Urteilskopf

93 I 437

55. Urteil vom 17. Mai 1967 i.S. Erlenbach und Mitbeteiligte gegen den Regierungsrat und den Kantonsrat des Kantons Zürich.
Regeste (de):
Finanzausgleich zwischen Gemeinden. Art. 4 BV, 19, 48, 51 und 55 zürch. KV, 85 lit. a OG.

1. Bedeutung des in § 59 des Zürcher Wahlgesetzes vorgesehenen "Beleuchtenden Berichts" (Erw. 2).

2. Ziele des kantonalen Finanzausgleichs (Erw. 4).

3. Dass ein kantonales Gesetz besonders gut stehende Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen zum Zwecke des Finanzausgleichs zu Beiträgen an den Staat verhält, verletzt die oben genannten Verfassungsbestimmungen nicht (Erw. 5-9).

Regeste (fr):
Péréquation financière entre les communes. Art. 4 Cst., 19, 48, 51 et 55 Cst. zurichoise, 85 litt. a OJ.

1. Portée du "rapport explicatif" prévu par le § 59 de la loi électorale zurichoise (consid. 2).

2. Buts de la péréquation financière cantonale (consid. 4).

3. Une loi cantonale qui oblige, à certaines conditions, des communes financièrement fortes à verser à l'Etat des contributions destinées à la péréquation financière ne viole pas les dispositions constitutionnelles précitées (consid. 5 à 9).

Regesto (it):
Perequazione finanziaria tra comuni. Art. 4 CF, art. 19, 48, 51 e 55 costituzione zurighese, art. 85 lett. a OG.

1. Portata del "rapporto esplicativo" previsto dal § 59 della legge elettorale zurighese (consid. 2).

2. Scopi della perequazione finanziaria cantonale (consid. 4).

3. Una legge cantonale che obbliga, a certe condizioni, comuni finanziariamente forti a versare allo Stato contributi destinati alla perequazione finanziaria non viola le disposizioni costituzionali citate (consid. 5 a 9).

Sachverhalt ab Seite 437

A.- Am 4. Juli 1966 stimmte der Zürcher Kantonsrat einer Gesetzesvorlage "über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich" zu. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 11. September 1966 angenommen. Es ordnet die Ausrichtung von Staatsbeiträgen zu bestimmten Zwecken an Gemeinden, Zweckverbände und gegebenenfalls an Private und sieht darüber hinaus einen sog. Finanzausgleich unter den

Gemeinden vor. Dieser vollzieht sich einerseits in Form von Leistungen aus Staatsmitteln an das Budgetdefizit, anderseits mit Hilfe von Sonderbeiträgen aus einem Fonds, der aus Staatsmitteln und aus Beiträgen besonders gut stehender politischer Gemeinden geäufnet wird. Beitragspflichtig sind Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner das Kantonsmittel um die Hälfte oder mehr übersteigt und deren Gesamtsteuerfuss

BGE 93 I 437 S. 438

das gewogene Mittel aller Gemeinden um mehr als 20% unterschreitet. Die Beitragspflicht der Gemeinden dient einmal der Mittelbeschaffung. Sodann soll sie eine Erhöhung der steuerlichen Belastung des Einzelnen in besonders begünstigten Gemeinden herbeiführen und damit das Gefälle zwischen finanzschwachen und -starken Gemeinden vermindern.

