



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt

HANDBUCH

Zürcher
Finanzausgleich

**Zürcher Finanzausgleich
HANDBUCH**

Bezugsquelle

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

Inhalt

Alexander Gulde, Ulrich Hubler

Kommunikation

Daniela Bretscher, bretscher + partner, Zürich

Titelbild

Staatskanzlei Kanton Zürich / Roth Schmid Fotografen

Design

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

Druck

kdmz, Zürich

| | |
|--------------------------------|--------|
| Das Wichtigste in Kürze | II |
| Abkürzungsverzeichnis | XXVI |
| Inhaltsverzeichnis | XXVIII |

| | | |
|-----------|--|-----|
| 1 | Föderalismus und Finanzausgleich | 1 |
| 2 | Vorgaben und Gestaltungsprinzipien | 13 |
| 3 | Instrumente des Finanzausgleichs | 25 |
| 4 | Verfahrensgrundzüge und Abläufe | 65 |
| 5 | Finanzierung durch Kanton und Gemeinden | 77 |
| 6 | Wirksamkeit des Finanzausgleichs | 81 |
| 7 | Anhang 1: Alter Finanzausgleich | 89 |
| 8 | Anhang 2: Entstehung neuer Finanzausgleich | 115 |
| 9 | Wichtige Begriffe | 125 |
| 10 | Glossar | 137 |
| 11 | Literatur, Materialien, Entscheide und Verweise | 149 |

Das Wichtigste in Kürze

Aufgabe des Finanzausgleichs

Die Schweiz weist eine föderale Staatsorganisation auf, die aus den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden besteht. Jede dieser Ebenen hat ihre eigenen Aufgaben- und Einnahmenkompetenzen (Abbildung 1). Die Verteilung von Aufgaben und Einnahmen zwischen dem Bund und den Kantonen ist in der Bundesverfassung geregelt. Die Verteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden legt das kantonale Recht fest.



Abbildung 1:
Staatsebenen mit ihren Aufgaben und Einnahmen (Auszüge)

Die vom Staat im Rahmen der öffentlichen Aufgabenerfüllung erbrachten Güter und Dienstleistungen, darunter insbesondere die sogenannten öffentlichen Güter, haben unterschiedliche Reichweiten. Je nach Reichweite fällt der Nutzen für die Bevölkerung in einem bestimmten Umkreis an. Das Einzugsgebiet eines Kindergartens beispielsweise ist auf wenige Kilometer beschränkt, eine Universität kann von Studierenden aus dem In- und Ausland besucht werden.

Mit der Verteilung von Aufgaben auf die verschiedenen Staatsebenen lassen sich geografische Angebotsunterschiede steuern. Werden Aufgaben ungeachtet ihrer Reichweite dem Bund übertragen, erfolgt ihre Erfüllung national einheitlich. Kantone und Gemeinden können auf regional und lokal unterschiedliche Bedürfnisse der Bevölkerung eingehen. Durch die bürgernahe Aufgabenerfüllung und die damit verbundene Transparenz weist der föderale Staat gegenüber dem zentralistischen Staat demokratische und wirtschaftliche Vorteile auf.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine Aufgabe nur dann einer übergeordneten Staatsebene zugewiesen werden, wenn sie diese besser erfüllen kann als die untergeordnete Ebene. Dadurch werden Bürgernähe und Angebotsvielfalt sichergestellt. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sollen die Entscheidungsträger, Nutzniessenden und Finanzierungsträger einer Aufgabe übereinstimmen, was zu besseren Entscheidungen führt. Wenn die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz bei der Aufgaben- bzw. Einnahmenverteilung berücksichtigt werden, kann der Föderalismus seine Vorteile voll entfalten.

Zwischen den Gemeinden zeigen sich hinsichtlich der öffentlichen Aufgaben und der Kosten ihrer Bereitstellung Unterschiede. Bestimmte Aufgaben werden dabei durch Gebühren, andere durch Steuern finanziert. Die Unterschiede in den Kosten der steuerfinanzierten Leistungsbereitstellung und im Steuerpotenzial bewirken unterschiedlich hohe Steuerbelastungen. Je nach Vorlieben der Bürgerinnen und Bürger für öffentliche Leistungen deckt eine Gemeinde das Gewünschte im Vergleich zur Steuerbelastung besser ab als andere Gemeinden. Aufgrund der Mobilität der natürlichen und juristischen Personen (Niederlassungsfreiheit) stehen die Gemeinden im Wettbewerb zueinander.

Die Auswirkungen werden unter anderem am Beispiel des Wohnungsmarktes sichtbar. Die vermehrte Nachfrage nach Wohnraum in attraktiven Gemeinden mit tiefer Steuerbelastung lässt die Preise für das Wohnen ansteigen. Die durch die tiefe Steuerbelastung erzielbare Steuerersparnis nimmt aufgrund des progressiven Steuertarifs mit steigendem Einkommen zu. Dies steigert die Attraktivität dieser Gemeinden für Personen mit hohem Einkommen. Demgegenüber ist der Wohnraum in weniger attraktiven Gemeinden mit hoher Steuerbelastung tendenziell günstiger. Dies ermöglicht es Einwohnerinnen und Einwohnern mit tieferem Einkommen, sich dort niederzulassen. So kann es zu einer Konzentration der einkommensstarken Bevölkerung an bevorzugten und der einkommensschwachen Bevölkerung an weniger bevorzugten Lagen kommen.

Durch diese unterschiedlichen Entwicklungen besteht die Gefahr einer sich öffnenden Schere zwischen ärmeren und reicheren Gemeinden.

Das Wichtigste in Kürze

Durch Zentralisierung von Aufgaben oder Einnahmenkompetenzen auf der übergeordneten Staatsebene können die Unterschiede zwischen ärmeren und reicheren Gemeinden abgebaut werden. Sobald die Unterschiede zu gross werden, entsteht sozialer und politischer Druck zur Kantonalisierung. Da die Mehrheit der Bevölkerung über ein unterdurchschnittliches Einkommen verfügt, haben Vorstösse zur Zentralisierung von Einnahmequellen und Aufgaben politisch gute Chancen. Damit droht der Verlust der Vorteile des Föderalismus.

Mit dem Finanzausgleich wird sichergestellt, dass die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können, ohne dass die Unterschiede in der Steuerbelastung zwischen ärmeren und reicheren Gemeinden zu gross werden. Auf der einen Seite trägt das zum Erhalt des Föderalismus bzw. der Gemeindeautonomie und der damit verbundenen wirtschaftlichen Vorteile bei. Auf der anderen Seite schwächt es steuergünstige Gemeinden im Standortwettbewerb mit attraktiven Gemeinden anderer Kantone. Aufgrund dieses Spannungsfeldes muss der Umfang, in dem der Finanzausgleich finanzielle Unterschiede vermindert, politisch bestimmt werden.

Die Zürcher Verfassung sieht vor, dass der Kanton mit dem Finanzausgleich die Steuerfussunterschiede eingrenzt. Eine fixe Begrenzung kann den Anreiz der Gemeinden beeinträchtigen, öffentliche Mittel sparsam einzusetzen. Gemeinden mit dem minimalen Steuerfuss könnten ihn nicht weiter senken, Gemeinden mit dem maximalen Steuerfuss sind von Finanzausgleich abhängig. Wenn der Finanzausgleich die wirtschaftlichen Vorteile des Föderalismus schützen soll, darf er nicht zu Mehrausgaben verleiten. Deswegen beschränkt sich der Finanzausgleich auf die Verminderung von finanziellen Unterschieden, die von der Gemeinde nicht zu beeinflussen sind. Für Unterschiede, die die Gemeinde selber herbeigeführt hat, muss sie selber aufkommen.

Einnahmen- und Ausgabenunterschiede zwischen Gemeinden

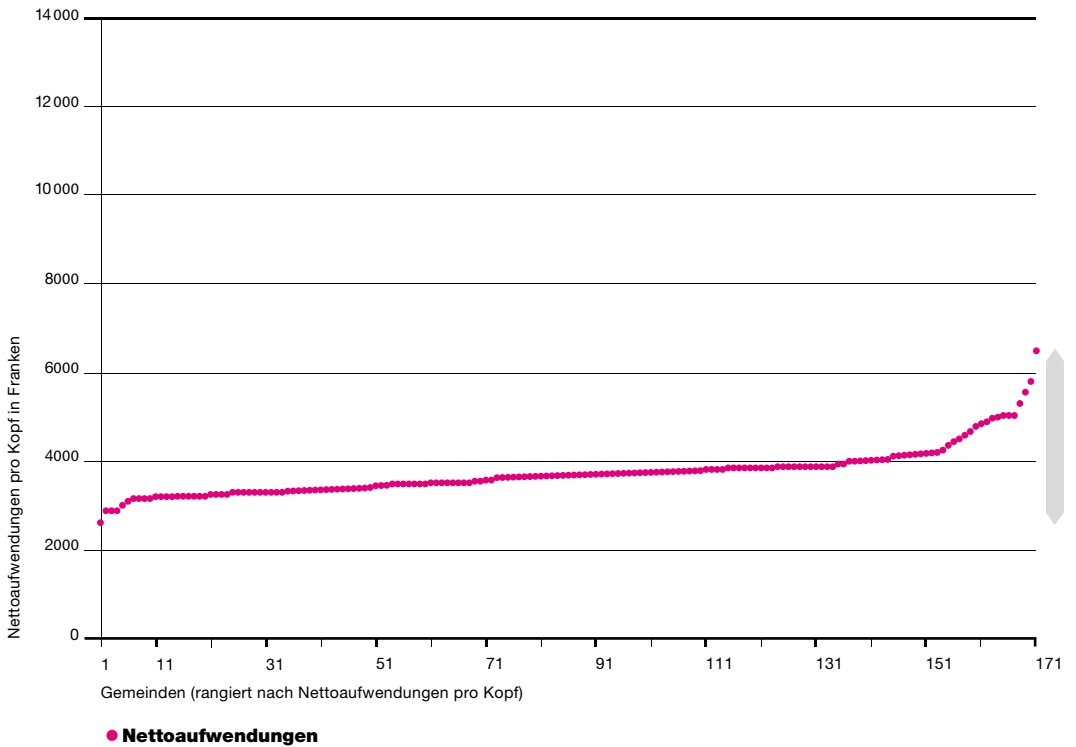
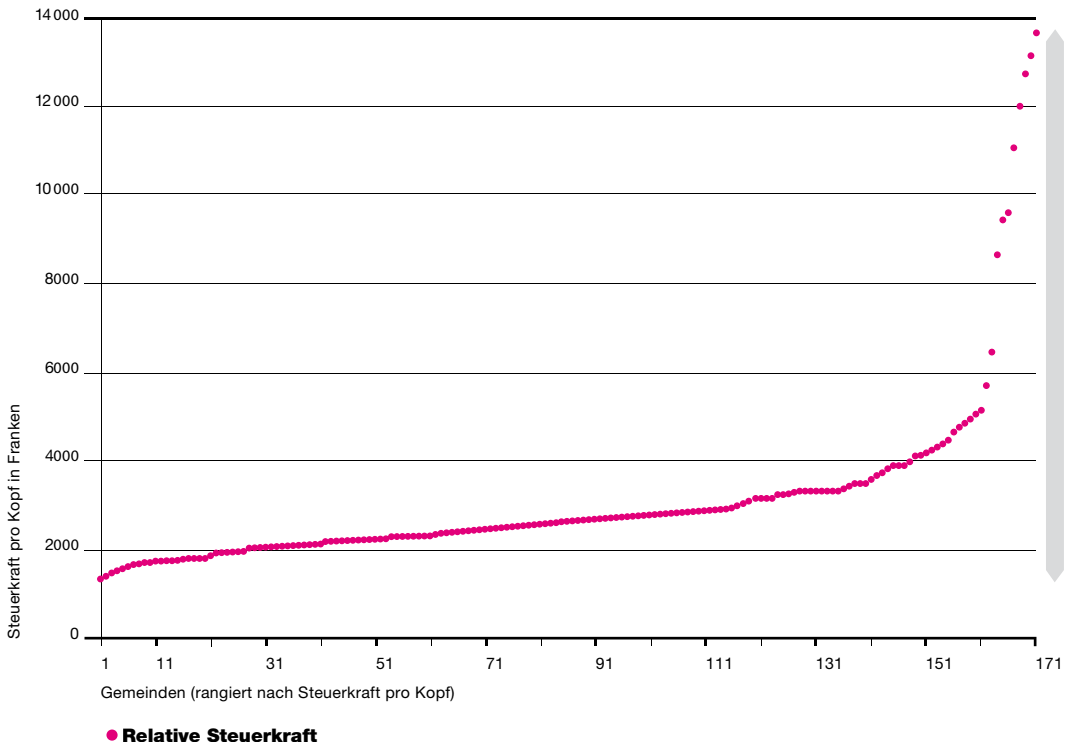
Der Finanzausgleich soll Unterschiede zwischen Gemeinden vermindern. Im Kanton Zürich sind die Unterschiede im Vergleich zu anderen Kantonen insbesondere auf der Einnahmenseite gross. So weist die Gemeinde mit der höchsten Finanzausstattung pro Kopf eine 10-mal so hohe Steuerkraft auf wie die Gemeinde mit dem tiefsten Wert (Abbildung 2).

Auf der Ausgabenseite ist das Verhältnis der Gemeinde mit den tiefsten zu jener mit den höchsten Ausgaben 1 zu 2,5 (Abbildung 3). Betrachtet man die politischen Gemeinden und die Schulgemeinden konsolidiert, ergeben sich für 22 der 171 politischen Gemeinden Nettoaufwendungen von unter Fr. 3000 pro Kopf. Die meisten Gemeinden benötigen zwischen Fr. 3000 und 4000, um ihren Aufwand zu decken. 18 Gemeinden weisen einen Nettoaufwand auf, der Fr. 4000 pro Einwohnerin und Einwohner übersteigt.

Neben der Stadt Zürich mit dem höchsten Bedarf von rund Fr. 6400 pro Kopf, lassen sich die übrigen 17 Gemeinden in zwei Gruppen einteilen.

Abbildung 2:
Verteilung der Steuerkraft
pro Kopf in den
Gemeinden (2012)

Abbildung 3:
Verteilung der
Nettoaufwendungen
pro Kopf in den
Gemeinden (2012)



Das Wichtigste in Kürze

Zum einen handelt es sich um kleine Gemeinden, deren Fixkosten sich in hohen (durchschnittlichen) Nettoaufwendungen pro Kopf niederschlagen. Zum anderen sind es Zentren, die in den letzten Jahren vor allem in den Aufgabenbereichen Bildung, Gesundheit und soziale Wohlfahrt ein hohes Ausgabenwachstum zeigen.

Grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden sieht man bei der Finanzausstattung in der Steuerkraft pro Kopf. Sie ist durch die Gemeinden kaum beeinflussbar, da die Steuerkraft vom festgelegten Steuerfuss unabhängig ist. Auf der Ausgabenseite sind die Unterschiede weniger gross. Zudem sind die Ausgaben zumindest teilweise beeinflussbar. Aufgrund dieser Ausgangslage knüpft die Umverteilung des Finanzausgleichs im Kanton Zürich stärker an die Einnahmen als an die Ausgaben.

Vorgaben und Gestaltungsprinzipien

Die Verfassung des Kantons Zürich (KV) regelt den Finanzausgleich in Art. 127 (Finanzausgleich) und Art. 128 (Lastenausgleich):

Art. 127 KV Finanzausgleich

- ¹ Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher.
- ² Der Finanzausgleich:
 - a. ermöglicht den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben;
 - b. sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.
- ³ Der Finanzausgleich wird vom Kanton und den Gemeinden getragen.

Art. 128 KV Lastenausgleich

- ¹ Erbringt eine Gemeinde besondere Leistungen für ein grösseres Gebiet oder trägt sie besondere Lasten, so kann das Gesetz dafür unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit eine angemessene Abgeltung vom Kanton oder von anderen Gemeinden vorsehen.
- ² Gemeinden, die Abteilungen finanzieren oder erhalten, haben ein Mitspracherecht.

Neben Art. 127 und Art. 128 KV sind für den Finanzausgleich weitere Vorgaben massgebend. Diese sind in § 3 Finanzausgleichsgesetz (FAG) zusammengefasst:

§ 3 FAG Grundsätze

- ¹ Der Finanzausgleich ist so ausgestaltet, dass er
 - a. die gesetzeskonforme, sparsame, wirtschaftliche, wirksame und nachhaltige Verwendung der Mittel, die den Gemeinden zur Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben zur Verfügung stehen, unterstützt,
 - b. die Gemeindeautonomie stärkt,
 - c. die Planbarkeit der Gemeindeaufgaben und deren Finanzierung verbessert,
 - d. die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb unter den Gemeinden fördert,

- e. sich an Änderungen der finanziellen Rahmenordnung, insbesondere der Verteilung von Aufgaben und Einnahmen zwischen Kanton und Gemeinden, anpasst,
 - f. der Leistungsfähigkeit der Gemeinden und dem interkantonalen Standortwettbewerb Rechnung trägt.
- ² Die Beiträge werden den Gemeinden grundsätzlich ohne Zweckbindung ausgerichtet; vorbehalten bleiben beim Zentrumslastenausgleich die Beiträge im Bereich Kultur gemäss § 28 Abs. 2.
- ³ Die Beiträge können mit Auflagen verbunden werden.

Darüber hinaus wurden bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs Erkenntnisse der modernen Finanzwissenschaft berücksichtigt. Dadurch werden falsche Anreize minimiert und die Effizienz des Finanzausgleichs wird gewährleistet. Durch einen konzeptionell klaren Aufbau werden Einfachheit, Transparenz und Planbarkeit des Finanzausgleichs sichergestellt.

Instrumente des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich umfasst die Instrumente Ressourcenausgleich, demografischer Sonderlastenausgleich, geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich, individueller Sonderlastenausgleich und Zentrumslastenausgleich (Abbildung 4). Zudem gibt der Übergangsausgleich den Gemeinden bis 2017 Zeit für notwendige Anpassungen.

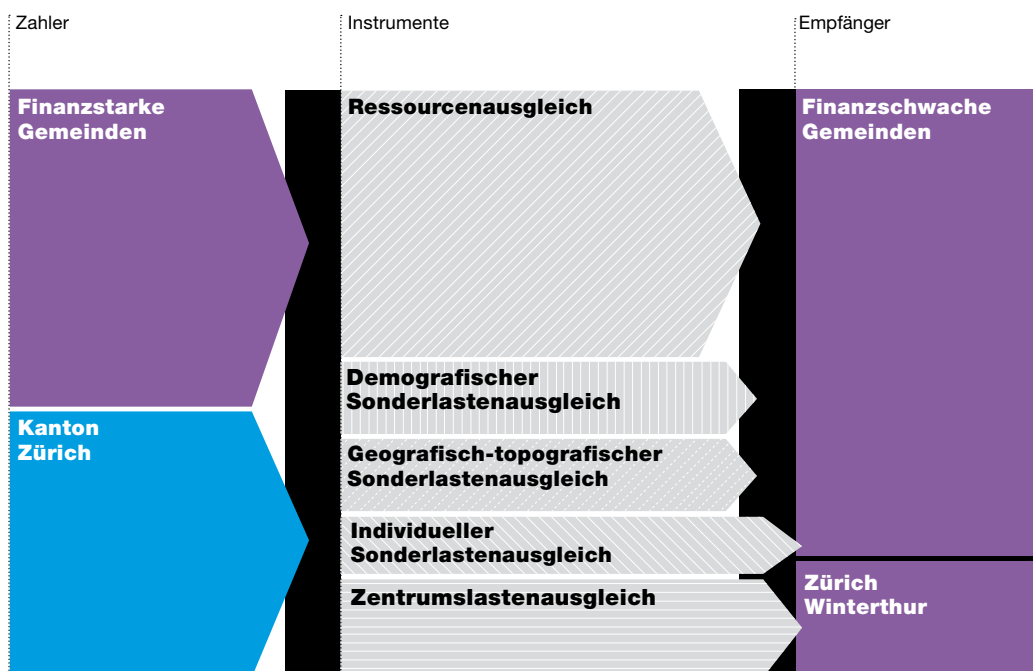
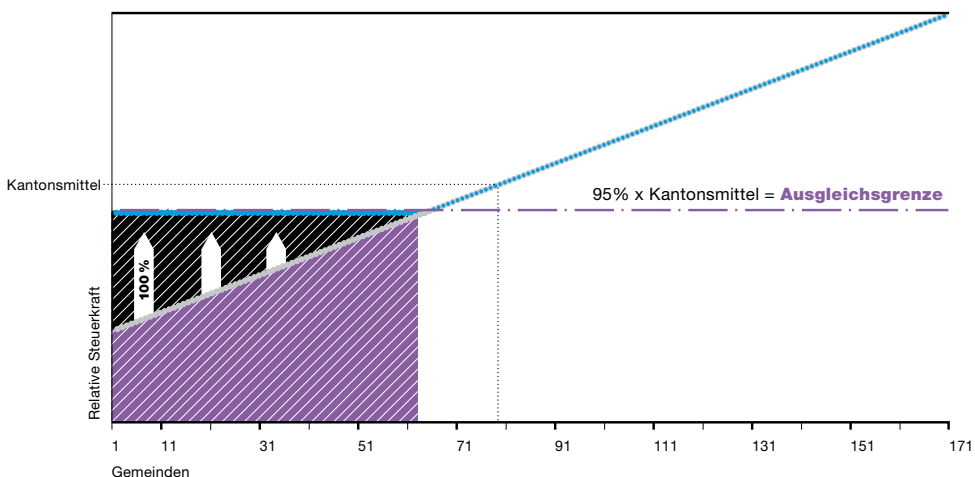


Abbildung 4:
Übersicht über die Instrumente des Finanzausgleichs

Das Wichtigste in Kürze

Der **Ressourcenausgleich** bezweckt die Angleichung der Ressourcenausstattung der Gemeinden. Durch die Ausgleichsbeiträge und Abschöpfungen wird erreicht, dass finanzschwache Gemeinden die Gesamtsteuerfüsse senken können und finanzstarke Gemeinden die Gesamtsteuerfüsse anheben müssen.

Die Ressourcenzuschüsse stellen sicher, dass die Steuerkraft pro Kopf mindestens 95 % des Kantonsmittels (Ausgleichsgrenze) beträgt (Abbildung 5). Damit wird den Gemeinden eine im interkantonalen Vergleich grosszügige Mindestausstattung garantiert. Die Ressourcenzuschüsse werden zweckfrei ausgerichtet. Gemeinden können frei entscheiden, wofür sie die Mittel einsetzen möchten. Dies stärkt die Gemeindeautonomie.



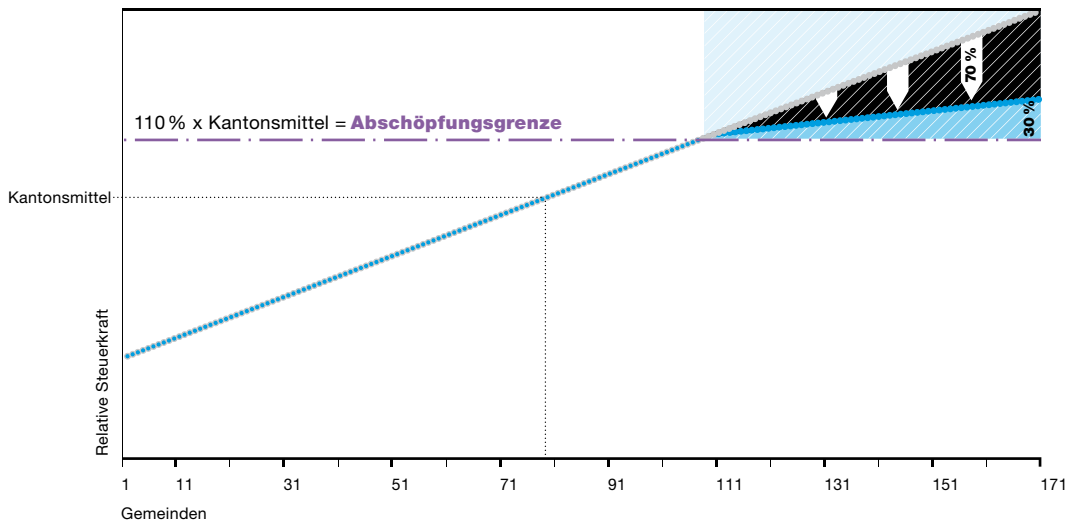
Die Höhe des Ressourcenzuschusses hängt vom Unterschied zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und der Ausgleichsgrenze ab. Diese sogenannte Ressourcenlücke wird multipliziert mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie dem Gesamtsteuerfuss. Die Ausgleichsgrenze wird nicht als fixer Wert festgesetzt, sondern entspricht 95 % des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft. Die Stadt Zürich wird zur Berechnung der relativen Steuerkraft nicht miteinbezogen, da sie das Kantonsmittel verzerren würde. Dadurch passt sich die Ausgleichsgrenze automatisch der Entwicklung der durchschnittlichen relativen Steuerkraft an.

- Anspruchsberechtigung**
- Zuschuss (100 %)**
- Gemeinden vor Ressourcenzuschüssen**
- Gemeinden nach Ressourcenzuschüssen**

Abbildung 5:
Funktionsweise der
Ressourcenzuschüsse

Werden Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden verlagert, steigen die Gemeindesteuerfüsse und die Ressourcenzuschüsse. Durch die Berücksichtigung der Gesamtsteuerfüsse wird die automatische Anpassung an die Aufgabenverteilung gewährleistet.

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



- Abschöpfungspflicht**
- Abschöpfung (70 %)**
- Anteil Gemeinde (30 %)**
- Gemeinden vor Ressourcenabschöpfungen**
- Gemeinden nach Ressourcenabschöpfungen**

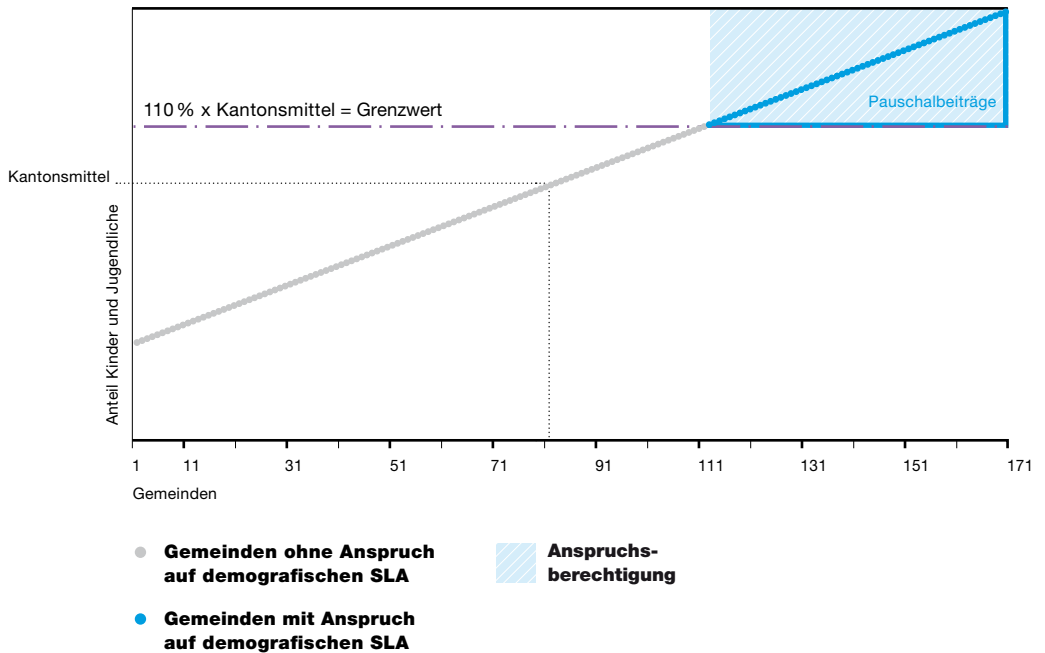
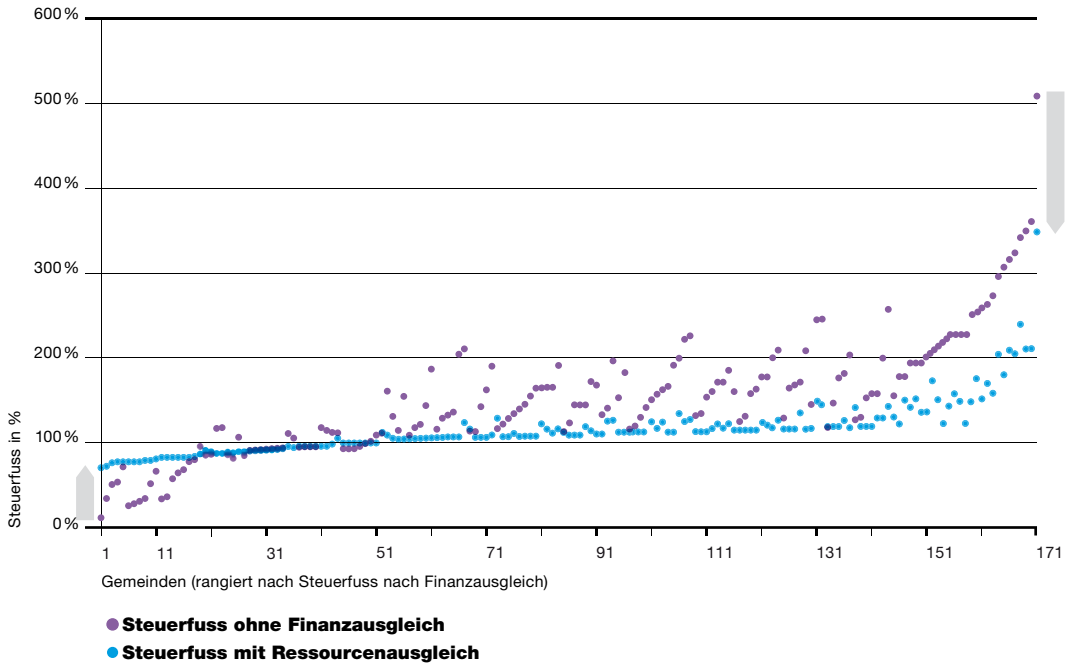
Abbildung 6:
Funktionsweise der Ressourcenabschöpfungen

Die Ressourcenabschöpfungen führen bei ressourcenstarken Gemeinden überdurchschnittliche Ressourcen ab (Abbildung 6). Dabei wird ab dem 1,1-Fachen des Kantonsmittels der Steuerkraft pro Einwohnerin und Einwohner (ohne Stadt Zürich) 70 % des Überhangs über der Abschöpfungsgrenze abgeschöpft. Dieser Betrag wird mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie dem Steuerfussindex multipliziert, der sich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden anpasst.

Der Abschöpfungssatz von 70 % wirkt wie eine Steuerfussuntergrenze. Wenn eine Gemeinde einen tieferen Steuerfuss erhebt, muss sie für jeden zusätzlichen Franken an Steuereinnahmen mehr an Ressourcenabschöpfung abliefern als sie selber an Steuern einnimmt.

Die Steuerfussunterschiede, die die unterschiedlich finanzstarken Gemeinden zur Finanzierung ihres Finanzbedarfs ohne Finanzausgleich erheben müssen, würden von 12 % bis über 500 % reichen (Abbildung 7). Mit den Ressourcenzuschüssen werden den finanzschwachen Gemeinden im Jahr Mittel von rund 600 Mio. Franken zugeführt, sodass die höchsten Steuerfüsse wesentlich reduziert werden können. Die Ressourcenabschöpfungen sorgen dafür, dass finanzstarke Gemeinden mindestens einen Steuerfuss von 70 % erheben müssen. Der Umfang der Abschöpfungen beträgt (ohne die Stadt Zürich) rund 400 Mio. Franken. Durch den Ressourcenausgleich werden die Steuerfüsse auf mindestens 70 % und höchstens 350 % festgesetzt, sodass eine Steuerfussdisparität von 280 % verbleibt.

Das Wichtigste in Kürze



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 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 (ohne Stadt Zürich) übersteigt (Abbildung 8). Für jede zusätzliche Person unter 20 Jahren über diesem Grenzwert gewährt der demografische Sonderlastenausgleich der Gemeinde einen Beitrag von Fr. 12 000 pro Jahr. Die Pauschale wird jährlich der Teuerung angepasst.

Abbildung 7:
Steuerfüsse ohne
und mit Ressourcen-
ausgleich (2012)

Die Pauschale deckt die besonderen Belastungen in folgenden Aufgaben der funktionalen Gliederung ab:

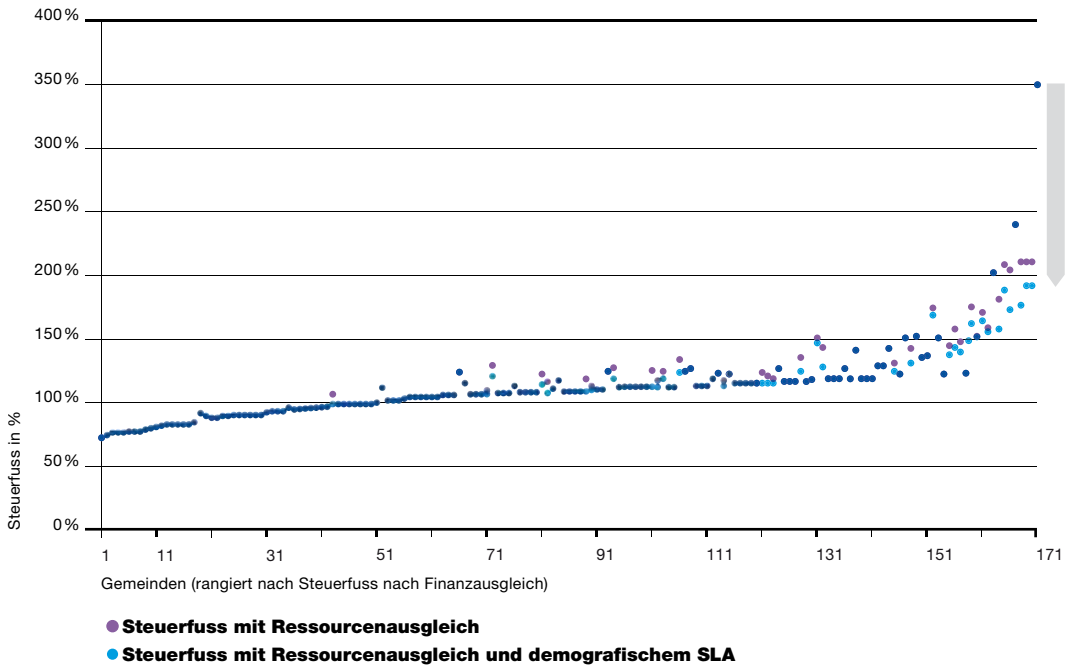
- Bildung, ohne «Bildungswesen Übriges»
- Schulgesundheitsdienst
- Jugend, Kinder- und Jugendheime, Kinderkrippen

Sonderlasten gehen tendenziell mit einer hohen Steuerbelastung einher. Kann eine Gemeinde trotz Sonderlasten einen relativ tiefen Steuerfuss erheben, weist sie in anderen Aufgabenbereichen günstige Bedingungen, sogenannte Minderlasten, auf. Bei der Bemessung der Beiträge werden die Sonderlasten nicht mit den Minderlasten zur Nettosonderlast verrechnet. Gemeinden mit Minderlasten kann jedoch zugemutet werden, dass sie einen Teil ihrer Sonderlasten selber finanzieren. Entsprechend wird der Beitrag bei einem tiefen Steuerfuss gekürzt.

Mit dem demografischen Sonderlastenausgleich werden rund 50 Gemeinden, die einen hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen aufweisen, gezielt entlastet. Dies erlaubt den Gemeinden mit hohen Belastungen in diesem Bereich, die Steuerfüsse etwas zu senken (Abbildung 9). Das Volumen des demografischen Sonderlastenausgleichs beträgt rund 12 Mio. Franken pro Jahr und ist rückläufig.

Abbildung 8:
Funktionsweise des
demografischen
Sonderlastenausgleichs

Das Wichtigste in Kürze

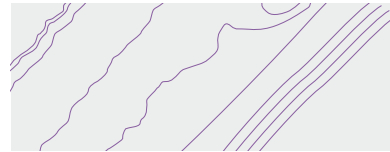


Mit dem **geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich** werden besondere Lasten vermindert, die auf eine dünne Besiedelung oder schwierige topografische Verhältnisse zurückzuführen sind (Abbildung 10). Als schwierig gelten die Verhältnisse, wenn ein grosser Teil des Gemeindegebiets eine hohe Hangneigung aufweist. Dies führt zu höheren Erschliessungs- und Bewirtschaftungskosten. Beitragsberechtigt im geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sind jene Gemeinden, die eine Bevölkerungsdichte von unter 150 Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer Gemeindefläche haben oder die einen Anteil steiler Gemeindefläche (Hangneigung von über 35 Steigungsprozenten) von mehr als 15% haben. Ein Anspruch auf einen Beitrag besteht, wenn mindestens eines der Kriterien erfüllt ist.

Abbildung 9: Steuerfüsse ohne und mit demografischem Sonderlastenausgleich (2012)



Dichte Besiedelung



Flache topografische Verhältnisse



Dünne Besiedelung



Schwierige topografische Verhältnisse

Abbildung 10:
Schematische
Darstellung des
geografisch-
topografischen
Sonderlastenausgleichs

Die Beiträge werden anhand einer Formel bemessen, die die beiden massgebenden Faktoren der geografisch-topografischen Sonderlasten berücksichtigt. Die Beitragshöhe ist direkt proportional zum Steigungsindex und zur Einwohnerzahl der Gemeinde sowie umgekehrt proportional zur Bevölkerungsdichte. Sie wird jährlich der Teuerung angepasst.

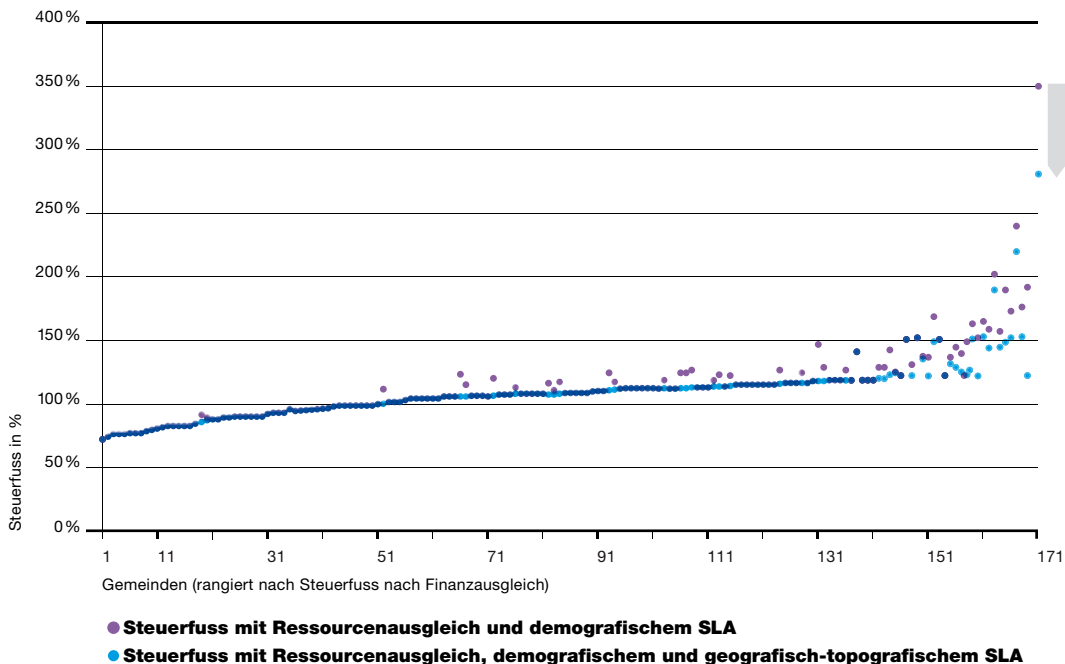
Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich deckt grundsätzlich die besonderen Belastungen in folgenden Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung ab:

- Feuerwehr und Feuerpolizei
- Gemeindestrassen
- Gewässerunterhalt und -verbauung
- Forstwesen

Den vollen Lastenausgleichsbeitrag erhalten nur Gemeinden mit einer hohen Gesamtsteuerbelastung. Gemeinden mit einem tiefen Steuerfuss vermögen einen grösseren Teil ihrer Sonderlasten selber zu tragen. Sie erhalten einen gekürzten Beitrag.

Das Wichtigste in Kürze

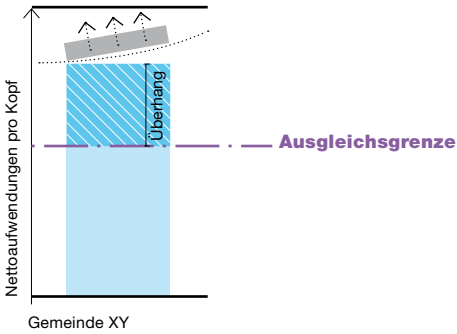
Durch den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich kommen rund 50 Gemeinden, überwiegend in den Randregionen des Kantons, in den Genuss einer Entlastung. Die Entlastung erfolgt tendenziell bei Gemeinden mit einem hohen Finanzierungsbedarf. Bei vier Gemeinden ist der Beitrag grösser als eine Million Franken, was ihnen eine deutliche Senkung des Steuerfusses erlaubt (Abbildung 11).



Der **individuelle Sonderlastenausgleich (ISOLA)** vermindert besondere Lasten einer politischen Gemeinde, die von ihr nicht beeinflusst werden können und weder vom demografischen noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden. Mit Sonderlasten sind überdurchschnittliche Nettoaufwendungen in einzelnen Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung gemeint. Denkbar sind einmalige Ereignisse (beispielsweise Sturm- oder Überschwemmungsschäden) oder andauernde Zustände (beispielsweise 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 (ohne Stadt Zürich) übersteigt.

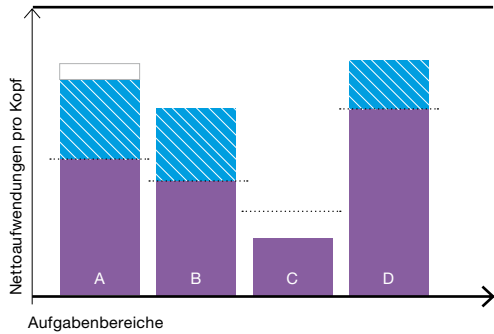
Abbildung 11:
Steuerfüsse ohne
und mit geografisch-
topografischem
Sonderlastenausgleich
(2012)

Maximaler Betrag



- Nicht anrechenbare Nettoaufwendungen
- Maximaler Betrag (Überschuss)
- Steuerbedarf unter der Ausgleichsgrenze

Sonderlasten



- Durchschnittliche Nettoaufwendungen (ohne die Städte Zürich und Winterthur)
- Abzug Demo SLA und Geotopo SLA
- Sonderlasten

Abbildung 12:

Funktionsweise des individuellen Sonderlastenausgleichs

Bei der Bemessung wird im ersten Schritt der maximale Betrag an individuellem Sonderlastenausgleich ermittelt (Abbildung 12, links). Er entspricht den anrechenbaren Nettoaufwendungen, die mit dem Ausgleichssteuerfuss nicht finanziert werden können. Folglich wird höchstens jener Steuerbedarf ausgeglichen, der die Ausgleichsgrenze übersteigt (Überschuss). Im zweiten Schritt werden die Sonderlasten in den einzelnen steuerfinanzierten Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung ermittelt (Abbildung 12, rechts). Als besondere Lasten gelten hierbei nicht beeinflussbare Nettoaufwendungen für notwendige Aufgaben, die pro Kopf höher sind als die durchschnittlichen Nettoaufwendungen aller Gemeinden (ohne die beiden Städte Zürich und Winterthur). Da die Gemeinden über die Ursachen ihrer überdurchschnittlichen Aufwendungen besser informiert sind als der Kanton, müssen die Gemeinden den Nachweis erbringen, dass sie diese nicht beeinflussen können. Die überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen der Aufgabenbereiche, die nachweislich nicht beeinflusst werden können, werden zur Summe der Sonderlasten zusammengefasst. Der Gesamtbetrag, der im Gesuch um individuellen Sonderlastenausgleich abgegolten werden kann, ist die Summe der einzelnen auf die Aufgabenbereiche bezogenen Sonderlasten, höchstens aber der maximale Betrag (Überschuss).

Bei der Beurteilung der Gesuche um individuellen Sonderlastenausgleich und bei der Festlegung des Beitrags wird das Gemeindeamt durch die zuständigen Fachdirektionen unterstützt und vom Fachbeirat beraten. Der Fachbeirat besteht aus je zwei Vertreterinnen und Vertretern des Kantons und der Gemeinden. Sie wählen eine aussenstehende unabhängige Fachperson als Vorsitzende oder Vorsitzenden.

Sind höhere Aufwendungen in bestimmten Aufgabenbereichen von der Gemeinde beeinflussbar und könnten sie deshalb gesenkt werden, werden sie im individuellen Sonderlastenausgleich nicht abgegolten. Somit garantiert der individuelle Sonderlastenausgleich keinen maximalen Steuerfuss.

Das Wichtigste in Kürze

Die Anzahl Gemeinden, die ein Gesuch um individuellen Sonderlastenausgleich stellen werden, und die damit verbundenen Aufwendungen können vor der erstmaligen Beitragsprechung nicht beziffert werden. Es wird im Einzelfall zu prüfen sein, welche überdurchschnittlichen Aufwendungen als nicht beeinflussbare Sonderlasten anerkannt werden.

Mit dem **Zentrumslastenausgleich** werden den beiden Städten Zürich und Winterthur Zusatzlasten abgegolten. Diese bringt zum einen die grossstädtische Bevölkerungsstruktur mit sich (beispielsweise in den Bereichen Polizei und Soziales). Zum anderen sind sie die Folge der Erbringung zentraler Leistungen auch für Dritte (beispielsweise in den Bereichen Kultur und Verkehr). Mit dem Zentrumslastenausgleich sollen diese räumlichen externen Effekte (Spillovers) kompensiert und die Steuerbelastungen der Städte auf ein vertretbares Mass gesenkt werden.

Die Mehrbelastung der grossen Städte kann wissenschaftlich nicht eindeutig bestimmt werden. Deshalb musste die Höhe des Zentrumslastenausgleichs politisch festgesetzt werden. Beim Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleich sollten die Beiträge an die beiden Städte gleich bleiben (Abbildung 13). Entsprechend wurde auf die Werte für das Jahr 2005 abgestellt, die vom Regierungsrat für das Jahr der Inkraftsetzung 2012 vorgeschlagen worden sind.

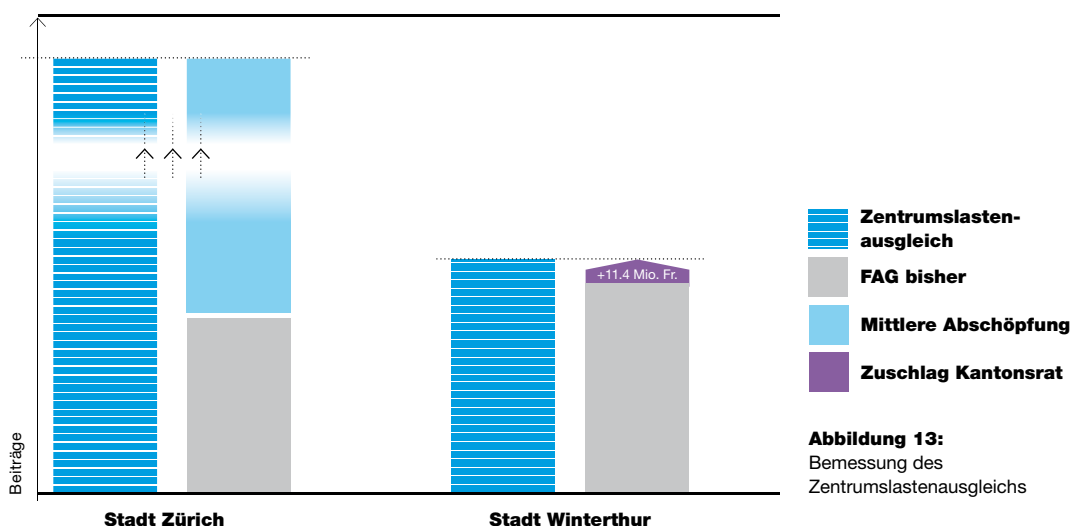


Abbildung 13:
Bemessung des
Zentrumslastenausgleichs

Der Kantonsrat hat der Stadt Winterthur wegen eines aufgestauten Investitionsbedarfs einen Zuschlag von 11,4 Mio. Franken gewährt. Die Stadt Zürich erhielt im Jahr 2012 412,2 Mio., die Stadt Winterthur 86 Mio. Franken. Der Betrag wird jährlich der Teuerung angepasst. Durch den Zentrumslastenausgleich können die Städte Zürich und Winterthur ihre Steuerfüsse senken (Abbildung 14). Zur Sicherstellung der Kulturpflege wird ein Teil der Zentrumslastenabgeltung mit einer Zweckbindung ausgerichtet.

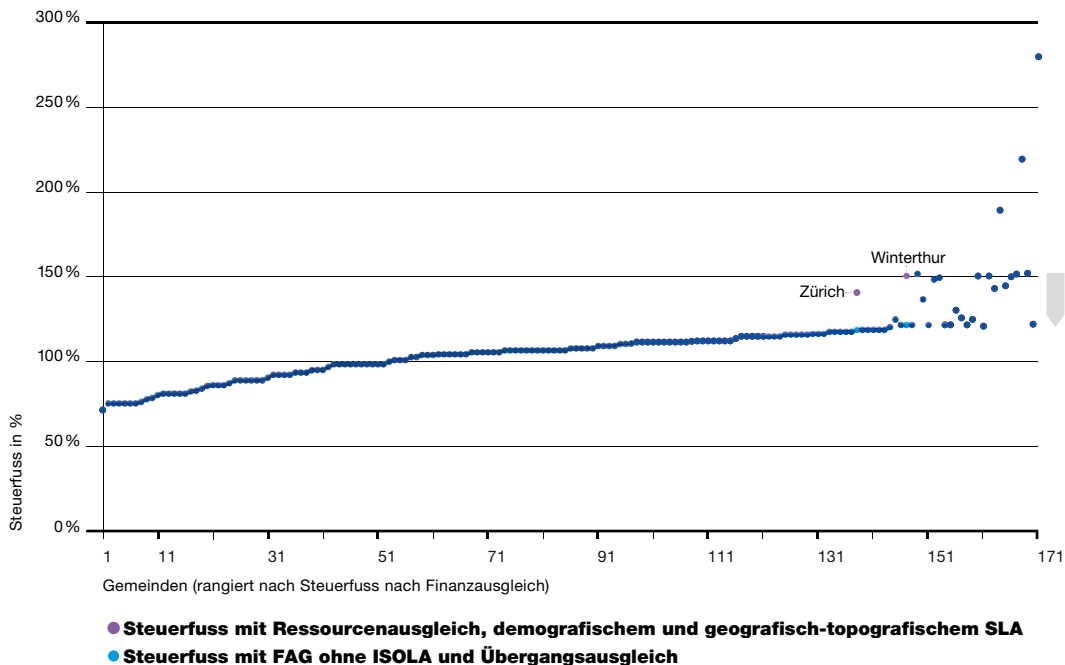


Abbildung 14:
Steuerfüsse ohne und mit
Zentrumslastenausgleich (2012)

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 Ausgleichssteuereffuss abzudecken ist.

Beim Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs wurde dieser Wert auf der Höhe des Höchststeuerfusses des alten Finanzausgleichs, auf 122 %, festgelegt (Abbildung 15). Nach zwei Jahren wurde der massgebende Steuerfuss auf das 1,25-Fache des kantonalen Durchschnittssteuereffusses erhöht (124 % für die Jahre 2014/15). Im fünften Jahr nach Inkrafttreten steigt er auf das 1,35-Fache des Durchschnittssteuereffusses (Abbildung 15). Nach Ablauf von sechs Jahren werden keine Zuschüsse aus dem Übergangsausgleich mehr bezahlt.

Rund 20 Gemeinden erhielten im Jahr 2012 einen Übergangsausgleich im Umfang von rund 28 Mio. Franken. Dabei ist die Stadt Dietikon mit rund 17 Mio. Franken mit Abstand grösste Bezügerin. Drei Gemeinden ermöglicht der Übergangsausgleich, den Steuerfuss sehr stark zu senken (Abbildung 16).

