



## **Paket zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), Vernehmlassung**

### **Allgemeine Erläuterungen**

Die nachfolgend zur Vernehmlassung unterbreiteten Gesetzesentwürfe dienen der Umsetzung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) auf kantonaler Ebene. Damit die einzelnen Gesetzesvorhaben besser im Projektzusammenhang eingeordnet werden können, werden nachfolgend die Grundzüge der NFA, die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden erläutert und ein Überblick über die Aufgabenbereiche gegeben, in denen Gesetzesanpassungen nötig sind.

#### **1. Grundzüge des Reformprojekts NFA**

Am 28. November 2004 hat das Schweizer Volk der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zugestimmt. Damit kann die geltende Regelung abgelöst werden, die unter vielen Schwachstellen leidet. So ist die Zuständigkeit bei vielen Aufgaben unklar. Doppelspurigkeiten sind die unweigerliche Folge. Die NFA sorgt hier für eine klare Zuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und fördert die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Der aktuelle Finanzausgleich lässt sich nicht zielorientiert steuern und hat es auch nicht geschafft, das grosse Gefälle zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen zu verringern. Im Gegenteil, die Unterschiede sind in den vergangenen Jahrzehnten grösser geworden. Die NFA möchte dieses Gefälle wieder verringern. Eine weitere Schwachstelle ist das bestehende Subventionssystem, das an starre Einzelsubventionen gebunden ist. Pauschal- und Globalbeiträge sollen für einen effizienteren Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel sorgen und den Kantonen einen grösseren finanziellen Spielraum geben.

Für die Erreichung dieser Ziele stützt sich die NFA auf die vier folgenden Säulen:

##### **1.1 Finanzausgleich im engeren Sinne**

Um das Gefälle zwischen finanzschwachen und finanzstarken Kantonen zu verringern und den Finanzausgleich zielorientiert steuern zu können, wird der sogenannte Ressourcenausgleich eingeführt. Vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen finanzierte Ausgleichszahlungen garantieren dabei allen Kantonen eine „Mindestausstattung“ mit finanziellen Mitteln von 85% des



gesamtschweizerischen Durchschnitts. Ergänzend dazu tritt ein Lastenausgleich für Kantone, die wegen topografischer oder sozialer Faktoren benachteiligt sind.

### 1.2 Aufgabenentflechtung

Die Aufgabenentflechtung sorgt für eine eindeutige Zuweisung von Aufgaben entweder nur an den Bund oder nur an die Kantone.

In sieben Bereichen übernimmt der Bund neu die alleinige Verantwortung.

Beispiele:

- Individuelle AHV- und IV-Leistungen
- Nationalstrassen
- Landesverteidigung

Zehn Aufgaben gehen in die alleinige Verantwortung der Kantone über.

Beispiele:

- Spitex
- Behindertenheime
- Sonderschulung

### 1.3 Neue Zusammenarbeitsformen bei gemeinsamen Aufgaben

Sechzehn Aufgaben werden weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam bewältigt, doch wird die Zusammenarbeit besser geregelt. Bei diesen sogenannten „Verbundaufgaben“ soll grundsätzlich der Bund die Strategie vorgeben, die Kantone sind möglichst frei in der konkreten Umsetzung und erhalten Globalbeiträge statt Einzelsubventionen.

Beispiele:

- Natur- und Heimatschutz
- Agglomerationsverkehr
- Prämienverbilligung in der Krankenversicherung

### 1.4 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Schliesslich ist ein Ausbau der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vorgesehen. Damit werden die Kantone in neun Bereichen zu verstärkter Zusammenarbeit verpflichtet. Regionale Dienstleistungen sollen von allen davon profitierenden Kantonen mitgetragen werden. Wegen seiner Zentrumsfunktion hat der Kanton Zürich ein besonderes Interesse an der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.



Beispiele:

- Universitäten
- Agglomerationsverkehr
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

2. Die finanziellen Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Die NFA hat für den Kanton Zürich erhebliche finanzielle Auswirkungen. Im Juni 2006 sind die Resultate einer aktualisierten Globalbilanz (Gegenüberstellung der Belastung mit und ohne NFA) bekannt geworden, die sich auf statistische Grundlagen der Jahre 2004 und 2005 stützt. Danach hätte der Kanton Zürich mit einer jährlichen Mehrbelastung von 107 Mio. Franken rechnen müssen, wenn die NFA in den Jahren 2004/2005 eingeführt worden wäre.