B.- Die zur Zeit beitragspflichtigen politischen Gemeinden Erlenbach, Kilchberg, Küsnacht, Rüschlikon, Uitikon, Zollikon und Zumikon sowie einundzwanzig stimmberechtigte Einwohner derselben reichten zwei dem Inhalte nach im wesentlichen übereinstimmende staatsrechtliche Beschwerden ein: a) Am 21. August 1966 eine solche gegen die §§ 25, 27 und 28 des Kantonsratsbeschlusses vom 4. Juli 1966 und des allfälligen Volksbeschlusses vom 11. September 1966; b) am 17. November 1966 eine solche gegen den Kantonsratsbeschluss vom 17. Oktober 1966, mit welchem die gegen die Volksabstimmung eingereichte Einsprache abgewiesen worden war. Die Beschwerdeführer machen geltend, die Fragestellung an das Volk habe wegen der Koppelung einer Verfassungsänderung mit einer Gesetzesänderung einen unzulässigen Inhalt gehabt. Die Willensbildung der Stimmberechtigten sei auch dadurch verfälscht worden, dass im "Beleuchtenden Bericht" des Regierungsrates nur die Ansicht der Mehrheit, nicht aber diejenige der Opposition und die Bedenken des Regierungsrates dargestellt worden seien. Das beschlossene Gesetz ermangle der verfassungsmässigen Grundlage, es verletze die Gemeindeautonomie sowie die Grundsätze, dass alle Steuerpflichtigen nur im Verhältnis der ihnen zu Gebote stehenden Mittel an die Staats- und Gemeindelasten beizutragen haben und die Gemeindegüter dazu bestimmt sind, die öffentlichen Bedürfnisse der eigenen Gemeinde zu befriedigen. Ferner liege auch eine Verletzung der Rechtsgleichheit vor. Es wird beantragt, die §§ 25, 27 und 28 des Gesetzes aufzuheben, insoweit sie sich auf die Sonderbeiträge der Gemeinden an den Finanzausgleich beziehen, eventuell die Abstimmung als Ganzes aufzuheben.

C.- Der Regierungsrat und der Kantonsrat des Kantons Zürich schliessen auf Abweisung. Die Beschwerdeführer erhielten Gelegenheit zur Replik.

BGE 93 I 437 S. 439

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

I. Stimmrechtsbeschwerde 1. - Soweit die Beschwerdeführer stimmberechtigte Einwohner des Kantons Zürich sind, ist ihre Legitimation zur Abstimmungsbeschwerde gegeben. Hingegen sind die beschwerdeführenden Gemeinden nicht zur Stimmrechtsbeschwerde legitimiert. Die Beschwerde ist rechtzeitig eingereicht worden, indem mit Eingabe vom 21. August 1966, also vor der Volksabstimmung, die wesentlichen Beanstandungen des damals beabsichtigten Verfahrens geltend gemacht wurden (vgl. BGE 89 I 86 /7).

2. Die privaten Beschwerdeführer rügen, dass die Abstimmungsfrage eine unzulässige Verkoppelung von Verfassungs- und Gesetzesmaterie enthalte und der "Beleuchtende Bericht" des Regierungsrates unvollständig sowie irreführend sei. a) Wie der Präsident der staatsrechtlichen Abteilung bereits in seinem Entscheid betreffend Gewährung der aufschiebenden Wirkung ausführte, stellt ein Widerspruch zwischen einer Bestimmung der Kantons- oder Bundesverfassung und einer Gesetzesvorschrift nicht die Zulässigkeit der Abstimmungsfrage oder die Gültigkeit der Abstimmung in Frage, sondern lediglich diejenige der betreffenden Gesetzesbestimmung selber. Das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinde und über den Finanzausgleich enthält auch keine unzulässige Verbindung verschiedener Materien. Vielmehr wird darin ein einziges Ziel mit verschiedenen Mitteln angestrebt, nämlich dasjenige des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden. Ob die verwendeten Mittel dem bisherigen Recht entsprechen oder neu sind, ist dabei unerheblich. Die meisten Gesetze knüpfen an Bisheriges an und verwirklichen gleichzeitig auch Neues. Dies hindert nicht, die Vorlage dem Volk als Ganzes zu unterbreiten. b) Der in § 59 des Wahlgesetzes vorgesehene "Beleuchtende Bericht" wird nirgends näher umschrieben. Offenbar dient er dazu, dem Volk die Gründe darzulegen, welche für die Mehrheit der gesetzgebenden Behörde bestimmend waren (vgl. M. USTERI, ZSR 1959, S. 418 a). Ob es darüber hinaus überhaupt angebracht wäre, damit auch eine Auseinandersetzung mit den im Laufe der Beratungen vorgebrachten abweichenden Auffassungen zu verbinden, erscheint als fraglich. Es wäre nicht zu