Das Wichtigste in Kürze

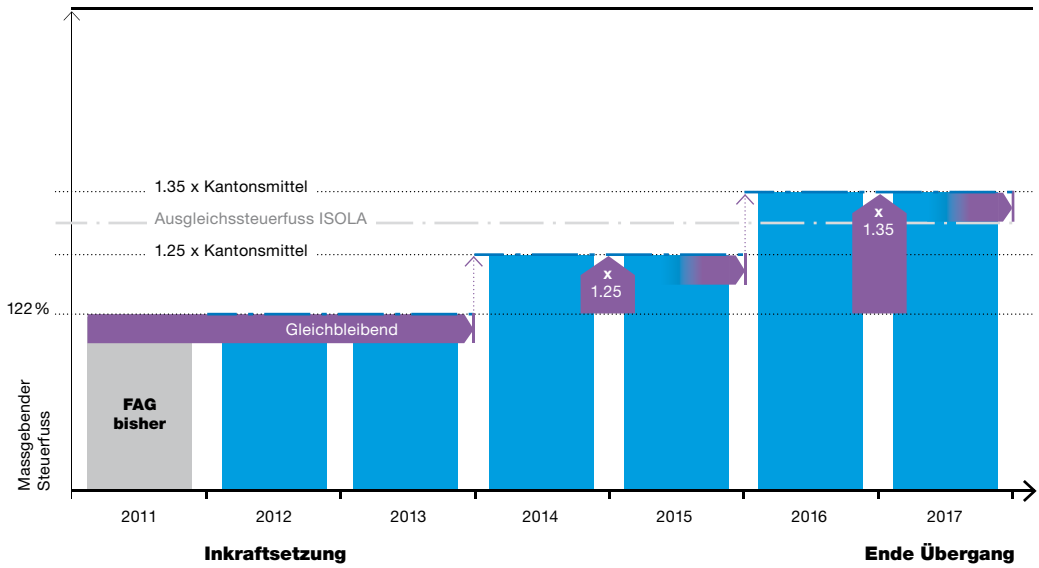


Abbildung 15:
Funktionsweise des
Übergangsausgleichs

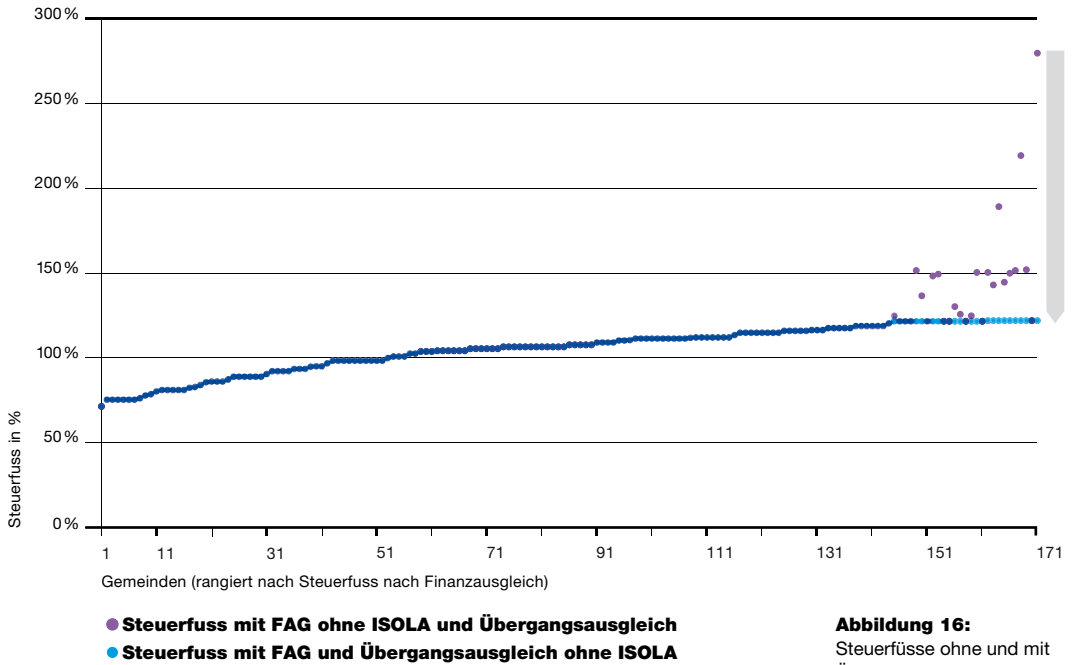


Abbildung 16:
Steuerfüsse ohne und mit
Übergangsausgleich (2012)

Grundzüge des Verfahrens

Der Finanzausgleich wird grundsätzlich **von Amtes wegen** durchgeführt. Er ist in seiner Funktionsweise durch das Gesetz abschliessend geregelt, sodass der Verwaltung bei der Festlegung der Beiträge mit Ausnahme des individuellen Sonderlastenausgleichs und des Übergangsausgleichs grundsätzlich kein Handlungsspielraum bleibt. Ein all-fälliges Ermessen wird beim individuellen Sonderlastenausgleich durch die Stellungnahme des Fachbeirates den Gemeinden gegenüber sichtbar gemacht. Beim Verfahren müssen die Gemeinden nur beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich Gesuche um Beiträge stellen. Die Beiträge der anderen Instrumente werden von Amtes wegen festgesetzt und ausgerichtet.

Grundsätzlich werden die Finanzausgleichsbeiträge **anhand von Daten aus der Vergangenheit bemessen**. Dies trifft auf den Ressourcenausgleich, den demografischen Sonderlastenausgleich, den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und den Zentrumslastenausgleich zu. Dementsprechend geht das Bemessungsjahr (t-2) dem Ausgleichsjahr (t) um zwei Jahre voraus. Im Sinne einer **Gegenwartsbemessung** stimmen Ausgleichsjahr und Bemessungsjahr beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich überein.

Soweit die Vergangenheitsbemessung massgebend ist, können den Gemeinden die endgültigen **Beiträge rechtzeitig zur Budgetierung mitgeteilt** werden. Für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich sind im Vorjahr nur die vorläufigen Beiträge bekannt. Die endgültige Festsetzung erfolgt auf der Grundlage der effektiven Werte der Jahresrechnung im Nachjahr zum Ausgleichsjahr.

Der **Teuerungsausgleich** wird beim demografischen Sonderlastenausgleich, beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und beim Zentrumslastenausgleich berücksichtigt. Nicht notwendig ist eine solche Indexierung beim Ressourcenausgleich, beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich. Deren Bemessungsgrundlage bezieht sich auf Frankenbeträge, die die Teuerung bereits beinhalten. Somit passen sich alle Instrumente automatisch der Teuerung an.

Grundsätzlich erfolgt die **Auszahlung der Beiträge Mitte des Ausgleichsjahres**. Vorbehalten bleiben die Zuschüsse und Abschöpfungen des Ressourcenausgleichs sowie die endgültigen Beitragszahlungen für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich. Beim Ressourcenausgleich bezieht das Gemeindeamt die Abschöpfungen von den politischen Gemeinden jährlich bis Ende September und zahlt die Zuschüsse bis Ende Oktober des Ausgleichsjahres aus.

Das Wichtigste in Kürze

Die **Erhebung der Grunddaten erfolgt durch das Statistische Amt des Kantons Zürich**. Sie stammen von den politischen Gemeinden, von der Bildungsdirektion und vom Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich. Die Bildungsdirektion meldet dem Statistischen Amt bis Ende März die endgültigen Schülerzahlen. Das Amt für Raumentwicklung bestimmt auf der Grundlage der Meldungen der politischen Gemeinden und eigener Messungen die Flächen und Neigungsgebiete der Gemeinden und teilt die Angaben bis Ende März dem Statistischen Amt mit.

Das **Statistische Amt berechnet alle Daten**, die für die Durchführung des Finanzausgleichs erforderlich sind. Damit die endgültigen Finanzausgleichsbeiträge bis Ende August bekannt gegeben werden können, müssen alle an der Erhebung beteiligten Stellen die Daten rechtzeitig und in einwandfreier Qualität liefern. Das Statistische Amt erhebt und berechnet bis Mitte Juni des Vorjahres die massgebenden Ausgleichsfaktoren und teilt sie dem Gemeindeamt bis zum 15. Juni mit.

Das **Gemeindeamt ist zuständig für die Durchführung des Finanzausgleichs**. Auf der Grundlage der Angaben des Statistischen Amtes erlässt es bis Ende Juni des Vorjahres die Festsetzungsverfügung über die massgebenden Ausgleichsfaktoren. Gegen diese können die Gemeinden Einsprache erheben. Verstreicht die 30-tägige Einsprachefrist ungenutzt, erlässt das Gemeindeamt bis Ende August die endgültigen Beitragsverfügungen. Die Festlegung der vorläufigen Beiträge erfolgt beim individuellen Sonderlastenausgleich bis 31. Oktober.

Die **Zahlungen ergehen ausschliesslich zwischen dem Gemeindeamt und den politischen Gemeinden**. Die politischen Gemeinden zahlen den Schulgemeinden die entsprechenden Anteile an Beiträgen aus. Bei der Ressourcenabschöpfung zahlen die Schulgemeinden ihren Anteil zuhanden des Gemeindeamtes an die politischen Gemeinden.

Bei Fusionen, die sich wegen der Vergangenheitsbemessung bestimmter Instrumente immer auf die Bemessung auswirken, setzt anstelle des Statistischen Amtes das Gemeindeamt die Ausgleichsfaktoren entsprechend fest.

Finanzierung durch Kanton und Gemeinden

Der Kanton und die Gemeinden tragen den Finanzausgleich gemeinsam. Die ressourcenstarken Gemeinden werden durch die Ressourcenabschöpfungen an der Finanzierung beteiligt. Der Rest wird vom Kanton grösstenteils über den allgemeinen Steuerhaushalt finanziert.

Im Mittel betragen die Beiträge der finanzstarken Gemeinden ohne Stadt Zürich rund 400 Mio. Franken jährlich (Abbildung 17). Der Beitrag des Kantons bewegt sich in der Grössenordnung von rund 500 Mio. Franken.

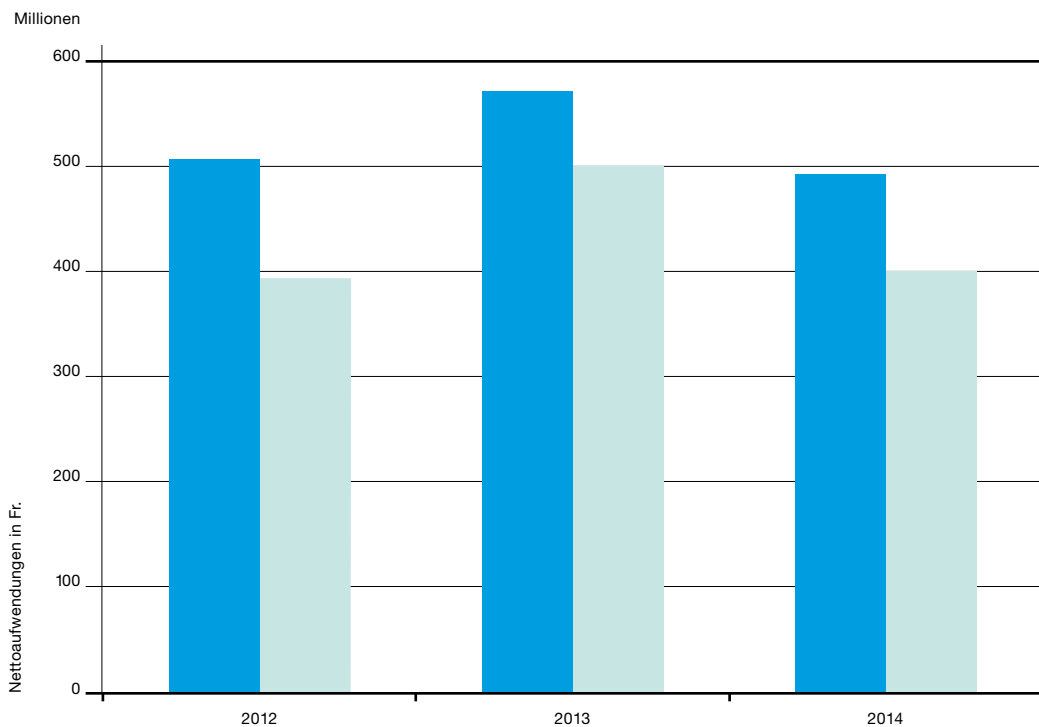


Abbildung 17:
Finanzierungsbeiträge an
den Finanzausgleich

Wirksamkeit des Finanzausgleichs

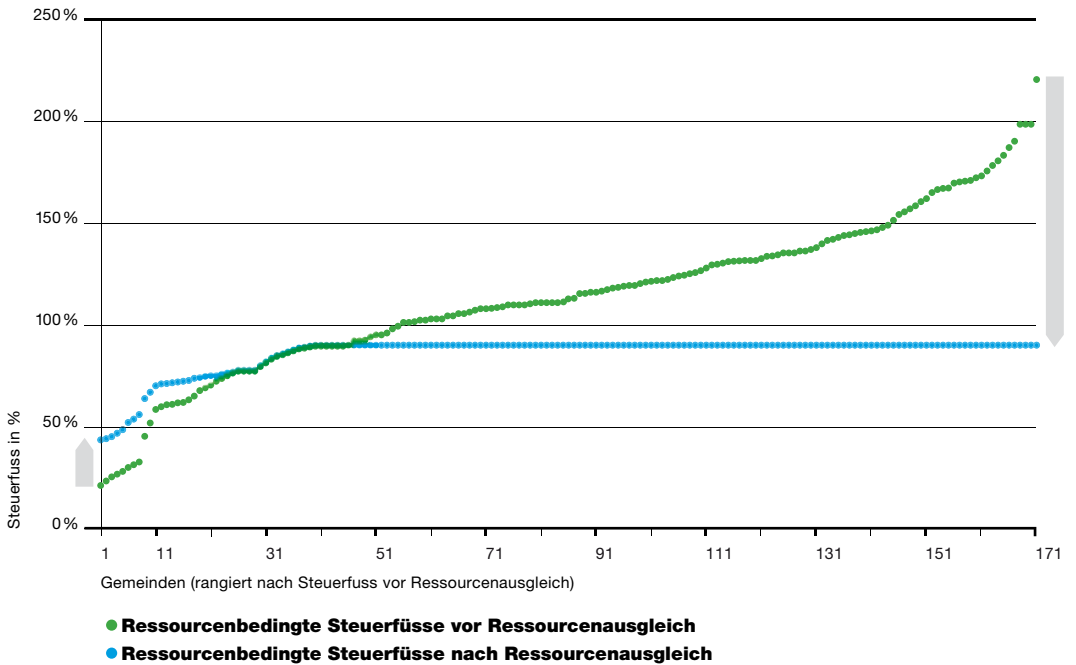
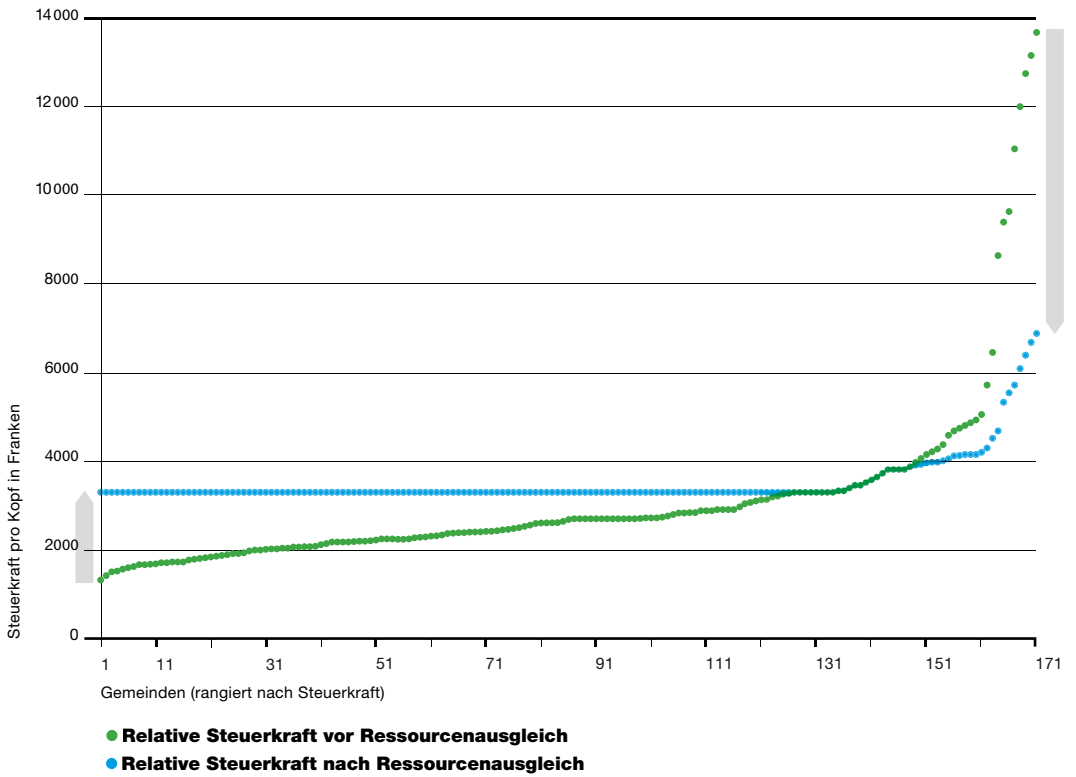
Gemeinden mit einer tiefen Steuerkraft erhalten Ressourcenzuschüsse. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft müssen Ressourcenabschöpfungen leisten. Dadurch werden die Einnahmenunterschiede vermindert.

In der Grafik zeigt sich die Wirkung des Ressourcenausgleichs anhand des Übergangs von den grünen zu den blauen Markierungen (Abbildung 18). Vor dem Ressourcenausgleich verläuft die Kurve der Markierungen wesentlich steiler als nach dem Ressourcenausgleich. Es findet folglich eine Verminderung der Unterschiede der relativen Steuerkraft durch den Ressourcenausgleich statt. Mit der Mindestausstattung von 95 % des Kantonsmittels stehen allen Gemeinden im Jahr 2014 Ressourcen aus allgemeinen Gemeindesteuern und Finanzausgleich von mindestens Fr. 3300 pro Kopf zur Verfügung. Nach Durchführung des Ressourcenausgleichs gibt es im Kanton Zürich somit keine armen Gemeinden mehr.

Eine Gemeinde mit einer grossen Ressourcenausstattung benötigt, um den gleichen Nettoaufwand zu finanzieren, einen viel tieferen Steuerfuss als eine Gemeinde mit geringen Ressourcen. Am Beispiel der Gemeinden Zumikon und Fischenthal lässt sich dies für das Jahr 2012 veranschaulichen. Die Gemeinde Zumikon mit einer Steuerkraft von Fr. 13 700 pro Kopf bräuchte einen Steuerfuss von unter 25 %, um einen normierten Nettoaufwand von Fr. 3000 pro Kopf zu finanzieren. Die Gemeinde Fischenthal mit einer Steuerkraft von rund Fr. 1500 benötigt hierfür einen Steuerfuss von 200 %. Der ressourcenbedingte normierte Steuerfuss ist somit jener Steuerfuss, der bei vorliegender Ressourcenausstattung notwendig ist, um Fr. 3000 pro Kopf zu finanzieren.

Abbildung 18:
Steuerkraftdisparität
vor und nach
Ressourcenausgleich
(2012)

Abbildung 19:
Ressourcenbedingte
Steuerkraftdisparität
vor und nach
Ressourcenausgleich
(2012)



Das Wichtigste in Kürze

Die grünen Markierungen in der Abbildung zeigen die Verteilung der ressourcenbedingten Steuerfüsse vor dem Ressourcenausgleich, die blauen jene danach (Abbildung 19). Letztere verlaufen wesentlich flacher. Dies zeigt, dass der Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen deutlich vermindert. Insbesondere grenzt er die Steuerfüsse, die zur Finanzierung von Fr. 3000 Steuereinnahmen pro Kopf notwendig sind, nach oben deutlich ein. Mit der Ressourcenausstattung aus dem Jahr 2014 hätte jede Gemeinde Fr. 3000 mit einem Steuerfuss von weniger als 100 % finanzieren können. Mussten höhere Steuerfüsse erhoben werden, war dies immer eine Folge hoher Ausgaben pro Einwohnerin und Einwohner.

Der Vergleich zwischen den Steuerfüssen, die ohne Finanzausgleich erhoben werden müssten (eigenständige Steuerfüsse), und den effektiv erhobenen Steuerfüssen zeigt die Wirkung des gesamten Finanzausgleichs (Abbildung 20).

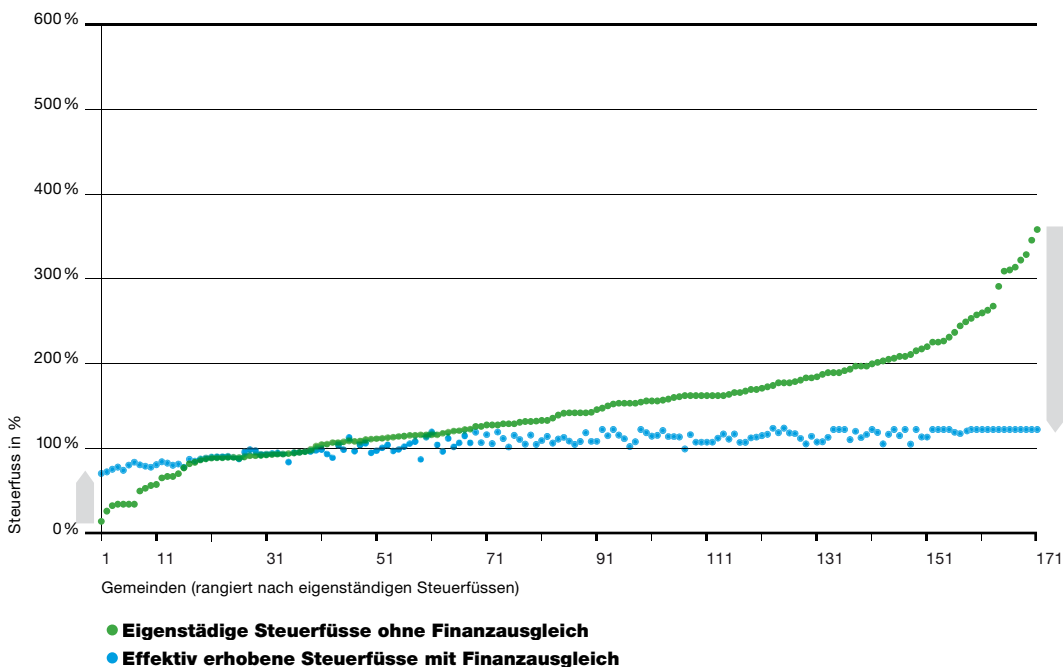


Abbildung 20:
Verteilung der Gemeinden
nach eigenständigen
und effektiv erhobenen
Steuerfüssen (2012)

Der Finanzausgleich vermindert die Unterschiede zwischen den Steuerfüssen erheblich. Er sorgt dafür, dass sich die Ausgangslagen der Gemeinden im Standortwettbewerb annähern. Der Finanzausgleich trägt folglich dazu bei, dass die Ausgangslage im Wettbewerb zwischen den Gemeinden fairer wird.

Überprüfung der Wirksamkeit

Das Finanzausgleichsgesetz sieht vor, dass der Regierungsrat dem Kantonsrat mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Finanzausgleichs vorlegt. Dieser Bericht soll Aufschluss darüber geben,

- ob der Finanzausgleich die in ihn gesteckten Ziele in der vergangenen Periode erreicht hat,
- ob sich Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden ergeben und zu welchen Auswirkungen auf den Handlungsspielraum und die Finanzen der Gemeinden diese geführt haben,
- wie sich die Ressourcen der Gemeinden und die Belastung durch die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben entwickelt haben.

Stellt der Bericht wesentliche Veränderungen in den Ressourcenunterschieden oder den Belastungen der Gemeinden fest, so hat der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Revision des Gesetzes zu beantragen, die den neuen Verhältnissen Rechnung trägt.



Abbildung 21:

Gemeinde- und
Wirksamkeitsbericht 2013,
Zwischenbericht 2014
und Planung Wirksam-
keitsbericht 2017

Abkürzungs- verzeichnis

| Abkürzung | Erklärung |
|------------------|---|
| ABI | Amtsblatt des Kantons Zürich |
| aFAG | Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 11. September 1966 (LS 132.1); in Kraft bis Ende 2011 |
| aFAV | Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 29. November 1978 (LS 132.11); in Kraft bis Ende 2011 |
| ARE | Amt für Raumentwicklung |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BGE | Bundesgerichtsentscheid |
| BiD | Bildungsdirektion |
| BV | Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) |
| DBG | Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) |
| FAG | Finanzausgleichsgesetz vom 12. Juli 2010 (LS 132.1); in Kraft ab 2012 |
| FAV | Finanzausgleichsverordnung vom 17. August 2011 (LS 132.11); in Kraft ab 2012 |
| FHG | Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons (Finanzhaushaltsgesetz) vom 2. September 1979 (LS 611), Geltung für die Gemeinden gemäss § 165 GG |
| GAZ | Gemeindeamt des Kantons Zürich |
| GG | Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 (LS 131.1) |
| GIS | Geoinformationssystem |
| IFF | Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen |
| ISOLA | Individueller Sonderlastenausgleich |

- KFG** Kulturförderungsgesetz vom 1. Februar 1970 (LS 440.1)
- KV** Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101)
- LIK** Landesindex der Konsumentenpreise
- LS** Loseblattsammlung des aktuell geltenden Zürcher Rechts
- NFA** Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (des Bundes)
- OpHG** Opernhausgesetz (OpHG) vom 15. Februar 2010 (LS 440.2)
- QVO I** Verordnung über die Quellensteuer für ausländische Arbeitnehmer (Quellensteuerverordnung I) vom 2. Februar 1994 (LS 631.41)
- QVO II** Verordnung über die Quellensteuer für natürliche und juristische Personen ohne steuerlichen Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz (Quellensteuerverordnung II) vom 2. Februar 1994 (LS 631.42)
- REFA** Reform des Zürcher Finanzausgleichs
- RRB** Regierungsratsbeschluss des Kantons Zürich
- SLA** Sonderlastenausgleich
- STAZ** Statistisches Amt des Kantons Zürich
- StBG** Staatsbeitragsgesetz vom 1. April 1990 (LS 132.2)
- StG** Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (LS 631.1)
- StrG** Strassengesetz vom 27. September 1981 (LS 722.1)
- VGH** Verordnung über den Gemeindehaushalt (LS 133.1)
- VRG** Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
- VSG** Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 142.100)
- ZLA** Zentrumslastenausgleich

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Föderalismus und Finanzausgleich | 1 |
| 1.1 | Staatsaufbau | 3 |
| 1.2 | Disparitäten | 7 |
| 1.3 | Standortwettbewerb | 11 |
| 2 | Vorgaben und Gestaltungsprinzipien | 13 |
| 2.1 | Vorgaben | 15 |
| 2.2 | Gestaltungsprinzipien | 20 |
| 3 | Instrumente des Finanzausgleichs | 25 |
| 3.1 | Übersicht | 27 |
| 3.2 | Ressourcenausgleich | 28 |
| 3.3 | Demografischer Sonderlastenausgleich | 38 |
| 3.4 | Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich | 45 |
| 3.5 | Individueller Sonderlastenausgleich | 53 |
| 3.6 | Zentrumslastenausgleich | 57 |
| 3.7 | Übergangsausgleich | 61 |
| 4 | Verfahrensgrundzüge und Abläufe | 65 |
| 4.1 | Verfahren von Amtes wegen | 67 |
| 4.2 | Verfahren auf Gesuch | 70 |
| 4.3 | Abläufe | 72 |
| 5 | Finanzierung durch Kanton und Gemeinden | 77 |
| 6 | Wirksamkeit des Finanzausgleichs | 81 |
| 6.1 | Geografische Verteilung der Beiträge | 83 |
| 6.2 | Wirkung | 84 |
| 6.3 | Wirksamkeitsbericht | 86 |
| 6.4 | Zwischenbericht | 87 |
| 7 | Anhang 1: Alter Finanzausgleich | 89 |
| 7.1 | Finanzausgleichsmodell | 91 |
| 7.2 | Staatsbeitrags- und Finanzausgleichsgesetze | 92 |
| 7.3 | Revisionsbestrebungen bis zum Jahr 1998 | 94 |
| 7.4 | Instrumente des Finanzausgleichs bis Ende 2011 | 99 |
| 7.5 | Kulturförderung und Kulturlastenausgleich | 109 |
| 7.6 | Beiträge des alten Finanzausgleichs | 110 |
| 7.7 | Finanzierung des alten Finanzausgleichs | 112 |
| 7.8 | Gesamtbeurteilung | 113 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 8 | Anhang 2: Entstehung neuer Finanzausgleich | 115 |
| 8.1 | Expertenberichte | 117 |
| 8.2 | Vernehmlassung | 118 |
| 8.3 | Antrag des Regierungsrates | 119 |
| 8.4 | Kantonsrat | 121 |
| 8.5 | Referendum | 122 |
| 8.6 | Bundesgerichtsentscheid | 123 |
| 9 | Wichtige Begriffe | 125 |
| 9.1 | Ausgleichs- und Bemessungsjahr | 126 |
| 9.2 | Gegenwarts- und Vergangenheitsbemessung | 127 |
| 9.3 | Notwendige Aufgaben | 128 |
| 9.4 | Sonderlast | 129 |
| 9.5 | Beeinflussbarkeit von Disparitäten | 131 |
| 9.6 | Steuerkraft | 132 |
| 9.7 | Steuerfüsse | 135 |
| 10 | Glossar | 137 |
| 11 | Literatur, Materialien, Entscheide und Verweise | 149 |
| 11.1 | Literatur zum Thema Finanzausgleich | 150 |
| 11.2 | Literatur zum Finanzausgleich des Kantons Zürich | 151 |
| 11.3 | Literatur zum kommunalen Haushaltsrecht des Kantons Zürich | 153 |
| 11.4 | Materialien Kanton Zürich | 154 |
| 11.5 | Entscheide zum Finanzausgleich und Haushaltsrecht der Gemeinden | 155 |
| 11.6 | Internetadressen zum Thema Finanzausgleich | 157 |



Föderalismus und Finanzausgleich



1

Föderalismus und Finanzausgleich

Ein föderal aufgebauter Staat mit Bund, Kantonen und Gemeinden führt zu Unterschieden zwischen Kantonen und Gemeinden. Im Standortwettbewerb drohen die Unterschiede zwischen Arm und Reich grösser zu werden. Der Finanzausgleich vermindert die finanziellen Unterschiede und sorgt für eine faire Ausgangslage im Standortwettbewerb.

1.1 Staatsaufbau

1.1.1 Staatsebenen

Die Schweiz weist eine föderale Staatsorganisation auf, die aus den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden besteht. Dabei ist die Schweizerische Eidgenossenschaft ein aus Gliedstaaten (Kantonen) bestehender Bundesstaat. Die Gemeinden unterstehen der kantonalen Organisationshoheit. Jede dieser Ebenen hat ihre eigenen Aufgaben und Einnahmekompetenzen (Abbildung 22). Zwischen dem Bund und den Kantonen werden die Kompetenzen durch die Bundesverfassung geregelt. Aufgaben, die die Verfassung nicht dem Bund zuweist, fallen in die Kompetenz der Kantone. Die Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinden bestimmt das kantonale Recht.



Abbildung 22:
Staatsebenen mit ihren
Aufgaben und
Einnahmen (Auszüge)

Die vom Staat im Rahmen der öffentlichen Leistungserbringung zur Verfügung gestellten Güter und Dienstleistungen umfassen grösstenteils öffentliche Güter. Im Gegensatz zu privaten sind öffentliche Güter im Konsum nicht oder nur beschränkt dem Wettbewerb ausgesetzt: Sie können durch mehrere Nutzer genutzt werden, ohne dass sie aufgebraucht werden (z.B. eine Schule). Sie stiften den Bürgerinnen und Bürgern in einem bestimmten Umkreis einen Nutzen (z.B. durch den Schulbesuch). Je nach Gut unterscheidet sich der Umkreis, in dem der Nutzen anfällt. Er wird auch Reichweite des öffentlichen Gutes genannt. Beispielsweise ist die Reichweite eines Kindergartens auf wenige Kilometer beschränkt, während eine Universität von Studierenden aus dem In- und Ausland besucht werden kann.

Mit der Verteilung von Aufgaben auf die unterschiedlichen Staatsebenen lassen sich geografische Angebotsunterschiede und die Wettbewerbsintensität unter den Kantonen und Gemeinden steuern. Wird eine Aufgabe dem Bund übertragen, sollte ihre Erfüllung, auch wenn an die Kantone delegiert, national einheitlich erfolgen. Die Unterschiede in der Erfüllung sind gering, sodass diese Aufgabe als Element des Wettbewerbs unter den Kantonen und Gemeinden keine Bedeutung hat. Liegt die Aufgabenkompetenz bei den Kantonen oder Gemeinden, können sie auf unterschiedliche regionale und lokale Bedürfnisse eingehen. Eine Aufgabenerfüllung auf möglichst bürgernahe Staatsebene erhöht zudem die Transparenz, was zu einer bedürfnisgerechten und kostengünstigen Aufgabenerfüllung beiträgt. Eine föderale Staatsorganisation im Zusammenspiel mit dem Standortwettbewerb verspricht eine wirtschaftlich ideale Bedürfnisabdeckung mit öffentlichen Gütern. Im Gegensatz zum zentralistischen weist der föderalistisch organisierte Staat somit durch die enge demokratische Verankerung und die Wirtschaftlichkeit Vorteile auf.

1.1.2 Aufgaben- und Einnahmenverteilung

Eine möglichst bürgernahe lokale Aufgabenerfüllung führt zu einer bedürfnisgerechten und kostengünstigen Versorgung mit öffentlichen Gütern. Das bedeutet, dass alle öffentlichen Güter auf möglichst tiefer Stufe erbracht werden sollen (Subsidiaritätsprinzip). Es gibt jedoch Güter, deren Reichweite sich über die Gemeindegrenzen hinaus erstreckt. Beispielsweise wird das Kulturangebot einer Stadt auch von auswärtigen Besucherinnen und Besucher genutzt. Der Nutzen fällt auch bei den Einwohnerinnen und Einwohnern anderer Gemeinden an. So übt das Kulturangebot einer Zentrumsgemeinde positive externe Effekte (Spillovers) auf die Kulturinteressierten der Agglomeration aus. Ohne finanzielle Abgeltung trägt die Zentrumsgemeinde eine überproportionale Last. Da der extern anfallende Nutzen bei der Entscheidung über den Angebotsumfang in den umliegenden Gemeinden unberücksichtigt bleibt, bewirken diese Spillovers eine Unterversorgung mit Kulturangeboten. Unter solchen Voraussetzungen erscheint es zweckmässig, die Aufgabe einer höheren Staatsebene zuzuweisen, um zu bewirken, dass der Kreis der Entscheidungs- und Finanzierungsträger wieder mit jenem der Nutzniessenden übereinstimmt (fiskalische Äquivalenz). Kosten und Nutzen fallen dann bei denjenigen Personen an, die die Entscheidung über das Angebot fällen.

Damit das föderale System seine Vorteile entfalten kann, müssen bei der Aufgabenverteilung zwischen den Staatsebenen zwei Grundsätze beachtet werden:

- Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** sollen die Aufgaben auf möglichst tiefer Ebene angesiedelt werden. Nur wenn eine übergeordnete Staatsebene wie der Kanton die Aufgabe besser als die Gemeinden erbringen kann, soll sie ihm übertragen werden. Dadurch kann sich der Wettbewerb auf der untergeordneten Ebene so intensiv wie möglich entfalten.
- Nach dem **Prinzip der fiskalischen Äquivalenz** soll der Kreis der Entscheidungsträger, der Nutzniessenden und der Finanzierungsträger einer Aufgabe übereinstimmen. Damit wird verhindert, dass die Konsequenzen einer Entscheidung auf andere abgeschoben oder Leistungen durch andere finanziert werden.

Die Einhaltung der Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz soll optimale Entscheidungen bewirken und die wirtschaftliche Leistungserbringung fördern.

Entspricht eine Aufgabenverteilung diesen Grundsätzen, müssten die Aufgaben entweder ausschliesslich dem Bund, den Kantonen oder den Gemeinden zugewiesen werden. Der aufgrund wirtschaftlicher Überlegungen ideale Zustand wäre jener einer vollständig entflechteten Aufgabenverteilung. Die Realität sieht jedoch anders aus. Viele Aufgaben sind hinsichtlich der drei Dimensionen Rechtsetzung, Vollzug und Finanzierung nicht nur einer Staatsebene zugewiesen.

1.1.3 Einnahmen und Aufgaben der Gemeinden

Das kantonale Recht weist den Gemeinden Einnahmequellen zu. Im Kanton Zürich finanzieren die Gemeinden ihre Aufgabenerfüllung mit Steuern, Kausalabgaben, Entgelten und Finanzausgleichsbeiträgen. Steuern werden vorbehaltlos ohne ein konkretes Anrecht auf eine staatliche Gegenleistung erhoben. Im Kanton Zürich sind das im Wesentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen, Quellen-, Grundstückgewinn- und Personalsteuern. Sie dienen zur Finanzierung des allgemeinen Steuerhaushalts der Gemeinden. Massgebend für den Finanzausgleich sind Einkommens- und Vermögenssteuern, Gewinn- und Kapitalsteuern und die Quellensteuer.

Für bestimmte Gegenleistungen müssen Kausalabgaben in der Form von Gebühren und Beiträgen bezahlt werden. Neben Gebühren für Leistungen von Gemeindebehörden sind dies insbesondere Gebühren für bestimmte Leistungen der Gemeindebetriebe (z.B. Wasser, Abwasser, Kehricht), die aufgrund übergeordneter Gesetze verursachergerecht finanziert werden müssen. Die Gemeindebehörden legen gestützt auf die entsprechenden Rechtsgrundlagen die Gebühren fest, die in separate Haushalte fliessen und vom Steuerhaushalt zu trennen sind.

Eine Gemeinde kann in beschränktem Umfang einer eigenen Erwerbstätigkeit nachgehen. Entgelte werden dabei insbesondere im Zusammenhang mit kommunalen Elektrizitätswerken erwirtschaftet. Sie kommen dem allgemeinen Steuerhaushalt der Gemeinden zugute. Die Finanzausgleichsbeiträge werden in den Abschnitten 3.1 bis 3.6 in diesem Handbuch vorgestellt.

Die Zuordnung der Einnahmequellen auf Kanton und Gemeinden stellt nicht alle Gemeinden gleich. Folglich unterscheidet sich die Finanzausstattung zwischen den Gemeinden, so etwa zwischen Küsnacht und Hofstetten. Aufgaben werden den Gemeinden von Bund und Kanton übertragen oder aber von den Gemeinden selber gewählt. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben werden die Gemeinden durch die Gemeindeautonomie geschützt. Sie können in Bereichen, die nicht abschliessend durch übergeordnetes Recht geregelt sind, über ihre Angelegenheiten selbstständig entscheiden. So unterscheidet sich der Aufgabenumfang zwischen Gemeinden je nach Wahl der sich selber auferlegten Aufgaben und der Art der Aufgabenerfüllung. Beispielsweise haben einige Gemeinden ein Schwimmbad, andere ein Museum oder sie verzichten auf solche Angebote. Neben dem Aufgabenumfang der verschiedenen Gemeinden unterscheiden sich auch die Kosten für die Erfüllung einzelner Aufgaben. Beispielsweise gestaltet sich die Schneeräumung im höher gelegenen Bäretswil aufwendiger als in Andelfingen. Dies führt zu Unterschieden in den Kosten pro Einwohnerin und Einwohner für diese Aufgabe. Aus diesem Grund weisen die Gemeinden sowohl hinsichtlich Finanzausstattung als auch Finanzbedarf für die Erfüllung ihrer Aufgaben Unterschiede auf.

1.2 Disparitäten

1.2.1 Definition von Disparitäten

Gemeinden unterscheiden sich in verschiedenen Eigenschaften. Die Nähe zu einem See oder zu den Wirtschaftszentren sind Ausprägungen, die eine Gemeinde attraktiv machen. Eine schlechte Anbindung an den öffentlichen Verkehr oder die Lage in einer kantonalen Randregion wirken sich nachteilig auf die Anziehungskraft einer Gemeinde aus. Neben der geografischen Lage unterscheiden sich zum Beispiel auch das Steuerpotenzial, die Wirtschaftsstruktur, die Demografie oder die Bedürfnisse der Bevölkerung zwischen den Gemeinden.

Dabei können die Unterschiede zwischen den Gemeinden finanzieller oder nicht finanzieller Natur sein. Der Steuerertrag ist beispielsweise finanzieller Natur, während die geografische Lage keine finanzielle Eigenschaft ist. Finanzielle Unterschiede zwischen den Gemeinden werden als Disparitäten bezeichnet. Durch den föderalen Staatsaufbau und die Gemeindeautonomie treten zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden Disparitäten auf.

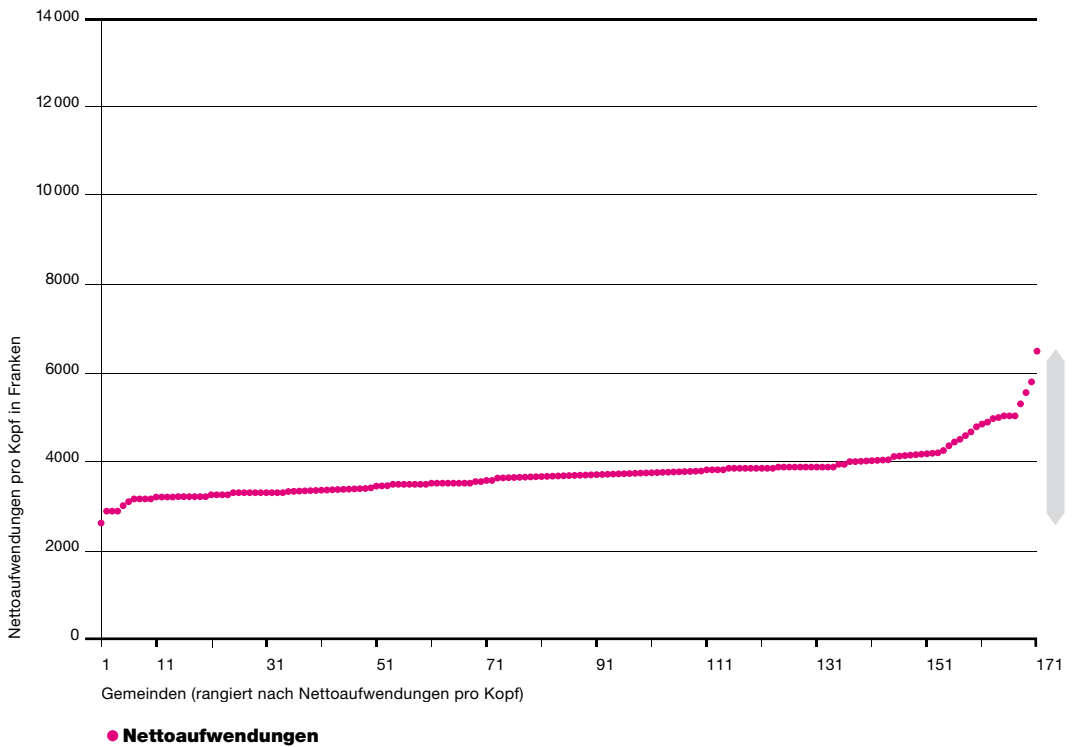
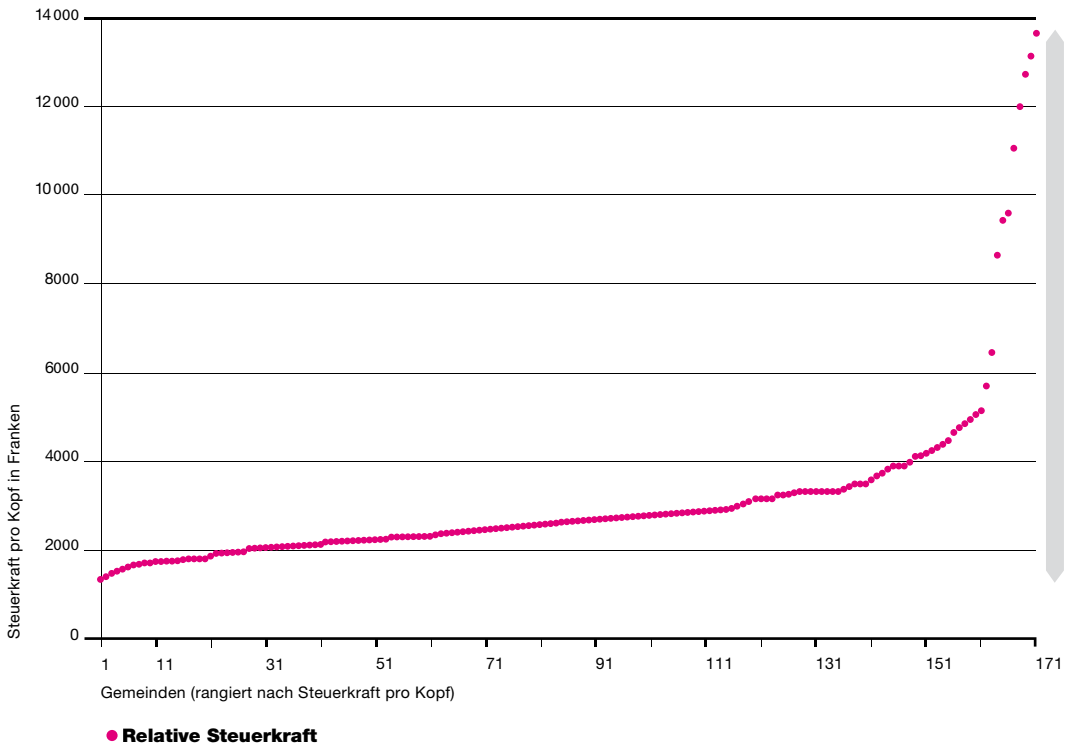
1.2.2 Einnahmen- und Ausgabendisparitäten

Gemeinden können auf der Seite der Einnahmen oder der Ausgaben finanzielle Unterschiede (Disparitäten) aufweisen. Entsprechend wird von Einnahmen- oder von Ausgabendisparitäten gesprochen. Dabei muss bei den Einnahmen unterschieden werden, ob es sich um Steuern oder um Gebühren handelt. Der Finanzausgleich betrifft ausschliesslich die Steuereinnahmen.

Auf der Einnahmenseite unterscheiden sich Gemeinden in ihren Möglichkeiten, Erträge zu generieren. Je grösser die Finanzausstattung aus steuerbarem Einkommen und Vermögen sowie aus Gewinn und Kapital ist, desto mehr Erträge können erwirtschaftet werden. Die Breite der Finanzausstattung wird als absolute Steuerkraft bezeichnet. Sie ist der Steuerertrag, der auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100 % umgerechnet wurde. Mit der Steuerkraft besteht eine vom Gemeindesteuerfuss unabhängige einheitliche Grösse zum Vergleich der Finanzausstattung der Gemeinden.

Die Verteilung der absoluten Steuerkraft pro Kopf (relative Steuerkraft) zeigt die Disparitäten zwischen den Gemeinden auf der Einnahmenseite (Abbildung 23). Die Bandbreite der Werte erstreckt sich für das Jahr 2012 von rund Fr. 1500 pro Kopf in Fischenthal bis hin zu rund Fr. 13 700 pro Kopf in Zumikon. Das Verhältnis zwischen der Gemeinde mit der tiefsten und jener mit der höchsten Steuerkraft pro Kopf ist mit 1 zu 10 gross. Die Einnahmendisparitäten im Kanton Zürich sind im Kantonsvergleich nicht die grössten, aber sie sind gross.

1 Föderalismus und Finanzausgleich



Auf der Ausgabenseite werden die Kosten anhand der Nettoaufwendungen pro Kopf erfasst (Total Nettoaufwendungen ohne Aufgabenbereich Steuern und Finanzen). Darin kommt zum Ausdruck, wie gross die Finanzierungslast ist, die in einer Gemeinde pro Einwohnerin und Einwohner zu tragen ist. Auch hier zeigt die Verteilung der Ausgaben grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden (Abbildung 24). Die Gemeinde Neerach weist mit Fr. 2600 die tiefsten Ausgaben pro Kopf aus. Die höchsten Ausgaben verzeichnet die Stadt Zürich mit Fr. 6500 pro Kopf.

Das Verhältnis der Nettoaufwendungen pro Kopf der Gemeinde mit den tiefsten Ausgaben im Vergleich zur Gemeinde mit den höchsten Ausgaben beträgt 1 zu 2,5. Für die Erfüllung ihrer Aufgaben braucht die «teuerste» Gemeinde mehr als das Doppelte der Gemeinde mit den tiefsten Pro-Kopf-Ausgaben. Diese Unterschiede sind ebenfalls gross, jedoch von viel geringerem Ausmass als auf der Einnahmenseite. Bei näherer Betrachtung der Abbildung 24 stellt man fest, dass die Zahl der Gemeinden, deren Ausgaben pro Kopf mehr als Fr. 4000 betragen, relativ klein ist. Die Mehrheit der Gemeinden hat Ausgaben zwischen Fr. 3000 und Fr. 4000 pro Kopf zu finanzieren.

Abbildung 23:

Verteilung der Gemeinden nach Steuerkraft pro Kopf (2012)

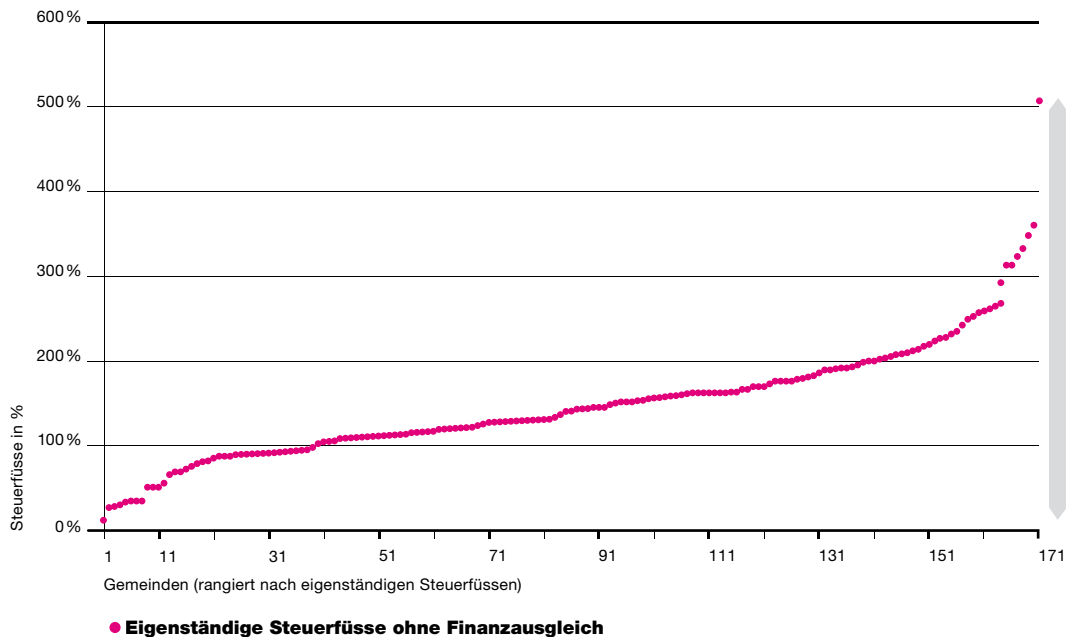
1.2.3 Steuerfussdisparitäten

Mit dem Steuerfuss bestimmt die Gemeinde, wie stark sie ihre Steuerkraft ausschöpft, um die Ausgaben zu finanzieren. Die Verteilung der sogenannten eigenständigen Steuerfüsse zeigt die Steuerfussunterschiede, wenn die Gemeinden ihre Ausgaben ohne Unterstützung des kantonalen Finanzausgleichs decken müssten (Abbildung 25).

Abbildung 24:

Verteilung der Gemeinden nach Nettoaufwendungen pro Kopf (2012)

1 Föderalismus und Finanzausgleich



Auf sich allein gestellt wäre die Steuerfussdisparität der Gemeinden sehr gross. Die Gemeinde mit der tiefsten Belastung müsste, um ihre Ausgaben zu decken, einen Steuerfuss von nur 12 % festsetzen. Die Gemeinde mit der höchsten Belastung könnte ihre Aufgabenerfüllung nur mit einem Steuerfuss von knapp über 500 % erfüllen. Das Verhältnis vom tiefsten zum höchsten Steuerfuss würde einem Verhältnis von rund 1 zu 40 entsprechen. Das würde bedeuten, dass die Steuerbelastung in einer Gemeinde dem 40-Fachen derjenigen der günstigsten Gemeinde entsprechen würde. Diese Unterschiede in der Steuerbelastung hätten vor Art. 127 Abs. 2 lit. b KV – kein erhebliches Abweichen der Steuerfüsse voneinander – keinen Bestand; zudem würde die Ausgangslage der Gemeinden im Standortwettbewerb erheblich beeinträchtigt.

Abbildung 25:
Verteilung der Gemeinden
nach Steuerfüssen ohne
Finanzausgleich (2012)

1.3 Standortwettbewerb

Der Föderalismus stellt die wettbewerbsorientierte Form der Staatsorganisation dar. Einwohnerinnen und Einwohner können gestützt auf die Niederlassungsfreiheit ihren Wohnort frei wählen. Erscheint ihnen das Preis-Leistungs-Verhältnis an einem anderen Ort besser, können sie den Wohnort dorthin verlegen. Gebietskörperschaften der mittleren und unteren Ebene, die Kantone und Gemeinden, stehen so im Wettbewerb untereinander.

Gemeinden mit einem attraktiven Leistungsangebot und günstiger Lage sind als Wohnort begehrt. Wegen des beschränkten Angebots an Wohnraum sind die Wohnkosten in diesen Gemeinden höher. Personen mit überdurchschnittlichem Einkommen können sich diesen teuren Wohnraum eher leisten als einkommensschwache. Dadurch ist das Steueraufkommen in attraktiven Gemeinden tendenziell höher, was einen tieferen Steuerfuss ermöglicht. Personen mit hohem Einkommen können durch den tiefen Steuerfuss bei progressivem Steuertarif eine Steuerersparnis realisieren und so die teuren Wohnkosten kompensieren. Der Zuzug gut situierter Personen bringt den Gemeinden neues Steueraufkommen und erhöht den Spielraum für Steuersenkungen weiter. Dadurch wird sich die Attraktivität dieser Gemeinden für gut situierte Einwohnerinnen und Einwohner zusätzlich erhöht.