Gemäss den aktuellen Schätzungen der kantonalen Verwaltung und den Hochrechnungen des Bundes für den Ressourcenausgleich und den soziodemografischen Lastenausgleich ist für 2008 eine Mehrbelastung von rund 150 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden zusammen) zu erwarten. Zusätzlich fällt in 2008 eine einmalige Belastung für den Kanton Zürich von voraussichtlich 92 Mio. Franken wegen der Beteiligung an den nachschüssigen IV-Beiträgen an.



Tabelle 1: Finanzielle Folgen der NFA-Einführung 2008

in Mio. Franken, + Entlastung, - Belastung	Berechnung Bund <sup>1)</sup>	Schätzung für 2008 Kanton	Schätzung für 2008 Gemeinden	Schätzung für 2008 Kanton und Gemeinden
<b>Zu entflechtende Aufgabenbereiche</b>	<b>284</b>	<b>356</b>	<b>-73</b>	<b>283</b>
Individuelle Leistungen der AHV	260	292		292
Individuelle Leistungen der IV	299	340		340
Ergänzungsleistungen zur AHV und IV	91	100		100
Bau- und Betriebsbeiträge für Heime und Werkstätten	-240	-269		-269
Sonderschulung	-126	-90	-45	-135
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	-6	-8		-8
Regionalverkehr	-25	-13	-13	-26
Unterstützung Betagtenhilfe	-22	-6	-15	-21
Übrige Aufgabenbereiche <sup>2)</sup>	53	10		10
<b>Übrige Massnahmenbereiche</b>	<b>-391</b>	<b>-434</b>		<b>-434</b>
Ressourcenausgleich	-481	-540		-540
Soziodemografischer Lastenausgleich	87	98		98
Härteausgleich	-24	-24		-24
Direkte Bundessteuer	-66	-83		-83
Verrechnungssteuer	28	25		25
Reingewinn der SNB	65	90		90
<b>Saldo</b>	<b>-107</b>	<b>-78</b>	<b>-73</b>	<b>-151</b>
Kantonsbeteiligung an nachschüssigen IV- Beiträgen (Übergangsproblematik 2008)		-92		-92
<b>Gesamtwirkung</b>	<b>-107</b>	<b>-170</b>	<b>-73</b>	<b>-243</b>

1) Gemäss Globalbilanz 2004/2005 (1. Fassung vom 1. Juni 2006).

2) Darin enthalten sind auch Entlastungen von rund 16 Mio. (Schätzung für 2008 Kanton) im Bereich Nationalstrassen, die wegen der Verpflichtung der Kantone zur Fertigstellung des angefangenen Nationalstrassennetzes voraussichtlich nicht realisiert werden können.

In der obigen Tabelle ebenfalls aufgeführt sind die geschätzten Mehrbelastungen für die Gemeinden in den Bereichen Sonderschulung, Regionalverkehr und Unterstützung der Betagtenhilfe von 73 Mio. Franken. Details zu den drei Positionen:

**Sonderschulung:** Die wegfallenden Beiträge des Bundesamtes für Sozialversicherung sollen im Verhältnis von 2:1 von Kanton und Gemeinden getragen werden.

**Regionalverkehr:** Die zusätzliche Belastung durch die Kürzung der Abgeltungen des Bundes für den Regionalverkehr auf durchschnittlich 50% erhöht die Kostenunterdeckung des ZVV um rund 26 Mio. Franken. Da die Kostenunterdeckung des ZVV zu je 50% durch den Kanton und die Gemeinden finanziert wird, erfahren diese eine Mehrbelastung von 13 Mio. Franken.

**Unterstützung der Betagtenhilfe:** Die wegfallenden Bundesbeiträge von rund 21 Mio. Franken werden so verteilt, dass der Kanton gemäss dem heutigen Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden rund 28% oder rund 6 Mio. Franken als Beitrag an nicht gedeckte Leistungen über-



nehmen wird. Die restlichen 15 Mio. Franken sind grundsätzlich von den Gemeinden zu übernehmen, wobei diese maximal 50% der 15 Mio. Franken an die Leistungsbezüger überwälzen dürfen.