erwarten, dass die Mehrheit der gesetzgebenden Behörde oder der Regierungsrat eine unterlegene Ansicht mit der von der Opposition selber gewünschten Vollständigkeit und Überzeugungskraft darstellen könnte. In jedem Falle hätten dann die Stimmberechtigten einen Anspruch darauf, zu erfahren, weshalb die Mehrheit die Auffassung der Opposition nicht als stichhaltig betrachtet. Dies würde stets zu unliebsamen Auseinandersetzungen und zum Vorwurf führen, die abweichenden Ansichten seien nicht objektiv oder nicht vollständig wiedergegeben worden. Für die von USTERI (a.a.O. S. 419 a) de lege ferenda geforderte Regelung, der Minderheit sei Gelegenheit zu bieten, ihre Ansicht im Bericht an das Volk selbst zu vertreten, bietet das Gesetz keine Anhaltspunkte. Dieses Recht wird übrigens auch nicht beansprucht. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der "Beleuchtende Bericht" dem Volke nur die Ansicht der Mehrheit der Legislative zur Kenntnis bringt (vgl. auch PICENONI, Die Kassation von Volkswahlen und Volksabstimmungen, Diss. Zürich 1945, S. 71). Die Stimmberechtigten waren dadurch in ihrer freien Willensbildung keineswegs behindert. c) Schliesslich wird geltend gemacht, der "Beleuchtende Bericht" enthalte irreführende Angaben, indem der Regierungsrat den bestehenden freiwilligen Finanzausgleich der beschwerdeführenden und weiterer Gemeinden über einen Zweckverband mit der nunmehrigen Zwangslösung vergleiche. Auch diese Beanstandung erfolgt zu Unrecht. Zweck und Mittel des bisherigen freiwilligen Finanzausgleiches haben diejenigen des Gesetzes zweifellos vorgebildet, wenn auch die Unterschiede sogleich erkennbar sind. Dass der Regierungsrat in der Beurteilung des Sachverhaltes von den Beschwerdeführern abweicht, macht seine Darstellung nicht zu einer Irreführung. Er weist vor allem auf das Gleichartige hin, die Beschwerdeführer sehen mehr den Unterschied. Die Stimmberechtigten waren aber sehr wohl imstande, sich auf dieser Grundlage ein eigenes Urteil zu bilden, zumal der "Beleuchtende Bericht" für niemanden die einzige, ja wohl nicht einmal die wichtigste Informationsquelle darstellte. Die Stimmrechtsbeschwerde ist daher in jeder Hinsicht unbegründet.

II. Beschwerde betreffend die Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Gesetzesbestimmungen

3. Das Gesetz über die Staatsbeiträge an die Gemeinden und über den Finanzausgleich enthält u.a. folgen-

de Bestim mungen: § 25
Die ordentlichen Beiträge und die Beiträge zur Deckung des Budgetdefizits werden aus allgemeinen Staatsmitteln sowie aus Beiträgen finanzstarker Gemeinden gemäss § 28 Absatz 3 ausgerichtet. Die Leistungen des Staates dürfen jährlich sieben Prozent des einfachen Staatssteuerertrages nach der letzten Staatsrechnung nicht übersteigen. § 27
Die Sonderbeiträge werden aus einem vom Regierungsrat verwalteten Fonds ausgerichtet. Der Fonds wird geäufnet aus
a) den gemäss den §§ 23 und 24 nicht ausbezahlten oder von den Gemeinden zurückerstatteten Beiträgen, b) jährlichen Beiträgen von politischen Gemeinden, deren Steuerkraft pro Einwohner das Kantonsmittel um die Hälfte oder mehr übersteigt und deren Gesamtsteueransatz das gewogene Mittel aller Gemeinden um mehr als 20 Steuerprozente unterschreitet. § 28
Die Gemeindebeiträge an den Fonds werden auf Grund der nachstehenden Skala festgesetzt: Wenn die Steuerkraft der Gemeinden % der
das Kantonsmittel um ... übersteigt Steuerkraft
50- 74,9 Prozent 2
75- 99,9 " 4
100-124,9 " 6
125-149,9 " 8
150-174,9 " 10
175 und mehr " 12
Der Bezug dieser Beiträge erfolgt durch die Direktion des Innern jeweils bis Ende September auf Grund der letztbekannten definitiven Gemeindesteuererträge. Erreicht der Fonds die Höhe des einfachen Staatssteuerertrages nach der letzten Staatsrechnung, so werden die übersteigenden Fondsmittel zur Finanzierung der ordentlichen Beiträge und der Beiträge zur Deckung des Budgetdefizits verwendet." Angefochten sind diese Bestimmungen, soweit sie Gemeinden mit Beiträgen belasten.