Die zunehmende Attraktivität einer Gemeinde und die dadurch steigenden Wohnkosten bringen finanzschwache Haushalte in Bedrängnis. Sie haben zunehmend Mühe, sich den gewünschten Wohnraum leisten zu können. Vielen Personen mit tieferem Einkommen bleibt nur der Wegzug in eine Gemeinde mit weniger attraktivem Leistungsangebot und entsprechend günstigem Wohnraum. Mit der Konzentration der einkommensschwachen Bevölkerung in Gemeinden mit günstigem Wohnraum sinkt deren Steueraufkommen. Das erhöht den Druck, den Steuerfuss anheben zu müssen.

Mit einem föderal aufgebauten Staat in Kombination mit dem Standortwettbewerb besteht die Gefahr der räumlichen Trennung von finanzstarker und finanzschwacher Bevölkerung. Sowohl das Steueraufkommen als auch die Steuerfüsse können deshalb auseinanderdriften. Mit zunehmenden Unterschieden wächst der gesellschaftliche und politische Druck auf eine Verminderung der Unterschiede.

Unterschiede zwischen Gemeinden lassen sich am einfachsten durch Zentralisierung von Aufgaben und Einnahmenkompetenzen beim Kanton vermindern. Vorlagen zur Kantonalisierung sind häufig mehrheitsfähig. Der Föderalismus bzw. die Gemeindeautonomie geraten dadurch in Gefahr, sich auf demokratischem Weg selber abzuschaffen. Damit gingen aber auch die wirtschaftlichen Vorteile des dezentralen Staatsaufbaus verloren. Der Finanzausgleich ist eine flankierende Massnahme, mit der sich die Intensität des Standortwettbewerbs regulieren lässt.



Vorgaben und Gestaltungsprinzipien



2

Vorgaben und Gestaltungsprinzipien

Die Verfassung des Kantons Zürich enthält Vorgaben zum Finanzausgleich und zum Lastenausgleich sowie weitere Grundsätze, die es zu beachten gilt. Neben diesen rechtlichen Leitplanken gibt es Erkenntnisse aus den Wirtschaftswissenschaften, die in die Gestaltung eines modernen Finanzausgleichsmodells einfließen sollten.

2.1 Vorgaben

2.1.1 Finanzausgleich (Art. 127 KV)

Art. 127 KV Finanzausgleich

- ¹ Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher.
- ² Der Finanzausgleich:
 - a. ermöglicht den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben;
 - b. sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.
- ³ Der Finanzausgleich wird vom Kanton und den Gemeinden getragen.

Gemäss Art. 127 Abs. 1 KV stellt der Kanton den Finanzausgleich sicher. Damit hält die Verfassung fest, dass der Finanzausgleich eine kantonale Aufgabe ist. Daraus ergibt sich auch, dass den Gemeinden in Sachen Finanzausgleich keine Autonomie zukommt.

Der Finanzausgleich muss den Gemeinden ermöglichen, ihre notwendigen Aufgaben zu erfüllen. Aufgrund der Materialien zur Verfassung ist davon auszugehen, dass zu den notwendigen Gemeindeaufgaben nicht nur vom Bund oder Kanton den Gemeinden übertragene Aufgaben gehören. Auch von der Gemeinde selbst gewählte Aufgaben können notwendig sein. Welche Aufgaben als notwendige Gemeindeaufgaben gelten, ist nicht immer einfach zu bestimmen. Zu beurteilen sind dabei Art, Quantität, Qualität, Bedeutung und Dringlichkeit einer Aufgabe. Grundsätzlich kann für eine Beurteilung in Bezug auf das Leistungsangebot und die Kosten auf vergleichbare Gemeinden des Kantons zurückgegriffen werden. Zu beachten sind insbesondere die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (vgl. die Abschnitte 2.1.6 und 2.1.7).

Der Finanzausgleich soll verhindern, dass die Gemeindesteuerfüsse erheblich voneinander abweichen. Während das alte Finanzausgleichsgesetz eine quantitative Vorgabe für die anzustrebende Steuerfussdisparität kannte (§ 8 aFAG), äussern sich die Verfassung und das neue Finanzausgleichsgesetz nicht ausdrücklich dazu.

Nach Art. 127 Abs. 3 KV finanzieren der Kanton und die Gemeinden den Finanzausgleich gemeinsam. Das Finanzausgleichsgesetz setzt diese Vorgabe im Rahmen der Ressourcenabschöpfungen um, wo die finanzstarken Gemeinden zu Beiträgen verpflichtet werden.

2.1.2 Lastenausgleich (Art. 128 KV)

Art. 128 KV Lastenausgleich

- ¹ Erbringt eine Gemeinde besondere Leistungen für ein grösseres Gebiet oder trägt sie besondere Lasten, so kann das Gesetz dafür unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit eine angemessene Abgeltung vom Kanton oder von anderen Gemeinden vorsehen.
- ² Gemeinden, die Abgeltungen finanzieren oder erhalten, haben ein Mitspracherecht.

Art. 128 Abs. 1 KV wird durch den Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur umgesetzt. Seine Beiträge sind im Finanzausgleichsgesetz festgelegt.

2.1.3 Gemeindeautonomie (Art. 85 KV)

Die Gemeindeautonomie ist in der Bundesverfassung nach Massgabe des kantonalen Rechts verankert (Art. 50 Abs. 1 BV). Für die Gemeinden des Kantons Zürich ist sie in Art. 85 Abs. 1 und 2 KV geregelt. Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt.

Die Gemeindeautonomie lässt sich in die Organisations-, Aufgaben- und Finanzautonomie gliedern. Die Finanzautonomie umfasst die Einnahmen- und Ausgabenautonomie. Ein Beispiel der Einnahmenautonomie ist die Befugnis einer Gemeinde, den Steuerfuss festzulegen. Der Finanzausgleich ist eine Voraussetzung der Gemeindeautonomie, den Gemeinden kommt jedoch keine Autonomie im Finanzausgleich zu, weil der Finanzausgleich eine Aufgabe des Kantons ist (vgl. Art. 127 Abs. 1 KV).

Im Finanzausgleichsgesetz wird festgehalten, dass der Finanzausgleich die Gemeindeautonomie stärkt (§ 3 Abs. 1 lit. b FAG). Dies geschieht zur Hauptsache mit dem Ressourcenausgleich, der den Gemeinden eine grosszügige Mindestausstattung mit Ressourcen garantiert.

Im Weiteren wird die Gemeindeautonomie auch durch die Ausrichtung von Pauschalbeiträgen gestärkt, so beim:

- demografischen Sonderlastenausgleich
- geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich
- Zentrumslastenausgleich

Grundsätzlich wird mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz die Gemeindeautonomie umfassender verwirklicht, als dies im alten Finanzausgleichsgesetz mit dem Steuerfussausgleich möglich war. Einzig beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim befristeten Übergangsausgleich haben sich Elemente des Steuerfussausgleichs erhalten, die auf den effektiven Ausgaben basieren. Bis auf den Kulturlastenausgleich der Städte Zürich und Winterthur werden die Beiträge zudem zweckfrei gesprochen. Die Gemeinden können autonom entscheiden, wofür sie die Mittel verwenden.

2.1.4 Gesetzmässigkeit (Art 122 Abs. 2 KV)

Nach der Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) ist das Recht die Grundlage und Schranke staatlichen Handelns. In diesem Sinne ist der Grundsatz der Gesetzmässigkeit in der Bundes- und in der Kantonsverfassung identisch geregelt (Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 2 Abs. 1 KV). Für die Steuern ist das Gesetzmässigkeitsprinzip in Art. 164 Abs. 1 lit. d BV und Art. 125 KV speziell festgehalten. Für den Haushalt von Kanton und Gemeinden ist die Gesetzmässigkeit schliesslich in Art. 122 Abs. 2 KV und § 165 GG i.V.m. § 2 FHG niedergelegt.

Sollte beispielsweise bei einer Gemeindeaufgabe die erforderliche Rechtsgrundlage fehlen, werden die damit verbundenen Ausgaben nicht vom Finanzausgleich getragen. Umgekehrt müssen alle Regelungen des Finanzausgleichs den Anforderungen des Legalitätsprinzips genügen.

2.1.5 Subsidiaritätsprinzip (Art. 97 Abs. 1 KV)

Das Subsidiaritätsprinzip im Verhältnis von Kanton und Gemeinden ist in Art. 97 Abs. 1 KV (Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden) niedergelegt. Die Gemeinden nehmen öffentliche Aufgaben selber wahr, wenn sie diese ebenso zweckmässig oder besser erfüllen können als der Kanton. Der Grundsatz richtet sich in erster Linie an den kantonalen Gesetzgeber. Zu beachten ist, dass bei Übernahme einer Aufgabe durch eine Gemeinde die Aufgabenwahrnehmung nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht der Gemeinde ist.

Damit die Gemeinden die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahrnehmen können, stattet der Finanzausgleich sie mit den notwendigen Mitteln aus.

2.1.6 Sparsamkeit (Art. 122 Abs. 2 KV)

Bei der Sparsamkeit handelt es sich um einen Haushaltsgrundsatz, der in Art. 122 Abs. 2 KV sowie § 165 GG i.V.m. § 6 Satz 1 FHG geregelt ist. Ausgabenbedürfnisse sind auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen. Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen (§ 165 GG i.V.m. § 6 Satz 2 FHG).

Wenn eine Gemeinde gegen den Grundsatz der Sparsamkeit verstösst, stehen ihr keine Finanzausgleichsbeiträge zu.

2.1.7 Wirtschaftlichkeit (Art. 122 Abs. 2 KV)

Bei der Wirtschaftlichkeit handelt es sich ebenfalls um einen Haushaltsgrundsatz, der in Art. 122 Abs. 2 KV und § 165 GG i.V.m. § 7 FHG geregelt ist. Für jedes Vorhaben ist jene Variante zu wählen, die bei gegebener Zielsetzung die wirtschaftlich günstigste Lösung gewährleistet.

Wie die Sparsamkeit ist auch die Wirtschaftlichkeit für den Finanzausgleich von zentraler Bedeutung. Denn wenn bestimmte Ausgaben oder Aufwendungen gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit verstossen, werden sie durch den Finanzausgleich nicht ausgeglichen, da die Gemeinde diese Aufwendungen beeinflussen kann (§ 2 Abs. 2 FAG).

2.1.8 Wirksamkeit (Art. 95 Abs. 2 KV)

Bei der Wirksamkeit handelt es sich um einen Grundsatz des New Public Managements. § 3 Abs. 1 lit. a FAG spricht von der wirksamen Verwendung der Mittel. Die Wirksamkeit ist in der Verfassung in Art. 95 Abs. 2 KV niedergelegt. Danach stellen Kanton und Gemeinden sicher, dass die öffentlichen Aufgaben wirkungsvoll, wirtschaftlich, nachhaltig und von der geeigneten Trägerschaft erfüllt werden.

Wirksamkeit (Effektivität) bedeutet, dass die mit einer Gemeindeaufgabe – bzw. mit deren Erfüllung in Form von Leistungen (Output) – zu erzielenden Wirkungen (Outcome) in einem bestimmten Jahr auch tatsächlich erreicht worden sind. Wenn sich Hinweise ergeben, dass dies nicht der Fall ist, ist die Aufgabenerfüllung mangelhaft oder sogar nutzlos. Der Kanton kann dies bei den Gemeinden nicht unterstützen. Gemäss § 4 Abs. 3 FAG wirken sich Mängel in der Wirksamkeit auf die Finanzausgleichsbeiträge aus.

Andererseits ist auch der Kanton verpflichtet, dass der Finanzausgleich wirksam ist. Die mit dem Finanzausgleich verbundenen Wirkungen sind in Art. 127 Abs. 2 KV festgelegt und bestehen darin, dass die Gemeinden gestützt auf den Finanzausgleich ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können und die Steuerfussdisparität zwischen den Gemeinden nicht erheblich ist. Die Wirksamkeit des Finanzausgleichs hinsichtlich dieser beiden Ziele wird periodisch in einem Wirksamkeitsbericht zuhanden des Kantonsrates untersucht.

2.1.9 Nachhaltigkeit (Art. 6 und 95 Abs. 2 KV)

Die Nachhaltigkeit findet ihre Grundlagen in Art. 6 und 95 Abs. 2 KV. Als nachhaltig wird eine Nutzung natürlicher Ressourcen bezeichnet, die nur so weit geht, als diese sich wieder erneuern. Ziel ist die Erhaltung des Grundbestands, indem nur die Erträge aus dem Grundbestand verbraucht werden.

Die Nachhaltigkeit ist beim Finanzausgleich insbesondere mit Bezug auf die Finanzierung zu berücksichtigen, sodass der Kanton und finanzstarke Gemeinden ihre eigenen Aufgaben und jene im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich auf Dauer erfüllen können.

2.1.10 Spannungsverhältnis zwischen den einzelnen Vorgaben

Die angeführten Vorgaben und Prinzipien der Kantonsverfassung stehen miteinander in einem Spannungsverhältnis. Für jede einzelne Regelung und für jedes einzelne Prinzip ist zu ermitteln, welche Interessen dadurch geschützt werden (vgl. Art. 2 Abs. 2 KV: öffentliche Interessen). Wenn es dabei zu Interessenkonflikten kommt, sind für eine gesetzgeberische Lösung oder eine konkrete Anwendung die sich widerstrebenden Interessen vom Gesetzgeber oder von der Verwaltung gegeneinander abzuwägen.

Gemäss Art. 127 Abs. 3 KV wird der Finanzausgleich durch Kanton und Gemeinden finanziert. Nach §§ 14 ff. FAG werden die finanzstarken Gemeinden im Rahmen des Ressourcenausgleichs zur Finanzierung herangezogen. Mit den Abschöpfungen werden gleichzeitig die tiefen Gemeindesteuerfüsse der finanzstarken Gemeinden angehoben, wodurch nach Art. 127 Abs. 2 lit. b KV die Steuerfussdisparität gemindert wird. Art. 127 Abs. 2 lit. b und Abs. 3 KV verfolgen somit sich ergänzende Ziele. Gleichzeitig ist aber bei den Abschöpfungen darauf zu achten, dass der Grundsatz der Gemeindeautonomie nicht verletzt wird und die finanzstarken Gemeinden mit den Abschöpfungen nicht zu stark belastet werden.

Bei den finanzschwachen Gemeinden wird durch die Beiträge des Finanzausgleichs die Gemeindeautonomie überhaupt erst ermöglicht. Das schliesst jedoch nicht aus, dass solche Gemeinden nach dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 97 Abs. 1 KV) verpflichtet sind, weiterhin alle zumutbaren Massnahmen zu ergreifen, um die Hilfe des Kantons möglichst tief zu halten oder überhaupt zu vermeiden. In Übereinstimmung mit diesem Grundsatz verlangt § 37 Abs. 2 FAG im Rahmen des Übergangsausgleichs, dass eine Gemeinde zumutbare, eigene Anstrengungen unternimmt, um die gegenwärtige und künftige Steuerbelastung zu senken. Zu diesen Anstrengungen gehören insbesondere die Zusammenarbeit oder der Zusammenschluss mit anderen Gemeinden.

2.2 Gestaltungsprinzipien

2.2.1 Fiskalische Äquivalenz

Nach dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz (vgl. Art. 43a Abs. 2 und 3 BV) müssen in Bezug auf eine öffentliche Aufgabe die Kreise der Entscheidungsträger, Nutzniessenden und der Finanzierungsträger übereinstimmen. Damit wird erreicht, dass das Ergebnis der Bereitstellung öffentlicher Güter effizient ist, dass also die Wünsche (Präferenzen) und Kosten im Lot bleiben.

Der Föderalismus bzw. die Gemeindeautonomie können ihre Vorteile nur entfalten, wenn das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz eingehalten wird. Dieses Prinzip ist verletzt, wenn die Gemeinden die Höhe der Finanzausgleichsbeiträge beeinflussen können. Aus diesem Grund dürfen nur nicht beeinflussbare (durch äussere Umstände) verursachte Disparitäten ausgeglichen werden, nicht aber endogen (durch Gemeindeentscheide) verursachte.

2.2.2 Ausgleich von exogenen Disparitäten

Exogen (durch äussere Umstände) verursachte Disparitäten sind insbesondere Unterschiede in der Steuerkraft und Unterschiede bezüglich der Kosten der Aufgaben, die die Gemeinden zwingend erfüllen müssen. Diese sind im Interesse eines gerechten und fairen Wettbewerbs zwischen den Gemeinden zu vermindern. Damit kann auch der Tendenz zur räumlichen Konzentration von reicher Bevölkerung einerseits und armer Bevölkerung andererseits entgegengetreten werden.

Dieser Grundsatz kommt im Finanzausgleichsgesetz in § 2 Abs. 2 FAG zum Tragen, wo festgehalten wird, dass nur jene Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinde ausgeglichen werden, die diese nicht beeinflussen können.

2.2.3 Unterscheidung von Einnahmen- und Ausgabendisparitäten

Ausgleichsinstrumente, die gleichzeitig sowohl Disparitäten auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite korrigieren, sind zu meiden, weil eine Erfolgskontrolle erheblich erschwert wird.

2.2.4 Ein Instrument je Disparität

Versucht man, die verschiedenen nicht beeinflussbaren Unterschiede zwischen den Gemeinden mit einem einzigen Instrument zu korrigieren, entsteht ein undurchschaubarer Mischindex, mit dem sich in der Regel keines der angestrebten Ziele erreichen lässt. Deshalb ist es sinnvoll, mehrere Finanzausgleichsinstrumente zu verwenden, die je ein eigenes Ausgleichsziel anstreben. Dies sorgt für grösstmögliche Transparenz in Bezug auf Wirkungen und Nebenwirkungen des Finanzausgleichs und ermöglicht dadurch gezielte Korrekturen.

Dieser Grundsatz wird im Finanzausgleichsgesetz durch die Auffächerung des alten Steuerfussausgleichs auf die neuen Instrumente des demografischen, geografisch-topografischen und individuellen Sonderlastenausgleichs erreicht.

2.2.5 Ausgleich nach Massgabe der Disparitäten

Um mit den im Finanzausgleich eingesetzten Mitteln eine möglichst gute Ausgleichswirkung zu erzielen, müssen die Mittel nach Massgabe der auftretenden exogenen Disparitäten eingesetzt werden. Treten beispielsweise bei den Einnahmen im Vergleich zu den Ausgaben wesentlich grössere exogene Disparitäten auf, so sind für deren Korrektur tendenziell mehr finanzielle Mittel einzusetzen als für den Abbau ausgabenseitiger Unterschiede. Hierzu ist eine Analyse der finanziellen Unterschiede der Gemeinden notwendig, um auf dieser Grundlage die einzelnen Instrumente des Finanzausgleichs auszugestalten.

Weil der Finanzausgleich mit administrativem Aufwand verbunden ist, muss er sich auf die Angleichung der wesentlichen Disparitäten konzentrieren. Sie müssen wesentlich sein und in Verwaltungsbereichen auftreten, die sich finanziell massgeblich auswirken.

2.2.6 Gemeindeautonomie

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach Art. 85 Abs. 1 KV regeln die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Das kantonale Recht gewährt ihnen möglichst weiten Handlungsspielraum. Über Autonomie verfügt eine Gemeinde in jenen Sachbereichen, die der Kanton nicht abschliessend ordnet (vgl. BGE 128 I 3 E. 2a S. 8; BGE 122 I 279 E. 8b S. 290).

Die Autonomie in jenen Aufgabenbereichen, die den Gemeinden zugewiesen sind, ist ein wichtiger Vorteil des Föderalismus. Sie ist eine Voraussetzung für die effiziente Erfüllung der Aufgaben durch die Gemeinden. Der Abbau der finanziellen Unterschiede durch ein Finanzausgleichsinstrument darf die Gemeindeautonomie nicht einschränken.

Gemeindeautonomie bedeutet im Zusammenhang mit dem Finanzausgleich insbesondere Finanzautonomie. Die Finanzautonomie ist dann bestmöglich gewahrt, wenn eine Gemeinde bereits aufgrund ihrer eigenen Einnahmen (Steuern und Kausalabgaben) über ausreichend Mittel verfügt, um ihre notwendigen Aufgaben ohne jede weitere finanzielle Unterstützung seitens des Kantons wahrzunehmen. Bei vielen Gemeinden im Kanton Zürich sind diese Voraussetzungen jedoch nicht gegeben. Sie sind auf Beiträge aus dem Finanzausgleich angewiesen.

2.2.7 Gleichbehandlung der Gemeinden

Nach Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Unter diese Bestimmung fallen auch die Gemeinden: Der Kanton ist gehalten, seine Gemeinden gleich zu behandeln.

Jede Gemeinde stellt eigentlich einen Sonderfall dar. Jede Gemeinde hat eigene Vor- und Nachteile, die einen Einfluss auf die Erfüllung ihrer Aufgaben haben. Eine allgemeine Einzelfallprüfung durch den Kanton als Grundlage für den gesamten Finanzausgleich ist aber nicht sinnvoll. Dies wäre sehr aufwendig und würde die Gefahr der Willkür in sich bergen. Es ist daher wichtig, dass die Finanzausgleichsinstrumente so gestaltet sind, dass sie auf alle Gemeinden angewendet werden können. Die Sonderfälle in bestimmten Aufgabenbereichen sind von den Gemeinden selbst geltend zu machen, da sie diesbezüglich über die besseren Informationen verfügen.

2.2.8 Horizontale und vertikale Finanzierung des Ressourcenausgleichs

Nicht nur die Mittelverwendung (Beiträge an finanzschwache Gemeinden), sondern auch die Finanzierung des Finanzausgleichs durch die finanzstarken Gemeinden hat eine Ausgleichswirkung. Dieser horizontale Finanzausgleich hebt die Steuerfüsse der finanzierenden Gemeinden an. Der vertikale Finanzierungsanteil des Kantons wird durch den allgemeinen Kantonshaushalt gedeckt. Hauptsächlich wird dieser durch Einkommens- und Vermögens- bzw. Gewinn- und Kapitalsteuern finanziert. Auch dies führt zur Umverteilung finanzieller Mittel von reichen zu armen Gemeinden. Finanzstarke Gemeinden leisten pro Einwohnerin oder Einwohner einen höheren Beitrag an die Finanzierung kantonaler Aufgaben und damit auch an die vertikale Finanzierung des Finanzausgleichs.

Die horizontale Finanzierung durch den Ressourcenausgleich hat den Vorteil, dass mit den Abschöpfungen die Steuerfüsse finanzstarker Gemeinden angehoben werden, wodurch die Steuerfussdifferenzen zwischen den Gemeinden verkleinert werden. Wollte man dieselbe Wirkung mit einer vertikalen Finanzierung erreichen, müssten beträchtlich mehr kantonale Mittel eingesetzt werden.

2.2.9 Flexibilität bei Einnahmen- und Aufgabenverschiebungen

Die Gestaltung des Finanzausgleichs hängt stark von der Aufgaben- und Einnahmenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ab. Je mehr Aufgaben und Einnahmen beim Kanton konzentriert sind, desto geringer ist die Bedeutung des Finanzausgleichs und umgekehrt. Die Gestaltung des Finanzausgleichs fällt zudem leichter, wenn den Gemeinden Aufgaben übertragen werden, die ähnliche Pro-Kopf-Ausgaben verursachen.

Bei der Zuteilung der Einnahmequellen (insbesondere Steuern) an die Gemeinden sind jene Einnahmemöglichkeiten zu bevorzugen, die möglichst regelmässig anfallen und deren Erträge zwischen den Gemeinden kleine Unterschiede aufweisen. Da sich die Aufgaben- und Einnahmenverteilung im Zeitverlauf ändern kann, muss das Finanzausgleichssystem angemessen darauf reagieren. Dies ist im Rahmen des Wirksamkeitsberichts zu prüfen.

2.2.10 Einfachheit, Transparenz und Planbarkeit

Je einfacher und transparenter ein Finanzausgleichssystem ist, desto besser werden dessen Wirkungen und Nebenwirkungen sichtbar. Einfachheit, Transparenz und insbesondere Planbarkeit sind für den Kanton und die Gemeinden wichtige Eigenschaften. Sie erleichtern die Erfolgskontrolle. Allfällige Korrekturen können rasch umgesetzt werden.



Instrumente des Finanzausgleichs



3

Instrumente des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich umfasst den Ressourcenausgleich, den demografischen, den geografisch-topografischen und den individuellen Sonderlastenausgleich sowie den Zentrumslastenausgleich. Der Ressourcenausgleich vermindert Unterschiede bei den Einnahmen, die Lastenausgleichsinstrumente nicht beeinflussbare Unterschiede bei den Ausgaben.

3.1 Übersicht

Der Finanzausgleich des Kantons Zürich umfasst folgende sechs Instrumente:

- Ressourcenausgleich mit Zuschüssen und Abschöpfungen
- demografischer Sonderlastenausgleich
- geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich
- individueller Sonderlastenausgleich
- Zentrumslastenausgleich
- Übergangsausgleich (befristet bis 2017)

Der Ressourcenausgleich vermindert Disparitäten auf der Einnahmenseite (Abbildung 26). Auf der Ausgabenseite vermindern die Lastenausgleichsinstrumente durch die Gemeinden nicht selbst beeinflussbare Unterschiede zwischen den Gemeinden.

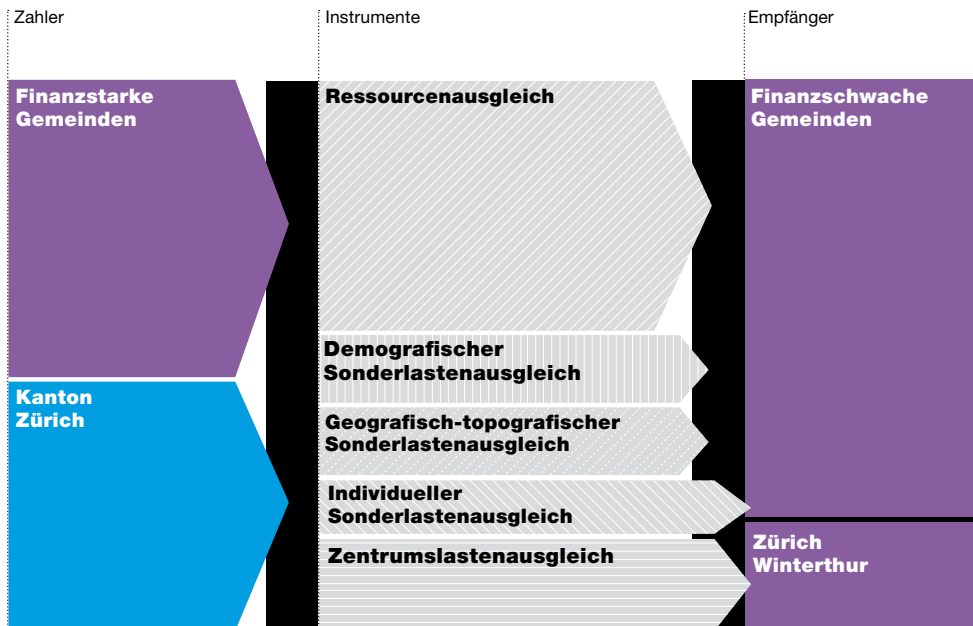


Abbildung 26:
Übersicht über die
Instrumente

3.2 Ressourcen- ausgleich

3.2.1 Ausgangslage

Auf der Einnahmenseite unterscheiden sich Gemeinden in ihren Möglichkeiten, Erträge zu generieren. Je grösser die Finanzausstattung aus steuerbarem Einkommen und Vermögen sowie aus Gewinn und Kapital ist, desto mehr Erträge können erwirtschaftet werden. Die Breite der Finanzausstattung wird als absolute Steuerkraft bezeichnet. Sie ist der Steuerertrag, der auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100 % umgerechnet wurde. Mit der Steuerkraft besteht eine vom Gemeindesteuerfuss unabhängige einheitliche Grösse zum Vergleich der Finanzausstattung der Gemeinden. Der Regierungsrat qualifiziert die Steuerkraft als exogene Grösse, die durch die Gemeinden grundsätzlich nicht beeinflussbar ist.

Die Verteilung der Steuerkraft pro Kopf (relative Steuerkraft) zeigt die Einnahmendisparitäten zwischen den Gemeinden (Abbildung 27). Die Bandbreite der Werte für das Jahr 2012 erstreckt sich von rund Fr. 1500 pro Kopf in Fischenthal bis hin zu rund Fr. 13 700 pro Kopf in Zumikon. Das Verhältnis zwischen der Gemeinde mit der höchsten und jener mit der tiefsten Steuerkraft pro Kopf beträgt 1 zu 10. Die Einkommensdisparitäten im Kanton Zürich sind im Kantonsvergleich relativ gross.

Abbildung 27:
Verteilung der Gemeinden
nach Steuerkraft pro
Kopf (2012)

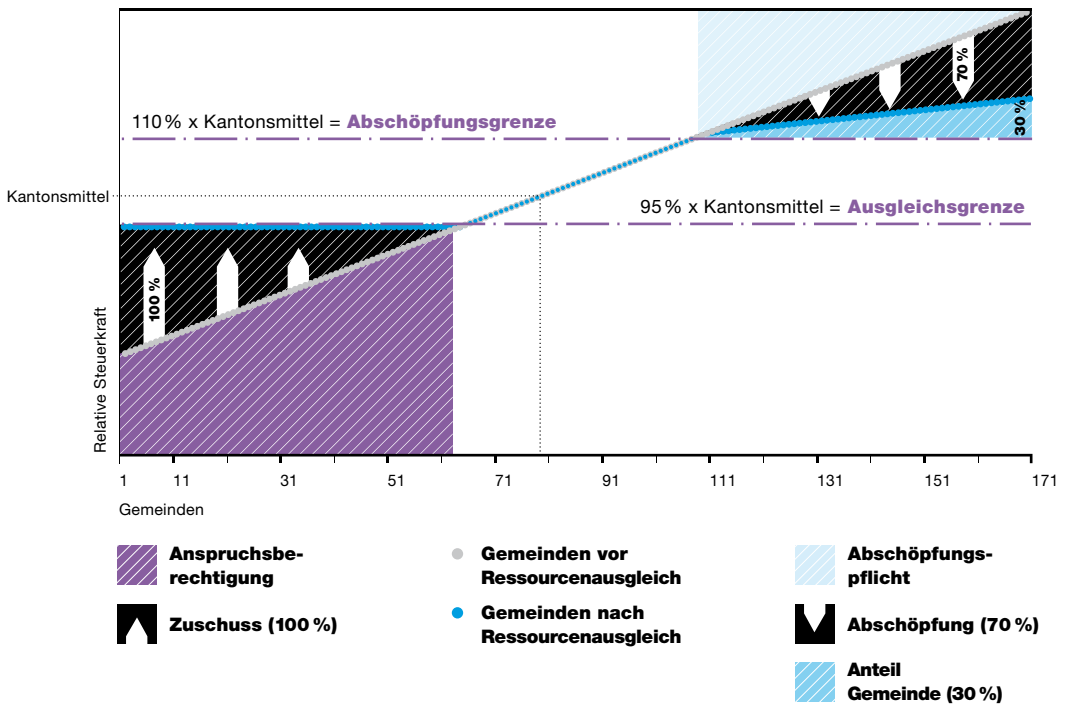
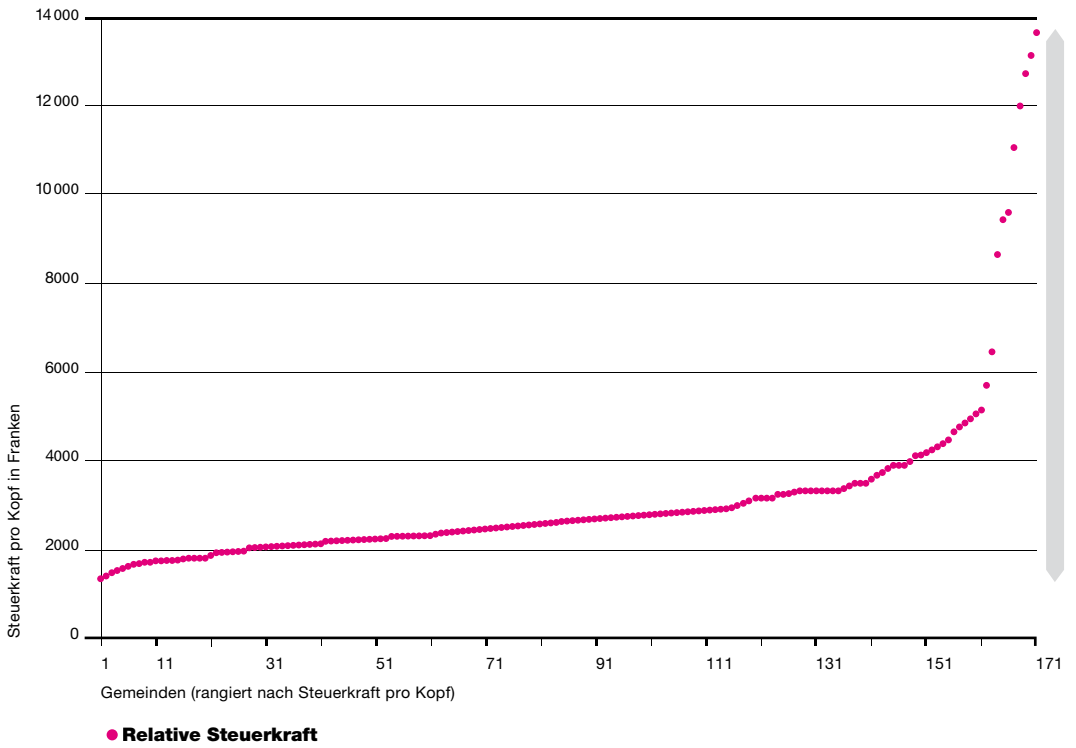
3.2.2 Zweck

Der Ressourcenausgleich bezweckt die Verminderung der Unterschiede zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Gemeinden. Zudem stellt er sicher, dass die Gemeinden mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden, um ihre Aufgaben selbstständig wahrzunehmen (§ 10 Abs. 1 FAG).

3.2.3 Funktionsweise

Der Ressourcenausgleich umfasst Ressourcenzuschüsse an finanzschwache Gemeinden und Ressourcenabschöpfungen bei finanzstarken Gemeinden (Abbildung 28). Ressourcenschwachen Gemeinden werden Mittel zugeschossen, damit sie ihre notwendigen Aufgaben erfüllen und ihre Gesamtsteuerfüsse senken können. Bei finanzstarken Gemeinden hingegen werden Mittel abgeschöpft, sodass sie zur Finanzierung des Finanzausgleichs beitragen und ihren Gesamtsteuerfuss anheben müssen.

Abbildung 28:
Funktionsweise des
Ressourcenausgleichs



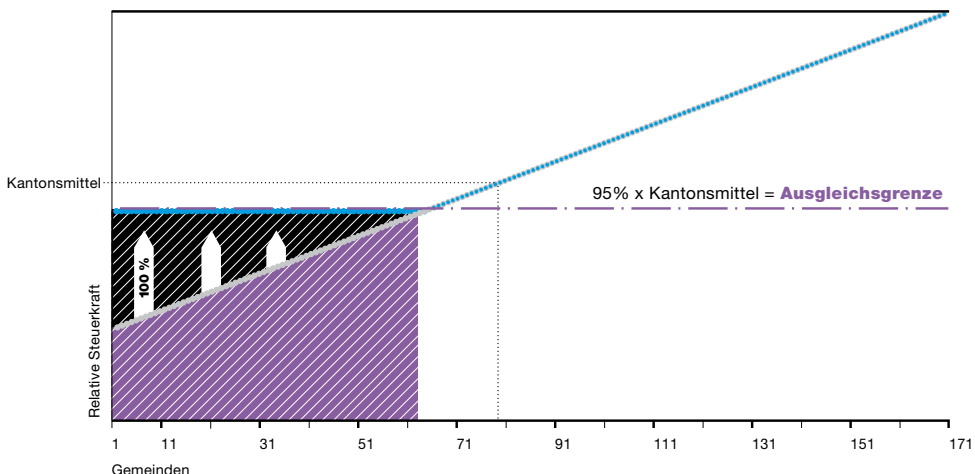
3.2.4 Ressourcenzuschüsse

3.2.4.1 Zweck

Der Ressourcenausgleich stellt sicher, dass die finanzschwachen Gemeinden mit Ressourcen (Steuerkraft und Ressourcenausgleich) ausgestattet werden, damit sie ihre notwendigen Aufgaben erfüllen können. Finanzschwache Gemeinden können dadurch ihren Gesamtsteuerfuss auf eine vertretbare Höhe senken.

3.2.4.2 Funktionsweise

Die Ressourcenzuschüsse ergänzen die relative Steuerkraft, sofern diese weniger als 95 % des Kantonsmittels (Ausgleichsgrenze) beträgt (Abbildung 29). Zugeschossen wird die fehlende Steuerkraft zur Ausgleichsgrenze, multipliziert mit der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie dem Gesamtsteuerfuss im Bemessungsjahr. Die Ausgleichsgrenze bezieht sich auf das Kantonsmittel ohne die Stadt Zürich.



Die Ressourcenzuschüsse werden zweckfrei ausgerichtet. Das bedeutet, dass die Gemeinden frei entscheiden, wofür sie die Mittel einsetzen möchten. Dies stärkt die Gemeindeautonomie.

 **Anspruchsbechtigung**

 **Zuschuss (100 %)**

3.2.4.3 Berechtigung

Anspruch auf Ressourcenzuschüsse haben finanzschwache Gemeinden. Als finanzschwach gelten Gemeinden, deren relative Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze von 95 % des Kantonsmittels liegt. Neben den politischen Gemeinden haben auch Schulgemeinden einen Anspruch auf einen Anteil an den Ressourcenzuschüssen.

● **Gemeinden vor Ressourcenzuschüssen**

● **Gemeinden nach Ressourcenzuschüssen**

Abbildung 29:
Funktionsweise der
Ressourcenzuschüsse

3.2.4.4 Bemessung

Die Höhe des Ressourcenzuschusses hängt vom Unterschied zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und der Ausgleichsgrenze ab und ist proportional zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner sowie zum Gesamtsteuerfuss. Bemessungsjahr des Ressourcenausgleichs ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr. Massgebend ist die Formel 1:

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

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

Legende

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

Formel 1':
Ressourcenzuschuss an
politische Gemeinden
(§§ 10–13 FAG)

Die Zuschussgrenze wird nicht als fester Wert festgelegt. Um der dynamischen Entwicklung der Steuerkraft gerecht zu werden, bezieht sie sich auf das Kantonsmittel der Steuerkraft. Bei der Berechnung des Kantonsmittels wird die Steuerkraft der Stadt Zürich nicht mitberücksichtigt, da sie einen dominanten Einfluss auf das Kantonsmittel hätte. Zudem hängt die Steuerkraft der Stadt Zürich wesentlich von der Ertragslage der juristischen Personen ab. Diese schwankt stärker als diejenige der Privatpersonen. Wird bei der Ermittlung der durchschnittlichen relativen Steuerkraft als Referenzwert die Steuerkraft der Stadt Zürich nicht berücksichtigt, so sorgt dies im Interesse aller Gemeinden für einen stabileren Ressourcenausgleich.

¹ Die Formelnummerierung bezieht sich auf die Nummerierung in FAG und FAV.

3 Instrumente des Finanzausgleichs

Berechnungsbeispiel Ressourcenzuschuss

| | | |
|---|---|----------------------|
| Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr 2012 (ohne Stadt Zürich) | | 3503 Fr. |
| Ausgleichsgrenze | $95\% \times 3503 \text{ Fr.} =$ | 3329 Fr. |
| Relative Steuerkraft der politischen Gemeinde im Bemessungsjahr 2012 | | 1511 Fr. |
| Einfacher relativer Zuschuss | $3329 \text{ Fr.} - 1511 \text{ Fr.} =$ | 1817 Fr. |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde am 31.12. des Bemessungsjahres 2012 | | 2330 EW |
| Einfacher absoluter Zuschuss | $1817 \text{ Fr.} \times 2330 =$ | 4 233 261 Fr. |
| Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde im Bemessungsjahr 2012 | | 122 % |
| Ressourcenzuschuss an die politische Gemeinde im Ausgleichsjahr 2014 | $4 233 260 \text{ Fr.} \times 122\% =$ | 5 164 578 Fr. |

Die Zuschussgrenze von 95 % des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft ist das Ergebnis einer politischen Entscheidung. Im Vergleich zu Finanzausgleichssystemen anderer Kantone ist die Zuschussgrenze grosszügig gewählt. Die Mindestausstattung soll es allen Gemeinden erlauben, ihre notwendigen Aufgaben mit einem moderaten Steuerfuss wahrzunehmen. Im Jahr 2014 betrug die Mindestausstattung rund Fr. 3300 pro Kopf. Wenn sie mit einem Steuerfuss von 122 % ausgeschöpft wird, erhält die Gemeinde Einnahmen von über Fr. 4000 pro Kopf aus allgemeinen Steuern und Ressourcenausgleich. Bei Nettoaufwendungen zwischen Fr. 3000 bis 4000 sollte diese Mindestausstattung es erlauben, dass die Gemeinden ihre notwendigen Aufgaben mit einer vertretbaren Steuerbelastung finanzieren können.

Abbildung 30:

Berechnungsbeispiel für den Ressourcenzuschuss (Fischenthal)

Die Berücksichtigung des Gesamtsteuerfusses der Gemeinde bei der Bemessung der Zuschüsse hat einen Einfluss auf die Höhe der Beiträge. Modellrechnungen haben gezeigt, dass finanzschwache Gemeinden ohne Berücksichtigung des Steuerfusses sehr hohe Steuerfüsse erheben müssten. Der Kanton hätte sich dadurch dem Vorwurf ausgesetzt, die Steuerfussdisparitäten nicht genügend zu vermindern bzw. Mittel an Gemeinden zu verteilen, die sie gar nicht nötig hätten. Ohne jeden Bezug zum Steuerfuss lassen sich diese Anforderungen an den Finanzausgleich nicht erfüllen.

Durch die Berücksichtigung der Steuerfüsse bei der Bemessung der Ressourcenzuschüsse können die Gemeinden Einfluss auf die Höhe der Beiträge nehmen. Je höher der Steuerfuss festgesetzt wird, desto höher ist der Ressourcenzuschuss. Dieser grundsätzlich falsche Anreiz wird aber dadurch geschwächt, dass die kommunalen Steuerzahler einen Steuerfuss in gleicher Höhe finanzieren müssen. Steuerzahlende, die bereits mit einem hohen Steuerfuss belastet sind, werden einer weiteren Erhöhung des Steuerfusses kaum zustimmen, nur um vom Kanton höhere Beiträge zu erhalten. Es wird im Rahmen des Wirksamkeitsberichts notwendig sein, diese Annahme zu überprüfen.

Durch die Anbindung des Ressourcenzuschusses an den Steuerfuss wird ferner erreicht, dass sich das Ausgleichsvolumen flexibel an Veränderungen der Aufgabenverteilung anpasst. Werden zusätzliche Aufgaben von den Gemeinden wahrgenommen, steigen tendenziell deren Steuerfüsse. Mit steigendem Steuerfuss werden auch die Ressourcenzuschüsse höher, was zu einer grösseren Ausgleichswirkung führt. Somit reagieren die Ressourcenzuschüsse automatisch richtig auf Veränderungen der Aufgabenverteilung.

Der Anteil der Schulgemeinden am Ressourcenzuschuss der politischen Gemeinde wird nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinde zum Gesamtsteuerfuss der Gemeinde bemessen. Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde, wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt. Massgebend ist die Formel 2:

Der Anteil einer Schulgemeinde u am Ressourcenzuschuss Z einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$Z_{u;t} = Z_{i;t} \times (SF_{u;t-2} / GSF_{i;t-2}) \times (SKA_{u;t-2} / SKA_{i;t-2})$$

Legende

| | |
|---------------|---|
| $GSF_{i;t-2}$ | Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und c FAG) |
| $SF_{u;t-2}$ | Steuerfuss der Schulgemeinde u im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b FAG) |
| $SKA_{i;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und f FAG) |
| $SKA_{u;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde u auf dem Gebiet der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und f FAG) |
| $Z_{i;t}$ | Ressourcenzuschuss an die politische Gemeinde i im Bemessungsjahr t (§ 8 lit. a FAG) |

Formel 2:
Anteil von Schulgemeinden am Ressourcenzuschuss (§ 11 Abs. 2 und § 12 Abs. 2 FAG)

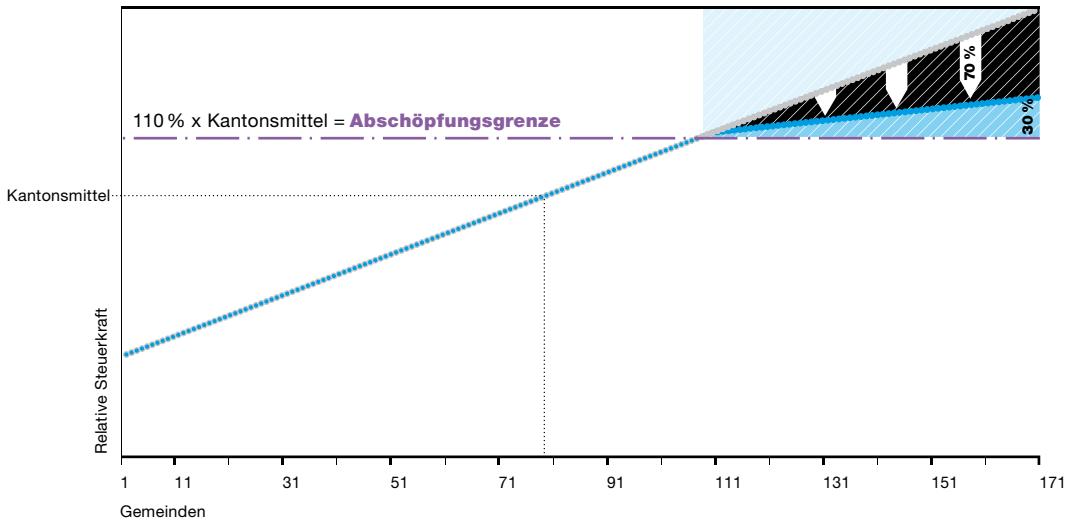
3.2.5 Ressourcenabschöpfungen

3.2.5.1 Zweck

Mit den Ressourcenabschöpfungen werden zum einen die Steuerfüsse der finanzstarken Gemeinden angehoben. Die Beschränkung der Steuerfüsse nach unten ist notwendig, um das in der Verfassung vorgegebene Ziel der Minderung der Steuerfussdisparität umzusetzen. Zum anderen tragen die Ressourcenabschöpfungen zur Finanzierung des Finanzausgleichs bei. Dabei dienen die Abschöpfungen nicht nur der Finanzierung der Ressourcenzuschüsse, sondern auch der Finanzierung des gesamten Finanzausgleichs (§ 2 Abs. 3 FAG).

3.2.5.2 Funktionsweise

Die Ressourcenabschöpfungen führen bei ressourcenstarken Gemeinden überdurchschnittliche Ressourcen ab (Abbildung 31). Abgeschöpft werden 70% des Überhangs über der Abschöpfungsgrenze. Die Abschöpfungsgrenze bezieht sich wiederum auf das Kantonsmittel ohne die Stadt Zürich.



3.2.5.3 Verpflichtung

Die Ressourcenabschöpfung erfolgt bei denjenigen politischen Gemeinden, deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 10% übersteigt (Abschöpfungsgrenze). Die Stadt Zürich hat aufgrund ihrer hohen Steuerkraft eine Abschöpfung zu leisten. Die Besonderheit bei der Bemessung liegt darin, dass beim Kantonsmittel der relativen Steuerkraft die Werte der Stadt Zürich nicht berücksichtigt werden. Die Abschöpfung der Stadt Zürich wird mit dem Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich verrechnet. Die Schulgemeinden beteiligen sich anteilmässig an der Ressourcenabschöpfung.

3.2.5.4 Bemessung

Die Höhe der Ressourcenabschöpfung hängt vom Unterschied zwischen der relativen Steuerkraft der Gemeinde und der Abschöpfungsgrenze ab und ist proportional zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, zum Abschöpfungssatz von 70% sowie zum Steuerfussindex (§ 15 Abs. 1 FAG). Massgebend ist die Formel 3:






-  **Abschöpfungspflicht**
-  **Abschöpfung (70%)**
-  **Anteil Gemeinde (30%)**
-  **Gemeinden vor Ressourcenabschöpfungen**
-  **Gemeinden nach Ressourcenabschöpfungen**

Abbildung 31:
Funktionsweise der Ressourcenabschöpfungen

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

$$A_{i;t} = (\text{SKR}_{i;t-2} - \text{SKR}_{\text{KM};t-2} \times 110\%) \times 70\% \times E_{i;t-2} \times (\text{GSF}_{\text{KM};t-2} / \text{GSF}_{\text{KM};-2})$$

Legende

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

Formel 3:
Ressourcenabschöpfung
bei politischen Gemeinden
(§§ 14–16 FAG)

Der Abschöpfungssatz von 70 % wirkt wie eine implizite Steuerfussuntergrenze. Wenn eine Gemeinde im Abschöpfungsbereich einen tieferen Steuerfuss erhebt, dann muss sie für jeden zusätzlichen Franken an Steuerkraft mehr an Ressourcenabschöpfung abliefern als sie selber an Steuern einnimmt. Setzt beispielsweise eine Gemeinde ihren Steuerfuss auf 65 % fest, dann nimmt sie pro zusätzlichem Franken Steuerkraft 65 Rappen an Steuern ein. Die Ressourcenabschöpfung pro Franken über der Abschöpfungsgrenze beträgt bei einem Abschöpfungssatz von 70 % 70 Rappen. Folglich nimmt die Gemeinde für einen Franken zusätzliche Steuerkraft 65 Rappen ein, muss aber 70 Rappen Abschöpfung leisten. Sie erleidet also auf jeden Franken Steuerkraft über der Abschöpfungsgrenze 5 Rappen Verlust. Steuerfüsse unter 70 % lohnen sich deshalb finanziell nicht. Diese implizite Begrenzung der Steuerfüsse nach unten ist notwendig, um den räumlichen Konzentrationsprozess von reichen und armen Gemeinden zu begrenzen und um die finanziellen Unterschiede ausreichend zu kompensieren.

Bei der Ressourcenabschöpfung wird der Steuerfussindex als Faktor mitberücksichtigt. Der Steuerfussindex ist das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden im Bemessungsjahr geteilt durch denselben Wert aus dem Jahr 2010. Mit der Berücksichtigung des Steuerfussindexes wird sichergestellt, dass die Ressourcenabschöpfungen auf Veränderungen in der Aufgabenverteilung reagieren. Werden Aufgaben vom Kanton auf die Gemeinden verlagert, steigen die Gemeindesteuerfüsse. Durch den höheren Steuerfuss wird die Steuerkraft vermehrt ausgeschöpft, wodurch die finanziellen Unterschiede zwischen den Gemeinden in absoluten Frankenbeträgen zunehmen. Durch die höheren Steuerfüsse steigt aber auch das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse und somit der Steuerfussindex. Somit passen sich die Ressourcenabschöpfungen den gestiegenen finanziellen Unterschieden an.

3 Instrumente des Finanzausgleichs

Berechnungsbeispiel Ressourcenabschöpfung

| | | |
|--|---------------------------|-----------------------|
| Relative Steuerkraft der politischen Gemeinde im Bemessungsjahr 2012 | | 4940 Fr. |
| Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr 2012 (ohne Stadt Zürich) | | 3503 Fr. |
| Abschöpfungsgrenze | 110 % x 3503 Fr. = | 3853 Fr. |
| Überhang über Abschöpfungsgrenze | 4940 Fr. - 3853 Fr. = | 1087 Fr. |
| Einfache relative Abschöpfung | 70 % x 1087 Fr. = | 761 Fr. |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde am 31.12. des Bemessungsjahres 2012 | | 19 252 EW |
| Einfache absolute Abschöpfung | 761 Fr. x 19 252 = | 14 644 804 Fr. |
| Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr 2012 | | 99.14 % |
| Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Jahr vor Inkraftsetzung des Gesetzes | | 100.87 % |
| Steuerfussindex | 99.14 % / 100.87 % = | 0.9828 |
| Ressourcenabschöpfung bei der politischen Gemeinde im Ausgleichsjahr 2014 | 14 644 804 Fr. x 0.9828 = | 14 393 634 Fr. |

Abbildung 32:
Berechnungsbeispiel
Ressourcenabschöpfung
(Horgen)

Der Anteil der Schulgemeinden wird nach dem Verhältnis des Steuerfusses der Schulgemeinde zum Gesamtsteuerfuss der Gemeinde bemessen. Umfasst eine Schulgemeinde nicht das ganze Gebiet der politischen Gemeinde, wird zusätzlich das Verhältnis der absoluten Steuerkraft der Schulgemeinde auf dem Gebiet der politischen Gemeinde zur absoluten Steuerkraft der politischen Gemeinde berücksichtigt. Massgebend ist die Formel 4:

Der Anteil einer Schulgemeinde u an der Ressourcenabschöpfung A einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t:

$$A_{u;t} = A_{i;t} \times (SF_{u;t-2} / GSF_{i;t-2}) \times (SKA_{u;t-2} / SKA_{i;t-2})$$

Legende

| | |
|---------------|---|
| $A_{i;t}$ | Ressourcenabschöpfung bei der politischen Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a FAG) |
| $GSF_{i;t-2}$ | Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und c FAG) |
| $SF_{u;t-2}$ | Steuerfuss der Schulgemeinde u im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b FAG) |
| $SKA_{i;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und f FAG) |
| $SKA_{u;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der Schulgemeinde u auf dem Gebiet der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b und f FAG) |

Formel 4:
Anteil von Schulgemeinden an der Ressourcenabschöpfung (§ 14 Abs. 2 und § 15 Abs. 2 FAG)

3.2.6 Wirkung und Kosten

Durch den Ressourcenausgleich verkleinert sich die Bandbreite der Steuerfüsse auf 70 % bis 350 % (Abbildung 33). Die verbleibende Steuerfussdisparität beträgt somit 280 %.