Somit verbleibt 2008 für den Kanton Zürich insgesamt eine Mehrbelastung wegen der NFA von 170 Mio. Franken. 92 Mio. Franken davon sind einmalig und fallen in den Folgejahren weg.

Bis zum geplanten Einführungszeitpunkt 2008 können sich die finanziellen Konsequenzen für den Kanton Zürich noch verändern. Die definitive Dotierung der verschiedenen Ausgleichstöpfe (Ressourcenausgleich, soziodemografischer und geografisch-topografischer Ausgleich, Härteausgleich) wird erst 2007 im Rahmen der 3. NFA-Botschaft von den Eidgenössischen Räten festgelegt werden.

### 3. Die notwendigen gesetzlichen Anpassungen auf kantonaler Ebene

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) soll am 1. Januar 2008 in Kraft treten. Vorher sind in der kantonalen Gesetzgebung die Voraussetzungen zu schaffen, damit die neue Aufgabenverteilung umgesetzt werden kann. Da die notwendigen Gesetzesänderungen auf Bundesebene voraussichtlich erst im Oktober 2006 durch die Eidgenössischen Räte verabschiedet werden, bleibt für den Gesetzgebungsprozess auf kantonaler Ebene wenig Zeit. Zur Zeit bereitet der Nationalrat die Beratung zur Ausführungsgesetzgebung zur NFA (Botschaft vom 7. September 2005) vor. Diese sogenannte 2. NFA-Botschaft ist nicht zu verwechseln mit der 3. NFA-Botschaft, deren Vernehmlassung Anfang Juli 2006 ausgelöst wird und die vor allem Festlegungen zur Dotierung von Ressourcen- und Lastenausgleich zum Inhalt hat.

Es konnte daher nicht zugewartet werden, bis die definitiven Gesetzesänderungen auf Bundesebene vorliegen. Die Gesetzesanpassungsarbeiten auf kantonaler Ebene mussten bereits frühzeitig vorangetrieben werden. Der Kanton Zürich sieht folgenden groben Zeitplan vor:

- Juli-September 2006	Vernehmlassung
- Oktober-November 2006	Überarbeitung Gesetzesvorlage
- Dezember 2006	Bericht und Antrag RR an KR
- Dezember 2006-Juli 2007	Behandlung im KR
- August-September 2007	Referendumsfrist
- 1. Januar 2008	Inkraftsetzung

In folgenden Aufgabenbereichen mit gesetzlichem Anpassungsbedarf kann dieser Zeitplan nicht eingehalten werden:



- Amtliche Vermessung
- Nationalstrassen
- Hauptstrassen
- Agglomerationsverkehr
- Wald

In diesen Bereichen werden die notwendigen Gesetzesanpassungen später vorgelegt werden.

Gegenstand dieser Vernehmlassung sind die folgenden Gesetzesänderungen bzw. neuen Gesetze:

Tabelle 2: Übersicht über Gesetzesänderungen bzw. neue Gesetze in Vernehmlassung:

<b>Gesetzesänderung bzw. Neues Gesetz</b>	<b>Direktion</b>	<b>Betroffener Aufgabenbereich gemäss 2. NFA-Botschaft</b>
Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG), neues Gesetz	Sicherheitsdirektion	2.9.4 Bau- und Betriebsbeiträge an Wohnheime, Werkstätten und Tagesstätten
Gesetz über die Zusatzleistungen zur eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Zusatzleistungsgesetz), Änderung	Sicherheitsdirektion	2.9.8 Ergänzungsleistungen
Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (Einführungsgesetz AHVG/IVG), Änderung	Sicherheitsdirektion	2.9.1 Individuelle Leistungen AHV 2.9.3 Individuelle Leistungen IV
Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz, Änderung	Gesundheitsdirektion	2.9.9 Prämienverbilligung in der Krankenversicherung
Gesetz über das Gesundheitswesen (Gesundheitsgesetz), Änderung; Verordnung über die Staatsbeiträge an die Krankenpflege, Änderung	Gesundheitsdirektion	2.9.2 Unterstützung der Betagtenhilfe
Gesetz über die Finanzierung der Jugendhilfe und Sonderschulung, neues Gesetz	Bildungsdirektion	2.9.7 Sonderschulung