BGE 93 I 437 S. 442

4. Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden eines Kantons hat regelmässig zwei Ziele: einmal sollen auch finanzschwachen Gemeinden die nötigen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert werden, und sodann soll die Belastung der Steuerpflichtigen eine Angleichung erfahren. Diese Ziele können insbesondere dadurch erreicht werden, dass der Staat Gemeindeaufgaben übernimmt oder nach der Finanzkraft der Gemeinden abgestufte Subventionen ausrichtet oder aber die Gemeinden mit Beiträgen an den Kanton belastet werden, die von ihrer Leistungsfähigkeit abhängig sind. Die Lösung, welche die Gleichheit der Steuerzahler am besten sichert, bestände darin, dass eine Einheitssteuer erhoben und der Anteil der Gemeinden nach einem bestimmten Schlüssel festgestellt würde. Ein Schritt in dieser Richtung ist fast überall getan worden: der Staat erhebt eine über seine eigenen Bedürfnisse hinausgehende Staatssteuer und deckt aus den entsprechenden Einnahmen auch Gemeindeausgaben. In einigen Kantonen (so z.B. Aargau) werden in diesem Sinne die luristischen Personen mit einer Einheitssteuer belegt, an deren Ertrag die Gemeinden beteiligt sind. Der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden des Kantons Zürich bedient sich der abgestuften Subventionen und der Beiträge der Gemeinden. Inwieweit daneben der Staat auch ursprüngliche Gemeindeaufgaben ganz übernommen hat, ist nicht zu erörtern. Im Finanzausgleichsgesetz nimmt die Subventionierung der Gemeindeausgaben einen breiten Raum ein. Dabei ergibt sich die ausgleichende Wirkung einerseits daraus, dass die benötigten Gelder mit der kantonalen Staatssteuer, also im ganzen Kanton nach den selben Grundsätzen erhoben werden, und anderseits aus der umgekehrt proportionalen Abstufung der Subventionen nach der Finanzkraft. Damit hat der Zürcher Gesetzgeber aber bloss Bestehendes ausgebaut, und die Beschwerdeführer erheben insoweit auch keine Einwendungen. Neu und angefochten ist hingegen, dass besonders finanzstarke Gemeinden zu Beiträgen herangezogen werden sollen.

5. a) Sowohl die beschwerdeführenden Gemeinden als auch die privaten Beschwerdeführer machen geltend, die angefochtenen Bestimmungen verletzten den Grundsatz der Rechtsgleichheit. Ob die Gemeinden als Träge-

rinnen der öffentlichen Gewalt zu dieser Rüge legitimiert seien, erscheint im Lichte