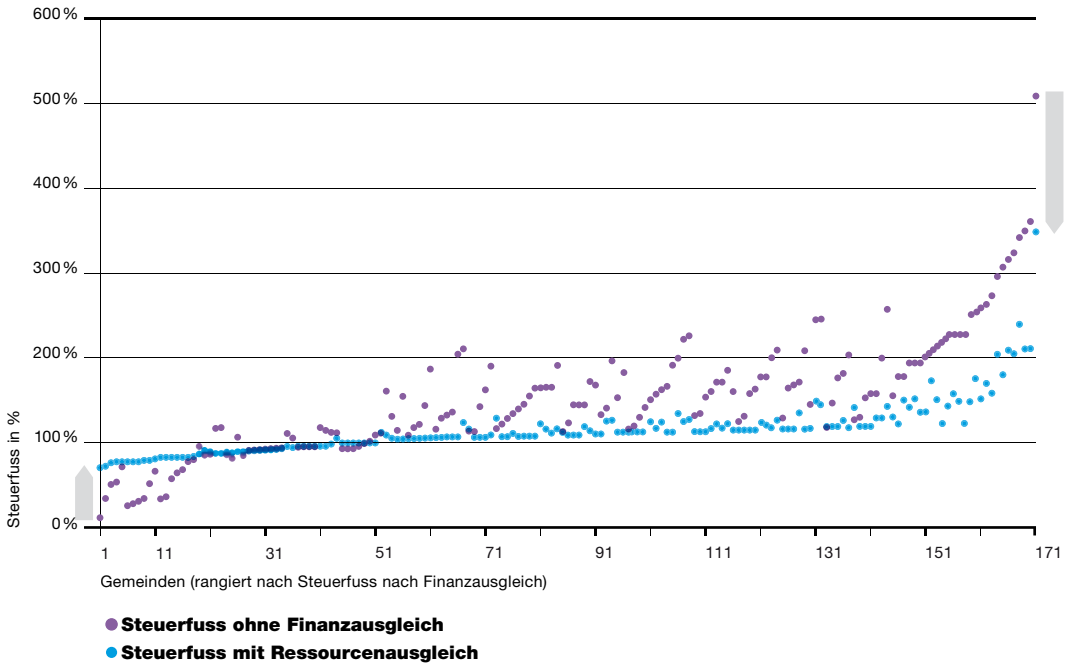


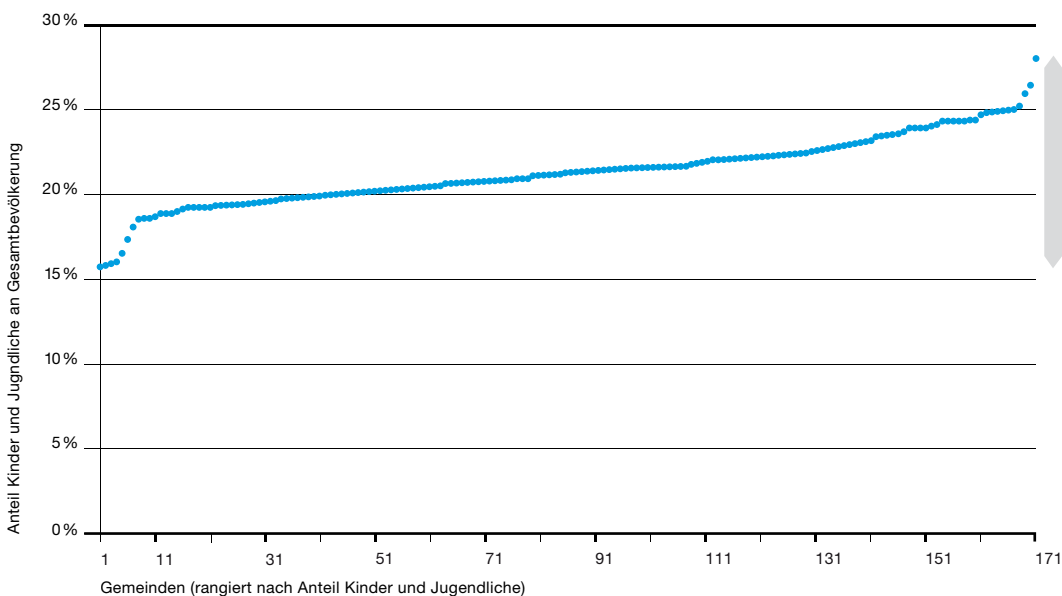
Abbildung 33:
Steuerfüsse ohne und
mit Ressourcenausgleich
(2012)

Im Jahr 2014 wurden 610 Mio. Franken an Ressourcenzuschüssen ausbezahlt. Die ressourcenstarken Gemeinden mussten insgesamt 671 Mio. Franken an Abschöpfungen an den Kantonshaushalt abliefern. Der Umfang der Abschöpfungen bei den finanzstarken Gemeinden ohne die Stadt Zürich beträgt rund 400 Mio. Franken. Die neuesten Zahlen sind auf www.fianzausgleich.zh.ch zu finden.

3.3 Demografischer Sonderlastenausgleich

3.3.1 Ausgangslage

Der Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 20 Jahren an der gesamten Bevölkerung unterscheidet sich zwischen den Gemeinden zum Teil deutlich (Abbildung 34). In der Stadt Zürich betrug der Anteil der Kinder und Jugendlichen an der gesamten Bevölkerung im Jahr 2012 unter 16,3%. Der höchste Wert wurde für Hofstetten mit 27,7% ermittelt.



● Anteil Kinder und Jugendliche an der gesamten Bevölkerung

Für die Altersgruppe der Kinder und Jugendlichen erbringen die Gemeinden Leistungen im Vorschulalter, im Rahmen der Volksschule und des 10. Schuljahrs sowie im Bereich Jugendhilfe. Für sie wird ein grosser Teil des Gemeindebudgets beansprucht. Kleine Gemeinden wenden zum Teil bis zur Hälfte ihres Budgets im Bereich der Bildung auf. Dieser Aufgabenbereich ist somit relevant für die gesamte Steuerbelastung einer Gemeinde. Zwischen den Gemeinden bestehen Unterschiede, die auf die Belastung der Steuerzahlenden durch einen unterschiedlichen Anteil der Kinder und Jugendlichen zurückgeht.

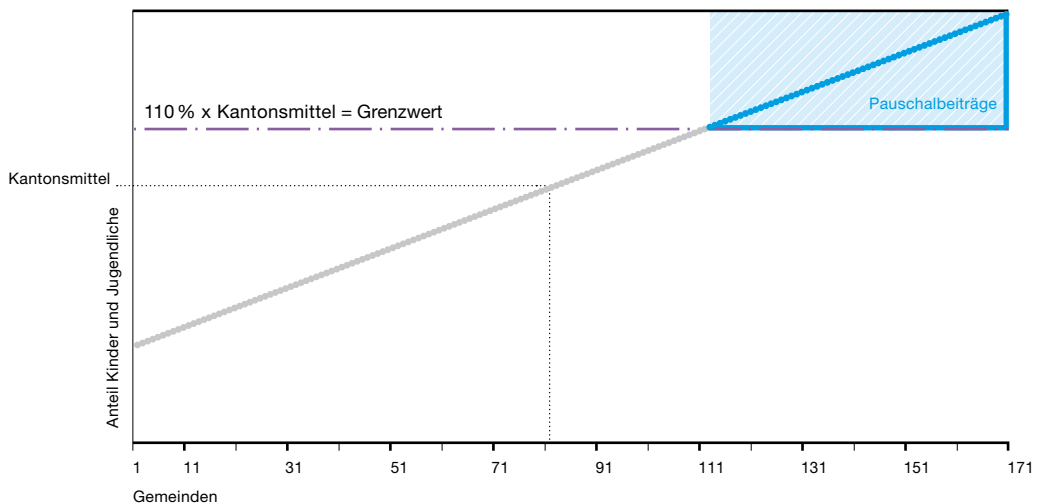
Abbildung 34:
Anteil Kinder und Jugendliche an der gesamten Bevölkerung (2012)

3.3.2 Zweck

Der demografische Sonderlastenausgleich deckt exogen bedingten Mehraufwand als Folge eines hohen Anteils der Kinder und Jugendlichen an der Einwohnerschaft ab.

3.3.3 Funktionsweise

Mit dem demografischen Sonderlastenausgleich wird eine Sonderlast ausgeglichen, wenn der Anteil der Kinder und Jugendlichen einer Gemeinde das 1,1-Fache des kantonalen Durchschnitts (ohne Stadt Zürich) übersteigt (Abbildung 35). Für jede zusätzliche Person über diesem Grenzwert gewährt der Kanton der politischen Gemeinde eine Pauschale von Fr. 12 000 (§ 19 Abs. 1 FAG). Der Betrag wird jährlich der Teuerung angepasst.



● **Gemeinden ohne Anspruch auf demografischen SLA**

● **Gemeinden mit Anspruch auf demografischen SLA**

■ **Anspruchsberechtigung**

Abbildung 35:
Funktionsweise des demografischen Sonderlastenausgleichs

3.3.4 Berechtigung

Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden, in denen der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren an der Gesamtzahl der Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde das Kantonsmittel um das 1,1-Fache übersteigt (Anspruchsgrenze). Die Werte der Stadt Zürich werden nicht berücksichtigt.

Keinen Anspruch hat eine politische Gemeinde, deren Gesamtsteuerfuss tiefer als das 0,75-Fache des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse ist, auch wenn sie die Voraussetzungen hinsichtlich der definierten Sonderbelastung erfüllen würde. Die Gemeinde muss also aufgrund ihrer gesamten Finanzlage auch auf die entsprechenden Mittel angewiesen sein.

Schulgemeinden haben gegenüber den politischen Gemeinden Anspruch auf Beteiligung an den Ausgleichszahlungen.

3.3.5 Bemessung

Für jede Person unter 20 Jahren, die sich über der Anspruchsgrenze befindet, wird ein pauschaler Beitrag ausgerichtet. Die Pauschale von Fr. 12 000 wird jährlich der Teuerung angepasst. Die Bemessungsgrundlage für die jährliche Indexierung ergibt sich aus § 7 FAG. Bemessungsjahr ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr (§ 19 Abs. 5 FAG).

Die indexierte Pauschale von Fr. 12 000 (§ 19 Abs. 1 FAG) entspricht etwa den durchschnittlichen Kosten, die im Kanton Zürich für eine Person unter 20 Jahren anfallen. Sie deckt grundsätzlich die besonderen Belastungen in folgenden Aufgaben der funktionalen Gliederung:

- Bildung, ohne «Bildungswesen Übriges»
- Schulgesundheitsdienst
- Jugend, Kinder- und Jugendheime, Kinderkrippen

Die Quote der Personen unter 20 Jahren, das heisst die Anzahl Personen unter 20 Jahren geteilt durch die Zahl aller Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde, ist die Kennzahl, die für die Sonderlasten in diesem Aufgabenbereich gewählt wurde. Um Verzerrungen zu vermeiden, wird das Kantonsmittel ohne die Werte der Stadt Zürich berechnet. Massgebend ist die Formel 5a:

Der volle Beitrag B_v des demografischen Sonderlastenausgleichs an eine politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{vi;t} = [(P_{-20i;t-2} / E_{i;t-2}) - (P_{-20K;t-2} / E_{K;t-2}) \times 110\%] \times E_{i;t-2} \times PP_0 \times (I_{t-2} / I_{-2})$$

Legende

| | |
|------------------|---|
| B_{it} | Voller Beitrag an die politische Gemeinde i für den demografischen Sonderlastenausgleich im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a FAG) |
| $E_{i;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e FAG) |
| $E_{K;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ohne Stadt Zürich im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e FAG) |
| $GSF_{i;t-2}$ | Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und c FAG) |
| $GSF_{KM,1;t-2}$ | Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und d FAG) |
| I_{t-2} | Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des Bemessungsjahres $t-2$ (§ 8 lit. b und § 7 FAG) |
| I_{-2} | Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des zweiten Jahres vor Inkraftsetzung dieses Gesetzes (§ 7 FAG) |
| PP_0 | Pauschale pro Einwohnerin oder Einwohner unter 20 Jahren im Jahr der Inkraftsetzung dieses Gesetzes (§ 19 Abs. 1 FAG) |
| $P_{-20i;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (Personen) unter 20 Jahren der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e FAG) |
| $P_{-20K;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (Personen) unter 20 Jahren des Kantons ohne Stadt Zürich im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e FAG) |
| S_{ut-2} | Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde im Schuljahr, das im Bemessungsjahr $t-2$ beginnt (§ 8 lit. b FAG) |

Formel 5a:
Voller Beitrag des demografischen Sonderlastenausgleichs (§§ 17–19 FAG)

Sonderlasten gehen tendenziell einher mit einer hohen Steuerbelastung. Kann eine Gemeinde trotz Sonderlasten einen relativ tiefen Steuerfuss erheben, weist sie in anderen Aufgabenbereichen günstige Bedingungen, sogenannte Minderlasten, auf. Bei der Bemessung der Beiträge werden die Sonderlasten nicht mit den Minderlasten zur Nettosonderlast verrechnet. Gemeinden mit Minderlasten kann jedoch zugemutet werden, dass sie einen Teil ihrer Sonderlasten selber finanzieren. Entsprechend wird der Beitrag bei einem tiefen Steuerfuss gekürzt.

Politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss kleiner als das 1,3-Fache, aber grösser als das 0,75-Fache des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag gemäss Formel 5b:

Der gekürzte Beitrag B_g des demografischen Sonderlastenausgleichs an eine politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{gi;t} = B_{vi;t} - B_{vi;t} \times (GSF_{KM,t-2} \times 1,3 - GSF_{i,t-2}) / (GSF_{KM,t-2} \times 0,55)$$

Formel 5b:
Gekürzter Beitrag des demografischen Sonderlastenausgleichs (§ 19 Abs. 3 FAG)

Vgl. für Legende Formel 5a

3 Instrumente des Finanzausgleichs

Berechnungsbeispiel demografischer Sonderlastenausgleichsbeitrag

| | | |
|--|--|---------------------|
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren am 31.12.2012 | | 596 EW |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner am 31.12.2012 | | 2330 EW |
| Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren am 31.12.2012 | $596 / 2330 =$ | 25.579 % |
| <hr/> | | |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren des Kantons (ohne Stadt Zürich) am 31.12.2012 | | 213 000 EW |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons (ohne Stadt Zürich) am 31.12.2012 | | 1 026 168 EW |
| Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung des Kantons am 31.12.2012 | $213\,004 / 1\,026\,168 =$ | 20.757 % |
| Anspruchsgrenze | $1.1 \times 20.757 \% =$ | 22.833 % |
| Überhang über Anspruchsgrenze | $25.579 \% - 22.833 \% =$ | 2.746 % |
| <hr/> | | |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner am 31.12. des Bemessungsjahres | | 2330 EW |
| Anzahl ausgleichsberechtigter Personen | $2.746 \% \times 2330 =$ | 63.992 EW |
| Teuerungsindexierte Personenpauschale | $12\,000 \text{ Fr.} \times 103.0 / 104.2 =$ | 11 862 Fr. |
| Voller Beitrag für den demografischen Sonderlastenausgleich im Jahr 2012 | $11\,862 \text{ Fr.} \times 63.992 =$ | 759 064 Fr. |
| <hr/> | | |
| Kürzung des demografischen Sonderlastenausgleichs (§ 18 Abs. 2, § 19 Abs. 3 nFAG) | | |
| Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr 2012 | | 99.14 % |
| Gesamtsteuerfuss im Bemessungsjahr 2012 | | 122.00 % |
| Anteil der Kürzung | $(99.14 \% \times 1.3 - 122 \%) / (99.14 \% \times 55 \%) =$ | 12.62 % |
| Kürzungsbetrag | $12.62 \% \times 759\,064 \text{ Fr.} =$ | 95 803 Fr. |
| Gekürzter Beitrag für den demografischen Sonderlastenausgleich im Jahr 2014 | $750\,064 \text{ Fr.} - 95\,803 \text{ Fr.} =$ | 663 261 Fr. |

Abbildung 36:
Berechnungsbeispiel
demografischer
Sonderlastenausgleichs-
beitrag (Fiscenthal)

Die politische Gemeinde beteiligt die Schulgemeinden am demografischen Sonderlastenausgleich gemäss dem Verhältnis der Zahl der Schülerinnen und Schüler der Schulgemeinde zur Zahl der Personen unter 20 Jahren der politischen Gemeinde. Massgebend ist die Formel 5c:

Der Anteil der Schulgemeinde $BA_{u,i}$ am Beitrag des demografischen Sonderlastenausgleichs an die politische Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$BA_{u,i;t} = B_{i;t} \times (S_{u;t-2} / P_{-20i;t-2})$$

Formel 5c:

Anteil der Schulgemeinden
am demografischen
Sonderlastenausgleich
(§ 19 Abs. 4 FAG)

Vgl. für Legende
Formel 5a

§ 21 FAV Zahl der Schülerinnen und Schüler

¹ Massgebend für die Zahl der Schülerinnen und Schüler einer Schulgemeinde gemäss § 19 Abs. 4 FAG ist das Schuljahr, das im Bemessungsjahr beginnt.

² Umfasst eine Schulgemeinde mehrere politische Gemeinden, wird die Zahl der Schülerinnen und Schüler nach dem Wohnsitz in den einzelnen politischen Gemeinden bestimmt.

³ Für den Anteil der Schulgemeinden in Formel 5c im Anhang 1 zum Finanzausgleichsgesetz sind nur die Schülerinnen und Schüler mit Wohnsitz in der politischen Gemeinde zu berücksichtigen. Anspruchsberechtigt sind die Schulgemeinden auf dem Gebiet der politischen Gemeinde.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler (S) wird nach dem Schuljahr bemessen, das im Bemessungsjahr (t-2) beginnt. Die Daten richten sich nach den Erhebungen der Bildungsstatistik (BISTA) der Bildungsdirektion. Die öffentliche Volksschule besteht aus der Kindergartenstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe (§ 4 VSG). Zu den Schülerinnen und Schülern der öffentlichen Volksschule gehören gemäss VSG auch die Sonderschülerinnen und Sonderschüler.

Die Zahl der Schülerinnen und Schüler wird durch die Bildungsstatistik mit einem dezentralen Meldesystem erhoben. Dabei sind Schulverwaltungen, Schulsekretariate oder Lehrpersonen für die Meldungen der Schülerzahlen verantwortlich. Entsprechend sind diese Daten von statistischer Qualität. Das heisst, die Zahlen erlauben in der Tendenz richtige Aussagen, können aber einzelne fehlerhafte Werte enthalten. Aus diesem Grund werden die Daten nicht verfügt, sondern auf der Basis der Bildungsstatistik wird den Gemeinden ein Vorschlag unterbreitet. Es steht den politischen Gemeinden und den Schulgemeinden frei, sich einvernehmlich auf eine andere Schülerzahl zu einigen und die entsprechenden Beiträge unmittelbar an die Schulgemeinde weiterzuleiten.

In diesem Zusammenhang ist auf eine Besonderheit für Schülerinnen und Schüler, die ein Gymnasium besuchen, hinzuweisen: Für im Kanton Zürich wohnhafte Schülerinnen und Schüler, die die 1. und 2. Klasse einer kantonalen Mittelschule im Anschluss an die 6. Klasse der Primar-

schule absolvieren, leisten die zuständigen Gemeinden einen Beitrag an die Ausbildungskosten. Der Beitrag ist für die Schülerinnen und Schüler geschuldet, deren Zahl 5 % der Gesamtzahl der in einer Gemeinde wohnhaften Schülerinnen und Schüler des 7. und 8. Schuljahrs übersteigt. In der Zahl der Schülerinnen und Schüler gemäss § 19 Abs. 4 FAG ($S_{u,t-2}$; Formel 5c) ist die Zahl derjenigen Schülerinnen und Schüler nicht enthalten, die die 1. und 2. Klasse einer kantonalen Mittelschule im Anschluss an die 6. Klasse der Primarschule absolvieren. Dies bedeutet im Ergebnis, dass der Beitrag für die Mittelschule bei der politischen Gemeinde bleibt.

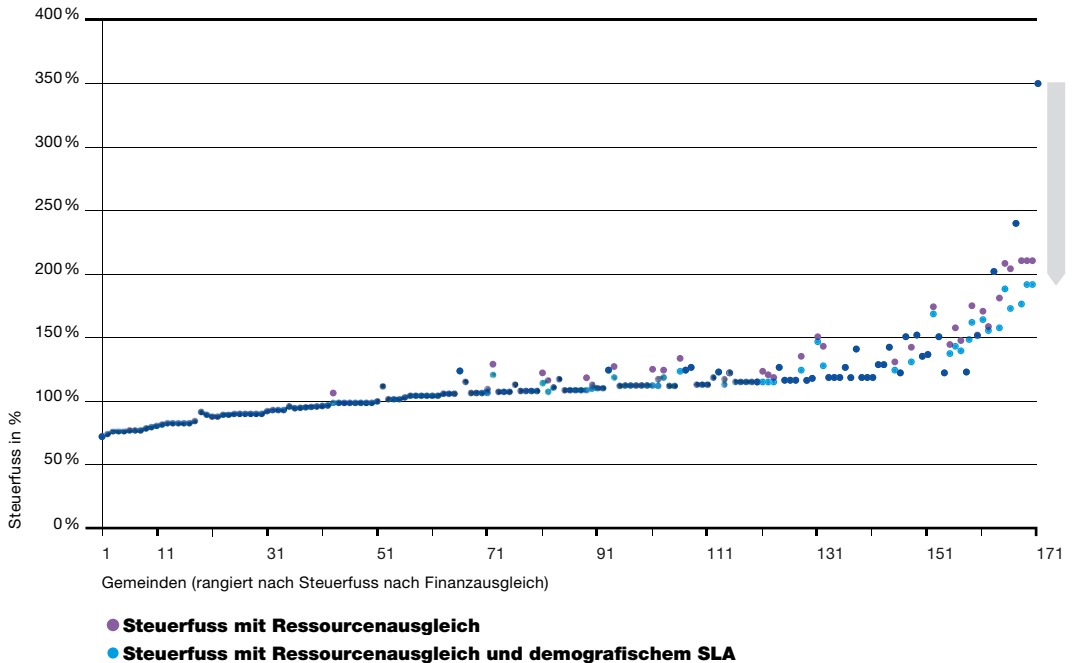
Schulgemeinden können sich ganz oder teilweise über das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden erstrecken. Im Finanzausgleich massgebend ist die Zahl der Schülerinnen und Schüler, die Wohnsitz in den politischen Gemeinden haben, auf die sich das Gebiet der Schulgemeinde erstreckt.

Abbildung 37:
Steuerfüsse ohne und
mit demografischem
Sonderlastenausgleich
(2012)

3.3.6 Wirkung und Kosten

Mit dem demografischen Sonderlastenausgleich werden rund 50 Gemeinden mit einem hohen Anteil an Kindern und Jugendlichen gezielt entlastet. Dies erlaubt den Gemeinden mit hohen Belastungen in diesem Bereich, die Steuerfüsse etwas zu senken (Abbildung 37).

Im Jahr 2012 wurden 12,0 Mio. Franken an demografischen Sonderlastenausgleichsbeiträgen ausbezahlt. Im Jahr 2013 sind es 11,5 Mio. Franken. Diese rückläufige Entwicklung folgt einem Trend, der schon seit einigen Jahren zu beobachten ist. Auf der einen Seite sinkt der Anteil der Kinder und Jugendlichen in den ehemals ländlichen Gebieten des Kantons durch die zunehmende Urbanisierung. Auf der anderen Seite führt die Verjüngung um das Seebecken zu einem Anstieg des Anteils an Kindern und Jugendlichen in diesen Bezirken. Insgesamt nehmen die Unterschiede im Anteil an Kindern und Jugendlichen im ganzen Kanton immer weiter ab. Dies zeigt sich im Volumen des demografischen Sonderlastenausgleichs, das immer weiter zurückgeht. Die neuesten Zahlen sind auf www.finanzausgleich.zh.ch zu finden.



3.4 Geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich

3.4.1 Ausgangslage

In der Vernehmlassung zum Finanzausgleichsgesetz war das Instrument des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs nicht vorgesehen. Modellrechnungen aber zeigten, dass in den Randregionen des Kantons einzelne Gemeinden hohe Steuerfüsse erheben müssen. Aus den Antworten zur Vernehmlassung wurde schliesslich ersichtlich, dass ein Instrument zur Verminderung von Belastungen der Siedlungsstruktur und der topografischen Verhältnisse einem grossen Bedürfnis entspricht. Mit dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sollen gezielt die Gemeinden in den Randregionen des Kantons entlastet werden.

Aufgrund der Rückmeldungen im Rahmen der Vernehmlassung und der Anregungen des Gemeindepräsidentenverbandes wurde deshalb der geografisch-topografische Lastenausgleich geschaffen. Die zugrunde

liegenden Abklärungen lehnen sich unter anderem an die Erwägungen bei der Ausgestaltung des Finanzausgleichs des Bundes an. Dessen Kriterien liessen sich jedoch nicht ohne Anpassungen an die Verhältnisse des Kantons Zürich übertragen. So musste beispielsweise der Anteil Wohnbevölkerung über 800 Höhenmeter als Kriterium fallen gelassen werden, weil diese Höhenlage im Kanton Zürich nur in einzelnen Gemeinden besiedelt ist. Um zu bestimmen, welche Faktoren auch für den Kanton Zürich brauchbar sind, musste eine eingehendere Analyse vorgenommen werden.

Statistische Untersuchungen identifizierten die Bevölkerungsdichte und den Anteil an steiler Fläche als aussagekräftige Grössen zur Erklärung der Pro-Kopf-Ausgaben. Verschiedene Modellrechnungen ergaben Hinweise, wie dieses Instrument ausgestaltet werden könnte, um die gewünschte Entlastungswirkung zu erreichen. Dabei wurde auch festgestellt, dass nur dann eine gezielte Entlastung erreicht wird, wenn die Anspruchsberechtigung an gewisse Schwellenwerte geknüpft wird.

3.4.2 Zweck

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse aus.

3.4.3 Funktionsweise

Geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich erhalten Gemeinden, die entweder eine tiefe Bevölkerungsdichte oder einen hohen Anteil steiler Fläche aufweisen (Abbildung 38). Die Beiträge werden anhand einer Formel bemessen: Je tiefer die Bevölkerungsdichte und je höher der Anteil steiler Gemeindefläche an der gesamten Fläche, desto höher ist der Beitrag pro Kopf der Bevölkerung.



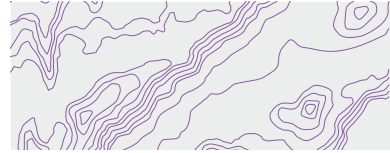
Dichte Besiedelung



Flache topografische Verhältnisse



Dünne Besiedelung



Schwierige topografische Verhältnisse

Abbildung 38:
Schematische Darstellung
des geografisch-
topografischen
Sonderlastenausgleichs

3.4.4 Berechtigung

Anspruchsberechtigt am geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sind politische Gemeinden, deren Bevölkerungsdichte weniger als 150 Personen pro Quadratkilometer beträgt oder bei denen mehr als 15 % des Gemeindegebiets eine Hangneigung von über 35 % aufweisen (Steigungsindex). Wenn mindestens eines der beiden Kriterien erfüllt ist, dann besteht ein Anspruch auf einen Beitrag.

Keinen Anspruch hat eine politische Gemeinde, deren Gesamtsteuerfuss tiefer als das 0,75-Fache des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse ist, auch wenn sie die Voraussetzungen hinsichtlich der definierten Sonderbelastung erfüllen würde. Eine Gemeinde muss also aufgrund ihrer gesamten Finanzlage auf die Ausgleichsmittel angewiesen sein.

3.4.5 Bemessung

Die Beitragshöhe ist direkt proportional zum Steigungsindex und zur Einwohnerzahl der Gemeinde und umgekehrt proportional zu ihrer Bevölkerungsdichte. Der Beitrag wird jährlich der Teuerung angepasst (§ 7 FAG). Bemessungsjahr ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr.

Der jährlich indexierte Beitrag wird gemäss Formeln 6a (voller Beitrag) und 6b (gekürzter Beitrag) bemessen. Dabei wurden zielgerichtet die Faktoren 400 und 15 mit der Bevölkerungsdichte, dem Steigungsindex und der Einwohnerzahl kombiniert.

Analog zum demografischen Sonderlastenausgleich besteht ein Anspruch auf den vollen Beitrag nur, wenn der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde grösser ist als das 1,3-Fache (130 %) des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse. Der volle Beitrag lässt sich der Formel 6a entnehmen:

3 Instrumente des Finanzausgleichs

Der volle Beitrag B_v des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{vi;t} = (400 - D_{it-2} + 15 \times S_{i;t-2} \times 100) \times E_{i;t-2} \times (I_{t-2} / I_{-2})$$

Legende

| | |
|----------------|--|
| $B_{vi;t}$ | Voller Beitrag des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs an die politische Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (§ 8 lit. a FAG) |
| D_{it-2} | Bevölkerungsdichte der politischen Gemeinde i in Einwohnerinnen und Einwohnern pro km ² (Quadratkilometer) im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b FAG) |
| E_{it-2} | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und e FAG) |
| $GSF_{i,t-2}$ | Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und c FAG) |
| $GSF_{KM,t-2}$ | Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse im Bemessungsjahr $t-2$ (§ 8 lit. b und d FAG) |
| I_{t-2} | Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des Bemessungsjahres $t-2$ (§ 8 lit. b und § 7 FAG) |
| I_{-2} | Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des zweiten Jahres vor Inkraftsetzung dieses Gesetzes (§ 7 FAG) |
| $S_{i,t-2}$ | Anteil des Gebiets der politischen Gemeinde i mit einer Hangneigung über 35% (Steigungsindex) |

Formel 6a:

Voller Beitrag des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs (§§ 20–22 FAV)

Politische Gemeinden mit einem Gesamtsteuerfuss kleiner als das 1,3-Fache, aber grösser als das 0,75-Fache des Kantonsmittels erhalten einen linear gekürzten Beitrag gemäss der Formel 6b.

Der gekürzte geografisch-topografische Sonderlastenausgleich B_g einer politischen Gemeinde i beträgt im Ausgleichsjahr t :

$$B_{gi;t} = B_{vi;t} - B_{vi;t} \times (GSF_{KM,t-2} \times 1,3 - GSF_{i,t-2}) / (GSF_{KM,t-2} \times 0,55)$$

vgl. für Legende
Formel 6a

Formel 6b:

Gekürzter Beitrag des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs (§ 22 Abs. 3 FAG)

Berechnungsbeispiel geografisch-topografischer Sonderlastenausgleichsbeitrag

| | | |
|--|--|----------------------------------|
| Bevölkerungsdichte am 31.12.2012 (Anspruch wenn <150 EW / km ²) | | 78.29 EW / km² |
| Anteil des Gebietes mit einer Hangneigung über 35 % (Anspruch wenn >15 %) | | 63.91 % |
| Voller Beitrag pro Einwohnerin und Einwohner (ohne Teuerungsindexierung) | $400 - 78.29 + 15 \times 63.91 \% \times 100 =$ | 1280 Fr. |
| Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner am 31.12. 2012 | | 2330 EW |
| Voller Beitrag (ohne Teuerungsindexierung) | $1\,280.36 \text{ Fr.} \times 2330 =$ | 2 983 239 Fr. |
| Stand des Landesindex der Konsumentenpreise 31.12. 2012 | | 103.0 Punkte |
| Stand des Landesindex der Konsumentenpreise am Ende des zweiten Jahres vor Inkrafttreten des Gesetzes | | 104.2 Punkte |
| Teuerungsindex | $103.0 / 104.2 =$ | 0.9885 |
| Voller Beitrag für den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich im Jahr 2012 | $2\,983\,239 \text{ Fr.} \times 0.9885 =$ | 2 948 883 Fr. |
| Kürzung des geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichs (§ 21 Abs. 2, § 22 Abs. 3 FAG) | | |
| Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse 2012 | | 99.14 % |
| Gesamtsteuerfuss im Bemessungsjahr 2012 | | 122.00 % |
| Anteil der Kürzung | $(99.14 \% \times 1.3 - 122 \%) / (99.14 \% \times 55 \%) =$ | 12.6 % |
| Kürzungsbetrag | $24.3 \% \times 2\,618\,648 \text{ Fr.} =$ | 372 187 Fr. |
| Gekürzter Beitrag für den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich im Jahr 2014 | $2\,983\,239 \text{ Fr.} - 372\,187 \text{ Fr.} =$ | 2 576 696 Fr. |

Abbildung 39:

Berechnungsbeispiel
geografisch-topografischer
Sonderlastenausgleichs-
beitrag (Fiscenthal)

§ 24 FAV Bevölkerungsdichte

- Als Bevölkerungsdichte gemäss § 21 Abs. 1 lit. a FAG gilt die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner pro Quadratkilometer Produktivfläche der politischen Gemeinde gemäss der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) am Ende des Bemessungsjahres.
- Die Produktivfläche entspricht dem Gebiet der politischen Gemeinde in Quadratkilometern (Gemeindegebiet) abzüglich der Fläche für stehende und fließende Gewässer und der weiteren unproduktiven Fläche gemäss Arealstatistik des BFS.

Bevölkerungsdichte

$$D_{i;t-2} = E_{i;t-2} / AP_{i;t-2}$$

Legende

| | |
|--------------|--|
| $AP_{i;t-2}$ | Produktivfläche der politischen Gemeinde i in Quadratkilometer am Ende des Bemessungsjahres t-2 (§ 24 Abs. 2 FAV) |
| $D_{i;t-2}$ | Bevölkerungsdichte der politischen Gemeinde i in Einwohnerinnen und Einwohnern pro km ² (Quadratkilometer) im Bemessungsjahr t-2 (§ 8 lit. b FAG) |
| $E_{i;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 1 FAV) |

Formel 12:
Bevölkerungsdichte
(§ 24 FAV)

Die Formel 12 konkretisiert die Formel 6a bezüglich der Bevölkerungsdichte (D). Nach Formel 6a bemisst sich die Bevölkerungsdichte der politischen Gemeinde (D) in Einwohnerinnen und Einwohnern pro Quadratkilometer im Bemessungsjahr (t-2). Die massgebenden Angaben richten sich nach der Arealstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS). Nach den für die Vorlage angestellten Berechnungen wird die Produktivfläche der politischen Gemeinde verwendet, da nur auf diesem Gebiet besondere Lasten im Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur auftreten.

Die Arealstatistik erhebt in der Abfolge von zwölf Jahren Informationen zur Bodennutzung und Bodenbedeckung der Schweiz auf der Grundlage von Luftbildern des Bundesamtes für Landestopografie swisstopo. Die gesetzlichen Grundlagen beruhen auf Bundesrecht.² Die in der Arealstatistik erfassten Informationen zur Bodennutzung und -bedeckung sind in vier Hauptbereiche aufgeteilt: Siedlungsflächen, Landwirtschaftsflächen, bestockte und unproduktive Flächen. Die Produktivfläche entspricht dabei dem Gemeindegebiet bzw. der Gesamtfläche der politischen Gemeinde abzüglich der Fläche der stehenden und fliessenden Gewässer und der übrigen unproduktiven Fläche. Es sind dies also diejenigen Flächen, die im Gegensatz zu den drei anderen, produktiven Hauptbereichen weder besiedelt noch bewirtschaftet noch bewaldet sind. Die Arealstatistik bezeichnet im Mittelland vor allem die Gewässer als unproduktive Flächen.

Die Zuständigkeit für die Ermittlung des Einwohnerbestandes liegt beim Statistischen Amt des Kantons Zürich (STAZ).

Die schwierigen topografischen Verhältnisse werden durch den Anteil steiler Fläche erfasst. Entsprechend wird der Beitrag an die schwierigen topografischen Verhältnisse höher, je grösser der Anteil steiler Fläche ist.

§ 25 FAV: Steigungsindex

¹ Als Steigungsindex gemäss § 21 Abs. 1 lit. b FAG gilt der Quotient zwischen dem Anteil des Gemeindegebiets mit einer Hangneigung über 35% (Neigungsgebiet) und dem gesamten Gemeindegebiet ohne Seeflächen.

² Das Neigungsgebiet berechnet sich gemäss Höhenmodell «DHM25» des Bundesamtes für Landestopografie swisstopo unter Anwendung des geglätteten 25-Meter-Rasters.

Abs. 1, Steigungsindex: Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich trägt den hohen Aufwendungen der Gemeinden Rechnung, die als Folge schwieriger topografischer Verhältnisse auftreten. Je grösser in einer Gemeinde der Anteil an steilem Gelände ist, desto höher ist der Gesamtaufwand pro Einwohnerin und Einwohner in den Aufgabebereichen einer Gemeinde, in denen sich die Steilheit des Geländes auswirkt. Die Flächen der stehenden Gewässer (Seeflächen) werden dabei nicht berücksichtigt.

² Vgl. Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (SR 431.012.1).

Abs. 2, Neigungsgebiet: Als Datenquelle für die Bestimmung des Anteils der Gemeindefläche mit einer Hangneigung von über 35 % dient das digitale Höhenmodell «DHM25» von swisstopo (geglätteter 25-Meter-Raster). Es handelt sich dabei um einen Raster von Zellen mit Maschenweite von 25 Metern. Die Höhenwerte wurden aus der Höheninformation der Landeskarte 1:25 000 (Höhenkurven und Höhenkoten) abgeleitet (Nachführungsstand 1982–1990). Die alternativen Datenquellen GIS-ZH-«DTM-AV» mit 2-Meter-Raster, «DHM5» mit 5-Meter-Raster und «Rimini» mit 1-km-Raster sind für den vorliegenden Zweck zu fein bzw. zu grob.

Der Original-25-Meter-Raster wird für den vorliegenden Zweck jedoch als zu fein erachtet. Es erfolgt eine Glättung zur sinnvollen «Vergrößerung» der Betrachtung. Man betrachtet das Gelände sozusagen durch eine unscharfe Brille, um (zu) kleine Unregelmässigkeiten auszuschalten. Die Zuständigkeit für die Ermittlung des Gemeindegebiets ohne Seeflächen und des Neigungsgebiets liegt beim Amt für Raumentwicklung.

Steigungsindex

$$S_{i;t-2} = (N_{i,35+,t-2} / AR_{i;t-2})$$

Legende

| | |
|-----------------|---|
| $AR_{i;t-2}$ | Gemeindegebiet der politischen Gemeinde i ohne Seeflächen im 25-Meter-Raster am Ende des Bemessungsjahres t-2 |
| $N_{i,35+,t-2}$ | Neigungsgebiet der politischen Gemeinde i im 25-Meter-Raster mit Hangneigung über 35% gemäss Höhenmodell «DHM25» des Bundesamtes für Landestopografie swisstopo unter Glättung des 25-Meter-Rasters mittels der Zuweisung des durchschnittlichen Höhenwerts aller Rasterzellen im 50-Meter-Radius zu jeder Zelle am Ende des Bemessungsjahres t-2 |
| $S_{i;t-2}$ | Steigungsindex: Anteil des Gebiets der politischen Gemeinde i mit einer Hangneigung über 35% im Bemessungsjahr t-2 |

Formel 13:
Steigungsindex (§ 25 FAV)

Der Anteil steiler Fläche wird mit dem Steigungsindex ermittelt (Formel 13). Dieser ist das Verhältnis von steiler Fläche zur gesamten Gemeindefläche ohne Seeflächen. Seeflächen wurden ausgeschlossen, da die Gemeindegrenzen von Seen, die grösser als 5 km² sind, nicht eindeutig festgelegt sind. So sind der Zürichsee und der Greifensee nicht den einzelnen Gemeinden zugeteilt, auf den Pfäffikersee und alle weiteren Seen trifft das jedoch zu. Da Seeflächen nicht steil sind, würde sich nur die gesamte Fläche erhöhen, der Steigungsindex und die Beiträge würden sich entsprechend vermindern. Im Sinne einer Gleichbehandlung werden daher die Seeflächen ganz ausgenommen.

Für die konkrete Ausgestaltung des Instruments wurden verschiedene Modellrechnungen erstellt. Es wurde jene Variante gewählt, die gezielt eine Entlastung jener Gemeinden bringt, die hohe Belastungen in den Bereichen Gemeindestrassen, Gewässerverbauungen, Forst und Feuerwehr aufweisen und insgesamt gemäss Modellrechnungen einen hohen Steuerfuss erheben müssten.

3.4.6 Wirkung und Kosten

Durch den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich kommen rund 50 Gemeinden, überwiegend in den Randregionen des Kantons, in den Genuss einer Entlastung (Abbildung 40). Die Entlastung erfolgt tendenziell bei Gemeinden mit einem hohen Finanzierungsbedarf. Bei vier Gemeinden ist der Beitrag grösser als eine Million Franken, was ihnen eine deutliche Senkung des Steuerfusses erlaubt.

Im Jahr 2014 wurden 21,7 Mio. Franken an geografisch-topografischen Sonderlastenausgleichsbeiträgen ausgerichtet. Auch 2013 bewegt sich das Volumen mit 23,0 Mio. Franken in derselben Grössenordnung. Mit fortschreitender Urbansierung der ländlichen Kantonsgegenden ist längerfristig mit leicht zurückgehenden Beitragsvolumen zu rechnen. Die neuesten Zahlen sind auf www.fianzausgleich.zh.ch verfügbar.

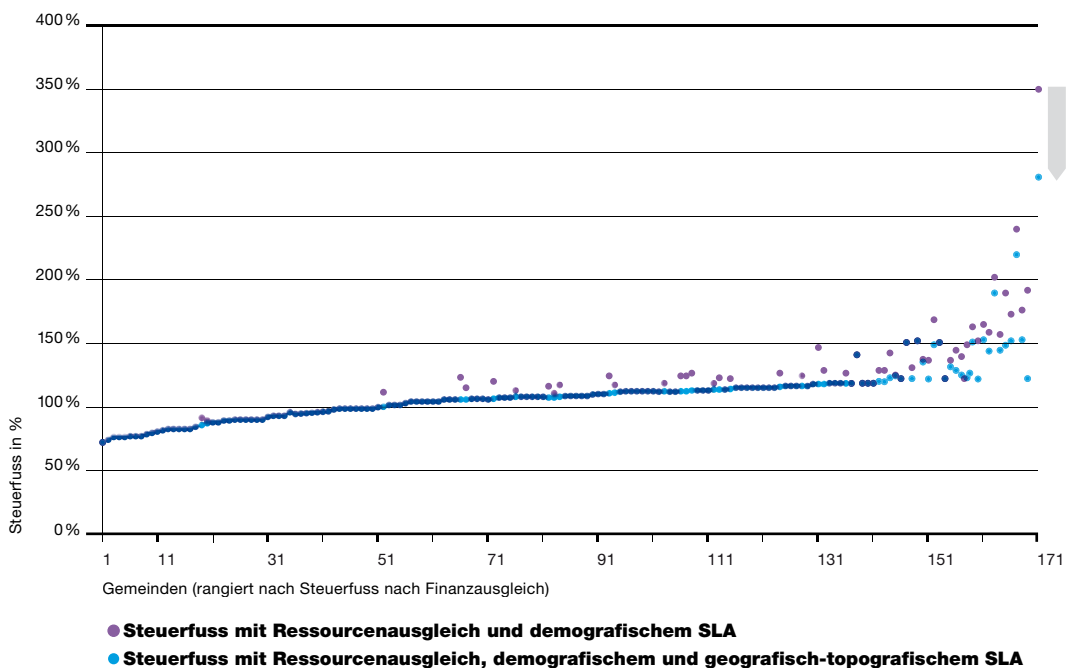


Abbildung 40:
Steuerfüsse ohne
und mit geografisch-
topografischem
Sonderlastenausgleich
(2012)

3.5 Individueller Sonderlastenausgleich

3.5.1 Ausgangslage

Gemeinden können in verschiedenen Aufgabenbereichen besondere Lasten aufweisen. Denkbar sind einmalige Ereignisse (beispielsweise Sturm- oder Überschwemmungsschäden) oder andauernde ausserordentliche Zustände (beispielsweise ein überproportionaler Anteil an Sozialhilfefällen). Der individuelle Sonderlastenausgleich (ISOLA) gleicht besondere Lasten aus, soweit sie durch die Gemeinden nicht beeinflussbar sind und sie nicht durch die übrigen Sonderlastenausgleichsinstrumente bereits abgedeckt werden. Mit Sonderlasten sind Mehrausgaben gemeint, die nur bei einzelnen Gemeinden und nur in einzelnen Bereichen (Sonderlasten) anfallen. Die Sonderlasten werden gemäss Modell abgegolten, wenn der Steuerbedarf einer Gemeinde zu einem Steuerfuss führt, der das 1,3-Fache des kantonalen Durchschnitts (ohne Stadt Zürich) übersteigt.

Die Gemeinden verfügen, wenn Vergleichswerte zur Verfügung stehen, über die besten Informationen zu allfälligen Sonderlasten, zu deren Höhe und zu den Gründen, weshalb diese von der Gemeinde nicht beeinflusst werden können. Der Kanton weist gegenüber den Gemeinden hier ein Informationsdefizit auf. Darum muss die Gemeinde ihre Sonderlasten nachweisen und begründen, weshalb sie diesen nicht beeinflussen kann.

3.5.2 Zweck

Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht besondere Lasten einer politischen Gemeinde aus, die von ihr nicht beeinflusst werden können und die weder vom demografischen Sonderlastenausgleich noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden.

Mit dem individuellen Sonderlastenausgleich wurde auf der Aufwandseite ein Instrument geschaffen, bei dem die betroffenen Ausgabenbereiche nicht eingeschränkt sind. Dadurch sollen Gemeinden nachweislich nicht beeinflussbare Sonderlasten im Finanzausgleich geltend machen können, sofern die Höhe ihres Steuerfusses eine gewisse Belastungsgrenze erreicht. Sind höhere Kosten in bestimmten Aufgabenbereichen von der Gemeinde beeinflussbar und könnten gesenkt werden, so werden diese im individuellen Sonderlastenausgleich nicht abgegolten. Der individuelle Sonderlastenausgleich garantiert somit keinen maximalen Steuerfuss.

3.5.3 Funktionsweise

Im Gegensatz zu den bisher dargestellten Instrumenten erfolgt beim individuellen Sonderlastenausgleich – entsprechend seiner Bezeichnung – die Beitragsfestsetzung für eine Gemeinde individuell. Dazu legt die Gemeinde in einem Gesuch die Höhe ihrer individuellen Sonderlasten, die Notwendigkeit der Aufgabe und die fehlende Möglichkeit zur Kostensenkung dar.

3.5.4 Berechtigung

Anspruchsberechtigt sind politische Gemeinden, die im Ausgleichsjahr einen Gesamtsteuerfuss festsetzen müssen, der über dem Ausgleichssteuerfuss liegt. Der Ausgleichssteuerfuss entspricht dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangehenden Kalenderjahres. Die Städte Zürich und Winterthur haben keinen Anspruch auf individuellen Sonderlastenausgleich.

3.5.5 Bemessung

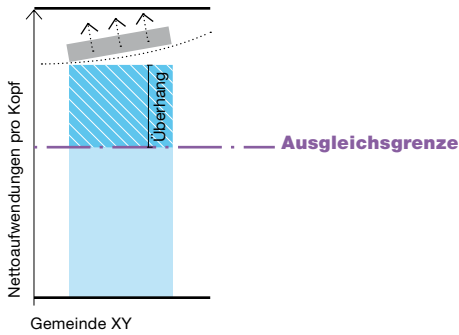
Ausgeglichen werden die Lasten gemäss § 23 FAG, soweit sie zu Aufwendungen führen, die über der Ausgleichsgrenze liegen. Über der Ausgleichsgrenze liegt jener Teil der Aufwendungen einer Gemeinde, den sie mit dem Ausgleichssteuerfuss nicht decken könnte. Bemessungsjahr ist das Ausgleichsjahr.

Der individuelle Sonderlastenausgleich ist subsidiär, das heisst, besondere Lasten, die bereits durch den demografischen oder den geografisch-topografischen Lastenausgleich abgedeckt wurden, können beim individuellen Sonderlastenausgleich nicht erneut zum Ausgleich gebracht werden. Die Aufgabenbereiche, die durch den demografischen oder den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgedeckt sind, werden dabei zusammengefasst betrachtet. Die bereits ausgerichteten Lastenausgleichsbeiträge sind in Abzug zu bringen.

Der Ausdruck besondere Lasten bezeichnet Lasten, die für die betroffenen Gemeinden ins Gewicht fallen. Dementsprechend verlangt § 24 Abs. 2 FAG, dass der Gesamtsteuerfuss tatsächlich um den Faktor 1,3 über dem Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse liegen muss. Die Gemeinde muss also effektiv einen Gesamtsteuerfuss erheben, der – auch nach dem Ausgleich – mindestens dem 1,3-Fachen des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse entspricht. Als besondere Last kommen einmalige oder wiederkehrende Lasten infrage.

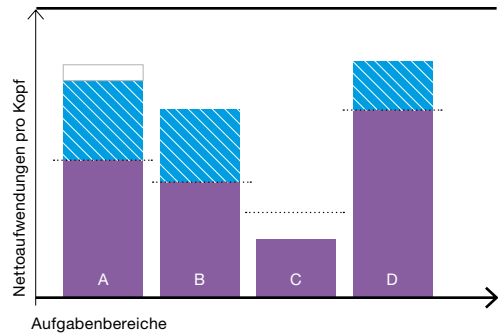
Der individuelle Sonderlastenausgleich wird zweistufig ermittelt (Abbildung 41): In einem ersten Schritt wird der maximale Betrag bestimmt und anschliessend die Summe der einzelnen Sonderlasten. Der kleinere der beiden Beträge kann als individueller Sonderlastenausgleich geltend gemacht werden.

Maximaler Betrag



- Nicht anrechenbare Nettoaufwendungen**
- Maximaler Betrag (Überhang)**
- Steuerbedarf unter der Ausgleichsgrenze**

Sonderlasten



- Durchschnittliche Nettoaufwendungen (ohne die Städte Zürich und Winterthur)**
- Abzug Demo SLA und Geotopo SLA**
- Sonderlasten**

Abbildung 41:

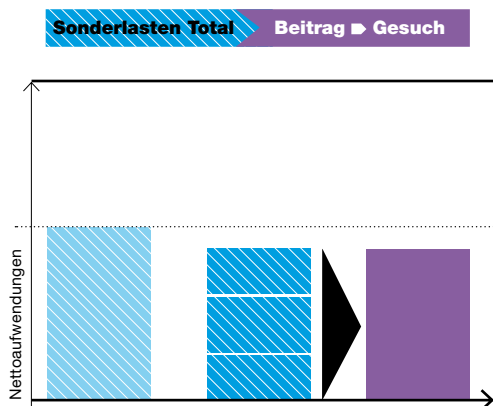
Funktionsweise des individuellen Sonderlastenausgleichs (§§ 23–27 FAG)

Im ersten Schritt wird der maximale Betrag an individuellem Sonderlastenausgleich ermittelt (Abbildung 41, links). Er entspricht den anrechenbaren Nettoaufwendungen (für notwendige Aufgaben), die mit dem Ausgleichssteuereffuss nicht finanziert werden können. Ausgeglichen wird folglich höchstens jener Steuerbedarf, der über der Ausgleichsgrenze liegt.

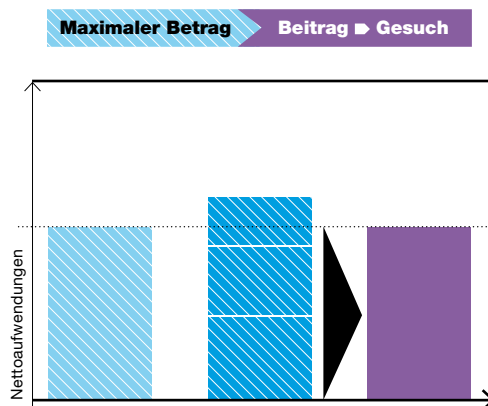
In einem zweiten Schritt werden die Sonderlasten in den einzelnen durch Steuern zu finanzierenden Aufgabenbereichen der funktionalen Gliederung ermittelt (Abbildung 41, rechts). Als besondere Lasten gelten hierbei nicht beeinflussbare Nettoaufwendungen für notwendige Aufgaben, die pro Kopf höher sind als die durchschnittlichen Nettoaufwendungen aller Gemeinden (ohne die Städte Zürich und Winterthur). Das heisst, es ist für jeden Aufgabenbereich zu prüfen, ob darin überdurchschnittlich hohe Nettoaufwendungen getragen werden müssen. Der Kanton stellt entsprechende Vergleichswerte zur Verfügung.

Da die Gemeinden über die besseren Informationen zu ihren Sonderlasten verfügen, müssen sie den Nachweis erbringen, dass sie diese nicht beeinflussen können. Für jeden einzelnen Aufgabenbereich, in dem Sonderlasten geltend gemacht werden, müssen im Gesuch die Rechtsgrundlage der Aufgabe, die Höhe der Sonderlast und die Begründung, weshalb sie nicht beeinflusst werden kann, dargelegt werden. Die überdurchschnittlichen Nettoaufwendungen aller Aufgabenbereiche, für die dieser Nachweis gelingt, werden zur Summe der Sonderlasten zusammengefasst.

Situation 1



Situation 2



Der Betrag, der im Gesuch um individuellen Sonderlastenausgleich geltend gemacht werden kann, entspricht der Summe der Sonderlasten, höchstens aber dem maximalen Beitrag (Abbildung 42).

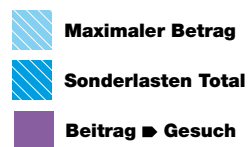


Abbildung 42:
Bemessung des individuellen Sonderlastenausgleichs (§ 25 FAG)

3.5.6 Fachbeirat

Der Fachbeirat berät die zuständige Direktion beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs. Der Regierungsrat wählt je zwei Vertreterinnen oder Vertreter des Kantons und der Gemeinden in den Fachbeirat. Die gewählten Vertreterinnen und Vertreter wählen eine aussenstehende, unabhängige Fachperson als Vorsitzende oder Vorsitzenden des Beirats. Soweit die besonderen Lasten der Gemeinden die Aufgabenbereiche weiterer Direktionen des Regierungsrates betreffen, sind diese zur Stellungnahme einzuladen.

Der Fachbeirat hat die Aufgabe, die Direktion bei der Festsetzung von Beiträgen des individuellen Sonderlastenausgleichs zu beraten. Um eine objektive Gewichtung aller Gesichtspunkte sicherzustellen, sind der Kanton und die Gemeinden mit je zwei Vertreterinnen und Vertretern beteiligt. Eine von den erwähnten Vertretungen zu wählende aussenstehende und unabhängige Fachperson des Finanzwesens hat dafür zu sorgen, dass eine objektive Interessenabwägung stattfindet und die Erkenntnisse von Finanzwissenschaft und -praxis bei den Entscheidungen berücksichtigt werden. Aussenstehend bedeutet, dass diese Fachperson im Kanton Zürich weder dem Kanton noch einer Gemeinde in irgendeiner Funktion angehört (sogenannte administrative Selbstständigkeit); Unabhängigkeit ist im Sinne von Weisungsfreiheit zu verstehen.

Es besteht beim individuellen Sonderlastenausgleich ein Ermessensspielraum. Hinzu kommt, dass oft Fragen zu beurteilen sind, die in die Zuständigkeiten der Fachdirektionen fallen. Diese geben deshalb eine Stellungnahme zuhanden des Fachbeirates und der Direktion ab.

3.5.7 Wirkung und Kosten

Der individuelle Sonderlastenausgleich wirkt erst, wenn der Steuerbedarf einer Gemeinde das 1,3-Fache des kantonalen Durchschnittssteuerfusses überschreitet. Er bringt eine ganze oder teilweise Entlastung von den Nettoaufwendungen, die über der massgebenden Grenze liegen. Wie hoch dieser Überhang ist, hängt von Anpassungen der Gemeinden ab und kann deshalb nur schwer abgeschätzt werden.

Bis zum Jahr 2015 werden keine individuellen Sonderlastenausgleichsbeiträge ausbezahlt. Der Übergangsausgleich erlaubt bis dahin einen tieferen Steuerfuss, als für ein Gesuch um individuellen Sonderlastenausgleich notwendig wäre. Sobald dieses Instrument greift, sind die neuesten Zahlen auf www.finanzausgleich.zh.ch zu finden.

3.6 Zentrumslastenausgleich

3.6.1 Ausgangslage

Die Städte Zürich und Winterthur erbringen zentrale Leistungen auch für Dritte (beispielsweise in den Bereichen Kultur und Verkehr) und üben aufgrund ihrer Infrastruktur tendenziell eine Anziehungskraft auf soziodemografische Bevölkerungsgruppen auf, die hohe Kosten verursachen (beispielsweise in den Bereichen Sicherheit und Soziales). So tragen die beiden Städte zusätzlich zu den erbrachten Zentrumsleistungen auch Zentrumslasten, während die umliegenden Gemeinden entlastet werden.

3.6.2 Zweck

Der Zentrumslastenausgleich bezweckt eine angemessene, pauschale Abgeltung der besonderen Lasten und der besonderen Leistungen der Städte Zürich und Winterthur. Diese Lasten fallen ihnen einerseits als Folge der Erbringung zentraler Leistungen auch für Dritte an. Andererseits führt die grosstädtische Bevölkerungsstruktur zu einer erhöhten finanziellen Belastung (beispielsweise in den Bereichen Sicherheit und Soziales). Mit dem Zentrumslastenausgleich sollen diese Belastungen der beiden Städte möglichst einfach abgegolten werden.

3.6.3 Funktionsweise

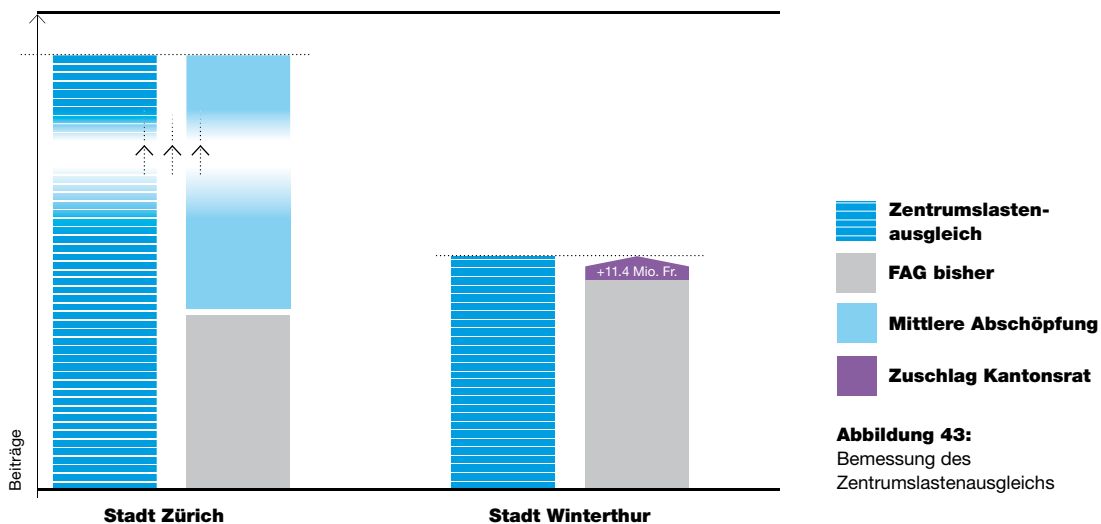
Die Zentrumslastenbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur wurden als Pauschalen festgelegt und werden jährlich der Teuerung angepasst (§ 7 FAG).

3.6.4 Berechtigung

Die Beiträge des Zentrumslastenausgleichs werden den Städten Zürich und Winterthur jährlich von Amtes wegen ausgerichtet. Es sind keine weiteren Voraussetzungen erforderlich.

3.6.5 Bemessung

Der Zentrumslastenausgleich wurde so dotiert, dass die beiden Städte im Übergang zum neuen Finanzausgleichssystem ungefähr in derselben Höhe Finanzausgleichsleistungen erhalten wie insgesamt im Jahr 2005 (Abbildung 43).



- ▨ Zentrumslastenausgleich
- ▨ FAG bisher
- ▨ Mittlere Abschöpfung
- ▨ Zuschlag Kantonsrat

Abbildung 43:
Bemessung des
Zentrumslastenausgleichs

Die Beiträge an die Städte Zürich und Winterthur werden mit dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) an die Teuerung angepasst. Zur Sicherstellung der Kulturpflege wird den Städten ein Teil der Zentrumslastenabgeltung mit einer entsprechenden Zweckbindung ausgerichtet. Dieses grundsätzlich systemfremde Element ist eine Anlehnung an das alte Finanzausgleichssystem. Früher erhielten verschiedene Kultureinrichtungen der Städte Beiträge aus dem Steuerkraftausgleichsfonds.

Der Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich ist gesetzlich auf 412,2 Mio. Franken festgesetzt. Dieser Betrag wird mit der Ressourcenabschöpfung der Stadt Zürich verrechnet. Für die Stadt Zürich beträgt der zweckgebundene Anteil 10,7 %.

Als Zentrumslastenausgleich für die Stadt Winterthur wurden 74,6 Mio. Franken vorgeschlagen. In den Beratungen im Kantonsrat wurde der Beitrag an die Stadt Winterthur aufgrund eines vorgebrachten Nachholbedarfs an Investitionen um rund 11 Mio. auf 86 Mio. Franken erhöht. Für die Stadt Winterthur beträgt der zweckgebundene Anteil 6,9 %.

| Berechnungsbeispiel Zentrumslastenausgleich | Stadt Zürich Mio. Franken | Stadt Winterthur Mio. Franken |
|--|-------------------------------------|---|
| Alter Finanzausgleich (Basis 2005) | | |
| Steuerkraftausgleich | | 59.7 |
| Steuerfussausgleich | | 45.4 |
| Beitrag an Kulturinstitute | 19.4 | 6 |
| Lastenabgeltung Stadt Zürich | 100.9 | 0 |
| Finanzkraftindexierte Staatsbeiträge | 2.2 | 24.3 |
| FAG Total | 122.5 | 135.4 |
| Neuer Finanzausgleich (Basis Modellrechnungen 2005) | | |
| Zentrumslastenausgleich neu | 412.2 | 86 ² |
| Ressourcenausgleich neu | -289.7 ¹ | 60.8 |
| FAG Total neu | 122.5 | 146.8 |
| Zweckgebundener Anteil | 10.70% | 6.90% |
| Zweckgebundener Betrag | 44.1 | 5.9 |

Abbildung 44:
Berechnung
Zentrumslastenausgleich
für die Städte Zürich
und Winterthur

¹ Geschätzt auf der Grundlage eines Trendwerts der Steuerkraft über die Jahre 1985–2004

² Beschluss aufgrund des Antrags der Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates (Antrag Regierungsrat: Fr. 74,6 Mio.).

3.6.6 Wirkung und Kosten

Die beiden Städte Zürich und Winterthur hätten ohne den Zentrumslastenausgleich erhöhte Steuerfüsse. Mit dem Zentrumslastenausgleich können sie ihren Steuerfuss auf eine vertretbare Höhe senken (Abbildung 45).

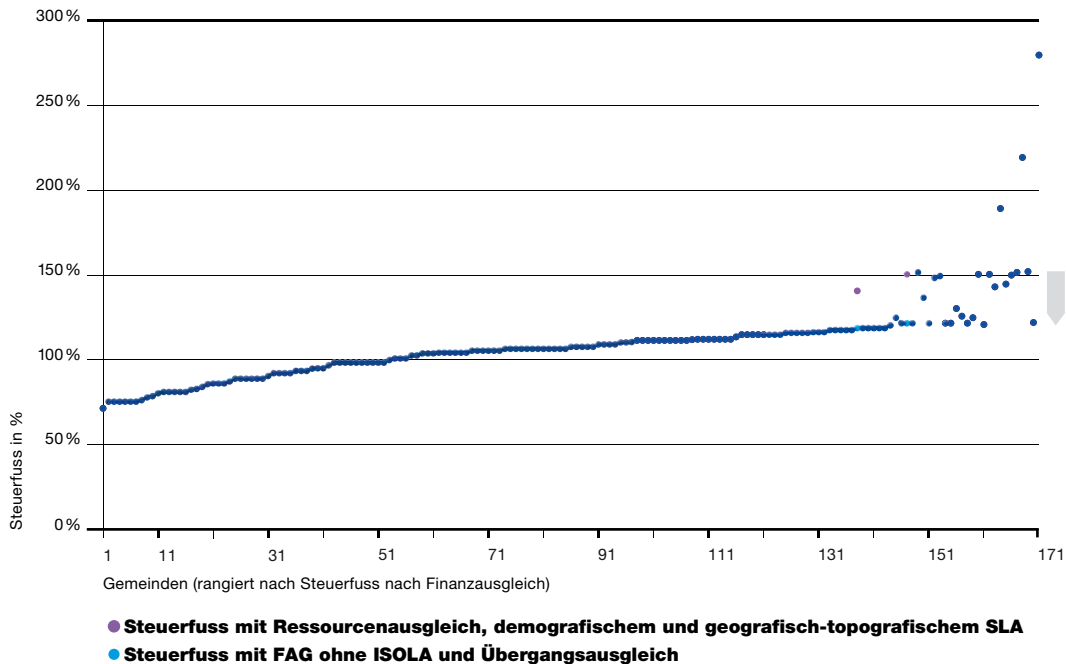


Abbildung 45:
Steuerfüsse ohne und mit
Zentrumslastenausgleich
(2012)

Im Jahr 2014 wurden Zentrumslastenausgleichsbeiträge im Gesamtvolumen von 492,9 Mio. Franken bemessen. Davon gingen 407,8 Mio. Franken an die Stadt Zürich und 85,1 Mio. Franken an die Stadt Winterthur. Die mit dem Zentrumslastenausgleich der Stadt Zürich zu verrechnende Ressourcenabschöpfung bei der Stadt Zürich belief sich im Jahr 2014 auf 268,8 Mio. Franken. Die neuesten Zahlen sind auf www.finanzausgleich.zh.ch verfügbar.

3.7 Übergangsausgleich

3.7.1 Ausgangslage

Mit dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs entfielen die Instrumente des bisherigen Finanzausgleichs, insbesondere der Steuerfussausgleich. Dieser bildete faktisch eine Defizitgarantie, über die der Kanton jegliche notwendigen Aufwendungen abdeckte, die eine Gemeinde nicht selber mit dem Maximalsteuerfuss finanzieren konnte. Die Ausgestaltung des Übergangsausgleichs als Steuerfussausgleich setzte Fehlanreize, die zu Mehrausgaben verleiteten.

3.7.2 Zweck

Das Ziel des Übergangsausgleichs besteht darin, den Gemeinden mit hohen Ausgaben den Übergang zum neuen Finanzausgleich zu erleichtern. Mit dem Übergangsausgleich soll den Gemeinden Zeit verschafft werden, ihre Ausgaben zu senken. Bei Gemeinden mit wenigen Einwohnerinnen und Einwohnern können Einsparungen insbesondere durch vermehrte Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden oder durch einen Zusammenschluss mit anderen Gemeinden erzielt werden. Der Übergangsausgleich soll es den Gemeinden ermöglichen, diese Vorhaben gründlich zu prüfen.

3.7.3 Funktionsweise

Gemeinden haben Anspruch auf Zahlungen aus dem Übergangsausgleich, wenn sie einen Steuerbedarf aufweisen, der nur mit einem Steuerfuss abzudecken ist, der über dem für den Ausgleich massgebenden Wert liegt. Zu Beginn wird dieser auf der Höhe des Höchststeuerfusses vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichs festgelegt. Für die Jahre 2012 und 2013 war er mit 122% gleich hoch wie der frühere Maximalsteuerfuss (Abbildung 46). In den Jahren 2014 und 2015 beträgt er das 1,25-Fache des Kantonsmittels der Gesamtsteuerfüsse (ohne Stadt Zürich). Im fünften Jahr nach Inkrafttreten steigt er auf das 1,35-Fache des Durchschnittssteuerfusses. Der auf sechs Jahre befristete Übergangsausgleich entfällt Ende 2017 komplett. Alle Gemeinden ausser den Städten Zürich und Winterthur können diese Zuschüsse mit einem Gesuch beantragen.

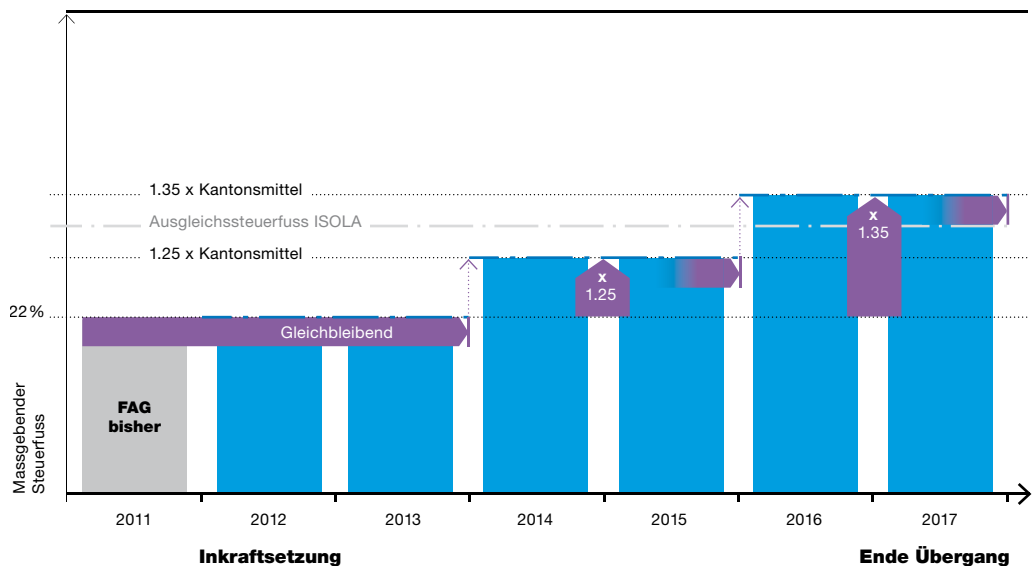


Abbildung 46:
Bemessung des
Übergangsausgleichs

3.7.4 Berechtigung

Um einen Anspruch auf Übergangsausgleich zu haben, muss die Gemeinde ihren Gesamtsteuerfuss über dem massgebenden Gesamtsteuerfuss festlegen. Soweit der tatsächliche Gesamtsteuerfuss einer Gemeinde höher ist als der massgebende Gesamtsteuerfuss (Steuerfussüberhang), hat sie Anspruch auf Übergangsausgleich. Im Umfang des Steuerfussüberhangs wirkt der Übergangsausgleich im Sinne einer Defizitdeckung (vgl. § 36 Abs. 1 FAG).

Für das Verhältnis des individuellen Sonderlastenausgleichs zum Übergangsausgleich, insbesondere mit Bezug auf die Höhe der Gemeindesteuerfüsse, gilt das Prinzip der Subsidiarität. Das heisst, vor dem Übergangsausgleich sind die Voraussetzungen des individuellen Sonderlastenausgleichs zu prüfen.

3.7.5 Bemessung

Es wird der volle Steuerfussüberhang ausgerichtet. Die Höhe des Beitrags an eine Gemeinde wird nach der Differenz zwischen dem tatsächlichen Gesamtsteuerfuss der Gemeinde und dem periodisch ansteigenden massgebenden Gesamtsteuerfuss bemessen (Steuerfussüberhang).

Eine Gemeinde hat zumutbare, eigene Anstrengungen zu unternehmen, um die gegenwärtige und künftige Steuerbelastung zu senken, wozu auch die Zusammenarbeit oder der Zusammenschluss mit anderen Gemeinden gehört. Staatliche Hilfe kann erst dann in Anspruch genommen werden, wenn die Gemeinde alles Zumutbare unternommen hat, um vermeidbare Aufwendungen zu senken. Unterlässt eine Gemeinde die ihr nach § 37 Abs. 2 FAG zumutbaren Anstrengungen zur Senkung des Gesamtsteuerfusses, das heisst, verhindert sie eine Verbesserung ihrer finanziellen Lage, ist die Direktion nach § 4 FAG verpflichtet, die Beiträge entsprechend zu kürzen.

Beim Übergangsausgleich stimmen Bemessungsjahr und Ausgleichsjahr überein. Die massgebenden Werte, das heisst Gesamtsteuerfuss der Gemeinde sowie Aufwendungen und Erträge, beziehen sich auf das Ausgleichsjahr. Die Bemessungsgrundlagen basieren dabei vorläufig auf den Budgetwerten (provisorische Festlegung des Beitrags) und für die endgültige Verfügung auf den Angaben des Rechnungsjahres, wie sie nach der Prüfung der Gemeinderechnung definitiv feststehen.

3.7.6 Wirkung und Kosten

Rund 20 Gemeinden nahmen im Jahr 2012 den Übergangsausgleich in Anspruch. Damit konnten sie ihren Steuerfuss zum Teil wesentlich senken (Abbildung 47).

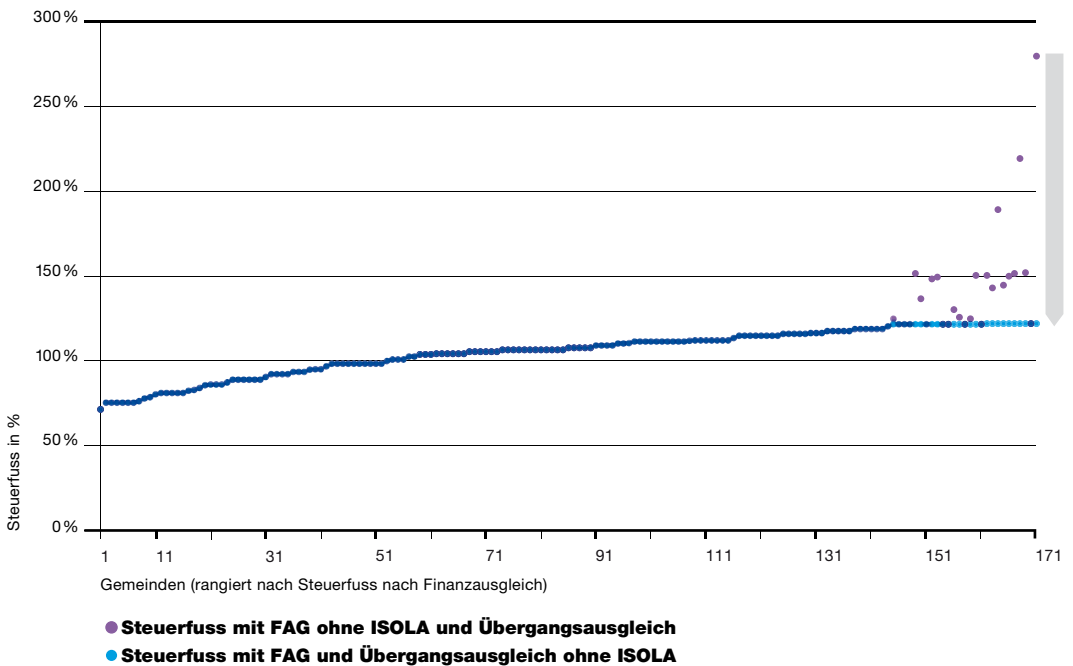


Abbildung 47:
Steuerfüsse ohne und mit
Übergangsausgleich (2012)

Der definitive Betrag wird aufgrund der Jahresrechnung im Nachhinein festgelegt. Für das Jahr 2012 wurden 28,2 Mio. Franken an Übergangsausgleich ausgerichtet.



Verfahrensgrundzüge und Abläufe



4

Verfahrensgrundzüge und Abläufe

Im Finanzausgleich gibt es zwei Arten von Verfahren. Der Ressourcenausgleich, der demografische und der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich sowie der Zentrumslastenausgleich werden im Verfahren von Amtes wegen durchgeführt. Um individuellen Sonderlastenausgleich zu erhalten, müssen die Gemeinden ein Gesuch stellen.

4.1 Verfahren von Amtes wegen

4.1.1 Grundsätzliches

Für den Ressourcenausgleich, den demografischen und geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sowie den Zentrumslastenausgleich lassen sich im Finanzausgleichsgesetz folgende Verfahrensgrundsätze erkennen:

- Durchführung des Finanzausgleichs von Amtes wegen
- Bemessung der Beiträge nach der Vergangenheit
- frühzeitige Mitteilung der voraussichtlichen Beiträge zur Einstellung ins Budget
- Auszahlung an die politischen Gemeinden Mitte des Ausgleichsjahres

In der Finanzausgleichsverordnung werden die Einzelheiten des Verfahrens geregelt, sodass alle Beteiligten wissen, wer, bis wann, was und für wen vorzukehren hat. Die Finanzausgleichsverordnung orientiert sich dabei an folgenden Grundzügen:

- Das Statistische Amt ist zuständig für die Erhebung aller dem Finanzausgleich zugrunde liegenden Daten (Ausgleichsfaktoren).
- Die Rohdaten zuhanden des Statistischen Amtes stammen von den politischen Gemeinden, von der Bildungsdirektion und vom Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich.
- Das Gemeindeamt ist unter der Aufsicht der Direktion der Justiz und des Innern für die Durchführung des Finanzausgleichs verantwortlich.

4.1.2 Finanzausgleich von Amtes wegen

Der neue Finanzausgleich ist in seiner Funktionsweise durch das Gesetz grundsätzlich abschliessend geregelt, sodass die Verwaltung bei der Festlegung der Beiträge über keinen Handlungsspielraum mehr verfügt. Die Beiträge werden zudem von Amtes wegen ausgerichtet, das heisst, das Gemeindeamt unternimmt von sich aus alle notwendigen Schritte zur Festsetzung und Ausrichtung der Ausgleichsbeiträge beim:

- Ressourcenausgleich
- demografischen Sonderlastenausgleich
- geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich
- Zentrumslastenausgleich

4.1.3 **Vergangenheitsbemessung als Grundsatz**

Bei folgenden Instrumenten werden die Ausgleichsfaktoren, das heisst die Daten, die die Höhe eines Beitrags bestimmen, aufgrund der Vergangenheit bemessen:

- Ressourcenausgleich
- demografischer Sonderlastenausgleich
- geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich
- Zentrumslastenausgleich

Massgebend ist das zweite dem Ausgleichsjahr (t) vorangehende Jahr (t-2), das sogenannte Bemessungsjahr.

4.1.4 **Rechtzeitige Mitteilung der Beiträge**

Die Vergangenheitsbemessung ermöglicht es dem Gemeindeamt und den Gemeinden (politischen Gemeinden und Schulgemeinden), die endgültigen Beiträge bereits für das Budget eröffnen zu können. Der späteste Termin dafür ist der 31. August des Jahres, das dem Ausgleichsjahr vorangeht (Vorjahr). Somit können die Gemeinden bei den oben erwähnten vier Instrumenten die Beiträge in ihrer tatsächlichen Höhe budgetieren; vorbehalten bleiben Änderungen im Rahmen von Rechtsmittelverfahren. Diese Terminierung ermöglicht es den Gemeinden, die Frist gemäss § 37 Abs. 1 lit. a VGH einzuhalten, wonach die Verabschiedung des Entwurfs des Budgets durch die Gemeindevorsteherchaft und Zustellung an die Präsidentin oder den Präsidenten der Rechnungsprüfungskommission bis 31. Oktober zu erfolgen hat.

4.1.5 **Auszahlung der Beiträge Mitte Jahr**

Das Gemeindeamt zahlt die Beiträge Mitte des Ausgleichsjahres aus; ausgenommen sind die Zuschüsse und Abschöpfungen des Ressourcenausgleichs sowie Nach- und Rückzahlungen des individuellen Sonderlastenausgleichs bzw. des Übergangsausgleichs.

Beim Ressourcenausgleich bezieht die Direktion die Abschöpfungen von den politischen Gemeinden jährlich bis Ende September und zahlt die Zuschüsse bis Ende Oktober des Ausgleichsjahres aus. Dabei erfolgen die Zahlungen ausschliesslich zwischen dem Kanton und den politischen Gemeinden.

Die Stadt Zürich bildet insofern einen Sonderfall, als dass der feste Beitrag für den Zentrumslastenausgleich von 412,2 Mio. Franken mit der Ressourcenabschöpfung zu verrechnen ist. Die Zahlung für den Zentrumslastenausgleich wird Mitte des Ausgleichsjahres fällig. Die Ressourcenabschöpfung wird am 1. Januar des Ausgleichsjahres fällig und die

Direktion bezieht den Betrag bis Ende September des Ausgleichsjahres (§ 16 FAG). Damit kann die Direktion mit Fälligkeit des Zentrumslastenausgleichs Mitte Ausgleichsjahr die beiden Forderungen verrechnen und der Stadt Zürich lediglich die Differenz ausbezahlen.

4.1.6 Datenerhebung durch das Statistische Amt

Die Ausgleichsfaktoren betreffen Daten, die für die Festsetzung der Ausgleichsbeiträge von zentraler Bedeutung sind. Dazu gehören:

- Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde, davon auch jene unter 20 Jahren
- Zahl der Schülerinnen und Schüler
- Steuerfüsse
- Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern bzw. absolute Steuerkraft
- topografische Angaben zu einer Gemeinde
- durchschnittliche Aufwendungen aller Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur

Diese Angaben zuhanden des Statistischen Amtes stammen:

- von den politischen Gemeinden
- von der Bildungsdirektion
- vom Amt für Raumentwicklung des Kantons Zürich

Die politischen Gemeinden stellen dem Statistischen Amt bis spätestens 31. Januar des Vorjahres die Daten über den Personenbestand per 31. Dezember des dem Vorjahr vorangegangenen Jahres (t-2) zur Verfügung. Dazu gehören auch die Daten über die Personen, die unter 20 Jahre alt sind. Auf den gleichen Zeitpunkt hin sind die Steuerfüsse des laufenden Jahres zu melden. Bei organisatorischen Änderungen der Gemeindestruktur mit Auswirkung auf den Finanzausgleich ist dies ebenfalls bis 31. Januar dem Statistischen Amt zu melden. Im Weiteren sind dem Statistischen Amt bis 31. März des Vorjahres alle für die Berechnung der absoluten Steuerkraft erforderlichen Angaben zu liefern.

Die Bildungsdirektion ist dafür verantwortlich, dem Statistischen Amt bis 31. März die endgültigen Schülerzahlen bekannt zu geben.

Das Amt für Raumentwicklung bestimmt auf der Grundlage der Meldungen der politischen Gemeinden und eigener Messungen (Neigungsgelände) die Fläche der Gemeinde und teilt die entsprechenden Werte bis 31. März dem Statistischen Amt mit.

Das Statistische Amt ist für die Berechnung aller statistischen Daten zuständig, die für die Durchführung des Finanzausgleichs erforderlich sind (Ausgleichsfaktoren). Der Termin für die Bekanntgabe der endgültigen Beiträge – 31. August des Vorjahres – bedingt, dass alle notwendigen Arbeitsschritte zur Ermittlung dieser Daten vorher durchgeführt worden sind. Aus den Tabellen im Abschnitt 4.3 lassen sich die Aufgaben aller Beteiligten und die einzuhaltenden Termine entnehmen.

4.1.7 **Zuständigkeit des Gemeindeamtes**

Die Zuständigkeit des Gemeindeamtes ist in Anhang 4 der Ausgabenkompetenzen beim Gesetzesvollzug der Organisationsverordnung der Direktion der Justiz und des Innern (JIOV, LS 172.110.1) vom 16. September 2009 geregelt.

Auf der Grundlage der Angaben des Statistischen Amtes, die bis zum 15. Juni des Vorjahres beim Gemeindeamt sein müssen, erlässt dieses bis zum 30. Juni des Vorjahres die Festsetzungsverfügung über die massgebenden Ausgleichsfaktoren, gegen die die politischen Gemeinden Einsprache erheben können. Nach Ablauf der 30-tägigen Einsprachefrist (§ 10a lit. c Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG) erlässt das Gemeindeamt spätestens bis 31. August die endgültigen Beitragsverfügungen.

4.2 Verfahren auf Gesuch

4.2.1 **Grundsätzliches**

Um Beiträge an individuellem Sonderlastenausgleich oder Übergangsausgleich zu beanspruchen, müssen die Gemeinden ein Gesuch einreichen. Das Verfahren des Übergangsausgleichs richtet sich sinngemäss nach jenem des individuellen Sonderlastenausgleichs, jedoch ohne Beteiligung des Fachbeirats und ohne Nachzahlung.

Für den individuellen Sonderlastenausgleich gilt die Gegenwartsbemessung. Hinzu kommt, dass die Gemeinden für ausserordentliche Ereignisse während des Ausgleichsjahres Beiträge bis Ende März des Nachjahres geltend machen können. Folglich kann die endgültige Festsetzung des Beitrags erst im Nachjahr erfolgen.

4.2.2 **Vorläufige Festlegung des Beitrags**

§ 31 FAV: Vorläufige Festlegung des Beitrags

- ¹ Die politische Gemeinde erfasst und beurteilt in ihrer Aufgaben- und Finanzplanung die Entwicklung möglicher Sonderlasten gemäss § 28, die für eine Abgeltung infrage kommen. Entsprechendes gilt für die Schulgemeinden.
- ² Politische Gemeinden, die Beiträge aus dem individuellen Sonderlastenausgleich beantragen, reichen das Gesuch bis Ende August des Vorjahres dem Gemeindeamt ein. Sie legen die Budgetentwürfe und Vorjahresrechnungen von politischer Gemeinde und Schulgemeinden mit allen weiteren zur Prüfung erforderlichen Unterlagen bei.
- ³ In den Angaben gemäss § 26 Abs. 1 FAG begründet die Gemeinde die

- besonderen Lasten im Einzelnen. Dabei erbringt sie insbesondere den Nachweis der rechtlichen Grundlagen sowie der fehlenden Möglichkeit, die Höhe der Nettoaufwendungen zu beeinflussen bzw. zu vermindern.
- ⁴ Die vorläufige Festlegung des Beitrags erfolgt bis Ende Oktober des Vorjahres. Sind die Angaben der Gemeinden unvollständig oder strittig, kann das Gemeindeamt vorläufig auf der Grundlage der vorhandenen Angaben verfügen.
 - ⁵ Das Gemeindeamt holt für die Festlegung des vorläufigen Beitrags die Auffassungen der Fachdirektionen und des Fachbeirates ein.

Die Gemeinden haben die Pflicht, ihre Sonderlasten in ihrer Aufgaben- und Finanzplanung darzustellen. Nach Art. 124 Abs. 1 KV planen die Gemeinden ihre Aufgaben und deren Finanzierung. Die Aufgabenplanung nimmt Bezug auf die Aufgaben einer Gemeinde, die in der Finanzplanung in der Erfolgs- und Investitionsrechnung abzubilden sind. Die Gemeinden achten dabei auch auf die langfristigen Auswirkungen der geplanten Massnahmen. Langfristig sind die Auswirkungen, wenn sie sich in einer Zeitspanne zeigen, die grösser als vier Jahre ist. Die entsprechenden Unterlagen müssen dem Gemeindeamt und dem Fachbeirat bei der Beurteilung der Sonderlasten zur Verfügung stehen. Verletzt eine Gemeinde diese Pflicht, muss sie damit rechnen, dass nach § 4 FAG ein Beitrag mangels Nachweises entfällt.

Die Fachdirektionen verfügen über Spezialkenntnisse, was die Aufgabenerfüllung der Gemeinden in bestimmten Bereichen anbelangt. Das Gemeindeamt ist darauf angewiesen, dass es diese Kenntnisse bei der Beurteilung der Gesuche verwenden kann. Deshalb werden die Fachdirektionen bei der Beurteilung des Gesuch zu einer Stellungnahme eingeladen. Der Fachbeirat berät die zuständige Direktion und das Gemeindeamt bei der Festlegung des Beitrags.

Die vorläufige Festlegung des Beitrags erfolgt bis Ende Oktober des Vorjahres. Verletzt eine Gemeinde ihre Mitwirkungspflichten (vgl. auch § 26 FAG bzw. § 31 FAV), ist das Gemeindeamt – im Rahmen der vorläufigen Festlegung (Verfügung) – nicht verpflichtet, weitere Abklärungen zu tätigen, und kann auf der Grundlage der vorhandenen Angaben der Gemeinde verfügen. Rechtlich abschliessend wird der Sachverhalt erst für die endgültige Festlegung geklärt.

4.2.3 Endgültige Festlegung des Beitrags

§ 32 FAV: Endgültige Festlegung des Beitrags

- ¹ Die politische Gemeinde reicht dem Gemeindeamt für das Ausgleichsjahr das Budget und die Jahresrechnung sowie jene der Schulgemeinden mit allen weiteren erforderlichen Unterlagen bis Ende März des Nachjahres ein.
- ² Die politische Gemeinde stellt dem Gemeindeamt die umfassenden Prüfungsberichte und Anträge der Kontrollorgane über die finanztechnische und finanzpolitische Prüfung der Jahresrechnungen bis spätestens 15. Mai des Nachjahres zu.
- ³ Die endgültige Festlegung des Beitrags erfolgt bis spätestens Ende Oktober des Nachjahres.

4 Verfahrensrundzüge und Abläufe

Die zusätzlich erforderlichen Unterlagen sind bis Ende März des Nachjahres einzureichen. Bis Ende März des Nachjahres sind auch Sonderlasten für ausserordentliche Ereignisse des Ausgleichsjahres geltend zu machen. Den entsprechenden Nachweis hat die Gemeinde gemäss den vorstehenden Grundsätzen zu führen.

Die Direktion bzw. das Gemeindeamt ist darauf angewiesen, die Beschlüsse der Kontrollorgane zu kennen. Deren Prüfungsberichte und Anträge stehen Ende März des Nachjahres jedoch noch nicht zur Verfügung. Die politische Gemeinde ist deshalb gehalten, die entsprechenden Unterlagen bis 15. Mai des Nachjahres dem Gemeindeamt zukommen zu lassen.

Die endgültige Verfügung über den individuellen Sonderlastenausgleich erfolgt bis spätestens Ende Oktober des Nachjahres. Die Zahlung des vorläufig festgesetzten Beitrags erfolgt in Übereinstimmung mit § 9 Abs. 3 FAG ebenfalls Mitte des Ausgleichsjahres. In § 26 Abs. 4 FAG wird die Auszahlung des endgültigen Beitrags geregelt: Auszahlungen und Rückzahlungen [...] erfolgen 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der entsprechenden, endgültigen Verfügung (vgl. § 26 Abs. 3 FAG). Eine Rückzahlung kommt dann zum Zug, wenn der vorläufig festgesetzte Beitrag zu hoch angesetzt wurde.

4.3 Abläufe

Die nachfolgende Tabellen zeigen den zeitlichen Ablauf des Finanzausgleichs.

| | Termin | Inhalt | Zeitlicher Bezug der Daten | Wer? | An wen? | §§ FAG | §§ FAV |
|----------|---------------|--|-----------------------------------|-------------|----------------|---------------|---------------|
| 1 | 31.1. | Auszug Einwohnerregister per 31.12. (t-2) | vorangegangenes Jahr (t-2) | Polit. Gden | STAZ | 8 lit. e | 10 lit. a |
| 2 | | Übermittlung der Steuerfüsse (t-1) | laufendes Jahr (t-1) | Polit. Gden | STAZ | 8 lit. c | 10 lit. b |
| 3 | | Meldung Änderungen der Gemeindeorganisation | vorangegangenes Jahr (t-2) | Polit. Gden | STAZ | | 10 lit. c |
| 4 | | Meldungen über die Grösse des Gemeindegebiets | vorangegangenes Jahr (t-2) | Polit. Gden | ARE | 22 | 12 |
| 5 | 31.3. | Angaben zur Berechnung der absoluten Steuerkraft (t-2) | vorangegangenes Jahr (t-2) | Polit. Gden | STAZ | 8 lit. f | 10 lit. d |
| 6 | | Gemeinde- und Neigungsgebiet (t-2) | vorangegangenes Jahr (t-2) | ARE | STAZ | 21, 22 | 13 Abs. 2 |
| 7 | | Zahl der Schülerinnen und Schüler | vorangegangenes Jahr (t-2) | BID | STAZ | 19 Abs. 4 | 11 |

| | Termin | Inhalt | Zeitlicher Bezug der Daten | Wer? | An wen? | §§ FAG | §§ FAV |
|-----------|-------------------|--|-----------------------------------|-------------|----------------|---------------------|---------------|
| 8 | 15.6. | Meldung der Ausgleichsfaktoren (t-2) | Ausgleichsjahr (t) | STAZ | GAZ | | 14 Abs. 1 |
| 9 | 30.6. | Festsetzung der Ausgleichsfaktoren (Festsetzungsverfügung) | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | alle Gden | | 16 Abs. 1 |
| 10 | | Information über Zahl der Schülerinnen und Schüler | Beginn Schuljahr im Jahr (t-2) | GAZ | alle Gden | 19 Abs. 4 | 16 Abs. 2 |
| 11 | Nach 31.7. | nach Ablauf der Rechtsmittelfrist Veröffentlichung der Ausgleichsfaktoren | Ausgleichsjahr (t) | STAZ | alle Gden | 9 Abs. 4 | 17 Abs. 1 |
| 12 | 31.8. | Einreichung des Gesuchs für individuellen Sonderlastenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | 26 Abs. 1 | 31 Abs. 2 |
| 13 | | Festlegung der Beiträge Ressourcen-ausgleich, demografischer/ geografisch-topografischer/ Zentrumslastenausgleich; demografischer Sonderlastenausgleich nur politische Gemeinden | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | alle Gden | 9 Abs. 2 | 18 Abs. 1-2 |
| 14 | 30.9. | Einreichung des Gesuchs für Übergangsausgleich | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | 38 i.V.m. 26 Abs. 1 | 39 Abs. 1 |
| 15 | 31.10. | vorläufige Festlegung Beitrag individueller Sonderlastenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | 24 | 31 Abs. 4 |
| 16 | 30.11. | vorläufige Festlegung Beitrag Übergangsausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | 36 | 39 Abs. 2 |

Tabelle 1:
Vorjahr (t-1) zum
Ausgleichsjahr (t)³

Legende

| | |
|------|--------------------------------------|
| ARE | Amt für Raumentwicklung |
| BiD | Bildungsdirektion |
| GAZ | Gemeindeamt des Kantons Zürich |
| STAZ | Statistisches Amt des Kantons Zürich |

³ ABI 2011, S. 2488.

4 Verfahrensgrundzüge und Abläufe

| Termin | Inhalt | Zeitlicher Bezug der Daten | Wer? | An wen? | §§ FAG | §§ FAV |
|--------|--|----------------------------|-------------|-------------|-------------------------------|-----------|
| 17 | 30.6. Auszahlung der endgültigen Beiträge für demografischen Sonderlastenausgleich, geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich und Zentrumslastenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | 9 Abs. 3 | |
| 18 | Auszahlung vorläufige Beiträge individueller Sonderlastenausgleich und Übergangsausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | 26 Abs. 2, 38 i.V.m. 9 Abs. 3 | 33 41 |
| 19 | Nach 30.6. Auszahlung der Beiträge demografischer Sonderlastenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | Schul-Gden | vgl. 9 Abs. 3 | 23 |
| 20 | Vor 30.9. Zahlung Abschöpfung Ressourcenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | Schul-Gden | polit. Gden | vgl. 16 | 19 Abs. 2 |
| 21 | 30.9. Zahlung Abschöpfungen Ressourcenausgleich durch politische Gemeinden (auch für Schulgemeinden) | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | 16, 15 Abs. 2 | |
| 22 | 31.10. Zahlung Zuschüsse Ressourcenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | 13 | |
| 23 | Sofort nach 31.10. Zahlung Anteil Zuschuss Ressourcenausgleich an Schulgemeinden durch die politische Gemeinde | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | Schul-Gden | 12 Abs. 2, vgl. 13 | 19 Abs. 1 |

Tabelle 2:
Ausgleichsjahr (t)⁴

⁴ ABI 2011, S. 2490.

| Termin | Inhalt | Zeitlicher Bezug der Daten | Wer? | An wen? | §§ FAG | §§ FAV |
|--------|--|----------------------------|----------------------------|--------------------|------------------------|----------------------------------|
| 24 | 31.3. individueller Sonderlastenausgleich: Geltendmachung ausserordentliche Ereignisse, Einreichung Unterlagen | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | 26 Abs. 5 | 32 |
| 25 | Übergangsausgleich: endgültige Festlegung, Einreichung Unterlagen | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | | 40 Abs. 1 |
| 26 | 15.5. Prüfungsberichte für individuellen Sonderlastenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | | 32 Abs. 2 |
| 27 | Prüfungsberichte für Übergangsausgleich | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | | 40 Abs. 3 i.V.m. 32 Abs. 2 |
| 28 | 31.7. individueller Sonderlastenausgleich, Vorschläge für einzelne Verfügungen | vorangegangenes Jahr | GAZ | Fachbeirat | | 34 Abs. 2 |
| 29 | 30.9. individueller Sonderlastenausgleich, Stellungnahme zu den Vorschlägen | Ausgleichsjahr (t) | Fachbeirat | GAZ | | 34 Abs. 4 |
| 30 | 31.10. endgültige Beitragsverfügung für den Individuellen Sonderlastenausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | | 32 Abs. 3 |
| 31 | endgültige Beitragsverfügung für den Übergangsausgleich | Ausgleichsjahr (t) | GAZ | polit. Gden | | 40 Abs.3 i.V.m. 32 Abs. 3 |
| 32 | 30 Tg. nach R.-kraft Zahlung endgültiger Beitrag individueller Sonderlastenausgleich; zwei Möglichkeiten: (1) Nachzahlung oder (2) Rückzahlung | Ausgleichsjahr (t) | (1) GAZ (2) polit. Gden | polit. Gden GAZ | 26 Abs. 4 | |
| 33 | 30 Tg. nach R.-kraft Zahlung endgültiger Beitrag Übergangsausgleich | Ausgleichsjahr (t) | polit. Gden | GAZ | 38 i.V.m. 26 Abs. 4 | 42 |

Tabelle 3: Nachjahr (t+1) zum Ausgleichsjahr (t)⁵

Legende

| | |
|------|--------------------------------------|
| ARE | Amt für Raumentwicklung |
| BiD | Bildungsdirektion |
| GAZ | Gemeindeamt des Kantons Zürich |
| STAZ | Statistisches Amt des Kantons Zürich |

⁵ ABl. 2011, S. 2491.



Finanzierung durch Kanton und Gemeinden



5

Finanzierung durch Kanton und Gemeinden

Der Finanzausgleich wird vom Kanton und von den Gemeinden finanziert. Der Kanton wickelt den Finanzausgleich über den allgemeinen Steuerhaushalt ab. Einen gesonderten Haushalt in der Form eines Fonds gibt es nicht. Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden wird durch die Ressourcenabschöpfung aus dem allgemeinen Haushalt geleistet.

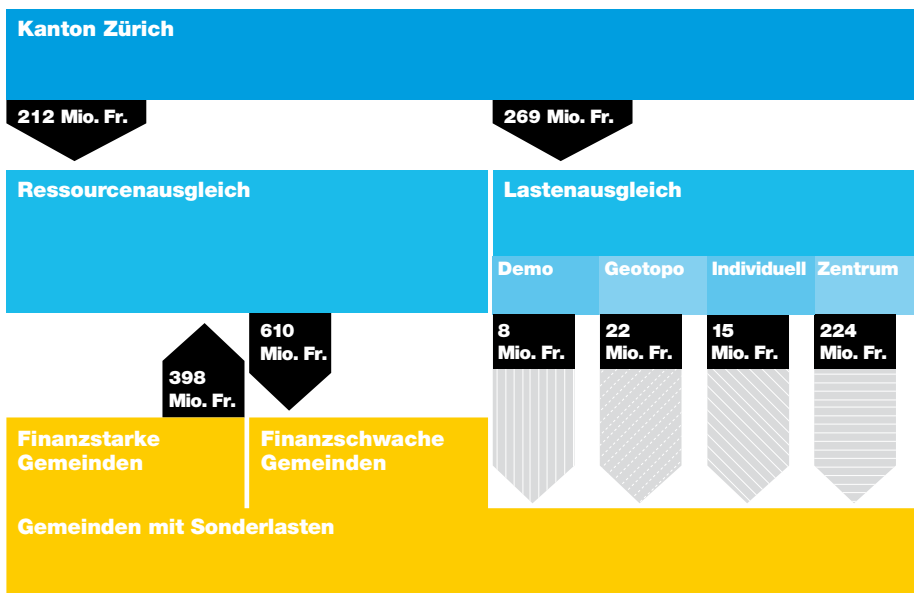


Abbildung 48:
Finanzierung des
Finanzausgleichs
(2015)

Der Finanzausgleich wird von Kanton und Gemeinden finanziert (Abbildung 48). Dieser Grundsatz ist in der Verfassung des Kantons verankert (Art. 127 Abs. 3 KV).

Der Kanton finanziert den Finanzausgleich über den allgemeinen Steuerhaushalt. Das bedeutet, die Beiträge werden aus dem allgemeinen Haushalt bestritten bzw. die Abschöpfungen kommen dem allgemeinen Steuerhaushalt zugute. Es gibt keinen gesonderten Haushalt in Form eines Fonds.

Dieser Form der Finanzierung liegt die Überlegung zugrunde, dass sich das Bedürfnis nach Umverteilung nicht aus der finanziellen Verfassung des Kantonshaushalts ergibt, sondern aus der Höhe der Disparitäten. Sollte das Ausmass der Umverteilung geändert werden, ist dies – wie das ursprüngliche Umverteilungsziel – mit einer entsprechenden Gesetzesänderung durch den Kantonsrat anzupassen. Das bedeutet jedoch auch, dass sich Unstetigkeiten voll zugunsten oder zulasten des Kantonshaushalts auswirken (kein Fonds).

Der Finanzausgleich wird vom allgemeinen Kantonshaushalt und von den finanzstarken Gemeinden sowie aus Mitteln des Strassenfonds finanziert. Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich wird mit jährlich rund 22 Mio. Franken (2014) durch den Verkehrsfonds finanziert. Die Höhe des Beitrags aus dem Verkehrsfonds richtet sich nach einem Prozentsatz der Einlagen in den Strassenfonds. Der Regierungsrat bestimmt diesen Prozentsatz in einer Verordnung (§ 29 Abs. 1 StrG). Der Beitrag entspricht 3 % der jährlichen Einlagen in den Strassenfonds (§ 43 FAV).

Der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden wird durch die Ressourcenabschöpfungen geleistet.



Wirksamkeit des Finanzausgleichs

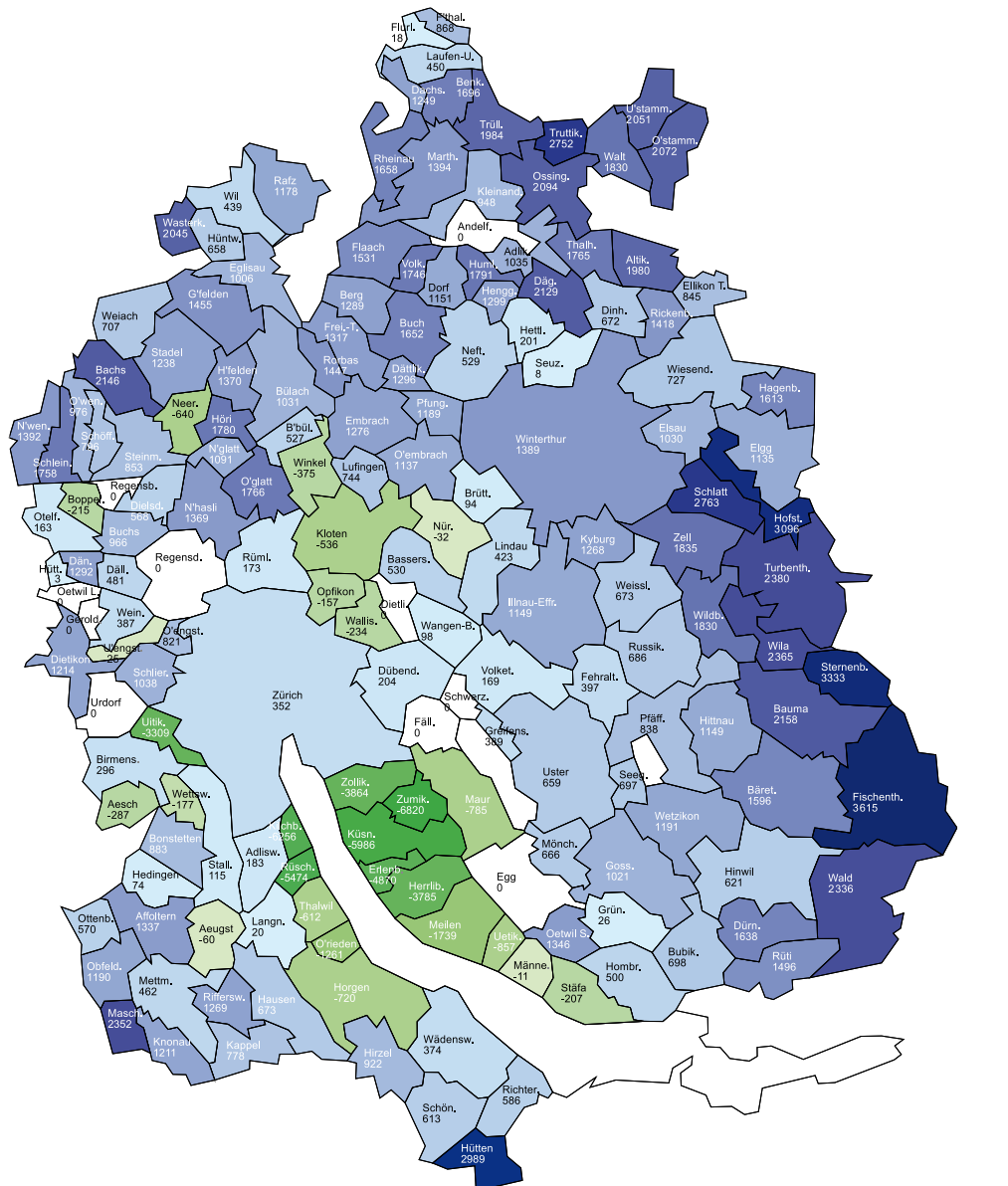


6

Wirksamkeit des Finanzausgleichs

Der Ressourcenausgleich vermindert Unterschiede bei den Einnahmen. Er garantiert den Gemeinden eine Mindestausstattung mit Ressourcen, damit sie ihre Aufgaben wahrnehmen können. Im Wirksamkeitsbericht werden der Vollzug und die Zielerreichung des Finanzausgleichs alle vier Jahre beurteilt. Bei Bedarf werden Anpassungen vorgeschlagen.

6.1 Geografische Verteilung der Beiträge



6.2 Wirkung

Gemeinden mit einer tiefen Steuerkraft erhalten Ressourcenzuschüsse. Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft müssen Ressourcenabschöpfungen leisten. Dadurch werden die Einnahmenunterschiede vermindert. Die Wirkung des Ressourcenausgleichs zeigt sich in der Abbildung anhand des Übergangs von den grünen zu den blauen Markierungen (Abbildung 50). Vor dem Ressourcenausgleich sind sie wesentlich steiler angeordnet als nach dem Ressourcenausgleich. Der Ressourcenausgleich vermindert somit die Steuerkraftunterschiede.

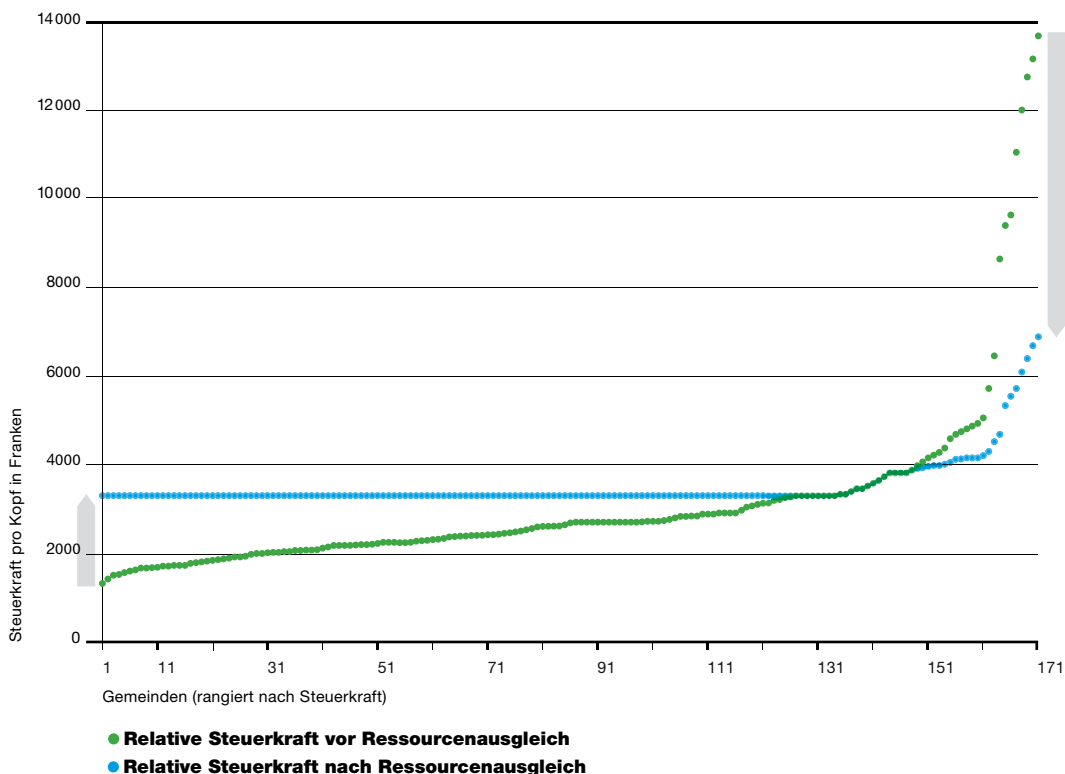


Abbildung 50:
Steuerkraft vor und nach
Ressourcenausgleich (2012)

Mit der Mindestausstattung von 95 % des Kantonsmittels standen im Jahr 2012 allen Gemeinden Ressourcen aus Steuern und dem Finanzausgleich von mindestens Fr. 3300 pro Kopf zur Verfügung. Nettoaufwendungen von Fr. 4000 pro Kopf können so mit einem Steuerfuss von knapp über 120 % finanziert werden. Nach dem Ressourcenausgleich gibt es im Kanton Zürich somit keine armen Gemeinden mehr.

Eine Gemeinde mit einer grossen Ressourcenausstattung benötigt, um den gleichen Nettoaufwand zu finanzieren, einen viel tieferen Steuerfuss als eine Gemeinde mit geringen Ressourcen. Am Beispiel der Gemeinden Zumikon und Fischenthal lässt sich das für das Jahr 2012 veranschaulichen. Die Gemeinde Zumikon mit einer Steuerkraft von über Fr. 13 700

pro Kopf bräuchte einen Steuerfuss von unter 25 %, um einen normierten Nettoaufwand von Fr. 3000 pro Kopf zu finanzieren. Die Gemeinde Fischenthal mit einer Steuerkraft von rund Fr. 1500 pro Kopf benötigt hierfür einen Steuerfuss von 200 %. Der ressourcenbedingte Steuerfuss zeigt somit jenen Steuerfuss, der bei vorliegender Ressourcenausstattung notwendig ist, um Fr. 3000 pro Kopf zu finanzieren.

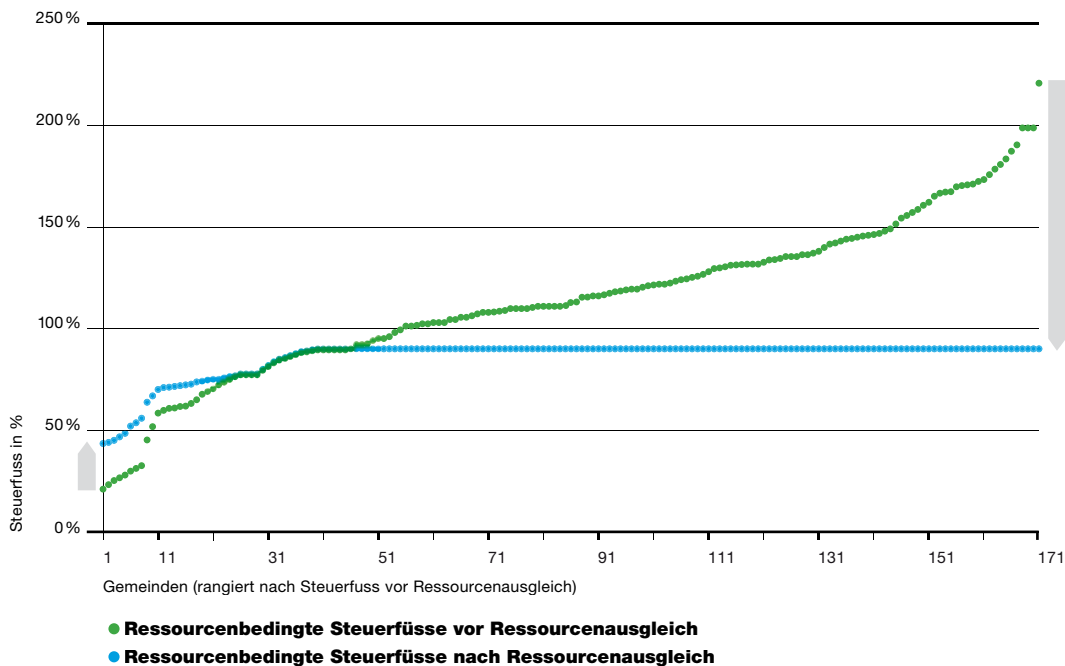


Abbildung 51:
Ressourcenbedingte
Steuerfüsse vor und nach
Ressourcenausgleich
(2012)

Die grünen Markierungen zeigen die Verteilung der ressourcenbedingten Steuerfüsse vor dem Ressourcenausgleich, die blauen jene danach (Abbildung 51). Letztere verlaufen wesentlich flacher. Dies zeigt, dass der Finanzausgleich die Unterschiede zwischen den zur Verfügung stehenden Ressourcen deutlich vermindert. Insbesondere grenzt er die Steuerfüsse, die zur Finanzierung von Fr. 3000 pro Kopf notwendig sind, deutlich nach oben ein. Mit der Ressourcenausstattung aus dem Jahr 2012 hätte jede Gemeinde Fr. 3000 mit einem Steuerfuss von weniger als 100 % finanzieren können. Mussten höhere Steuerfüsse erhoben werden, war dies immer eine Folge höherer Ausgaben pro Einwohnerin und Einwohner.

Zusammen mit den anderen Ausgleichsinstrumenten wird die Wirkung des gesamten Finanzausgleichs ersichtlich: Hierzu werden die Steuerfüsse, die ohne Finanzausgleich hätten erhoben werden müssen (eigenständige Steuerfüsse), mit den effektiv erhobenen verglichen (Abbildung 52).

6 Wirksamkeit des Finanzausgleichs

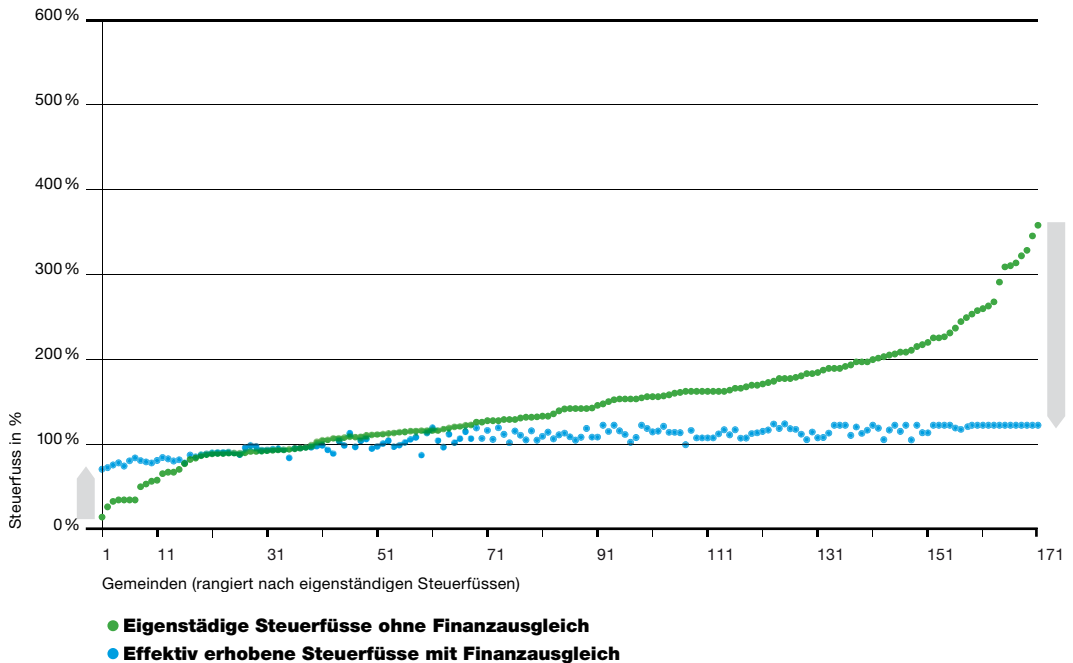


Abbildung 52:

Verteilung der Gemeinden nach eigenständigen und effektiv erhobenen Steuerfüssen (2012)

Der Finanzausgleich vermindert die Unterschiede zwischen den Steuerfüssen erheblich. Gemeinden mit hohem eigenständigen Steuerfuss mussten aufgrund des Finanzausgleichs effektiv einen viel tieferen Steuerfuss erheben. Gemeinden mit tiefen eigenständigen Steuerfüssen hingegen hatten einen höheren Steuerfuss festzusetzen. Dies zeigt, dass der Finanzausgleich die Ausgangslage der Gemeinden im Steuerwettbewerb einander angenähert hat. Ob eine ausreichende Annäherung erfolgte, muss politisch beurteilt werden.

6.3 Wirksamkeitsbericht

§ 31 FAG Wirksamkeitsbericht

- ¹ Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor.
 - ² Der Bericht gibt Aufschluss über
 - a. die Erreichung der Ziele des Finanzausgleichs in der vergangenen Periode,
 - b. Veränderungen in der Verteilung der öffentlichen Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden sowie sich daraus ergebende finanzielle Auswirkungen, mögliche Massnahmen.
 - c. die Entwicklung der Ressourcen der Gemeinden und ihrer Belastung durch die Erfüllung der notwendigen Aufgaben.
- [...]

Abs. 2 von § 31 FAG legt in lit. a bis c die einzelnen Themen der Evaluation des Finanzausgleichs fest. Der Regierungsrat hat sich zunächst darüber zu äussern, ob der Finanzausgleich in der fraglichen Periode die Ziele erreicht hat. Dann soll der Bericht über Veränderungen in der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und über die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen auf deren Haushalte Auskunft geben. Werden Aufgabenverschiebungen festgestellt, ist jeweils auch die Angemessenheit der Abschöpfungen und Beiträge, insbesondere der Sonderlastenausgleichsbeiträge, unter den neuen Rahmenbedingungen zu beurteilen. Gestützt auf diese Angaben sind schliesslich dem Kantonsrat mögliche Massnahmen, insbesondere Anpassungen des Finanzausgleichs an die neue Ausgangslage, vorzuschlagen.

6.4 Zwischenbericht

§ 46 FAV Zwischenbericht

- ¹ Die Direktion erstellt über die ersten beiden Jahre des Vollzugs des Finanzausgleichsgesetzes einen Zwischenbericht.
- ² Der Bericht enthält Angaben über die Höhe der Ausgleichsbeiträge, die Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse und der Steuerkraft der letzten vier Jahre.
[...]

Der Zwischenbericht erfolgt gemäss § 46 FAV nur anlässlich der Einführung in der Mitte der vier Jahre umfassenden Periode des Wirksamkeitsberichts. Er enthielt Angaben über die Höhe der Ausgleichsbeiträge sowie über die Entwicklung der Gemeindesteuerfüsse und der Steuerkraft der letzten vier Jahre. Damit liess sich von Kanton und Gemeinden eine erste Einschätzung der Wirkungsweise des Finanzausgleichs vornehmen.



Anhang 1: Alter Finanzausgleich



7

Anhang 1: Alter Finanzausgleich

Über die Jahre wurden zahlreiche Anpassungen am Finanzausgleich vorgenommen. Die seit den späten 1990er-Jahren angestrebte Totalrevision gelang erst auf das Jahr 2012. In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Meilensteine der Reform und die Funktionsweise sowie die Beiträge des alten Finanzausgleichs aufgezeigt.

7.1 Finanzausgleichsmodell

Der Zürcher Finanzausgleich wurde 1929 im Zusammenhang mit der zweiten Eingemeindung von Nachbargemeinden in die Stadt Zürich eingeführt und periodisch an neue Anforderungen angepasst. In der zuletzt bis Ende 2011 geltenden Fassung beruhte das Finanzausgleichssystem auf dem Zusammenspiel

- des indirekten Finanzausgleichs in Form von finanzkraftabhängigen Staatsbeiträgen in Verbindung mit den entsprechenden Fachgesetzen und
- des direkten Finanzausgleichs in Form des Finanzausgleichsgesetzes (Abbildung 53).

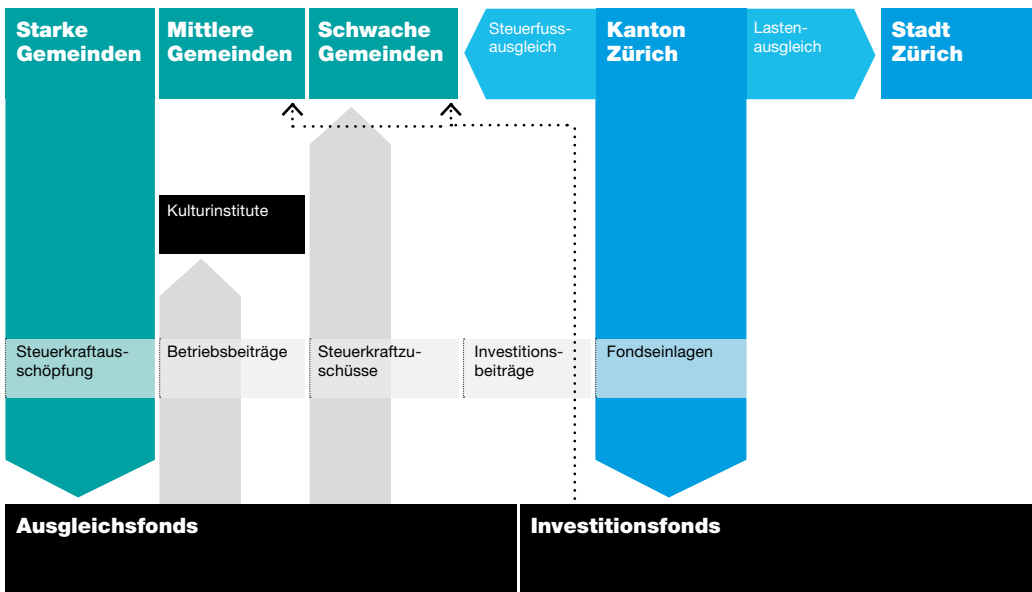


Abbildung 53:
Schematische Darstellung
des alten Finanzausgleichs

7.2 Staatsbeitrags- und Finanzausgleichsgesetz

7.2.1 Staatsbeiträge

Der indirekte Finanzausgleich wurde in der bis Ende 2011 geltenden Fassung in Form von zweckgebundenen Staatsbeiträgen als zweckgebundene geldwerte Leistungen für die Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse gewährt.⁶ Das Staatsbeitragsgesetz unterscheidet zwischen Kostenanteilen, Kostenbeiträgen und Subventionen. Sie sind nicht oder bedingt rückzahlbar.⁷ Staatsbeiträge werden sowohl an laufende Aufwendungen als auch an Investitionen ausbezahlt.⁸

Die Beiträge richteten sich bis Ende 2011 grundsätzlich nach der finanziellen Leistungsfähigkeit und dem Ausmass des öffentlichen Interesses. Als Indikator für die finanzielle Leistungsfähigkeit diente bei den Gemeinden, Gemeindeverbindungen und Zweckverbänden der Finanzkraftindex des entsprechenden Gemeinwesens. Bei der Berechnung des Finanzkraftindex wurden der Steuerfuss und die Steuerkraft der Gemeinde berücksichtigt.

Das Ausmass des öffentlichen Interesses kam im Maximalsatz zum Ausdruck. Dabei wurden meist drei Beitragsstufen gebildet. Sollte ein erheblicher Finanzausgleichseffekt erreicht werden, konnte die Stufenzahl bzw. die Differenz zwischen Maximal- und Minimalbeitragsatz erhöht werden. Die Abstufung der Beiträge nach der Finanzkraft verursachte bei den Gemeinden die Finanzausgleichswirkung.⁹

Staatsbeiträge an Gemeinden werden ausgerichtet von

- den kantonalen Direktionen und
- der kantonalen Gebäudeversicherung.¹⁰

Mit Wirkung auf den 1. Januar 2012 wurde im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleichsgesetz auf die Abstufung nach der Steuerkraft (Finanzkraftindexierung) verzichtet, neu kommt der niedrigste Beitragsatz für alle Gemeinden zur Anwendung.

Bei der Revision des Staatsbeitragsgesetzes in Verbindung mit den entsprechenden Fachgesetzen wurden folgende Grundsätze berücksichtigt:

- Verzicht auf das Kriterium der finanziellen Leistungsfähigkeit (Finanzkraftindexierung)
- Verankerung des bisherigen Mindestsatzes im Gesetz als Grundsatz
- Beitragsatz bei Fonds
- Einbezug von genehmigungsbedürftigen Verordnungen in die Revision¹¹

⁶ § 1 Abs. 1 StBG.

⁷ § 1 Abs. 2 StBG. Für die einzelnen Definitionen vgl. §§ 2 ff. StBG.

⁸ Schlussbericht 2001, S. 65.

⁹ Schlussbericht 2001, Glossar, S. 37.

¹⁰ Schlussbericht 2001, S. 65.

¹¹ ABI 2009, S. 296.

Die Staatsbeiträge gemäss Finanzkraftindexierung trugen dazu bei, dass die Gemeinden jene Aufgaben stärker wahrnahmen, für die sie Staatsbeiträge erhielten. Dies setzte Anreize zu Mehrausgaben in den entsprechenden Aufgabenbereichen. Die Ausgestaltung der Staatsbeiträge versties somit gegen den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Sie waren ungeeignet, exogene Disparitäten gezielt zu vermindern und schränkten zudem die Gemeindeautonomie ein. Anspruchsberechtigung und Höhe der Staatsbeiträge wurden zudem durch eine Vielzahl von Amtsstellen relativ unkoordiniert geregelt und ausgerichtet.

Die Finanzausgleichswirkung schliesslich war wenig transparent und nicht planbar. Ausserdem fielen bei Kanton und Gemeinden verhältnismässig grosse administrative Aufwände an.¹²

7.2.2 Finanzausgleich

Der bis Ende 2011 geltende Finanzausgleich wurde im Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 11. September 1966 (aFAG, LS 132.1) und in der Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz vom 29. November 1978 (aFAV, LS 132.11) geregelt.

Der bis Ende 2011 geltende direkte oder Finanzausgleich i.e.S. umfasste die folgenden Instrumente:

- Steuerkraftausgleich
- Investitionsfonds
- Steuerfussausgleich
- Lastenausgleich für die Stadt Zürich
- Kulturlastenausgleich für grossen Kulturinstitute der Städte Zürich und Winterthur im Rahmen des Steuerkraftausgleichs

Bei der Bemessung der ersten drei Instrumente war immer vorausgesetzt, dass eine Gemeinde zuvor die ihr zustehenden Staatsbeiträge geltend gemacht hatte. Andernfalls musste die Gemeinde – aufgrund der Verletzung des Wirtschaftlichkeitsprinzips – die entsprechenden Finanzmittel selbst aufbringen. Nach dem neuen Finanzausgleichsgesetz handelt es sich bei einem entsprechenden Versäumnis explizit um einen endogenen, das heisst durch die Gemeinde beeinflussbaren Umstand.

Im alten System war die Stadt Zürich weder am Steuerkraft- noch am Steuerfussausgleich beteiligt. Einzig bei den Investitionsbeiträgen war für die Stadt Zürich eine Beitragsregelung vorgesehen (§ 20 lit. c aFAG).

¹² ABI 2009, S. 208.

7.3 Revisionsbestrebungen bis zum Jahr 1998

7.3.1 Beschluss für Berichterstellung

Die Unzufriedenheit mit dem System ohne Lastenausgleich zeigte sich vor allem beim Ausschluss der Stadt Zürich. Die Stadt Zürich war nicht in das System des Steuerkraft- und Steuerfussausgleichs integriert, was Fragen aufwarf und zu verschiedenen Vorstössen im Kantonsrat führte. Aufgrund der dazumal vorgebrachten Kritik am Finanzausgleich beauftragte der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 4114 vom 11. Dezember 1991 Prof. Dr. Ernst Buschor mit der Erstellung eines Berichts. Dieser wurde nach dem Verfasser als Buschorbericht bezeichnet.

Auftrag des Berichts war es, Folgendes darzustellen: (1) Die Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 1991, (2) die Begründbarkeit der Lastenausgleichsforderungen der Stadt Zürich, (3) mögliche Modelle für einen Lastenausgleich der Stadt Zürich, (4) ein mögliches Vorgehen (Phasenkonzept) mit Blick auf die umfangreichen Restriktionen, (5) Quantifizierung möglicher Lösungen und (6) Aufzeigen von Möglichkeiten, die Stadt Zürich in den verfassungsmässigen Auftrag einzubeziehen.¹³

7.3.2 Buschorbericht

Das Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Hochschule St. Gallen (IFF) erarbeitete für den Kanton Zürich 1992 basierend auf der Grundidee eines Normlastenausgleichs ein Modell für einen Finanz- und Lastenausgleich (Buschorbericht). Dieser sollte als Ersatz für den Steuerfussausgleich und die Investitionsbeiträge dienen und zudem die Stadt Zürich einbeziehen.¹⁴ Der Steuerkraftausgleich sollte in modifizierter Form beibehalten werden.¹⁵ Die wesentlichste Änderung im Vergleich zur damals geltenden Regelung bestand im Verzicht auf die Bemessung der Zuschüsse nach der U-Kurve; allerdings sollte der rechte Ast des U fakultativ beibehalten werden.

Der Bericht beinhaltete als zentrales Element einen Vorschlag für einen Normlastenausgleich für den Kanton Zürich.¹⁶ Der Normlastenausgleich war als Finanzausgleichssystem gedacht, das für jede Gemeinde Normlasten und Ist-Erträge festlegte. Soweit die Normlasten die Ist-Erträge überstiegen, erhielt eine Gemeinde die Differenz im Rahmen des Normlastenausgleichs vergütet. Er umfasste alle Gemeinden. Im Buschorbericht wurden die Städte Zürich und Winterthur in den Bereichen Kultur und Polizei gesondert behandelt.¹⁷

Die Normlasten wurden für bestimmte Aufgabenbereiche der funktionalen Gliederung festgelegt. Die Auswahl erfolgte dabei nach dem Volumen

¹³ Vgl. Buschor/Schedler/Stäger, 1993, S. 17 f.

¹⁴ Schlussbericht 2001, S. 29.

¹⁵ Buschor/Schedler/Stäger, 1993, S.133 ff.; Entwurf §§ 3 ff.

¹⁶ Buschor/Schedler/Stäger, 1993, S. 131 ff.: Anhang 1: Entwurf zu einem Gesetz über den direkten Finanzausgleich, insbesondere S.136 ff.; II. Der Normlastenausgleich.

¹⁷ Buschor/Schedler/Stäger, 1993, S. 93, Grafik 65 und S. 94, Grafik 64.

für den Haushalt einer Gemeinde. Im Vorschlag des IFF wurden folgende Aufgabenbereiche berücksichtigt: restliche Funktionen, soziale Wohlfahrt, Zürcher Verkehrsverbund, Gesundheit, Volksschule, Passivzinsen und ordentliche Abschreibungen.¹⁸

Die einzelnen Werte der angeführten Aufgabenbereiche wurden, bis auf die Passivzinsen und ordentlichen Abschreibungen, nicht als Ist-Werte, sondern für jede einzelne Gemeinde individuell als Normwerte festgelegt.

Für die Individualisierung der einzelnen Gemeinden wurden in den verschiedenen Aufgabenbereichen jeweils bestimmende Kostenfaktoren in Franken für sogenannte Normleistungen festgelegt und mit der für die Gemeinde massgebenden Quantität des Kostenfaktors multipliziert. So ergab sich für einen bestimmten Aufgabenbereich ein Normleistungsaufwand. Die Summe der Normleistungsaufwendungen für die einzelnen Aufgabenbereiche ergab in der Summe aller Aufgabenbereiche insgesamt die Normlast für eine bestimmte Gemeinde. Die Normleistungsaufwendungen wurden aufgrund einer repräsentativen Anzahl von Gemeinden ermittelt.

Die Gemeindewerke wurden mit einem Nettobetrag erfasst. Nicht massgebend waren auf der Aufwandseite (Lasten) die Ist-Aufwendungen der Gemeinde. Auf der Ertragsseite wurden als Ist-Werte (besser: Budgetwerte) der Steuerkraftausgleich, die Staatsbeiträge und die Gemeindesteuern zu einem bestimmten vorgegebenen Steuerfuss verbucht.¹⁹ Waren die so berechneten Erträge im Vergleich zu den Normwerten geringer, ergab sich in der Differenz ein Anspruch auf Normlastenausgleich.

Im Buschorbericht heisst es:

Das System des Steuerfussausgleichs sei nur dank der sinkenden Steuerfüsse und der vorwiegenden Finanzierung über den Eigenkapitalabbau der Steuerfussausgleichsgemeinden zu tragbaren kantonalen Kosten funktionsfähig. «Diese beiden Randbedingungen treffen in absehbarer Zeit nicht mehr zu. Ein Einbezug der Stadt Zürich in den Steuerfussausgleich ist noch problematischer als der heutige Einbezug anderer Städte wie Winterthur. Eine steigende Differenz zwischen dem Stadtzürcher Steuerfuss und den Steuerfüssen der übrigen Gemeinden verstösst gegen den Geist [von] Art. 19 der Kantonsverfassung, die eine Annäherung der Steuerfüsse verlangt. Eine Gesetzesrevision beim Steuerfussausgleich ist unvermeidlich, weil im geltenden System der Finanzbedarf ungenügend objektivierbar (nur Ermessensüberprüfung bei den Ausgaben) und daher kaum auf die Stadt Zürich übertragbar ist.

[...] Wir empfehlen, das heutige System der primär einnahmen-orientierten Finanzausgleichssteuerung durch ein Normaufwand- (und in einer zweiten Phase Normkosten-) orientiertes System zu ersetzen. Es sollte in einer ersten Stufe den heutigen Steuerfussausgleich und Investitionsfonds ablösen, wobei die Stadt Zürich einzubeziehen ist. Vom Normaufwand sind die Steuererträge zum höchstzulässigen Steuerfuss, die eingehenden Staatsbeiträge sowie angemessene Gebühren und Entgelte abzuziehen. Für die Bereiche Polizei und Kultur sind besondere Normaufwandstandards für die Städte Zürich und Winterthur vorzusehen. Ein solches System erfordert eine teilweise Überarbeitung des Handbuchs des Rechnungswesens der Zürcher Gemeinden. Die Rechnungen sind hernach für eine repräsentative Zahl von Gemeinden nach diesen Grundsätzen auszuwerten.

¹⁸ Buschor/Schedler/
Stäger, 1993, S. 93.

¹⁹ Buschor/Schedler/
Stäger, 1993, S. 93,
Grafik 65.

In einer zweiten Phase könnte das bestehende System der aufwandproportionalen Subventionen des indirekten Finanzausgleichs (zweckgebundene Staatsbeiträge) auf Normkosten umgestellt werden, die einer sparsamen und effizienten Aufgabenerfüllung entsprechen. Dazu wäre ein breiter Einsatz bereichsweiser Kostenrechnungen erforderlich. Es würde Sparanreize bieten und wäre administrativ weniger aufwendig. Für den Aufbau eines solchen Systems sind mehrere Jahre erforderlich.

Eine solche Lösung ist einer isolierten Lastenausgleichsregelung für die Stadt Zürich – z.B. auf dem Gebiet der Polizeiausgaben – vorzuziehen, weil sie das Problem der städtischen Steuerfussdisparität längerfristig kaum dauerhaft zu lösen vermag und einen verfassungsrechtlich und politisch problematischen Sonderstatus einer Gemeinde vermeidet.

Nach groben Schätzungen dürfte sich für Zürich und Winterthur ein Finanzbedarf von gut 100 Millionen Franken ergeben, der schwergewichtig der Stadt Zürich zugute kommt. Der Finanzbedarf ist stark abhängig von der Festlegung der Normaufwandwerte. Je höher diese sind, umso grösser wird der Ausgleichsbedarf beim Kanton.»²⁰

7.3.3 Modellrechnungen Arbeitsgemeinschaft Infras/Nabholz

Da der Buschorbericht keine konkreten Beispiele über die Auswirkungen enthielt, musste vorab abgeklärt werden, was der Normlastenausgleich für die Gemeinden des Kantons Zürich bedeutete bzw. ob die vorgegebene Zielsetzung, insbesondere der Einbezug der Stadt Zürich in den Lastenausgleich, damit überhaupt realisiert werden konnte. Der Regierungsrat beauftragte deshalb in der Folge die Arbeitsgemeinschaft Infrac/Nabholz mit der Klärung der Frage, ob und wie sich der Normlastenausgleich umsetzen liesse. Infrac/Nabholz erstellten dann die Vorstudie vom 15. März 1995. Gestützt darauf erteilte der Regierungsrat Infrac/Nabholz am 5. April 1995 den Auftrag, Modellrechnungen durchzuführen. Die Ergebnisse wurden in den Modellrechnungen der Arbeitsgemeinschaft Infrac/Nabholz zum Normlastenausgleich vom 30. April 1996 festgehalten.

7.3.4 Vorarbeiten zum Lastenausgleich der Stadt Zürich

Mit Beschluss vom 23. Mai 1996 beauftragte der Regierungsrat die Arbeitsgemeinschaft Infrac/Nabholz, Modelle für eine Lastenabgeltung für die Stadt Zürich auszuarbeiten. Die Arbeiten wurden im Juni 1996 aufgenommen und mit dem Schlussbericht am 23. Mai 1997 beendet. Begleitet wurden die Arbeiten von einer aus Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern zusammengesetzten Kommission, die die einzelnen Arbeitsschritte diskutierte und das weitere Vorgehen festlegte.

²⁰ Buschor/Schedler/
Stäger, 1993, S. 15 f.

Zur Ermittlung der Sonderlasten der Stadt Zürich führte der Regierungsrat aus:

«Die Sonderlasten wurden so ermittelt, dass in einem ersten Schritt jene Bereiche erhoben wurden, in denen die Stadt, beruhend auf einer Analyse des gewichteten Aufwandes von 28 repräsentativen Testgemeinden des Kantons, einen deutlich überdurchschnittlichen, d. h. mindestens 200 % höheren Aufwand aufweist. Folgende Arten von Sonderlasten wurden dabei unterschieden:

- Zentralörtliche Leistungen, d. h. Leistungen der Stadt Zürich, welche über die Grenzen der Stadt hinauswirken
- Grössenbedingte Sonderlasten, d. h. Leistungen, welche mit steigender Einwohnerzahl einer Stadt deutlich überproportional zunehmen
- Sonderleistungen, d. h. Leistungen, welche in den anderen Gemeinden in der Regel gar nicht oder von andern Aufgabenträgern wahrgenommen werden.

Mit dieser quantitativen Analyse wurden Sonderlasten in der Höhe von 389 Mio. Franken pro Jahr festgestellt. Mittels einer qualitativen Analyse wurden sodann diejenigen Bereiche mit überdurchschnittlichem Aufwand, in denen grösstmässig bedeutende Sonderlasten vorliegen, nach der Art der angebotenen Leistungen und der Herkunft der Leistungsempfangenden untersucht. Als Aufgabenbereiche mit einem massgeblichen Anteil an Sonderlasten wurden so die Polizei, die Kultur, die soziale Wohlfahrt, die Krankheitsbekämpfung und die Berufsbildung identifiziert. Einige der ermittelten Sonderlasten sind demgegenüber, gestützt auf eine qualitative Analyse, nicht berücksichtigt worden. Die ermittelten Sonderlasten reduzierten sich damit von 389 Mio. Franken auf 313 Mio. Franken. Insgesamt erachtete die begleitende Kommission ein Abgeltungstotal von 147 Mio. Franken für die vier Leistungsbereiche Polizei, Kultur, soziale Wohlfahrt und Berufsbildung als angemessen, wobei die bisherigen Abteilungen für die Bereiche Polizei und Kultur beibehalten werden sollen. Im Schlussbericht finden sich folgende Abgeltungsvorschläge:

- Polizei: Teilabgeltung in der Höhe von 52,5 Mio. Franken
- Kultur: Teilabgeltung in der Höhe von 24,5 Mio. Franken
- Soziale Wohlfahrt: Teilabgeltung in der Höhe von 49 Mio. Franken
- Berufsbildung: vollständige Abgeltung in der Höhe von 21 Mio. Franken durch Aufgabenneuverteilung (Kantonalisierung)

Als Finanzierungsträger vorgesehen sind einerseits der Staat, andererseits für den Kulturbereich auch die finanzstarken Gemeinden. Mit dieser Kombination von vertikalem und horizontalem Lastenausgleich kann die Lastenabgeltung erfolgen, ohne dass dabei neue Trägerschaften bzw. neue Organisationen gebildet werden müssen.»

7.3.5 Lastenausgleich für die Stadt Zürich

In der Weisung vom 8. April 1998 zur Lastenausgleichsvorlage führte der Regierungsrat Folgendes aus:

«Die Elemente des direkten Finanzausgleichs im Kanton Zürich sind der Steuerkraftausgleich, der Steuerfussausgleich und die Investitionsbeiträge. Am Steuer-

kraft- und Steuerfussausgleich ist die Stadt Zürich nicht beteiligt und wird auch nicht in die Berechnungen miteinbezogen. Diese Ausklammerung der Stadt Zürich vom System des direkten Finanzausgleichs (abgesehen von den Investitionsbeiträgen) wurde zwar schon bei der Erfüllung der heute geltenden Regelung als Mangel empfunden, erschien aber wegen der Grösse der Stadt Zürich als unumgänglich. Wegen ihrer grossen absoluten Steuerkraft würde sie, falls sie pflichtig oder berechtigt würde, das System sprengen (ABI 1978, S. 1420), und wenn der Stadt Zürich nur 2 bis 3 Steuerprozent ausgeglichen werden müssten, so würde das bereits den ganzen Betrag beanspruchen, welcher für den Steuerfussausgleich in ganzen Kanton zur Verfügung stehen (ABI 1979, S. 1303). In der Abstimmungsweisung vom 13. Juni 1977 zur Neuordnung des Finanzausgleichs hielt der Regierungsrat fest, die Stadt Zürich kranke nicht an einer schwachen Steuerkraft, sondern an einem hohen Aufwand, der mindestens teilweise durch die Grösse bedingt sei, und an einer ungünstigen Bevölkerungsentwicklung.»

Der Kantonsrat stimmte dem Antrag des Regierungsrates vom 8. April 1998 am 3. November 1998 mit folgenden Abänderungen zu:

- Befristung des Lastenausgleichs im Bereich des Sozialen auf fünf Jahre
- Finanzierung des Lastenausgleichs Kultur durch den Kanton statt durch die finanzstarken Gemeinden
- Befristung in den Übergangsbestimmungen des zusätzlichen Beitrags an die Sonderlasten der Polizei in Höhe von 47,5 Mio. Franken bis Ende 2000

Die NZZ berichtete dazu in der Ausgabe vom 3. November 1998:²¹

«Ein Hauch von Feierlichkeit hat sich am Montag gegen die Mittagszeit im Rathaus verbreitet: Mit 124 gegen 27 Stimmen verabschiedete der Kantonsrat die Lastenausgleichsvorlage, die der Stadt Zürich die während Jahren reklamierte Abgeltung eines guten Teils ihrer Sonderlasten und zentralörtlichen Leistungen bringt, zuhanden der Volksabstimmung. Regierungsrat Notter, Direktor des Innern, sprach zum Schluss der Debatte vom Anfang, der gemacht worden sei für ein hoffentlich entspanntes Verhältnis zwischen Stadt und Land. Andere sprachen vom Meilenstein, den der Rat einvernehmlich gesetzt habe, und Dritte rühmten den tragfähigen Kompromiss, den das Parlament zugunsten der Stadt als Herz des Kantons Zürich erarbeitet habe.»

Die Volksabstimmung erfolgte auf der Grundlage des obligatorischen Referendums am 7. Februar 1999. Die Inkraftsetzung des revidierten Finanzausgleichsgesetzes erfolgte rückwirkend auf den 1. Januar 1999.

7.3.6 Soziallastenausgleich (Bündner Modell)

Der Regierungsrat setzte im Frühjahr 1998 eine Arbeitsgruppe ein, die einen Ausgleich der Soziallasten zwischen den zürcherischen Gemeinden im Sinne des Bündner Modells überprüfen sollte. Um verschiedene Modellvarianten fundiert beurteilen zu können, wurden anhand der Zahlen 1997 breit abgestützte Modellrechnungen durchgeführt. Dadurch konnten die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden aufgezeigt und auch die Auswirkungen auf die übrigen Komponenten des Finanzausgleichs geprüft werden.

²¹ NZZ vom 3.11.1998 Nr. 255, S. 53.

Für die Modellrechnungen formulierte die Arbeitsgruppe folgende Rahmenbedingungen:

- Miteinbezug der fünf Aufgabenbereiche Zusatzleistungen, Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Alimentenbevorschussung und Kleinkinderbetreuungsbeiträge
- Ausgleichsmodell mit drei Finanzierungskomponenten (= Bündner Modell): Selbstbehalt der betreffenden Gemeinde, Kantonsbeitrag und Poolfinanzierung durch sämtliche Gemeinden
- Abstützung auf Ist-Werte, das bedeutet keine Verwendung von Normwerten; Verzicht auf den Einbezug von Finanzkraft und/oder Sozialindikatoren in die Verteilschlüssel
- Einheitliche prozentuale, fixe Verteilungsschlüssel für alle Aufgabenbereiche. Im Sinne einer Zielsetzung sollte zudem für die Stadt Zürich eine Entlastung erreicht werden, die mindestens das Ausmass des damaligen Abgeltungsbeitrags von 24 Mio. Franken betrug

Die Arbeitsgruppe kam zum Schluss, das Bündner Modell sei in dieser Ausgestaltung nicht realisierbar, es sollte stattdessen ein Zürcher Modell entwickelt werden. Bis zur Inkraftsetzung eines neuen Finanzausgleichs sollte der Lastenausgleich für die Stadt Zürich im Bereich Sozialhilfe verlängert werden.²²

7.4 Instrumente des Finanzausgleichs bis Ende 2011

7.4.1 Ziel des Finanzausgleichsgesetzes

§ 8 aFAG legte als Ziel des Finanzausgleichs eine bestimmte Steuerfussdisparität fest: Mit dem Finanzausgleich sollten die Gemeindesteuerfüsse so beeinflusst werden, dass über eine Zeitspanne von zwei Jahren betrachtet mindestens 95 % aller Steuerfüsse innerhalb des vom Regierungsrat festgelegten Bereichs lagen. Dieser war so zu bestimmen, dass der obere Bereichsgrenzwert nicht mehr als das 1,5-Fache des unteren betrug.

Diese Bestimmung war die Antwort des Kantons auf die Volksinitiative Gesunde Steuerfussdisparität.

²² RRB Nr. 660/2001.

7.4.2 Steuerkraftausgleich

Der Steuerkraftausgleich war seinem Wesen nach ein Ressourcenausgleich. Beim Begriff Steuerkraftausgleich handelt es sich um die ältere Bezeichnung. Er umfasste die beiden Instrumente der Steuerkraftzuschüsse (Zuschüsse) und der Steuerkraftabschöpfungen (Abschöpfungen). Zuschüsse und Abschöpfungen waren durch den Ausgleichsfonds verbunden, dessen Zweck nach § 9 Abs. 1 aFAG in der Stärkung der Steuerkraft finanzschwacher Gemeinden durch Beiträge der finanzstarken Gemeinden bestand. Da die Zuschüsse und Abschöpfungen nach dem Bemessungsmodus des Gesetzes jeweils nicht vollständig übereinstimmten, erfolgte der Ausgleich über einen Ausgleichsfonds, in dem überschüssige Abschöpfungen vorübergehend verblieben, um im nächsten Ausgleichsjahr berücksichtigt zu werden.

Der zentrale Bemessungsfaktor des Steuerkraftausgleichs war die absolute bzw. relative Steuerkraft. Die relative Steuerkraft einer Gemeinde ergibt sich aus der absoluten Steuerkraft der Gemeinde geteilt durch die Anzahl der Einwohner. Beide Grössen sind Ausdruck der Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Die Beiträge des Ausgleichsjahres richteten sich nach der Steuerkraft der Gemeinde im vorangegangenen Jahr.

7.4.2.1 Steuerkraftzuschüsse

Berechtigt für Steuerkraftzuschüsse waren Gemeinden, deren relative Steuerkraft unter dem Kantonsmittel lag und deren Steuerfuss mindestens dem Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse entsprach (§ 10 Abs. 1 und 2 aFAG).

Bei der Bemessung der Zuschüsse waren zwei Schritte und zwei Verfahrensabschnitte zu unterscheiden:

- In einem ersten Schritt waren die Beiträge aus dem Ausgleichsfonds (Zuschüsse) so zu bemessen, dass die relative Steuerkraft jeder Gemeinde mindestens 70 % des kantonalen Mittels der relativen Steuerkraft betrug. Der Regierungsrat setzte die Skala fest (§ 11 Abs. 1 aFAG). Die vom Regierungsrat festgesetzte Skala hatte die Gestalt einer sogenannten U-Kurve. Entsprechend der Form eines U, wurden die Beiträge nach aufsteigender Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner einer Gemeinde ausgerichtet. Dabei erhielten kleinere Gemeinden (linker Ast des U) mehr als mittelgrosse Gemeinden (mittlerer Abschnitt des U), mittlere Gemeinden erhielten am wenigsten, erst wieder die grossen Gemeinden (rechter Ast des U) erhielten Beiträge wie die kleinen Gemeinden. Diese Beitragsskala entsprach der Auffassung von den sogenannten Kosten der Weite und der Enge bzw. von der im Sinne der Kostengünstigkeit idealen Gemeinde, die nach dieser Theorie im Mittelfeld der nach der Einwohnerzahl rangierten Gemeinden anzusiedeln war.
- Dieses Ergebnis wurde in einem zweiten Schritt mit einem Faktor (Zuschussfaktor) vervielfacht, der dem um 10 Steuerprozent erhöhten Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse entsprach (§ 11 Abs. 2 Satz 2 aFAG).

Da sich die Zuschüsse und Abschöpfungen im Sinne des Gleichgewichts grundsätzlich entsprechen mussten (Ausgleichsfonds), regelte § 18 Abs. 1

aFAG das Gleichgewicht des Ausgleichsfonds. Danach konnte der Kantonsrat den Zuschussfaktor von 10 % ändern, um ihn mit dem Abschöpfungsfaktor bzw. den Abschöpfungen in Übereinstimmung zu bringen. Nach § 18 Abs. 2 aFAG konnte der Regierungsrat nötigenfalls kurzfristige Massnahmen treffen.

Was die beiden Verfahrensabschnitte angeht, so ist zu unterscheiden:

- Da die voraussichtlichen Beiträge den Gemeinden rechtzeitig zur Einstellung in die Voranschläge mitzuteilen waren (§ 13 Abs. 1 Satz 1 aFAG) und das Ausgleichsjahr (t) dem Bemessungsjahr (t-1) unmittelbar folgte, standen in einem ersten Verfahrensabschnitt im Jahr (t-1) noch nicht die definitiven Beiträge für das Budget fest. Das Gemeindeamt teilte in diesem Stadium den Gemeinden deshalb erst die provisorischen Zuschüsse mit.
- Die definitive Festsetzung erfolgte in einem zweiten Verfahrensschritt erst im Ausgleichsjahr (t), nachdem die effektiven Zahlen des Bemessungsjahres (t-1) bekannt waren. Die effektive Auszahlung erfolgte bis Ende Oktober des Ausgleichsjahres (§ 13 Abs. 2 aFAG).

Das Ermitteln der Steuerkraftzuschüsse, die durch die festgelegte Verfahrensweise erst im Folgejahr definitiv ermittelt und ausgezahlt werden konnten, bewirkte, dass die Gemeinden mit der Planung ihrer Budgets zeitlich unter Druck gerieten. Die Festsetzung des Zuschussfaktors oblag dem Kantonsrat, da aber die Zeit für die Konsultation im Kantonsrat grundsätzlich nicht gegeben war, übte der Regierungsrat diese eigentlich dem Kantonsrat zustehende Kompetenz aus.

Ein für das Budget bemessener Beitrag war gegebenenfalls nachträglich zu kürzen, wenn eine Gemeinde sie bei ordnungs- und plangemässer Haushaltführung nicht verwenden konnte (§ 12 Abs. 1 aFAG). Eine weitere Kürzung der Beiträge erfolgte allenfalls nachträglich im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung durch die Bezirksräte (§ 12 Abs. 2 aFAG), also im Jahr (t+1).

Damit erstreckte sich das Verfahren der Steuerkraftzuschüsse im Normalfall über drei Jahre, nämlich vom Bemessungsjahr (t-1) über das Ausgleichsjahr (t) zum Nachjahr (t+1). Dabei war üblicherweise zweimal, bei einer Kürzung ein drittes Mal zu verfügen.

7.4.2.2 Steuerkraftabschöpfungen

Nach § 14 aFAG wurde der Ausgleichsfonds durch Gemeinden mit überdurchschnittlicher Steuerkraft gespeisen. Was überdurchschnittlich war, wurde in § 15 Abs. 1 aFAG festgehalten: Danach waren Gemeinden ablieferungspflichtig, deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 15 % überstieg.

Die Bemessung der Abschöpfungen wurde gemäss § 15 Abs. 2 aFAG i.V.m. § 14a Abs. 3 aFAV vom Regierungsrat geregelt. Entsprechend den Zuschüssen waren bei den Abschöpfungen zwei Bemessungsschritte zu unterscheiden:

- In einem ersten Schritt wurde die Abschöpfung zu 100 % festgelegt.
- In einem zweiten Schritt wurde das Ergebnis mit einem Faktor (Abschöpfungsfaktor) vervielfacht, der 20 Steuerprozent tiefer lag als das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse. Die Zuständigkeiten zur Anpassung dieses Faktors waren entsprechend § 18 aFAG identisch mit jenen der Zuschüsse (vgl. vorstehend). Für das Jahr 2011 lag der Abschöpfungsfaktor 22 % unter dem Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse.²³

Zum Schutz vor einer allfälligen Überlastung der Abschöpfungsgemeinden enthielt § 16 aFAG eine Regelung zur Kürzung. Danach wurden die Ablieferungen so weit gekürzt, als sie ein Ansteigen des Gemeindesteuerfusses auf mehr als das um 10 Steuerprozent reduzierte Kantonsmittel bewirkt hätten (Abs. 1). Gemeinden, die eine solche Kürzung verlangten, hatten glaubhaft zu machen, dass ihr Budget und der sich daraus ergebende Steuerfuss den Grundsätzen einer ordnungs- und plangemässen Haushaltführung entsprechen. Sie hatten ihre Voranschlagsentwürfe bis spätestens Ende Oktober des Vorjahres (t-1) der für das Gemeindewesen zuständigen Direktion einzureichen. In begründeten Ausnahmefällen konnte die Frist erstreckt werden (Abs. 2). Die für das Gemeindewesen zuständige Direktion entschied über diese Kürzungen. Änderungen im Zusammenhang mit der Rechnungsprüfung (t+1) blieben vorbehalten (Abs. 3).

Mit der Revision des Finanzausgleichsgesetzes im Jahr 1986 erhielten die Städte Zürich und Winterthur Beiträge an ihre grossen Kulturinstitute. Die dafür notwendigen Mittel wurden durch die Steuerkraftabschöpfungen von den finanzstarken Gemeinden finanziert.

Von den Abschöpfungen gemäss §§ 15 und 16 aFAG wurden höchstens 10 % an die Städte Zürich und Winterthur für die grossen Kulturinstitute überwiesen (§ 33a Abs. 1 aFAG)²⁴. Der Regierungsrat setzte den Prozentsatz fest und bezeichnete die Kulturinstitute, für welche Beiträge ausgerichtet wurden. Er konnte die Beitragsleistung mit Auflagen verbinden (§ 33a Abs. 2 aFAG). Die Verteilung unter den beiden Städten sollte im Wesentlichen dem Verhältnis der Summe entsprechen, die sie für diese Institute gestützt auf das Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens erhielten (§ 33a Abs. 3 aFAG).

Mit Beschluss des Regierungsrates vom 22. Oktober 2008 wurde die Verordnung über den Gemeindehaushalt geändert.²⁵ Dabei wurde in § 23a VGH die Möglichkeit zur Bildung von Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen geschaffen:

- Die politischen Gemeinden können für Steuerkraftabschöpfungen Rückstellungen bilden. Diese sind im Folgejahr über die Laufende Rechnung aufzulösen (Abs. 1).

²³ RRB Nr. 1093/2008.

²⁴ Eingefügt durch Gesetz über Aufgabenteilung und Lastenausgleich vom 2. Dezember 1984 (OS 49, 228). In Kraft gesetzt auf den 1. Januar 1986 (OS 49, 404).

²⁵ ABI 2008; S. 1843.

- Bildet eine Gemeinde eine Rückstellung für die erwartete Steuerkraftabschöpfung, hat sie diese Rechnungslegungspraxis in den Folgejahren beizubehalten (Abs. 2).
- Die Höhe der Rückstellung entspricht der im Folgejahr erwarteten gesamten Steuerkraftabschöpfung. Bei der erstmaligen Bildung der Rückstellung sowie in den vier Folgejahren kann die Rückstellung geringer sein (Abs. 3).

Der Regierungsrat führte dazu aus:

«Mit der Verordnungsänderung wird dem mehrfach geäusserten Wunsch der finanzstarken Gemeinden entsprochen, Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen bilden zu können. Nach Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren entspricht deren Höhe der entsprechenden Verpflichtung. Auf eine Änderung der Bemessungsgrundlage im Finanzausgleichsgesetz wurde im Hinblick auf die Diskussion zum neuen Finanzausgleich verzichtet. Die Verordnungsänderung betrifft einzig die Rückstellungen für Steuerkraftabschöpfungen. Eine Ausweitung der Thematik auf aktive und passive Rechnungsabgrenzungen im Allgemeinen findet nicht statt.»²⁶

Die einzelnen Bestimmungen kommentierte der Regierungsrat wie folgt:

«Abs. 1: Durch die offene Formulierung wird es den politischen Gemeinden überlassen, ob sie Rückstellungen für die Steuerkraftabschöpfung bilden möchten. Abs. 2: Die Stetigkeit und die Vergleichbarkeit der Rechnungslegung erfordern, dass eine einmal gewählte Praxis grundsätzlich beibehalten wird. Abs. 3: Gemäss der Definition von Rückstellungen ist im Zeitpunkt der Bildung die Höhe der Rückstellung ungewiss, aber schätzbar. Da im Zeitpunkt des Jahresabschlusses die eigene Steuerkraft berechenbar ist und die voraussichtlichen kantonalen Daten mitgeteilt wurden, kann die Höhe der Abschöpfung ziemlich genau geschätzt werden. Die Rückstellung hat in der berechneten Grösse zu erfolgen. Weil es sich bei den Steuerkraftabschöpfungsbeiträgen um hohe Summen handelt, soll den Gemeinden eine Übergangszeit bezüglich Einstellung der vollen Rückstellungshöhe gewährt werden. Diese muss aber zeitlich so limitiert sein, dass die Übergangsphase nicht zu lange dauert und somit die Stetigkeit der Rechnung in Zukunft gewährleistet werden kann.»²⁷

Die Umverteilung mit dem Steuerkraftausgleich erreichte im Jahr 2007 300 Mio. Franken. Die Beiträge an die Kulturinstitute gemäss § 33a FAG betragen zusammen 30 Mio. Franken im Jahr 2007.

Der Steuerkraftausgleich benachteiligte durch die sogenannte U-Kurve die mittleren gegenüber den kleinen und grossen Gemeinden. Die Stadt Zürich war vom Steuerkraftausgleich ausgenommen. Beides versties gegen das Gebot der Gleichbehandlung aller Gemeinden. Diese Ungleichbehandlung verhinderte eine Verbesserung ungünstiger Gemeindestrukturen und die Anpassung der Gemeindeorganisation an veränderte Aufgaben, weil die neue Gemeinde durch eine höhere Einwohnerzahl im Finanzausgleich schlechter gestellt wurde. Sie beschränkte zudem die Gemeindeautonomie und verschlechterte die Effizienz der Verwaltung.²⁸

²⁶ ABI 2008, S.1845.

²⁷ ABI 2008, S. 1856 f.

²⁸ ABI 2009, S. 207.

7.4.3 Investitionsfonds

Gemäss § 19 aFAG diente der Investitionsfonds der Verminderung von Investitionslasten der Gemeinden durch Beiträge des Staates. Die Investitionsbeiträge (des Investitionsfonds) unterstützten Gemeinden mit hohem Steuerfuss, die Investitionen getätigt hatten. Der Kanton wurde durch den Investitionsentscheid einer Gemeinde zur Zahlung veranlasst. Dadurch wurde das Äquivalenzprinzip verletzt. Zum gezielten Abbau exogener Disparitäten waren die Investitionsbeiträge deshalb ebenfalls ungeeignet.²⁹

Der Investitionsfonds wurde im Jahr des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichs aufgehoben. Vor dem Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes zugesicherte Investitionsbeiträge wurden den Gemeinden auch nach der Abschaffung des Investitionsfonds noch ausbezahlt und in der Bilanz des Kantons aktiviert.³⁰

Am 1. Januar 2009 hatte der Ausgleichsfonds ein Verwaltungsvermögen von rund 77 Mio. Franken und einen Fondsbestand von rund 56 Mio. Franken. Mit dem neuen Gesetz wurde das Verwaltungsvermögen (geleistete Investitionsbeiträge) in der Bilanz des Kantons aktiviert und danach über die Erfolgsrechnung abgeschrieben und verzinst. Das Fondskapital wurde in das allgemeine Eigenkapital des Kantons übertragen.³¹

7.4.4 Steuerfussausgleich

Der Steuerfussausgleich hatte im Sinne einer Defizitdeckung den Zweck, Aufwendungen finanzschwacher Gemeinden zu übernehmen, die den Maximalsteuerfuss überschritten hatten.

Der Steuerfussausgleich gemäss §§ 26 aFAG basierte auf der Grundlage der von den Gemeinden für ein bestimmtes Jahr budgetierten Aufwendungen, soweit diese das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse um fünf Steuerprozent überstiegen (§ 27 Abs. 2 aFAG). Überstieg der Steuerfuss das Kantonsmittel um mehr als 10 Steuerprozent (sog. Maximalsteuerfuss), wurde der volle Überhang (Defizit) vergütet (§ 27 Abs. 2 aFAG).

Beispiel: Im Juni 2009 setzte der Regierungsrat das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse ab 2010 auf 112 % fest. Im Vorjahr belief sich das Kantonsmittel auf 113 %. Der Maximalsteuerfuss für das Jahr 2010 sank dadurch von 123 auf 122 % (112 % plus 10 % = 123 %). Die Berechtigung für den Steuerfussausgleich begann damit bei 117 %.

Das in § 27 Abs. 2 aFAG erwähnte Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse wurde in § 38 aFAG definiert: Als Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse galt das mit der Zahl der Personalsteuerpflichtigen gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse. Der Regierungsrat entschied, wie weit die zugesicherten Steuerfussausgleichsbeiträge aufgerechnet wurden.

In zeitlicher Hinsicht erfolgte die Berechnung ca. Ende Juni eines Jahres (t-1) mit Blick auf die zu verabschiedenden Gemeindebudgets für das folgende Jahr (t). Aufgerechnet wurden die Zusicherungen für das laufende Jahr (t).³²

²⁹ ABI 2009, S. 208.

³⁰ ABI 2009, S. 247.

³¹ ABI 2009, S. 295.

³² Vgl. RRB Nr. 964/2009.

Die Berechnung erfolgte in zwei Schritten (Abbildung 54): In einem ersten Schritt berechnete das Statistische Amt des Kantons Zürich für ein bestimmtes Jahr (im Beispiel das Jahr 2009) das mit den Personalsteuerepflichtigen gewichtete Kantonsmittel der für dieses Jahr von den Gemeinden bezogenen Steuerfüsse. Für 2009 betrug dieses 107,800 %. Dieses Mittel war aber um die für das Jahr 2009 zugesicherten Steuerfussausgleichsbeiträge zu tief. Deshalb mussten diese in einem zweiten Schritt noch hinzugerechnet werden. Diese Aufgabe übernahm das Gemeindeamt bzw. die Direktion der Justiz und des Innern, die danach dem Regierungsrat Antrag stellte, das Kantonsmittel auf 112 % festzusetzen.³³

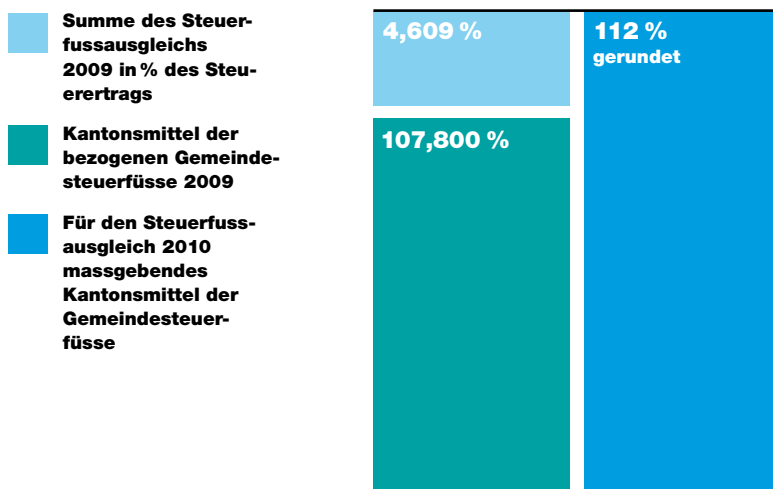


Abbildung 54:
Steuerfussausgleich
– Festsetzung des
Kantonsmittels der
Gemeindesteuerfüsse

Ab 1990 hatte der Regierungsrat diese Möglichkeit zur Aufrechnung, die er mit einer Ausnahme jedes Jahr voll ausschöpfte. Mit Beschluss Nr. 824 aus dem Jahr 2005 verzichtete der Regierungsrat auf eine volle Anrechnung der in Steuerprozenten umgerechneten Steuerfussausgleichszusicherungen und belies das Kantonsmittel bei 113 %. In den Jahren 2007 und 2008 wurde das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse nicht verändert, da die tatsächlichen Gemeindesteuerfüsse geringfügig absanken und unter voller Aufrechnung der Steuerfussausgleichszusicherungen das Kantonsmittel rechnerisch bei 113 % verblieb.³⁴ Für die Jahre 2010 und 2011 wurde das für den Steuerfussausgleich massgebende Kantonsmittel auf 112 % festgesetzt.

Mit der Aufrechnung der zugesicherten Steuerfussausgleichsbeiträge erhielt der Regierungsrat die Möglichkeit, die Höhe der Anspruchsberechtigung der Gemeinden zu beeinflussen. Eine Heraufsetzung des Kantonsmittels bedeutete, dass die Gemeinden stärker belastet wurden und der Kanton entlastet wurde. Umgekehrt bedeutete eine nur teilweise Anrechnung des Steuerfussausgleichs, dass der Kanton höher belastet wurde. In RRB Nr. 964/2009 wurde die Senkung des Kantonsmittels um 1 % mit einem Mehrbedarf an Kantonsmitteln von 3 Mio. Franken bewertet, was tendenziell zu einer Abnahme der Steuerfussunterschiede führte.

³³ RRB Nr. 964/2009.

³⁴ RRB Nr. 964/2009.

In zeitlicher Hinsicht erfolgte eine Gegenwartsbemessung, das heisst, es wurde auf die effektiven Aufwendungen und Erträge des massgebenden Rechnungsjahres abgestellt. Die Bemessung der Beiträge erfolgte durch die Abteilung Gemeindefinanzen des Gemeindeamtes im Kontakt mit den antragstellenden Gemeinden nach Prüfung des Budgets. Praxisgemäss wurden dabei einer Gemeinde 10 % des Eigenkapitals – Stand Eröffnungsbilanz im Jahr des Antrags – im Sinne eines Selbstbehaltes angerechnet. Dies hatte zur Folge, dass bis zu diesem Betrag ein Steuerfussausgleichsbeitrag entfiel, selbst bei Vorliegen eines anspruchsbegründenden Steuerfusses, da sich Beitrag und Selbstbehalt kompensierten.

Für das Jahr 2010 ergaben sich Beiträge an 14 Gemeinden in Höhe von 55,2 Mio. Franken bei einem Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse gemäss § 38 Satz 2 aFAG von 112 %. Im Jahr 2011, dem letzten Beitragsjahr, ergaben sich an 20 Gemeinden Beiträge in Höhe von 74,9 Mio. Franken bei einem Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse gemäss § 38 Satz 2 aFAG von ebenfalls 112 %.

Der Steuerfussausgleich ermöglichte den Gemeinden, bei Erreichen des Höchststeuerfusses Mehrausgaben zu beschliessen, ohne dafür aufkommen zu müssen. Er verletzte damit das Äquivalenzprinzip. Zudem konnten die Gemeinden unter gewissen Voraussetzungen eigene Einnahmequellen zulasten des Kantonshaushalts schonen. Intensive kantonale Kontrollen mit dem Ziel, diesen Tendenzen entgegenzuwirken, widersprachen dem Grundsatz der Gemeindeautonomie, blähten die kantonale Verwaltung auf und überforderten sie sowohl sachlich als auch politisch. Der Steuerfussausgleich war damit kein geeignetes Instrument zum Abbau exogener Disparitäten. Er trug massgeblich zum Erhalt ungünstiger Gemeindestrukturen bei. Darüber hinaus zeigte die Praxis, dass sich eine Gleichbehandlung von kleinen und grossen Gemeinden nicht gewährleisten liess.³⁵

Im Übergang zum neuen Finanzausgleichsgesetz wurden Teile des Steuerfussausgleichs in Instrumente aufgegliedert, für die pauschale Beiträge ausgerichtet werden, so der demografische und geografisch-topografische Sonderlastenausgleich. Als subsidiäres Instrument ist der Steuerfussausgleich im befristeten Übergangsausgleich und im individuellen Sonderlastenausgleich des neuen Finanzausgleichs enthalten. Das Kantonsmittel der Gemeindesteuerfüsse gemäss § 38 Satz 2 aFAG des letzten Beitragsjahres, also 2011, ist auf 112 % festgesetzt, sodass der massgebende Gesamtsteuerfuss des Übergangsausgleichs 122 % beträgt. Im Übergang zum neuen Finanzausgleichsgesetz (Inkrafttreten 2012) wurde die Praxis der Eigenkapitalentnahme von 10 % für die Jahre 2010 und 2011 aufgegeben.

7.4.5 Lastenausgleich für die Stadt Zürich

Durch das Gesetz vom 7. Februar 1999 wurde der Lastenausgleich mit Wirkung ab 1. Januar 1999 in Kraft gesetzt. Es handelte sich dabei um ein Instrument für die Stadt Zürich, das nach umfangreichen Revisionsbestrebungen in Kraft gesetzt worden war. Die drei Instrumente für die

³⁵ ABI 2009, S. 206 f.

Sonderlasten in den Bereichen Soziales, Polizei und Kultur funktionierten nach dem gleichen Prinzip. Den Aufwendungen der Stadt Zürich wurden die Aufwendungen der übrigen Gemeinden gegenübergestellt und der Überhang der Stadt Zürich wurde in einem bestimmten Umfang ausgeglichen. Im Bereich Polizei wurde zusätzlich der Aufwand des Kantons in den Vergleich mit einbezogen.

Die Zuständigkeiten bei der Abgeltung der Sonderlasten waren zwischen dem Regierungsrat und der Direktion der Justiz und des Innern aufgeteilt. Die Abgeltungen wurden vom Regierungsrat in einem ersten Schritt für einen Zeitraum von jeweils drei Jahren festgesetzt. Der Regierungsrat berücksichtigte dabei die Vorgaben in §§ 35b bis d aFAG. Der Regierungsrat verband die Zusprechung der Beiträge mit Auflagen. Die Direktion der Justiz und des Innern bzw. das Gemeindeamt verfügte in einem zweiten Schritt jährlich die einzelnen Beiträge zugunsten der Stadt Zürich.³⁶

7.4.5.1 Sozialhilfe

Im Bereich der sozialen Wohlfahrt erreichte die Sonderlast der Stadt Zürich im Jahr 1999 117 Mio. Franken. Diese setzte sich im Einzelnen aufgrund des von der Arbeitsgemeinschaft Infrass/Nabholz aufgearbeiteten Zahlenmaterials von 1993 bis 1995 wie folgt zusammen: Zusatzleistungen der AHV (38 Mio. Franken), Jugend (13 Mio. Franken), wirtschaftliche Hilfe (30 Mio. Franken), Arbeitslosenhilfe (25 Mio. Franken) und soziale Wohlfahrt Übriges (11 Mio. Franken).

Im Bereich des Sozialhilfegesetzes trug die Stadt Zürich bei der wirtschaftlichen Hilfe (§§ 14 ff. Sozialhilfegesetz, LS 851.1) eine Sonderlast von 48 bzw. 30 Mio. Franken, entsprechend einem 100%-bzw. 200%-Überhang im Vergleich zu den übrigen Gemeinden. Gemäss dem methodischen Ansatz der Arbeitsgemeinschaft Infrass/Nabholz wurde dabei nur eine Sonderlast in der Höhe von 30 Mio. Franken berücksichtigt, um die Steuerkraft der Stadt Zürich zu kompensieren.

7.4.5.2 Kultur

Die Stadt Zürich betreibt zahlreiche Kulturinstitutionen. Nicht mehr dazu gehört das Opernhaus, das im Jahr 1994 (Abstimmung vom 24./25. September 1994) kantonalisiert wurde.³⁷

Die Sonderlast im Bereich Kultur betrug 1999 insgesamt 50,3 Mio. Franken (39,0 + 11,3 Mio. Franken). Davon waren 11,3 Mio. Franken bereits vor 1999 durch Beiträge des Steuerkraftausgleichs abgegolten worden. Es verblieb also eine nicht abgegoltene Sonderlast von 39,0 Mio. Franken. Davon sollten neu 24,5 Mio. Franken von den zum Steuerkraftausgleich verpflichteten Gemeinden übernommen werden. Das vorgeschlagene Modell beschränkte sich darauf, trotz der allgemein guten Finanzlage der Zürcher Gemeinden, nur die finanzstarken Gemeinden in die Pflicht zu nehmen.

7.4.5.3 Polizei

Im Bereich Polizei sollte mit rund 32 Mio. Franken nur ein kleiner Teil der im Schlussbericht ermittelten Sonderlast in der Höhe von 183,5 Mio. Franken abgegolten werden, mithin nur die von § 74 des Gemeindegesetzes vorgeschriebenen Ortspolizeiaufgaben unter Ausschluss der Kriminal- und Seepolizei der Stadt Zürich.

³⁶ RRB Nr. 1914/2004.

³⁷ Vgl. NZZ vom 26. April 1994, S. 25: «Breite Anerkennung für das Opernhaus»; vgl. auch Opernhausgesetz (OpHG) vom 15. Februar 2010 (LS 440.2).

7 Anhang 1: Alter Finanzausgleich

| Jahr/Bereich | Polizei | Kultur | Sozialhilfe | Total pro Jahr |
|--------------|------------|------------|-------------|----------------|
| 1999 | 32 011 000 | 24 480 000 | 30 359 000 | 86 850 000 |
| 2000 | 32 011 000 | 24 480 000 | 30 359 000 | 86 850 000 |
| 2001 | 47 867 000 | 24 480 000 | 30 359 000 | 102 706 000 |
| 2002 | 47 867 000 | 24 480 000 | 27 127 000 | 99 474 000 |
| 2003 | 47 867 000 | 24 480 000 | 27 127 000 | 99 474 000 |
| 2004 | 47 867 000 | 24 480 000 | 27 127 000 | 99 474 000 |
| 2005 | 48 290 000 | 24 966 000 | 27 666 000 | 100 922 000 |
| 2006 | 48 290 000 | 24 966 000 | 27 666 000 | 100 922 000 |
| 2007 | 48 290 000 | 24 966 000 | 27 666 000 | 100 922 000 |
| 2008 | 49 418 000 | 25 549 000 | 28 313 000 | 103 280 000 |
| 2009 | 49 418 000 | 25 549 000 | 28 313 000 | 103 280 000 |
| 2010 | 49 418 000 | 25 549 000 | 28 313 000 | 103 280 000 |
| 2011 | 50 782 000 | 26 254 000 | 29 094 000 | 106 130 000 |

Tabelle 4:
Lastenausgleich Stadt
Zürich (1999 bis 2011)

Für die erste Abgeltungsperiode 1999 bis 2001 setzte der Regierungsrat mit Beschlüssen Nrn. 1750/1999 und 1547/2000 die Höhe der pauschalen Beiträge an die Sonderlasten der Stadt Zürich im Polizeibereich auf 32,0 Mio., im Kulturbereich auf 24,4 Mio. und im Bereich der Sozialhilfe auf 30,4 Mio. Franken fest. Die einzige auffällige Zunahme der Beiträge ist für das Jahr 2001 im Bereich Polizei festzustellen. Einerseits wurde ein entfallender Beitrag des Kantons an die Kriminalpolizei der Stadt Zürich kompensiert, andererseits erfolgte eine Anpassung des Lastenausgleichsbeitrags an die neue kriminalpolizeiliche Aufgabenteilung. Insgesamt erhielt die Stadt Zürich während der Dauer des Lastenausgleichs folgende Beiträge (Tabelle 4).

Die Daten für den Lastenausgleich waren aus mehreren Gründen nicht zur Steuerung von Finanzausgleichsbeiträgen geeignet: Nicht konsequente Einhaltung der Buchführungs- und Rechnungslegungsregeln sowie Abgrenzungsprobleme der unterschiedlichen Gemeinden führten zu Verzerrungen. Die Stadt Zürich konnte die Lastenabgeltung erhöhen, indem sie in den betroffenen Verwaltungsbereichen Mehrausgaben tätigte. Der Einbezug des kantonalen Verwaltungsaufwands in die Vergleichsgrundlage im Polizeibereich hatte zur Folge, dass kantonale Einsparungen in diesem Bereich zur Erhöhung der Lastenabgeltung an die Stadt führten. Der Lastenausgleich der Stadt Zürich war deshalb in dieser Form nicht geeignet, um gezielt exogene Disparitäten abzubauen.³⁸

³⁸ ABI 2009, S. 208.

7.5 Kulturförderung und Kulturlastenausgleich

7.5.1 Instrumente

Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen ergibt, setzte sich der Kulturlastenausgleich im Kanton Zürich bis Ende 2011 aus Beiträgen an die grossen Kulturinstitute der Städte Zürich und Winterthur³⁹ sowie dem bereits beschriebenen Sonderlastenausgleich für die Stadt Zürich⁴⁰ (vgl. Abschnitt 7.4.5) zusammen. Diese Regelung wurde durch den Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur abgelöst.⁴¹ Dieses Instrument wird ergänzt durch einen interkantonalen Kulturlastenausgleich⁴² und das Kulturförderungsgesetz⁴³ das, soweit es Beiträge an die übrigen Gemeinden spricht, dem indirekten Finanzausgleich zuzuordnen ist.

Als weiteres Instrument eines Kulturlastenausgleichs können die Beiträge an die Gemeinden gestützt auf das Kulturförderungsgesetz betrachtet werden.

7.5.2 Beiträge gemäss § 33a aFAG

Nach der Kantonalisierung des Opernhauses im Jahr 1994 erhielten die drei übrigen Zürcher Kulturinstitute Schauspielhaus, Kunsthaus und Tonhalle keine kantonalen Kulturförderungssubventionen mehr, sondern lediglich Finanzausgleichsbeiträge der finanzstarken Gemeinden gemäss § 33a aFAG und ausserordentliche Beiträge aus dem von der Finanzdirektion verwalteten Fonds für gemeinnützige Zwecke.⁴⁴

³⁹ § 33a aFAG.

⁴⁰ § 35c aFAG.

⁴¹ Kulturlastenausgleich im Rahmen des Zentrumslastenausgleichs des neuen Finanzausgleichsgesetzes (Zusammenführung der Instrumente gemäss Abschnitt 7.5.2 und 7.5.3).

⁴² Vereinbarung über den Kulturlastenausgleich mit den umliegenden Kantonen (LS 440.6).

⁴³ Staatsbeiträge gemäss Kulturförderungsgesetz (LS 440.1).

⁴⁴ RRB Nr. 723/1996.

7.5.3 Kulturförderungsgesetz

Nach dem Kulturförderungsgesetz (KFG) vom 1. Februar 1970 (LS 440.1) fördert der Kanton das geistige und kulturelle Leben durch Beiträge an Institutionen, Veranstaltungen und Werke (§ 1 Abs. 1 KFG).

7.5.4 Vereinbarungen mit den umliegenden Kantonen

Am 14. Februar 2005 beschloss der Kantonsrat das Gesetz über den Beitritt zur interkantonalen Kulturlastenvereinbarung (LS 440.6). Nach § 1 Abs. 1 tritt der Kanton Zürich der Vereinbarung über die interkan-

tonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003 bei. In Abs. 2 wird die von den Regierungen der Kantone Zürich, Luzern, Schwyz und Zug angenommene Vereinbarung im Wortlaut angeführt. Nach Art. 6 Abs. 1 werden die Abgeltungen vom Standortkanton vereinnahmt und dienen der Entlastung seiner Staatskasse. Die Regelung der finanziellen Beziehungen mit dem einzelnen Institut und der innerkantonal zuständigen Trägergemeinde ist Angelegenheit des Standortkantons.

7.5.5 Kulturlastenausgleich gemäss Finanzausgleichsgesetz

Im Finanzausgleichsgesetz mit Gültigkeit ab dem 1. Januar 2012 wurde der Kulturlastenausgleich für die Stadt Zürich gemäss §§ 33a und 35c aFAG mit dem neuen Zentrumslastenausgleich gemäss §§ 28 und 29 FAG vereinigt und in Höhe von 44,1 Mio. Franken zweckgebunden (§ 29 Abs. 2 FAG). Für die Einzelheiten der neuen Abgeltung vgl. vorgängig Abschnitt 3.6 dieses Handbuchs. Der Beitrag an die Stadt Winterthur für die Kultur ist gemäss § 30 Abs. 2 FAG ebenfalls zweckgebunden.

7.6 Beiträge des alten Finanzausgleichs

Gesamthaft lag das Volumen des Finanzausgleichs zwischen 942 Mio. Franken im Jahr 2004 und 1065 Mio. Franken im Jahr 2008 (Abbildung 55). Nach einem Rückgang 2009 stieg das Volumen im Jahr 2010 auf 1013 Mio. Franken und im Jahr 2011 auf 1054 Mio. Franken. Damit die Vergleichbarkeit mit dem neuen Finanzausgleich gegeben ist, wird die unterbliebene Steuerkraftabschöpfung der Stadt Zürich mitberücksichtigt.

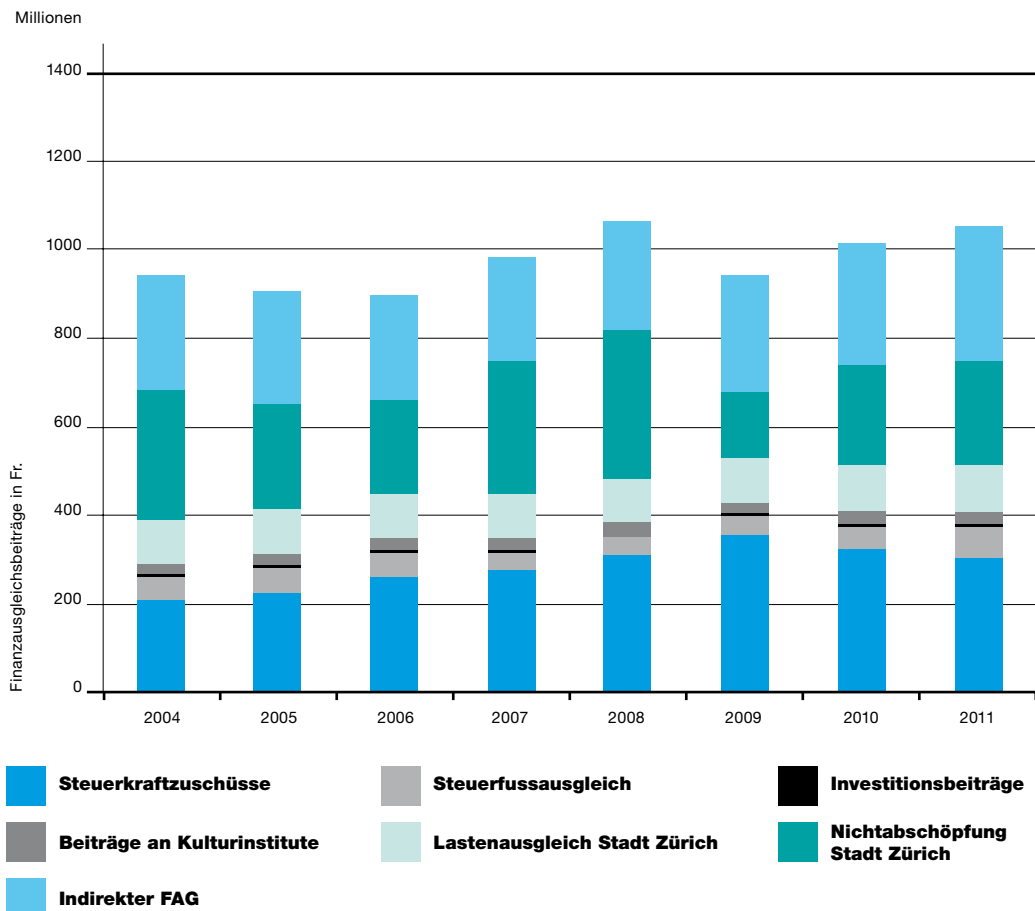


Abbildung 55:
Beiträge des
bisherigen Finanzaus-
gleichs, 2004–2011

Die höchsten Beiträge mit mehr als 300 Mio. Franken wurden über Steuerkraftzuschüsse und die Nichtabschöpfung der Stadt Zürich ausgerichtet. Sie sind zum grossen Teil für den Anstieg der gesamten Finanzausgleichsbeiträge verantwortlich, wobei sie starken Schwankungen unterliegen. Mit dem konjunkturellen Einbruch nach 2009 nahmen die Steuerkraftzuschüsse ab. Kompensiert wurde diese Abnahme durch eine entsprechende Zunahme des Steuerfussausgleichs von 45 Mio. auf 75 Mio. Franken.

Relativ konstant war das Volumen des indirekten Finanzausgleichs mit rund 255 Mio. Franken, der Lastenausgleich der Stadt Zürich sowie die Beiträge an die Kulturinstitute der Städte Zürich und Winterthur. Die Investitionsbeiträge waren im Vergleich betragsmässig von untergeordneter Bedeutung.

7.7 Finanzierung des alten Finanzausgleichs

Die finanzstarken Gemeinden finanzierten den Steuerkraftausgleich, der über den Ausgleichsfonds an die finanzschwächeren Gemeinden ausgerichtet wurde. Der Kanton finanzierte die Investitionsbeiträge durch Einlagen in den Investitionsfonds, die vorwiegend finanzschwachen Gemeinden zugutekamen. Der Steuerfussausgleich wurde zulasten des Kantons direkt an die finanzschwachen Gemeinden bezahlt. Die Sonderlasten der Stadt Zürich in den Bereichen Polizei, Kultur und Sozialhilfe wurden vom Kanton über den Lastenausgleich abgegolten. Die Kostenanteile und Subventionen (indirekter Finanzausgleich) wurden aus kantonalen Mitteln finanziert.

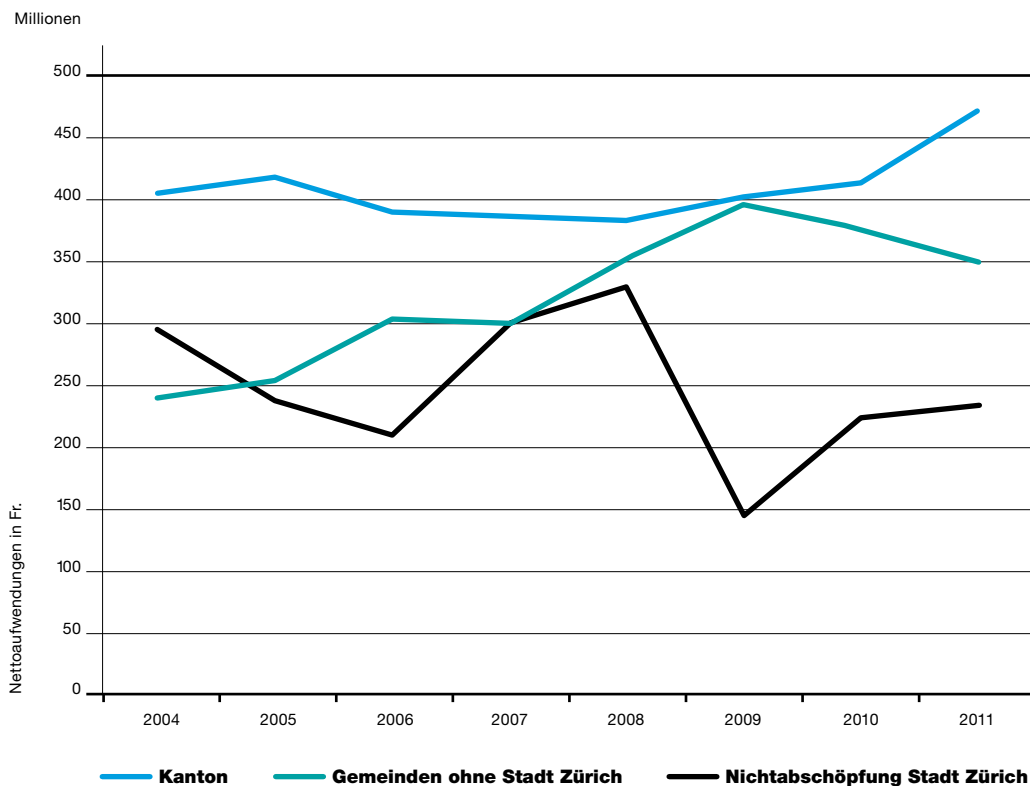


Abbildung 56:
Finanzierung der
Finanzausgleichsbeiträge,
2004–2011

Der Beitrag der Gemeinden nahm von 2004 bis 2009 von 240 Mio. Franken auf fast 400 Mio. Franken zu (Abbildung 56). Durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ging ihr Beitrag bis zum Jahr 2011 auf rund 350 Mio. Franken zurück. Die Stadt Zürich, die eine überdurchschnittliche Steuerkraft aufwies, war vom Steuerkraftausgleich ausgeschlossen. Dadurch wurden ihr Mittel in der Höhe von 150 bis 330 Mio. Franken zur Abgeltung ihrer Zentrumsleistungen und -lasten belassen.

Der Kanton leistete 2004 einen Beitrag von rund 400 Mio. Franken an den Finanzausgleich. Ab 2008 nahm der Kantonsbeitrag an die Finanzierung des Finanzausgleichs bis zum Jahr 2011 auf rund 470 Mio. Franken zu.

7.8 Gesamtbeurteilung

Zentraler Vorteil des alten Systems war die Möglichkeit, die Steuerfussdisparität zwischen den Gemeinden verhältnismässig klar zu begrenzen. Damit erfüllte es ein Ziel der Verfassung (Art. 127 Abs. 2 lit. b. KV). Dies geschah jedoch auf Kosten anderer verfassungsmässiger Ziele. Vernachlässigt wurden insbesondere das Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung im Kanton und in den Gemeinden (Art. 122 Abs. 2 KV) sowie die Verpflichtung des Kantons zur Unterstützung von Gemeindegemeinschaften (Art. 84 Abs. 5 KV). In Mitleidenschaft gezogen wurden zudem die Gemeindeautonomie (Art. 85 KV) und das Subsidiaritätsprinzip (Art. 97 KV).⁴⁵

Der alte Finanzausgleich ermöglichte allen Gemeinden die Erfüllung der notwendigen Aufgaben. Die Steuerfussunterschiede hielten sich in Grenzen. Er eignete sich jedoch schlecht zum Abbau exogen verursachter Disparitäten. Es verletzte das fiskalische Äquivalenzprinzip, schränkte die Gemeinden in ihrer Autonomie unnötig ein, behandelte sie ungleich, war kompliziert und intransparent und erschwerte den Gemeinden die finanzielle Planung. Seine Fehlanreize führten zu unnötigen Mehrausgaben bei Kanton und Gemeinden. Der alte Finanzausgleich zeigte geringe Flexibilität bei sich ändernden Verhältnissen. Der alte Ausgleich erfolgte insgesamt zu wenig koordiniert, unwirtschaftlich und ungerecht.

⁴⁵ ABI 2009, S. 209.



Anhang 2: Entstehung neuer Finanzausgleich



8

Anhang 2: Entstehung neuer Finanzausgleich

Die Entwicklung des neuen Finanzausgleichs fand unter Mitwirkung externer Experten statt. Für die Erarbeitung der Vorlage wurden rund drei Jahre benötigt. Bis der neue Finanzausgleich in Kraft treten konnte, musste er durch die Kommission und das Parlament beraten sowie schlussendlich in einer Volksabstimmung bestätigt werden.

8.1 Expertenberichte

8.1.1 Beauftragte Experten

Das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen (IFF) entwickelte Finanzausgleichsmodelle für verschiedene Kantone auf der Basis des Neuen Finanzausgleichs des Bundes (NFA). Zwecks Vornahme einer Standortbestimmung beauftragte der Regierungsrat im Herbst 2005 das IFF, Wege zur Verbesserung des Zürcher Finanzausgleichs aufzuzeigen.

8.1.2 Erster Expertenbericht zum Gesamtkonzept

Der erste Bericht des IFF vom 16. Dezember 2005 zeigte die Mängel des früheren Finanzausgleichs auf. Darin wurde der Verlauf der bisherigen Finanzausgleichsreform (REFA) untersucht. Eine wesentliche Ursache für das ins Stocken geratene Projekt sahen die Experten in sich widersprechenden Zielvorgaben. Ein Finanzausgleichssystem mit strikter Begrenzung der Steuerfüsse nach oben setzt falsche Anreize. Sie schlugen deshalb vor, die umfassende Begrenzung der Steuerfussdisparitäten durch eine Begrenzung zu ersetzen, die ausschliesslich nicht selber beeinflussbare Unterschiede vermindert.

Zum weiteren Vorgehen standen verschiedene Varianten zur Auswahl. Sollte die Wahl auf ein neues Finanzausgleichssystem fallen, schlugen die Experten vor, einen grosszügig dotierten Ausgleich der Unterschiede auf der Einnahmenseite einzurichten. Auf der Ausgabenseite könnten ausgewählte Sonderlastenausgleichsinstrumente die quantitativ wichtigsten Bereiche abdecken.

Gestützt auf diesen Bericht beschloss der Regierungsrat, die Finanzausgleichsreform unter Entwicklung eines neuen Modells voranzutreiben.⁴⁶

8.1.3 Zweiter Expertenbericht

Der zweite Expertenbericht des IFF vom 14. Juli 2006 hielt die Anforderungen des Regierungsrates an ein neues Finanzausgleichsmodell fest. Darin wurde detailliert beschrieben, welche Daten durch den Kanton zur Verfügung gestellt werden müssen, damit ein Finanzausgleichsmodell beurteilt werden kann. Mit diesen Angaben war es möglich, die Auswirkungen eines möglichen neuen Modells auf den Steuerfuss jeder einzelnen Gemeinde und den Kanton aufzuzeigen.

Die Analyse zeigte sehr grosse Disparitäten auf der Einnahmenseite, die für die Gemeinden als weitgehend nicht beeinflussbar gelten, und weniger grosse Unterschiede auf der Ausgabenseite. Bei den Ausgaben war jedoch nicht bestimmbar, ob sie durch die Gemeinden selber verursacht worden waren oder nicht. Diese Erkenntnis bestätigte den Regierungsrat

⁴⁶ Vgl. RRB Nr. 86/2006.

in seiner Absicht, einen Finanzausgleich zu entwickeln, der eine grosszügige Dotierung des Einnahmenausgleichs vorsah.

Das vorgeschlagene Grundmodell sah folgende Instrumente vor: einen Ressourcenausgleich, einen Schülerlastenausgleich, einen Zentrumslastenausgleich, einen individuellen Sonderlastenausgleich und einen Übergangsausgleich.

Im zweiten IFF-Bericht wurden die Wirkung und die Ergebnisse des Grundmodells anhand der vom Regierungsrat aufgestellten Kriterien geprüft. Das Modell wurde im Sinne der Vorgaben positiv beurteilt. Auf Basis dieses Berichts hat die Zürcher Regierung beschlossen, die Reform fortzusetzen und ein Gesetz ausarbeiten zu lassen (RRB Nr. 161/2007).

8.2 Vernehmlassung

Im August 2007 ermächtigte der Regierungsrat die Direktion der Justiz und des Innern, ein Vernehmlassungsverfahren zum Gesetz über den Finanzausgleich durchzuführen. Um ein möglichst aussagekräftiges Ergebnis zu erhalten, wurden die Interessierten gezielt nach ihrer Meinung zu den Hauptpunkten der Finanzausgleichsreform befragt. Die Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten konnten auf dem brieflichen Weg oder über eine Webapplikation online zum Gesetzesentwurf Stellung nehmen.⁴⁷

Erwartungsgemäss war die Beteiligung gross. Insgesamt gingen 225 Stellungnahmen beim Gemeindeamt ein. Davon stammten rund 150 von politischen Gemeinden. Weiter nahmen unter anderem 32 Schulgemeinden, 7 politische Parteien und 18 Verbände zum Gesetzesentwurf Stellung.

Insgesamt waren sich sowohl Befürworterinnen und Befürworter als auch Skeptikerinnen und Skeptiker hinsichtlich des Reformbedarfs des bestehenden Systems einig. Das vorgeschlagene Grundmodell stiess allerdings nur bei etwa 40 % der Teilnehmenden auf überwiegende Zustimmung, während es etwa 60 % ablehnten. Letzteres galt insbesondere für kleinere Gemeinden, während mittelgrosse und grosse Gemeinden meist zu einer grundsätzlich positiven Haltung neigten. Eine Gewichtung der Antworten aufgrund der Bevölkerungszahlen der Gemeinden zeigte dann auch eine mehrheitliche Zustimmung. Die Haltung zur Reform wurde in vielen Fällen direkt mit den spezifischen Auswirkungen auf die eigene Gemeinde begründet.

Im Einzelnen wurden die Vorgaben des Regierungsrates an ein neues Finanzausgleichsmodell mehrheitlich unterstützt. Diese wurden aber nach Ansicht der Vernehmlassungsteilnehmenden nicht in genügendem Mass umgesetzt. Die Abschaffung des bestehenden Steuerfussausgleichs wurde von der Mehrheit als richtig beurteilt. Gleiches gilt für die Abschaffung der finanzkraftabhängigen Staatsbeiträge.

⁴⁷ ABI 2009, S. 224 f.

Der geplante Ressourcenausgleich wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Sowohl die Höhe der Zuschüsse als auch der Abschöpfungen wurde mehrheitlich als richtig angesehen. Beim Sonderlastenausgleich Schule befand eine Mehrheit die Pauschale von Fr. 8000 pro Schülerin oder Schüler als zu tief angesetzt. Dem individuellen Sonderlastenausgleich standen die Gemeinden eher skeptisch gegenüber. Gewünscht wurden «objektive Kriterien» zur Identifizierung von Sonderlasten. Gefordert wurde insbesondere auch ein Ausgleich von besonderen Belastungen aufgrund von Siedlungsstruktur und topografischen Gegebenheiten. Zudem fand man den individuellen Sonderlastenausgleich zu tief und die Ausgleichsgrenze zu hoch dotiert. Beim Zentrumslastenausgleich wurden dessen Notwendigkeit und insbesondere das vorgeschlagene Ausmass vom überwiegenden Teil der Gemeinden infrage gestellt. Eine Gewichtung der Antworten nach Bevölkerungszahl zeigte aber eine befürwortende Mehrheit.

Allgemein unzufrieden zeigte sich eine Mehrheit der Antwortenden über die mit «Härtefallausgleich» betitelte Übergangsregelung. Es wurde gefordert, dass der Systemwechsel so auszugestalten sei, dass dieses Instrument sich erübrige.

Die Parteien FDP, CVP, EVP, SP, Grüne und GLP äusserten sich grundsätzlich zustimmend zum Reformvorschlag, sahen aber in verschiedenen Bereichen noch Verbesserungspotenzial. Ihre Verbesserungsvorschläge zielten im Wesentlichen in die Richtung der bereits erwähnten Rückmeldungen. Die SVP lehnte das vorgelegte Grundmodell aber vollständig ab.

8.3 Antrag des Regierungsrates

Der Antrag des Regierungsrates stammt vom 28. Januar 2009. Das neue Finanzausgleichssystem besteht aus den fünf Instrumenten Ressourcenausgleich, demografischer Sonderlastenausgleich, geografisch-topografischer Sonderlastenausgleich, individueller Sonderlastenausgleich und Zentrumslastenausgleich.

Aufgrund der im Rahmen der Vernehmlassung geäusserten Meinungen, Wünsche und Anregungen wurde der Gesetzesentwurf wie folgt überarbeitet:

- Bei den Ressourcenabschöpfung wurde auf die ursprünglich vorgeschlagene Progression verzichtet und ein einheitlicher Abschöpfungssatz von 75 % festgelegt.
- Die Beitragspauschale an die Sonderbelastung durch einen hohen Schüleranteil wurde erhöht. Zugleich wurde das Kriterium statt an die Anzahl Schülerinnen und Schüler an den Bevölkerungsanteil der unter 20-Jährigen geknüpft (demografischer Sonderlastenausgleich).

8 Anhang 2: Entstehung neuer Finanzausgleich

- Zwecks Ausgleich der Mehrlasten als Folge besonderer geografischer und topografischer Gegebenheiten wurde ein besonderes eigenes Instrument entwickelt.
- Die finanziellen Folgen des Übergangs vom bestehenden zum neuen Finanzausgleich waren weicher abzufedern.
- Die Variante Spital 100 mit vollständiger Finanzierung der Akutspitalversorgung durch den Kanton wurde sachlich getrennt von der Reform des Finanzausgleichs, zeitlich aber koordiniert weiter verfolgt.
- Die Variante Schule 30 war angesichts der erhöhten Schülerlastenausgleichsbeiträge nicht mehr weiter zu bearbeiten.

Im Zuge der Überarbeitung brachte die Delegation des Verbandes der Gemeindepräsidenten die folgenden Vorschläge ein, welche teilweise in den Antrag des Regierungsrats aufgenommen wurden:

- Der Beitrag der finanzstarken Gemeinden an den Ausgleich sei durch eine Senkung des Abschöpfungssatzes auf 70 % zu vermindern. Im Gegenzug solle der Kanton einen grösseren Beitrag an den Finanzausgleich leisten.
- Alle Lastenausgleichsbeiträge seien an die Teuerung anzupassen.
- Beim Ausgleich der Sonderbelastung durch einen hohen Schüleranteil an der Gemeindebevölkerung sei der Ausgleichsbetrag pro Schülerin und Schüler auf Fr. 12 000 zu erhöhen. Der Mehraufwand sei durch den Kanton zu tragen.
- Es sei ein Ausgleichsinstrument «soziodemografischer Lastenausgleich» (Berücksichtigung der A-Problematik [Arme, Ältere, Ausländerinnen und Ausländer]) und ein Ausgleichsinstrument «Lastenausgleich topografisch/geografisch» (Problematik der Höhe, der Steilheit, der feingliedrigen Besiedelung, des Strassennetzes, der Erholungs- und Naturschutzgebiete) zu entwickeln und durch den Kanton zu finanzieren.
- Im individuellen Sonderlastenausgleich sei auf die Ausgleichsvoraussetzung des 1,3-fachen Durchschnittssteuerfusses zu verzichten und es seien andere Grenzwerte zu definieren.
- Die finanzschwachen Gemeinden seien zulasten des Kantons so zu sanieren, dass ihre Kapitalaufwendungen (Zinsaufwendungen zuzüglich Abschreibungen) höchstens 10 % ihrer berechtigten Steuerkraft betragen würden.
- Während einer Übergangsfrist von drei Jahren sei der heutige Höchststeuerfuss beizubehalten. Nach Ablauf dieser Frist sei das neue Ausgleichssystem zu evaluieren. Das Ergebnis sei in einem Bericht festzuhalten.
- Der Gemeindepräsidentenverband und die Städte sollten ein Vorschlagsrecht bezüglich Anpassungen im Finanzausgleichssystem erhalten.

8.4 Kantonsrat

Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates und der Kommission für Staat und Gemeinden. Diese Kommission beriet die Vorlage für den Kantonsrat vor. Neben zahlreichen Auskunftsbegehren änderte sie das Gesetz in wenigen Punkten ab:

- Sie beschloss, den Satz der Ressourcenabschöpfung von 75 % auf 70 % zu senken. Es wurde vorgebracht, die steuergünstigen Gemeinden stünden im Steuerwettbewerb zu Gemeinden anderer Kantone. Ihnen sei es nicht zuzumuten, stärker abgeschöpft zu werden als bisher. Deshalb wurde der Abschöpfungssatz entsprechend gesenkt.
- Mit dem neuen Gesetz wurde auf die Finanzkraftabhängigkeit der Staatsbeiträge verzichtet. Die bisher nach Finanzkraftindex abgestuften Staatsbeiträge wurden auf den Mindestsatz gesenkt. Die Mindestsätze einiger dieser Staatsbeiträge beliefen sich auf wenige Prozente. Die Kommission entschied sich deshalb, die Staatsbeiträge, die nur wenige Prozente betrafen (Bagatellbeiträge), ganz abzuschaffen.

In den zwei Lesungen im Kantonsrat war über zahlreiche Minderheitsanträge abzustimmen. Beispielsweise wollten einige Ratsmitglieder das Bemessungsjahr ein statt zwei Jahre vor dem Ausgleichsjahr festsetzen. Dieser Antrag wurde vom Rat ebenso abgelehnt wie alle anderen Minderheitsanträge. Schliesslich wurde das Gesetz in der Schlussabstimmung vom 12. Juli 2010 mit 141 zu 5 Stimmen vom Kantonsrat verabschiedet.

8.5 Referendum

Gegen das Finanzausgleichsgesetz wurde das konstruktive Referendum erhoben und der Vorlage ein Gegenvorschlag zur Seite gestellt. Dieser sah tiefere Zentrumslastenbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur vor. Statt der 412 Mio. Franken für die Stadt Zürich und der 86 Mio. Franken für die Stadt Winterthur wollte das Referendumskomitee Beiträge in der Höhe von 360 Mio. Franken für die Stadt Zürich und 65 Mio. Franken für die Stadt Winterthur.

Wir stimmen ab

Kanton Zürich Volksabstimmung vom 15. Mai 2011



Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger

In der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 wenden Ihnen sieben Vorlagen, zum Teil mit Gegenvorschlägen von Stimmberechtigten, unterbreitet.

Die erste Vorlage hat eine Änderung des Steuergesetzes zum Inhalt, die vom Kantonsrat am 30. März 2009 verabschiedet worden ist und zu der zwei Gegenvorschläge von Stimmberechtigten eingereicht worden sind: der Gegenvorschlag «Eine nachhaltige Steuerstrategie» und der Gegenvorschlag «Tiefere Steuern für Familien».

Zur Abstimmung kommt auch das Finanzausgleichsgesetz, das vom Kantonsrat am 12. Juli 2010 verabschiedet worden ist. Zu diesem Gesetz liegt ein Gegenvorschlag von Stimmberechtigten unter dem Titel «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz» vor. Die dritte Vorlage hat eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Krankenversicherungsgesetz zum Inhalt. Der Kantonsrat hat die Vorlage am 17. Januar 2011 verabschiedet. Gegen diesen Entscheid ist das Kantonsratsreferendum ergriffen worden. Im Weiteren gelangen die folgenden vier Volksinitiativen zur Abstimmung: «Ja zur Mundart im Kindergarten», «Nein zum Stundelourismus im Kanton Zürich!», «Einrichtung einer Ständesinitiative «Stopp der Suizidhilfe!» und «Tragbare Krankenkassenprämien für alle (Prämienverbilligung jetzt!».

Die Beleuchtenden Berichte des Regierungsrates, die Stellungnahmen der Minderheit des Kantonsrates und der Initiativ- bzw. Referendumskomitees erläutern die Vorlagen näher. Die Gesetzesvorlagen finden Sie im Separatdruck, welcher der Abstimmungszeitung beiliegt.

Zürich, 2. März 2011
Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Hans Hollenstein
Der Staatssekretär: Beat Hugi

Die Vorlagen in Kürze

1. A Steuergesetz (Änderung vom 30. März 2009; Steuerentlastungen für natürliche Personen)

1. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Eine nachhaltige Steuerstrategie»

1. C Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Tiefere Steuern für Familien»

Die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler sollen spürbar entlastet werden. Regierungsrat und Kantonsrat haben ein Paket geschmürt, das eine breite Wirkung entfaltet und den Kanton Zürich stärkt. Die Tarife und Abzüge werden der Teuerung angepasst, wovon alle Steuerzahlenden profitieren. Darüber hinaus werden die Steuersätze bei den tiefen und sehr hohen Einkommen sowie bei den hohen Vermögen reduziert, weil der Kanton Zürich dort im interkantonalen Vergleich abfällt. Zudem werden die Familien entlastet, indem der Kinder- und der Kinderbetreuungskostenabzug auf Fr. 9000 und Fr. 8000 steigen. Die Vorlage

kommt zur Abstimmung, weil das Behördenreferendum ergriffen worden ist. Zwei Parteien haben zudem ein konstruktives Referendum eingereicht; Die Grünliberale Partei will die sehr hohen Einkommen etwas weniger entlasten, die Sozialdemokratische Partei will statt der sehr hohen die mittleren Einkommen noch zusätzlich entlasten und die Kinderabzüge durch eine Steuergutschrift ersetzen.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen zur Änderung des Steuergesetzes vom 30. März 2009 ein Ja und zu den beiden Gegenvorschlägen je ein Nein

2. A Finanzausgleichsgesetz (FAG)

2. B Gegenvorschlag von Stimmberechtigten: «Für ein gerechtes Finanzausgleichsgesetz»

Das neue Finanzausgleichsgesetz sorgt dafür, dass alle Gemeinden des Kantons Zürich über genügend Mittel verfügen, um ihre Grundaufgaben mit einem vertretbaren Steuerfuss wahrnehmen zu können. Es fördert die bedarfsgerechte und sparsame Nutzung der Steuergelder und schafft die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb zwischen den Zürcher Gemeinden. Der bisherige Finanzausgleich hat seine Wurzeln in den 60er-Jahren und

ist seither fortwährend angepasst worden. Dieses gewachsene System weist unbestrittene Mängel auf und widerspricht heutigen anerkannten Grundsätzen des Finanzausgleichs. Das neue Finanzausgleichsgesetz beseitigt diese Schwächen.

Kantonsrat und Regierungsrat empfehlen: Ja zum Finanzausgleichsgesetz und Nein zum Gegenvorschlag von Stimmberechtigten

Abbildung 57:
Ausschnitt aus der Abstimmungszeitung für den 15. Mai 2011

Der Souverän nahm am 15. Mai 2011 den Finanzausgleich in der Fassung des Kantonsrates mit deutlicher Mehrheit von 73,8% an. Der Gegenvorschlag wurde mit einem ähnlich hohen Stimmenanteil verworfen.

8.6 Bundesgerichtsentscheid

Gegen die in § 34 FAG geregelte Übergangsbestimmung der Bemessung der Steuerkraft im Jahr des Inkrafttretens erhoben die Gemeinden Rüslikon, Zollikon, Küsnacht, Erlenbach, Herrliberg, Meilen und die Stadt Opfikon beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Eingabe vom 27. Juni 2011). Die Beschwerdeführerinnen machten eine Verletzung des Legalitätsprinzips, der Gemeindeautonomie, der Finanzgleichheit und des Vertrauensschutzes geltend. Der Schriftenwechsel zum Bundesgerichtsverfahren dauerte bis Januar 2012. Die Beschwerde wurde im Juni 2012 als unbegründet abgewiesen (BGer, Urteil vom 3. Juni 2012, 2C_542/2011).



Wichtige Begriffe

9.1 Ausgleichs- und Bemessungsjahr

§ 8 FAG. In diesem Gesetz bedeuten:

Ausgleichsjahr: Kalenderjahr, in dem die Beiträge ausbezahlt oder bezogen werden (lit. a).

Bemessungsjahr: Kalenderjahr, dessen Werte für die Bemessung der Beiträge massgebend sind (lit. b).

Das **Ausgleichsjahr** ist neben dem Bemessungsjahr die zentrale zeitliche Bezugsgrösse im neuen Finanzausgleich. Das Ausgleichsjahr ist das Kalenderjahr, für das der Finanzausgleich erfolgt; in diesem Jahr wirkt sich der Finanzausgleich bei der Gemeinde aus. Grundsätzlich werden alle Beiträge per Mitte des Ausgleichsjahres ausbezahlt und bezogen (§ 9 Abs. 3 FAG). Davon gibt es drei Ausnahmen. So werden einmal die Ressourcenabschöpfungen per Ende September von den politischen Gemeinden bezogen (§ 16 FAG) und die Ressourcenzuschüsse danach per Ende Oktober (§ 13 FAG) an die politischen Gemeinden ausbezahlt. Wegen der Gegenwartsbemessung beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich kann die endgültige Verfügung (§ 26 Abs. 3 FAG) erst in dem auf das Ausgleichsjahr folgenden Jahr erlassen werden. Die mit der endgültigen Verfügung verbundenen Aus- oder Rückzahlungen werden 30 Tage nach Eintritt der Rechtskraft der Verfügung getätigt (§ 26 Abs. 4 FAG).

Das **Bemessungsjahr** ist das Kalenderjahr, dessen Werte für die Bemessung der Beiträge, die im Ausgleichsjahr ausbezahlt oder bezogen werden, massgebend sind. Ausser für den individuellen Sonderlastenausgleich und den Übergangsausgleich gilt das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr als Bemessungsjahr. Beim Ausgleichsjahr 2013 ist das Bemessungsjahr demzufolge das Kalenderjahr 2011. Diese Regelung gilt uneingeschränkt für den Ressourcenausgleich (§ 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 FAG), den demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 5 FAG), den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich (§ 22 Abs. 4 FAG) und den Zentrumslastenausgleich (§ 29 Abs. 1 und § 30 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 2 FAG). Beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim Übergangsausgleich ist das Bemessungsjahr mit dem Ausgleichsjahr identisch (§ 25 Abs. 3 und § 37 Abs. 4 FAG). Das bedeutet, dass die Aufwendungen und Erträge von Budget bzw. Rechnung massgebend sind. Ebenso kommt es auf den Gesamtsteuerfuss des Ausgleichsjahres an, dessen massgebende Höhe sich jedoch nach Vergangenheitswerten bestimmt.⁴⁸

⁴⁸ ABI 2009, S. 173 f.

9.2 Gegenwarts- und Vergangenheitsbemessung

Um die Beiträge des Finanzausgleichs festzulegen, wird also in der Regel auf die tatsächlichen finanziellen Angaben früherer Jahre abgestellt. Eine solche Definition bietet den Vorteil, dass sich die für die Beiträge massgebenden Faktoren vor dem Ausgleichsjahr bestimmen lassen. Mit Blick auf die Aktualität wäre es ideal, wenn alle Bemessungsfaktoren, die die einzelnen Beiträge der Instrumente in ihrer Höhe beeinflussen, in ihrem aktuellen, tatsächlich für dieses Jahr geltenden Wert berücksichtigt werden könnten. Ein solches System könnte aber nur immer mit Bezug auf die Vergangenheit endgültig berechnet werden. So erfolgt beim individuellen Sonderlastenausgleich, bei dem Ausgleichs- und Beitragsjahr übereinstimmen, die endgültige Beitragsfestsetzung erst bei der Rechnungsprüfung, also nach Ablauf des Ausgleichsjahres. Entsprechend ist es auch beim Übergangsausgleich. Die Planbarkeit tritt damit gegenüber der Aktualität in den Hintergrund. In Berücksichtigung der Anliegen der Gemeinden bewertet dieses Gesetz die Planbarkeit grundsätzlich höher als die Aktualität. Dies bedeutet aber, dass die wesentlichen Einflussgrößen des Finanzausgleichs wie Gesamtsteuerfuss der Gemeinde, Einwohnerzahl und Steuerkraft als Hilfsgrößen bzw. massgebende Werte aus der Vergangenheit herangezogen werden müssen. So kommt beim Ressourcenausgleich, dem demografischen Sonderlastenausgleich und dem geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich eine Vergangenheitsbemessung zur Anwendung. Bezogen auf das Ausgleichsjahr t (z.B. 2013) ist bei den erwähnten Instrumenten das Kalenderjahr $t-2$ (2011) Bemessungsjahr. Das Bemessungsjahr ist das zweite Kalenderjahr, das dem Ausgleichsjahr vorangeht.

Demgegenüber stimmen beim individuellen Sonderlastenausgleich und beim befristeten Übergangsausgleich wie beim bisherigen Steuerfussausgleich im Sinne einer Gegenwartsbemessung Ausgleichsjahr und Bemessungsjahr überein (§ 25 Abs. 3 und § 37 Abs. 4 FAG).⁴⁹

⁴⁹ ABI 2009, S. 274.

9.3 Notwendige Aufgaben

Art. 127 KV Finanzausgleich

¹ Der Kanton stellt den Finanzausgleich sicher.

² Der Finanzausgleich:

- a. ermöglicht den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben;
- b. sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.

³ Der Finanzausgleich wird vom Kanton und den Gemeinden getragen.

§ 2 FAG Ziele

¹ Der Finanzausgleich ermöglicht den Gemeinden, die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben zu finanzieren, und sorgt dafür, dass die Gemeindesteuerfüsse nicht erheblich voneinander abweichen.

Die Beurteilung, ob eine Aufgabe notwendig ist oder nicht, bezieht sich auf die Ausgaben- bzw. Aufwandseite des Gemeindehaushalts und entspricht der Abgrenzung zwischen Grund- und Wahlbedarf. Wahlbedarf liegt dann vor, wenn sich die Gemeinde für ein qualitativ oder quantitativ überdurchschnittliches Versorgungsniveau entscheidet. Bei den neuen Instrumenten des Finanzausgleichs spielt eine Abgrenzung zwischen notwendigen bzw. nicht notwendigen Aufgaben insbesondere beim individuellen Sonderlastenausgleich (§§ 23 ff. FAG) und beim befristeten Übergangsausgleich (§§ 35 ff. FAG) eine Rolle. Die erforderliche Abgrenzung erweist sich in der Praxis oft als schwierig. Um die notwendige Transparenz sicherzustellen und den dem Kanton zustehenden Ermessensspielraum zu objektivieren, sollen beim individuellen Sonderlastenausgleich die Gemeinden im Rahmen eines Fachbeirates am Verfahren beteiligt werden (§ 26 Abs. 3 und § 27 FAG). Durch die Beteiligung der Gemeinden in diesem Gremium ist gewährleistet, dass die Gemeinden angehört werden und alle erheblichen Gesichtspunkte in eine Beurteilung einfließen (vgl. Art. 128 Abs. 2 KV).⁵⁰

⁵⁰ ABI 2009, S. 274.

9.4 Sonderlast

Sonderlasten liegen vor, wenn äussere (exogene) Umstände dazu führen, dass eine Gemeinde finanziell weit stärker belastet wird als der Durchschnitt der übrigen Gemeinden. Das Auffinden von Lastenausgleichskriterien, die keine Fehlanreize setzen und dennoch die Steuerfussunterschiede wirksam einengen, ist schwierig.⁵¹

Um mit spezifischen Lastenausgleichsinstrumenten zufriedenstellende Ergebnisse zu erhalten, müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Gemessen an den gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden entfällt ein markanter Prozentanteil auf einen besonderen Aufgabenbereich (erstes Kriterium der Wesentlichkeit). Umfasst der Anteil eines Aufgabenbereichs dagegen nur wenige Prozente, so ist dessen Bedeutung zur Erklärung der unterschiedlichen gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden eher gering.
- Bezüglich des bestimmten Aufgabenbereichs sind die Unterschiede bezüglich der Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden erheblich (zweites Kriterium der Wesentlichkeit). Ist dies nicht der Fall, so ist das bestimmte Aufgabengebiet sowohl für die Erklärung als auch für die Korrektur der Unterschiede der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden nicht geeignet.
- Zwischen der Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben im bestimmten Aufgabengebiet und der Höhe der gesamten pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden besteht eine signifikante Beziehung, in dem Sinne, dass Gemeinden mit hohen Pro-Kopf-Ausgaben im besonderen Aufgabengebiet tendenziell auch hohe Gesamt-Pro-Kopf-Ausgaben aufweisen und umgekehrt. Nur wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, kann man durch Finanzausgleichsbeiträge zur Korrektur von Sonderlasten in einem bestimmten Aufgabengebiet auch die Disparitäten bezüglich der gesamten Pro-Kopf-Ausgaben der Gemeinden abbauen.
- Die Ausgabenunterschiede zwischen den Gemeinden in bestimmten Aufgabenbereichen sind zu einem massgebenden Anteil auf exogene Faktoren zurückzuführen.
- Zur Erfassung der externen Faktoren stehen geeignete Kennzahlen zur Verfügung. Der Zusammenhang zwischen dem mit der Kennzahl erfassten Sachverhalt und den Pro-Kopf-Ausgaben sollte plausibel sein.
- Der über besondere Lastenausgleichsinstrumente verteilte Finanzausgleichsbeitrag darf nicht höher sein als die Mehrkosten, die durch exogene Faktoren zu erklären sind.

Allgemein anerkannt und durch empirische Studien belegt ist, dass die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung in den grossen Städten deutlich über dem Durchschnitt der Gemeinden liegen. Der Mehraufwand erwächst ihnen aus Aufgaben, die sie aufgrund ihrer zentralen Funktion freiwillig (beispielsweise im Kulturbereich) oder gezwungenermassen

⁵¹ ABI 2009, S. 274.

(beispielsweise im Sicherheits- oder im Sozialbereich) wahrnehmen. Einen Teil des Mehraufwands können sie durch bereichsspezifische Mehreinnahmen decken. Netto verbleibt im Durchschnitt eine Differenz von rund Fr. 1000 pro Kopf der Bevölkerung zwischen den Städten und den Umlandgemeinden. Eine Studie des Bundesamtes für Raumentwicklung vom 1. März 2005 kam zum Schluss, dass die Zentrumslast der Städte Zürich und Winterthur über dem Durchschnitt der Schweizer Städte liegt. Eine im Auftrag des Kantons 1996 in der Stadt Zürich durchgeführte Untersuchung zeigte, dass die Stadt damals Sonderlasten im Betrag von knapp 400 Mio. Franken zu tragen hatte.

Nicht nur die Städte, auch die Gemeinden tragen teilweise Sonderlasten. Für den Finanzausgleich des Bundes zwischen den Kantonen (NFA) wurden exogen verursachte Belastungsunterschiede aufgrund der Höhenlage, der Siedlungsdichte, der Steilheit des Geländes und der Bevölkerungsstruktur (Anteil an Armen, Älteren, Ausländerinnen und Ausländern) angenommen. Im Hinblick auf die Ausgestaltung des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich wurde deshalb geprüft, ob die erwähnten Indikatoren ebenfalls verwendet werden können. Voraussetzung dafür ist, dass sie in jeder Gemeinde erhoben werden können. Auch müssen sie einen merklichen und allgemeinen Einfluss auf den Gesamtaufwand haben.

Die folgenden Indikatoren zeigen eine negative Korrelation: Je grösser der Anteil Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist und je grösser die Wohnbevölkerung, die Bevölkerungsdichte, die Arbeitslosenquote, die Erwerbsquote oder der Ausländeranteil sind, desto geringer ist im Durchschnitt der Gemeinden der Gesamtaufwand pro Kopf der Gemeindebevölkerung.

Eine positive Korrelation besteht hingegen bei folgenden Indikatoren: Je grösser der Anteil der unter 20-Jährigen, der Anteil der über 64-Jährigen oder der Anteil an steiler Fläche in einer Gemeinde ist, desto höher ist tendenziell der Gesamtaufwand pro Kopf der Gemeinden. Auf eine Untersuchung des Bevölkerungsanteils über 800 Höhenmeter wurde verzichtet, da dieser Indikator ausschliesslich in Sternenberg eine massgebliche Grösse aufweisen würde und sich deshalb für die Schaffung eines allgemeinen Lastenausgleichsinstruments nicht eignet.⁵²

⁵² ABI 2009, S. 217.

9.5 Beeinflussbarkeit von Disparitäten

§ 2 Abs. 2 FAG

² Er [der Finanzausgleich] beschränkt sich auf die Verminderung jener Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die diese nicht beeinflussen können.

Exogen (durch äussere Umstände) verursachte Disparitäten sind insbesondere Unterschiede in der Steuerkraft und Unterschiede bezüglich der Kosten der Aufgaben, die die Gemeinden zwingend erfüllen müssen. Diese sind im Interesse eines gerechten und fairen Wettbewerbs zwischen den Gemeinden zu vermindern. Damit kann auch der Tendenz zur räumlichen Konzentration von reicherer Bevölkerung einerseits und ärmerer Bevölkerung andererseits entgegengetreten werden.⁵³

Der Finanzausgleich beschränkt sich auf die Verminderung jener Unterschiede in den finanziellen Verhältnissen der Gemeinden, die diese nicht beeinflussen können (§ 2 Abs. 2 FAG). Finanzielle Unterschiede (sogenannte Disparitäten) können die Einnahmen- oder Ausgabenseite betreffen. Sie summieren sich auf in der Steuerfussdisparität.⁵⁴

Ausgleichsberechtigt sind nur Disparitäten, die eine Gemeinde nicht beeinflussen kann, also exogene Disparitäten. Dagegen können endogene Disparitäten (z. B. Wahlbedarf, Unwirtschaftlichkeiten) von der Gemeinde beeinflusst und damit auch beseitigt werden, weshalb sie nicht ausgleichsberechtigt sind.

Beispiele für exogene Disparitäten, die sich auf der Ertragsseite einer Gemeinde, insbesondere bei der Steuerkraft auswirken, sind die bevorzugte geografische Lage, wie etwa Seeanstoss oder die Nähe zur Kantonshauptstadt. Gemeinden mit solchen Kriterien verfügen regelmässig über eine höhere Steuerkraft, da sie eine wohlhabendere Bevölkerung anziehen. Exogene Disparitäten auf der Aufwandseite können auf topografisch schwieriges, gemeint ist steiles, Gelände oder die besondere Zusammensetzung der Gemeindebevölkerung (überdurchschnittlich viele Arme, Ältere, Ausländerinnen und Ausländer oder Personen unter 20 Jahren) zurückzuführen sein. Den finanziellen Auswirkungen solcher exogenen Disparitäten tragen der demografische und der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich, der Zentrumslastenausgleich sowie der individuelle Sonderlastenausgleich Rechnung.

Endogene Disparitäten zeigen sich zur Hauptsache auf der Aufwandseite. Dazu gehört etwa ein von einer Gemeinde bei der Aufgabenerfüllung gewollter, quantitativ oder qualitativ überdurchschnittlicher Standard (Wahlbedarf). Zu den endogenen Disparitäten bzw. Ursachen zählen auch Mehraufwendungen, die im Widerspruch zu den in § 3 Abs. 1 lit. a FAG angeführten Anforderungen wie Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit getätigt werden. Die Abgrenzung zwischen endogenen und exogenen Disparitäten ist oft nicht leicht, weshalb der Ermessensspielraum durch einen Fachbeirat objektiviert werden soll (§ 26 Abs. 3, § 27 FAG).

⁵³ ABI 2009, S. 202.

⁵⁴ ABI 2009, S. 265 f.

9.6 Steuerkraft

Der Begriff der Steuerkraft ist ein zentraler Begriff sowohl des alten Steuerkraftausgleichs als auch des neuen Ressourcenausgleichs. Mit dem Faktor der relativen Steuerkraft werden die Ressourcenzuschüsse und -abschöpfungen bemessen.

9.6.1 Absolute Steuerkraft

Nach § 8 lit. f FAG entspricht die absolute Steuerkraft einer Gemeinde dem auf einen Steuerfuss von 100 % umgerechneten Ertrag der allgemeinen Gemeindesteuern einschliesslich der Nachsteuern.

Die allgemeinen Gemeindesteuern umfassen die Einkommens- und Vermögenssteuern, die Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Quellensteuern (§ 5 Abs. 1 FAV). Bei der absoluten Steuerkraft wird die Personalsteuer nicht berücksichtigt. Bemessungsjahr (§ 8 lit. b FAG) für den Ressourcenausgleich ist das zweite dem Ausgleichsjahr vorangehende Kalenderjahr (§ 12 Abs. 3 und § 15 Abs. 3 FAG).

Zu beachten ist, dass für die Berechnung der absoluten Steuerkraft eines bestimmten Jahres (t-2) die Steuererträge aus vorangehenden Jahren (Soll-Änderungen, z. B. t-3, t-4, t-5) mit den (allenfalls abweichenden) Steuerfüssen dieser Jahre (t-3, t-4, t-5) umzurechnen sind. Es kann also für jeden Steuernachtrag ein unterschiedlicher Steuerfuss zur Anwendung gelangen.

Von Bedeutung ist die absolute Steuerkraft für die Berechnung der relativen Steuerkraft der einzelnen Gemeinden (§ 8 lit. g FAG) und des Kantonsmittels der relativen Steuerkraft (§ 8 lit. h FAG). Beide Grössen sind für die Festsetzung der Ressourcenzuschüsse und Ressourcenabschöpfungen notwendig.⁵⁵

⁵⁵ ABI 2009, S. 276.

9.6.2 Berichtigte absolute Steuerkraft

Berichtigte absolute Steuerkraft

$$\mathbf{bSKA}_{i;t-2} = \mathbf{SKA}_{i;t-2} + \mathbf{Z}_{i;t} / \mathbf{GSF}_{i;t-2} \quad \text{Zuschussgemeinde}$$

$$\mathbf{bSKA}_{i;t-2} = \mathbf{SKA}_{i;t-2} - \mathbf{A}_{i;t} \quad \text{Abschöpfungsgemeinde}$$

Legende

| | |
|----------------|---|
| $A_{i;t}$ | Ressourcenabschöpfung bei einer politischen Gemeinde i im Ausgleichsjahr t (Formel 3) |
| $bSKA_{i;t-2}$ | Berichtigte absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Kalenderjahr t-2 |
| $GSF_{i;t-2}$ | Gesamtsteuerfuss der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 |
| $SKA_{i;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Kalenderjahr t-2 |
| $Z_{i;t}$ | Ressourcenzuschuss an eine politische Gemeinde i im Ausgleichsjahr t |

Formel 7a und 7b:
Berichtigte absolute Steuerkraft (§ 7 FAV)

Die berichtigte absolute Steuerkraft ist für die Umlage der Nettoaufwendungen der Schulgemeinden auf die politischen Gemeinden zur Bemessung des individuellen Sonderlastenausgleichs erforderlich (§ 29 FAV).⁵⁶ Somit kann bezogen auf das Gebiet der politischen Gemeinden eine einheitliche Vergleichsbasis der Nettoaufwendungen geschaffen werden. Damit lassen sich die Kosten der Aufgabenerbringung zwischen den Gemeinden vergleichen.

Zudem ist die berichtigte absolute Steuerkraft bei der Kostenverteilung von Zweckverbänden (Gemeindeverbindungen) von Bedeutung: Richtet sich die Kostenverteilung bei Gemeindeverbindungen ganz oder teilweise nach der Steuerkraft, wird die um einen allfälligen Steuerkraftausgleich berichtigte Steuerkraft der Verbandsgemeinden berücksichtigt (§ 7 Abs. 3 GG). Die Berechnung der berichtigten absoluten Steuerkraft für die Zuschuss- und Abschöpfungsgemeinden ergibt sich aus den Formeln 7a und 7b.

⁵⁶ ABI 2011, S. 2565 f.

9.6.3 Relative Steuerkraft

§ 8 lit. g FAG: Die relative Steuerkraft einer Gemeinde erhält man, indem man die absolute Steuerkraft (lit. f) durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (lit. e) der Gemeinde teilt.

Relative Steuerkraft

$$SKR_{i;t-2} = SKA_{i;t-2} / E_{i;t-2}$$

Legende

| | |
|---------------|--|
| $E_{i;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 1 FAV) |
| $SKA_{i;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 6 FAV) |
| $SKR_{i;t-2}$ | Relative Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 |

Formel 8:
Relative Steuerkraft
(§ 8 lit. g FAG, § 8 FAV)

9.6.4 Kantonsmittel der relativen Steuerkraft

§ 8 lit. h FAG: Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft wird aufgrund der Summe der absoluten Steuerkraft aller Gemeinden gemäss lit. f geteilt durch die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons gemäss lit. e berechnet. Die Werte der Stadt Zürich werden dabei nicht berücksichtigt.

Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ist durch § 8 lit. e in Verbindung mit § 12 Abs. 3 bzw. § 15 Abs. 3 FAG bestimmt. Das Kantonsmittel der relativen Steuerkraft (Formel 9) ist im Ressourcenausgleich von Bedeutung bei der Festsetzung der Ausgleichsgrenze der Ressourcenzuschüsse (§ 10) und bei der Bestimmung der finanzstarken Gemeinden für die Abschöpfungen (§ 14).⁵⁷

Kantonsmittel der relativen Steuerkraft

$$SKR_{KM;t-2} = \sum_{i=1}^N SKA_{i;t-2} / E_{K-SZH;t-2}$$

Legende

| | |
|-----------------|--|
| $E_{K-SZH;t-2}$ | Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons ohne jene der Stadt Zürich im Bemessungsjahr t-2 (§ 1 FAV) |
| N | Alle politischen Gemeinden ohne Stadt Zürich |
| $SKA_{i;t-2}$ | Absolute Steuerkraft der politischen Gemeinde i im Bemessungsjahr t-2 (§ 6 FAV) |
| $SKR_{KM;t-2}$ | Kantonsmittel der relativen Steuerkraft im Bemessungsjahr t-2 |
| Σ | Summenzeichen |

Formel 9: Kantonsmittel der relative Steuerkraft
(§ 8 lit. h FAG, § 9 FAV)

⁵⁷ ABI 2011, S. 2565 f.

9.7 Steuerfüsse

9.7.1 Gesamtsteuerfuss der Gemeinde

Der Gesamtsteuerfuss der Gemeinde wird in § 8 lit. c FAG definiert als Summe der Steuerfüsse der politischen Gemeinde und der Schulgemeinden. Bestehen innerhalb derselben Gemeinde Gruppen von Steuerzahlenden, für die verschiedene Steuerfüsse gelten, ist das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Steuerfüsse massgebend.

Gemäss § 122 GG wird der Gemeindesteuerfuss zusammen mit dem Budget festgesetzt. Politische Gemeinden und Schulgemeinden setzen jede für sich einen bestimmten Steuerfuss fest.

Diese Regelung entspricht inhaltlich § 37 Abs. 1 und 2 aFAG; anstelle von Steuerfuss ist jedoch neu die Rede von Gesamtsteuerfuss. Der Begriff «Steuerfuss» bildet eine Komponente des Gesamtsteuerfusses. Einheitsgemeinden erheben nur einen Steuerfuss («Gemeindesteuerfuss»), der dem Gesamtsteuerfuss entspricht.⁵⁸

9.7.2 Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse

Das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse ist gemäss § 8 lit. d FAG das mit der absoluten Steuerkraft gewogene Mittel der Gesamtsteuerfüsse der Gemeinden. Die Werte der Stadt Zürich werden dabei nicht berücksichtigt.

§ 38 Satz 1 aFAG definierte das Kantonsmittel als das mit der Zahl der Personalsteuerpflichtigen gewogene Mittel der Gemeindesteuerfüsse. Die alte Berechnungsweise ist darauf zurückzuführen, dass die statistischen Zahlen der Personalsteuerpflichtigen zeitlich früher als die Zahlen der Steuerkraft zur Verfügung standen. Da die Gesamtsteuerfüsse auf der Grundlage des einfachen Gemeindesteuerertrags festgelegt werden, ist es sachgerecht, das sogenannte tatsächliche Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse auf der Grundlage der absoluten Steuerkraft der Gemeinden zu ermitteln. Das Kantonsmittel der Gesamtsteuerfüsse gemäss § 8 lit. d FAG ist von Bedeutung beim demografischen Sonderlastenausgleich (§ 19 Abs. 2 und 3 FAG), beim geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich (§ 22 Abs. 2 und 3 FAG), beim individuellen Sonderlastenausgleich (§ 24 Abs. 2 FAG) sowie beim Übergangsausgleich (§ 36 FAG).

⁵⁸ ABI 2011, S. 2465.

⁵⁹ Weisung RR
FAG 2009, S. 275.

Wegen der Grösse der Stadt Zürich können deren Daten wie bis anhin nicht berücksichtigt werden (§ 8 lit. d Satz 2 FAG).⁵⁹

10



Glossar

Begriff**Erläuterung****Äquivalenz
fiskalische**

Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist ein finanzwissenschaftlicher und verfassungsmässiger Grundsatz. Danach sollten die Aufgaben- und Ausgabenkompetenzen der Gebietskörperschaften einer bestimmten Staatsebene mit einer entsprechenden Einnahmenkompetenz übereinstimmen, sodass mit Bezug auf die öffentlichen Aufgaben sogenannte → Spillovers vermieden werden können und keine Trittbrettfahrer möglich sind. Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist im Verhältnis Bund-Kantone in Art. 43a Abs. 2 und 3 BV geregelt.

Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz kommt im Finanzausgleich des Kantons Zürich beim Zentrumslastenausgleich für die Städte Zürich und Winterthur zum Tragen. Dieser finanziert Zentrumsleistungen, die auch von der ausserhalb der Städte wohnenden Bevölkerung genutzt werden können, aus dem kantonalen Haushalt.

**Aufgaben
notwendige**

Notwendige Aufgaben sind Aufgaben einer Gemeinde, auf die die Einwohner einer Gemeinde nach landläufiger Ansicht Anspruch haben, um ihre täglichen Bedürfnisse menschengerecht erfüllen zu können. Im Prinzip geht es um den Grundbedarf oder den Service public auf Ebene der Gemeinden (vgl. Art. 127 Abs. 2 lit. a KV und § 2 Abs. 1 FAG → Fachbeirat).

**Effektivität
(Wirksamkeit)**

Die Effektivität ist eine Messgrösse für die Wirksamkeit staatlicher Massnahmen auf der Zielebene des Verwaltungshandelns. Für die Verwendung von Mitteln, die nicht wirksam sind, können keine Mittel des Finanzausgleichs eingesetzt werden (§ 3 Abs. 1 lit. a FAG).

Effizienz

Begriff der Ökonomie, der in den typischen Anwendungsbereichen im Kern auf das Rationalitätsprinzip Bezug nimmt. Der ökonomischen Rationalität liegt allgemein das Streben nach grösstmöglichem Nutzen bei beschränkten Handlungsalternativen zugrunde. In diesem Sinne sind das Sparsamkeits- und das Wirtschaftlichkeitsprinzip Aufforderungen zu rationalem, effizientem Handeln. Mit Bezug auf die Marktwirtschaft und die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben im Sinne von Sachaufgaben wird unter (Allokations-) Effizienz die kostengünstigste Versorgung (Allokation) mit Gütern, die den Wünschen der Konsumenten bzw. der Stimmberechtigten entsprechen, verstanden.

Fachbeirat

Der Fachbeirat berät die Direktion der Justiz und des Innern beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs (§ 27 Abs. 1 FAG). Besetzung und Verfahren sind in § 27 FAG und §§ 34 ff. FAV geregelt. Mit dem Fachbeirat wird die Ermessensausübung des Kantons beim subsidiären Instrument des individuellen Sonderlastenausgleichs transparent und überprüfbar gemacht. Die Beurteilung von Fragen der Beeinflussbarkeit von Aufwendungen (§ 2 Abs. 2 FAG) oder der Notwendigkeit von Aufgaben (§ 2 Abs. 1 FAG) ist oft nicht einfach, weshalb beim individuellen Sonderlastenausgleich der erwähnte Fachbeirat eingesetzt wird.

Fehlanreize

Fehlanreize bestimmen Verhaltensmotive, die zu Massnahmen bzw. Ausgaben führen, die unerwünscht sind, da damit Ineffizienzen verbunden sind. Unter Ineffizienzen fallen z.B. die unwirtschaftliche Aufgabenerfüllung oder eine Aufgabenerfüllung, die nach Art, Umfang oder Qualität mit den rechtlich verankerten Vorgaben der Stimmberechtigten einer Gemeinde oder des Kantons nicht kongruent ist. Fehlanreize gab es im alten Finanzausgleich beim Steuerfussausgleich mit der Defizitdeckung, was die Exekutive zu überhöhten Aufwendungen ohne Bedürfnisnotwendigkeit motivieren konnte.

Begriff**Erläuterung**

Finanzausgleich Der Finanzausgleich ist das in einem Gesetz geregelte systematische Instrumentarium von Beiträgen an Mindererträge bei den Steuereinnahmen (Ressourcenzuschüsse) oder bei überhöhten Aufwendungen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung (Sonderlasten), die von den Gemeinden nicht beeinflusst werden können. Ziele des Zürcher Finanzausgleichs sind nach der Kantonsverfassung die Erfüllung der notwendigen Aufgaben der Gemeinden und die Minderung der Steuerfussdisparität (Art. 127 Abs. 2 lit. a und b KV). Die Finanzierung erfolgt durch den Kanton und durch die finanzstarken Gemeinden in Form der Ressourcenabschöpfungen.

Finanzausgleich direkter Der direkte Finanzausgleich umfasst im Kanton Zürich das neue Finanzausgleichsgesetz. Es erfolgt eine unmittelbare Besserstellung einer Gemeinde ohne Lenkungswirkung.

Finanzausgleich indirekter Der indirekte Finanzausgleich umfasst im Kanton Zürich das Staatsbeitragsgesetz. Neben der finanziellen Unterstützung geht es in erster und direkter Linie um Lenkungsmassnahmen gegenüber den Gemeinden.

Finanzausgleich Ziele Der Finanzausgleich des Kantons Zürich hat nach der Kantonsverfassung zwei Ziele zu verfolgen: 1. Muss er den Gemeinden die Erfüllung ihrer notwendigen Aufgaben ermöglichen; 2. sorgt er dafür, dass die Gemeindesteuerefüsse nicht erheblich voneinander abweichen (Art. 127 Abs. 2 KV und § 2 Abs. 1 FAG, notwendige Aufgaben, Steuerfussdisparität).

Finanzausstattung Unter Finanzausstattung versteht man die Mittel, die einer Gemeinde zur Erfüllung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen. Dazu gehören neben den eigenen Steuereinnahmen insbesondere Beiträge des direkten und indirekten Finanzausgleichs.

Finanzbedarf Gesamtheit der Finanzmittel, die ein Gemeinwesen zur Erfüllung der gestellten Aufgaben benötigt.

Föderalismus Der Föderalismus ist ein politisches Organisationsprinzip, nach dem sich ein Staat aus mehreren, ihre Entscheidungen abstimmenden, aber ihre Eigenständigkeit bewahrenden Gliedstaaten zusammensetzen soll («Einheit in der Vielfalt»). Der Föderalismus findet Anwendung im Verhältnis Bund zu den Kantonen. Auf das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden findet der Föderalismus keine direkte Anwendung, da die Gemeinden keine Gliedstaaten und der Organisationshoheit eines Kantons unterworfen sind; an die Stelle der Souveränität tritt die Gemeindeautonomie. In der Finanzwissenschaft wird der Begriff des Föderalismus umfassender verstanden als im Staatsrecht, sodass praktisch alle dezentralen Organisationsformen unter den Föderalismusbegriff der Finanzwissenschaft fallen.

Gemeindeautonomie Eine Gemeinde ist in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (BGE 117 Ia 355 E. 4a mit Hinweisen). Ob und wie weit eine Gemeinde in einem bestimmten Bereich autonom ist, richtet sich nach dem kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht. Ein geschützter kommunaler Autonomiebereich kann auch bei der Anwendung kantonalen Rechts vorliegen, wenn dieses der Gemeinde eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit belässt (BGE 118 Ia 218, Erw. 3a). Die Kantonsverfassung regelt die Gemeindeautonomie in Art. 85 Abs. 1 KV. Mit Bezug auf den Finanzausgleich, der ausschliesslich eine kantonale Aufgabe ist, kommt den Gemeinden keine Autonomie zu.

**Gemeinden
Kreisschul-** Kreisschulgemeinden sind Schulgemeinden der Primarschule oder der Oberstufe oder vereinigte Schulgemeinden, die das Gebiet mehrerer politischer Gemeinden umfassen.

Begriff**Erläuterung****Gemeinden
politische**

Politische Gemeinden sind die allgemeinen Gemeinden in Form von Gebietskörperschaften, denen alle Aufgaben zukommen, die nicht einer Spezial- bzw. Schulgemeinde zugeordnet sind. Sie sind an allen Instrumenten des Finanzausgleichs beteiligt. Die beiden Städte Zürich und Winterthur nehmen eine Sonderstellung ein: Sie erhalten beide einen Zentrumslastenausgleich; die Stadt Zürich zahlt Ressourcenabschöpfungen, während die Stadt Winterthur Ressourcenausgleich erhält.

**Gemeinden
Schul-**

Schulgemeinden sind Spezialgemeinden, denen Aufgaben im Schulbereich auf der Stufe der Primar- und Oberstufe zukommen. Im Normalfall sind politische Gemeinden und Schulgemeinden gebietsgleich; eine Schulgemeinde kann aber auch die Gebiete mehrerer politischer Gemeinden (Kreisschulgemeinde) oder einen Teil einer politischen Gemeinde (Aussenwachen) umfassen (Gebietsteilschulgemeinden). Die Schulgemeinden sind am Ressourcenausgleich und am demografischen Sonderlastenausgleich beteiligt.

**Legaldefinition
von Begriffen**

Die grundlegenden Begriffe des Finanzausgleichsgesetzes sind in § 8 FAG definiert.

**Ressourcen-
ausgleich**

Der Ressourcenausgleich bezweckt eine Minderung der Unterschiede zwischen den Gesamtsteuerfüssen der Gemeinden. Er stellt sicher, dass die relative Steuerkraft mindestens 95 % des Kantonsmittels (Ausgleichsgrenze) beträgt (§ 10 Abs. 1 FAG). Er umfasst Ressourcenzuschüsse an finanzschwache Gemeinden und Ressourcenabschöpfungen bei finanzstarken Gemeinden (§ 10 Abs. 2 FAG).

**Ressourcen-
ausgleich
Abschöpfungen**

Die Ressourcenabschöpfung erfolgt bei politischen Gemeinden, deren relative Steuerkraft das Kantonsmittel um mehr als 10 % (Abschöpfungsgrenze) übersteigt (§ 14 Abs. 1 FAG). Politische Gemeinden haben gegenüber Schulgemeinden Anspruch auf Beteiligung an der Ressourcenabschöpfung (§ 14 Abs. 2 FAG). Verpflichtung, Bemessung (vgl. dazu Formeln 3 und 7) und Bezug sind in §§ 14 bis 16 FAG geregelt. Die Stadt Zürich zahlt Ressourcenabschöpfungen.

Ressourcen-
ausgleich
Zuschüsse

Politische Gemeinden, deren relative Steuerkraft unter der Ausgleichsgrenze liegt, haben Anspruch auf Ressourcenzuschuss (§ 11 Abs. 1 FAG). Schulgemeinden haben gegenüber den politischen Gemeinden Anspruch auf einen Anteil am Ressourcenzuschuss (§ 11 Abs. 2 FAG). Berechtigung, Bemessung (vgl. Formeln 1 und 2) und Auszahlung sind in §§ 11 bis 13 FAG geregelt. Die Stadt Winterthur erhält Ressourcenzuschüsse.

Sanktionen
des Kantons
gegenüber
Gemeinden

§ 4 FAG regelt allfällige Sanktionen des Kantons gegenüber einer Gemeinde: Missachtet eine Gemeinde die allgemeinen Grundsätze der Haushalts- und Rechnungsführung und beeinflusst sie damit die sie betreffenden Finanzausgleichsbeiträge, setzt ihr die Direktion eine Frist zur Behebung der Mängel an (Abs. 1). Die Direktion kann die Beiträge bis zur Erfüllung allfälliger Auflagen zurückbehalten (Abs. 2). Können die Mängel nicht behoben werden, passt die Direktion die Beiträge entsprechend an (Abs. 3).

Sonderlasten-
ausgleich

Der Sonderlastenausgleich hat grundsätzlich den Ausgleich von Sonderlasten, also erhöhten Aufwendungen, einer Gemeinde zum Zweck. Der Kanton Zürich kennt für die Gemeinden ohne die Städte Zürich und Winterthur drei Instrumente: den demografischen, den geografisch-topografischen und den individuellen Sonderlastenausgleich. Die Städte Zürich und Winterthur erhalten anstelle dieser Instrumente den Zentrumslastenausgleich.

Sonderlasten-
ausgleich
demografischer

Der demografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge eines hohen Anteils an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren aus (§ 17 FAG). Die Berechtigung der politischen Gemeinden und der Anteil der Schulgemeinden ist in § 18 FAG und die Bemessung in § 19 FAG und den Formeln 5a bis c im Anhang zum Finanzausgleichsgesetz geregelt. Bei niedrigerem Gesamtsteuerfuss ist der Beitrag zu kürzen.

Begriff**Erläuterung**

Sonderlasten-
ausgleich
geografisch-
topografischer

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse aus (§ 20 FAG). Die Berechtigung der politischen Gemeinden ist in § 21 FAG und die Bemessung in § 22 FAG und den Formeln 6a und 6b im Anhang zum Finanzausgleichsgesetz geregelt. Bei niedrigem Gesamtsteuerfuss ist der Beitrag zu kürzen. Die Schulgemeinden sind am geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich nicht beteiligt.

Sonderlasten-
ausgleich
individueller

Der individuelle Sonderlastenausgleich gleicht besondere Lasten einer politischen Gemeinde aus, die a. von ihr nicht beeinflusst werden können und b. weder vom demografischen Sonderlastenausgleich noch vom geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich abgegolten werden (§ 23 FAG). Beim Vollzug des individuellen Sonderlastenausgleichs wird die Direktion von einem Fachbeirat beraten (§ 27 Abs. 1 FAG). Dieser konstituiert sich mit Blick auf das allfällige Wirksamwerden dieses Instruments mit Wirkung ab dem Jahr 2015.

Sparsamkeit

Aufwendungen oder Investitionsausgaben einer Gemeinde, die nicht dem Grundsatz der Sparsamkeit entsprechen, sind nicht abgeltungsfähig (§ 3 Abs. 1 lit. a FAG).

Spillovers

Spillovers (räumliche Externalitäten oder externe Effekte) entstehen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung, wenn Dritte Leistungen eines Gemeinwesens konsumieren (z.B. Kultur), ohne sich entsprechend an den Kosten zu beteiligen (Trittbrettfahrer). Dies ist z.B. bei den Zentrumsleistungen der Städte Zürich und Winterthur der Fall. Der Zentrumslastenausgleich dient der entsprechenden Abgeltung solcher Lasten. (→ Äquivalenz fiskalische)

Steuerfussdisparität

Unter Steuerfussdisparität versteht man den Unterschied zwischen dem höchsten und tiefsten Gesamtsteuerfuss der Gemeinden. Zu unterscheiden ist dabei die Disparität vor und nach Durchführung des Finanzausgleichs. Nach Art. 127 Abs. 2 lit. b KV und § 2 Abs. 1 FAG dürfen die Steuerfüsse (Gesamtsteuerfüsse) der Gemeinden im Kanton Zürich nicht erheblich voneinander abweichen. Die Steuerfussdisparität ist im geltenden Finanzausgleichsgesetz nur noch durch den Gesetzgeber beeinflussbar.

Übergangsausgleich

Der von 2012 bis 2017 befristete Übergangsausgleich erleichtert Gemeinden mit besonders hoher Steuerbelastung den Übergang vom alten zum neuen Finanzausgleichsgesetz und verschafft ihnen ausreichend Zeit für die erforderlichen Anpassungen (§ 35 Abs. 1 und 2 FAG). Der Übergangsausgleich entspricht dem Steuerfussausgleich des alten Finanzausgleichs und ist im Charakter eine ineffiziente Defizitdeckung des Rechnungsergebnisses. Berechtig sind nur die politischen Gemeinden (§ 36 FAG); praktisch werden die gebietsgleichen Schulgemeinden berücksichtigt. Bemessung und Verfahren sind in § 36 bis 38 FAG geregelt. (→ Zahlungen)

Verfahren

Beim Verfahren der Beitragsfestsetzung ist zwischen zwei Gruppen von Instrumenten zu unterscheiden. Die erste Gruppe umfasst den Ressourcenausgleich, den demografischen und den geografisch-topografischen Sonderlastenausgleich sowie den Zentrumslastenausgleich. Bei diesen Instrumenten werden die Ausgleichsfaktoren und Beiträge bereits im Vorjahr zum Ausgleichsjahr definitiv festgesetzt.

Demgegenüber umfasst beim Übergangsausgleich und beim individuellen Sonderlastenausgleich das Verfahren der Beitragsfestsetzung in der Abfolge im Wesentlichen vier Schritte: (1) im Vorjahr (t-1) Festsetzung und Veröffentlichung der Ausgleichsfaktoren und (2) Bekanntgabe der provisorischen Beiträge für das Budget; (3) im Ausgleichsjahr Zahlung des provisorischen Beitrags; (4) im Nachjahr Festsetzung der definitiven Beiträge in Verbindung mit der definitiven Abrechnung.

Begriff**Erläuterung****Wirksamkeits-
bericht**

Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat mindestens alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit dieses Gesetzes vor (§ 31 Abs. 1 FAG).

Wirtschaftlichkeit

Aufwendungen oder Investitionsausgaben einer Gemeinde, die nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit entsprechen, sind nicht abgeltungsfähig (§ 3 Abs. 1 lit. a FAG).

Zahlungen

Das Verfahren des Finanzausgleichs ist mit Bezug auf die Zahlungen in § 9 Abs. 3 und 4 FAG, § 13 FAG, § 16 FAG, § 26 Abs. 4 FAG und § 38 FAG geregelt. Es finden nur Zahlungen zwischen Kanton und politischen Gemeinden statt; Zahlungen von und an Schulgemeinden werden über die politischen Gemeinden abwickelt. (→ Verfahren)

**Zentrumslasten-
ausgleich**

Der Zentrumslastenausgleich bezweckt eine angemessene, pauschale Abgeltung der besonderen Lasten und der besonderen Leistungen der Städte Zürich und Winterthur (§ 28 Abs. 1 FAG). Die Bemessung der Stadt Zürich ist in § 29 und jene der Stadt Winterthur in § 30 FAG geregelt. Der jeweilige Kulturanteil ist zweckgebunden (§ 29 Abs. 2 und § 30 Abs. 2 FAG).



Literatur, Materialien, Entscheide und Verweise

11.1 Literatur zum Thema Finanzausgleich

| | |
|--|---|
| Berger Sibylle | Kosten der Weite, Berücksichtigung geografisch-topografischer Faktoren beim interkommunalen Finanzausgleich im Kanton Graubünden, Geographisches Institut der Universität Zürich, Zürich 2007. |
| Bohley Peter | Der schweizerische kommunale Finanzausgleich, Entwicklung und Reform, Zürich 1980. |
| Buschor Ernst, Mäder Hans, Schedler Kuno | Entwicklungen im Finanzausgleich – eine Einleitung, in: Mäder Hans, Schedler Kuno (Hrsg.), Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern 1996, S. 5 ff. |
| Dafflon Bernard | La péréquation intercommunale dans le canton de Fribourg, bilan et enjeux, Université de Fribourg, Centre d'études en économie du secteur public, Fribourg 2004. |
| Dafflon Bernard, Perritaz Steve | Federal-cantonal equalisation in Switzerland, an overview of the present system and reform in progress, Universität Freiburg: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Freiburg 2002. |
| Eng Franz, Glatthard Alexander, Koenig Beat H. | Der interkommunale Finanzausgleich im Wandel, Emissionszentrale der Schweizer Gemeinden, Bern 1990. |
| Hauser Heinz | Der innerkantonale Finanzausgleich, Ökonom, Bern 1971. |
| Hauser Heinz, Hrsg. | Die Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs – eine Bestandesaufnahme, Bern 1980. |
| Jeanrenaud Claude, Spillmann Andreas (Hrsg.) | Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Bern = La péréquation financière dans le Canton de Berne, Bern 1997. |

| | |
|------------------------------|--|
| Mäder Hans, Schedler Kuno | Perspektiven des Finanzausgleichs in der Schweiz, Bern 1996. |
| Mischler Peter | Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich, ökonomische Beurteilung eines Politikinstruments am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg, Diss., Wien 2009. |
| Pippig Anna | Verfassungsrechtliche Grundlagen des Finanzausgleichs, Diss., Zürich 2002. |
| Thöny Bernhard | Der Finanzausgleich im Wettbewerbsföderalismus, eine Theorie des Finanzausgleichs und eine Analyse der innerkantonalen Finanzausgleichssysteme in der Schweiz, Diss., St. Gallen 2005. |

11.2 Literatur zum Finanzausgleich des Kantons Zürich

| | |
|--|--|
| Agosti Kathrin, Müller Andreas | Investitionsbeiträge nach zürcherischem Finanzausgleichsgesetz, Instrument des (direkten) Finanzausgleichs oder Staatsbeitrag?, AJP 15 (2006) S. 949 ff. |
| Brupbacher Adolf | Der Finanzausgleich zwischen Staat und Gemeinden im Kanton Zürich seit 1831, geschichtliche Entwicklung und heutiger Stand, Zürich 1925. |
| Fischer Robert | Die Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs im Kanton Zürich, in: Hauser Heinz (Hrsg.), Die Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs – eine Bestandesaufnahme, Bern 1980, S. 73 ff. |
| Freisinnige Partei des Kantons Zürich | Finanzausgleich und Eingemeindung, Bericht der Studienkommission der freisinnigen Partei des Kantons Zürich, Stäfa ca. 1930. |
| Furrer Richard | Der Finanzausgleich im Kanton Zürich, Diss., Zürich 1975. |

| | |
|---------------------------|--|
| Haldemann Theo | Die Stadt im Lastenausgleich: kantonale Programme für kernstädtische Leistungen?, Subventionierung zentralörtlicher Institutionen in Basel, Bern und Zürich 1968–1992, Chur, Diss., 1997. |
| Hubler Ulrich | Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 127 und Art. 128, in: Isabelle Häner, Markus Rüssli, Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich u.a. 2007. |
| Kesselring Hans-Christoph | Kommunaler Finanzausgleich und Regionalpolitik, Grundlagen und Systematik, eine empirische Untersuchung am Beispiel des Kantons Zürich, Diss., Diessenhofen 1979. |
| Letsch Hans | Die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Staat und Gemeinden im zürcherischen Schulwesen, ein Beitrag zum zürcherischen Finanzausgleich, Diss., Zürich 1951. |
| Mauch Ursula | Finanzausgleich im Kanton Zürich, in: Thomas Dähler, Alfred Kölz, Markus Notter, Staatsaufbau und Finanzordnung, Materialien zur Zürcher Verfassungsreform, Bd. 3, S. 93 ff., Zürich 2000. |
| Mühlemann Ernst Rudolf | Der Lastenausgleich im Kanton Zürich, Diss., Zürich 1972. |
| Odermatt André | Die bundesstaatliche Finanzordnung aus Sicht der Städte und Agglomerationen, Universität Zürich-Irchel, Geographisches Institut, Zürich 1998. |
| Utzinger Ernst | Die finanziellen Beziehungen von Staat und Gemeinde, gestern und heute, im Kanton Zürich, ein Beitrag zum Problem des Finanzausgleiches, Zollikon 1938. |

11.3 Literatur zum kommunalen Haushaltsrecht des Kantons Zürich

Butz Rolf,
Ern Bruno

Erfolgreich in der Gemeinde, 3. Aufl., Zürich 2006.

Hübler Ulrich

Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 122 bis Art. 124 in: Isabelle Häner, Markus Rüssli, Evi Schwarzenbach (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich u.a. 2007.

Jaag Tobias,
Rüssli Markus

Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 4. Aufl., Zürich 2012.

Thalmann H.R.

Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Aufl., Wädenswil 2000.

Verein Zürcher
Gemeindeschreiber
und Verwaltungsfachleute (Hrsg.)

Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 1. Aufl., Zürich 2011.

11.4 Materialien

Kanton Zürich

11.4.1 Direktion der Justiz und des Innern

1977 Kanton Zürich, Direktion des Innern, Abteilung Kulturförderung, Möglichkeiten zur Verbesserung des Finanzausgleichs im Kanton Zürich, Zürich 1977.

1997 Kanton Zürich, Direktion des Innern, Arbeitsgemeinschaft Infrac/Dr. H.C. Nabholz, Lastenabgeltung für die Stadt Zürich, Schlussbericht und Anhänge, Zürich 1997.

1999 Bucher Adrian, Finanzausgleich und Wohneigentumsinitiative, in: Berichte des Kantons Zürich 49 (1999) Nr. 1.

2001 Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Amt für Gemeinden und berufliche Vorsorge, Dr. H.C. Nabholz Verwaltungsberatung, Vorstudie zur Reform des Zürcher Finanzausgleichs, wif!-Projekt Nr. 65/2202, Schlussbericht vom 29. Mai 2001, Zürich, zit. Schlussbericht 2001.

2003 Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich, Gemeindeamt, Reform des Zürcher Finanzausgleichs, Schlussbericht wif!-Projekt Nr. 71/2807, Zürich 2003.

2007 Direktion der Justiz und des Innern, Reform des Zürcher Finanzausgleichs, Erläuterungen zum Gesetz über den Finanzausgleich, Zürich August 2007.

11.4.2 Expertenberichte

1993 Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Zürich, Gutachten zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich, Bern 1993.
Buschor Ernst,
Schedler Kuno,
Stäger Luca

1996 Arbeitsgemeinschaft INFRAS, INFRAS/Dr. H.C. Nabholz, Finanzausgleich des Kantons Zürich, Modellrechnungen zum Normlastenausgleich, Schlussbericht zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich, Zürich April 1996.

2005 Finanzausgleichsreform im Kanton Zürich, Bericht zum Gesamtkonzept für eine Finanzausgleichsreform, IFF Institut für Finanzwissenschaften und Finanzrecht, St. Gallen 2005.
Angelini Terenzio,
Thöny Bernhard,
Gulde Alexander

2006 Grundmodell für die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Zürich, Bericht zuhanden der Regierung des Kantons Zürich, IFF Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht, St. Gallen 2006.
Angelini Terenzio,
Thöny Bernhard,
Gulde Alexander

11.5 Entscheide zum Finanzausgleich und Haushaltsrecht der Gemeinden

1967 BGE 93 I 437, Erlenbach und Mitbeteiligte gegen den Regierungsrat und den Kantonsrat des Kantons Zürich, Finanzausgleich zwischen Gemeinden, Art. 4 BV, Art. 19, 48, 51 und 55 aKV Zürich; Abweisung.
17.05.1967

1974 BGE 100 Ia 231, Ungültigerklärung einer kommunalen Volksinitiative wegen materieller Unvereinbarkeit mit dem kantonalen Recht, Eigenwirtschaftlichkeit, Stadt Zürich.
13.03.1974

1993 BGE 119 Ia 214, Gemeinde Küsnacht und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Zürich.
07.05.1993 Die beschwerdeführenden Gemeinden können sich gegenüber der ihnen vom Kanton auferlegten Abgabepflicht aufgrund des Finanzausgleichsgesetzes nicht auf verfassungsmässige Individualrechte berufen (Bestätigung der Rechtsprechung; E. 1).

2004 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2004. 00265,
29.09.2004 Steuerfussausgleich 2003, Finanzierung der Löschwasserversorgung, Festlegung des Steuerfussausgleichs; Beschwerdeabweisung.

2004 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2004. 00421,
15.12.2004 Investitionsbeiträge; Beschwerdegutheissung, vgl. dazu oben Ziff. 11.2 Artikel Agosti/Müller.

2011 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2010. 00383,
23.03.2011 Gemeinde Oberrieden, Steuerkraftabschöpfung 2009, nachträgliche Berichtigung der Steuerkraftabschöpfung; Beschwerdeabweisung.

2011 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2011. 00220,
21.06.2011 Gemeinde Hausen am Albis, Kürzung Steuerkraftzuschuss, keine Verpflichtung zur antizyklischen Haushaltspolitik; Beschwerdeabweisung.

2011 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2011. 00218,
24.08.2011 Steuerkraftausgleich 2008, Kürzung, Gemeinde Bachs; Beschwerdeabweisung.

2011 Bundesgericht, 2C_379/2011, Gemeinde Oberrieden, Steuerkraftabschöpfung 2009, Entscheid der Vorinstanz verletzt das Gleichbehandlungsgebot nicht und ist nicht willkürlich; Beschwerdeabweisung.

2012 Bundesgericht, 2C_775/2011, Gemeinde Buchs, Steuerkraftausgleich 2008, Willkürprüfung Kürzungsvoraussetzungen gemäss § 12 aFAG; Beschwerdeabweisung.

2012 Bundesgericht, 2C_542/2011, Gemeinde Rüslikon und Mitbeteiligte, neues Finanzausgleichsgesetz des Kantons Zürich, Verfassungsmässigkeit der Übergangsbestimmung von § 34 FAG; Gemeindeautonomie; Legalitätsprinzip, Vertrauensschutz bzw. Grundsatz von Treu und Glauben; Beschwerdeabweisung.

2013 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2013. 00364,
18.12.2013 Stadt Kloten, Steuerkraftabschöpfung, Kürzung; Beschwerdeabweisung.

2015 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2014. 00502,
18.02.2015 Gemeinde Affoltern am Albis, Übergangsausgleich;
Beschwerdeabweisung.

2015 Verwaltungsgericht Kanton Zürich, VB.2014. 00503,
18.02.2015 Gemeinde Oberstammheim und Mitb., Übergangsausgleich; Beschwerdeabweisung.

11.6 Internetadressen zum Thema Finanzausgleich

11.6.1 Bund

[www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik_grundlagen/
finanzausgleich.php](http://www.efv.admin.ch/d/themen/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php)

[www.efv.admin.ch/d/downloads/oeff_finanzen/
Taschenstatistik_d_web.pdf](http://www.efv.admin.ch/d/downloads/oeff_finanzen/Taschenstatistik_d_web.pdf)

11.6.2 Kanton Zürich

www.finanzausgleich.zh.ch