BGE 93 I 437 S. 443

der bisherigen Rechtsprechung als fraglich, kann aber hier insoweit offen bleiben, als die privaten Beschwerdeführer die selben Rügen erhoben haben. Zwar richten sich die Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes nur an die Gemeinden und umschreiben deren Pflichten. Trotzdem sind unbestrittenermassen die einzelnen Steuerpflichtigen das wirkliche Ziel des Gesetzes, sollen doch die vorgesehenen Beiträge bewirken, dass die Steuerfüsse der heute besonders steuergünstigen Gemeinden erhöht werden und sich dadurch das Steuergefälle zwischen diesen und den andern Gemeinden verringert. Wenn sich auch noch nicht sagen lässt, in welchem Zeitpunkt die beitragspflichtigen Gemeinden ihre Steueransätze werden anpassen müssen, so ist doch eine entsprechende Mehrbelastung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten. Die privaten Beschwerdeführer werden von den angefochtenen Gesetzesbestimmungen deshalb unmittelbar betroffen, und ihre Legitimation ist mithin zu bejahen. Freilich sind sie nur befugt, die Verletzung ihrer eigenen Interessen, nicht derjenigen ihrer Gemeinden zu rügen. b) Es ist deshalb zu prüfen, ob die Neuordnung mit der vorgesehenen Beitragspflicht der Gemeinden, welche gewisse objektive Voraussetzungen hinsichtlich Steuerfuss und Steuerkraft erfüllen, zu einer rechtsungleichen Behandlung der Steuerpflichtigen führe. aa) Keine Rechtsungleichheit liegt einmal darin, dass zwar nur die politischen Gemeinden beitragspflichtig erklärt, die Steuerbezüge der entsprechenden Schul- und Kirchgemeinden aber mitberücksichtigt werden. Vielmehr ist ein solches Vorgehen zur Vermeidung ungleicher Belastungen geradezu unumgänglich, da die zürcherischen Gemeinden nicht einheitlich organisiert sind. bb) Die beitragspflichtigen Gemeinden haben 2 - 12% ihrer absoluten Steuerkraft, nämlich des auf einen Steueransatz von 100% umgerechneten Ertrages der allgemeinen Gemeindesteuer im Durchschnitt der letztbekannten drei Jahre, abzuliefern. Sie werden, was unbestritten ist und im Zweck des Gesetzes liegt, ihre Steuerpflichtigen deswegen zusätzlich belasten müssen, und zwar wird diese Mehrsteuer ungefähr dem Prozentsatz des Beitrags entsprechen. Demgemäss kann vorausgesehen werden, dass beispielsweise die Gemeinde mit dem bisher niedrigsten Gesamtsteuerfuss von ca. 88% und dem

BGE 93 I 437 S. 444

maximalen Ausgleichsbetrag von 12% den Gemeindesteueransatz auf ca. 100% erhöhen wird. Vermutlich wird keine der beitragspflichtigen Gemeinden mit weniger auskommen. Die Steuerfüsse werden sich für sie etwa zwischen 100 und 120% einspielen. Die Steuerpflichtigen der sieben Gemeinden, zu denen die Beschwerdeführer gehören, könnten sich jedoch nur dann über eine rechtsungleiche Behandlung beklagen, wenn sie gegenüber den Steuerpflichtigen anderer Gemeinden dauernd und wesentlich benachteiligt würden. Das ist nicht der Fall. Zwar sind leichte Verschiebungen nicht ausgeschlossen, indem Steuerpflichtige von Gemeinden, die gerade nicht mehr beitragspflichtig sind, in geringem Masse bevorzugt sein können gegenüber andern, deren Wohnsitzgemeinde noch Beiträge zu entrichten hat. Doch werden solche Unterschiede immer nur unbedeutend und zeitlich befristet sein. Sie fallen überhaupt nicht ins Gewicht gegenüber der Tatsache, dass die Steuerpflichtigen der beschwerdeführenden Gemeinden nach wie vor gegenüber allen andern des Kantons privilegiert bleiben. Im Jahre 1966 lag der Gemeindesteueransatz in 16 Gemeinden (mit insgesamt weniger als 100'000 Einwohnern) unter 125%, in 155 Gemeinden (mit insgesamt gegen 1 Million Einwohnern) dagegen über dieser Grenze. Hieran ändert das angefochtene Gesetz grundsätzlich nichts. Es mildert bloss die allzu krassesten Ungleichheiten, beseitigt sie indessen keineswegs. Nach wie vor werden die Steuerpflichtigen der heute zu Beiträgen herangezogenen Gemeinden vor der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung bevorzugt bleiben und

zwar in einem nicht unbedeutenden Umfang. Es ist immer noch möglich, dass ein bestimmter Steuerpflichtiger z.B. in Zollikon wenig mehr als die Hälfte dessen an Gemeindesteuern bezahlt, was sein Berufskollege bei gleichem Lohn in einer kleinen Landgemeinde zu leisten hat. Die in den Rechtsschriften der Beschwerdeführer immer wiederkehrenden Behauptungen, die Steuerzahler der sieben heute beitragspflichtigen Gemeinden seien die Opfer einer grossen Rechtsungleichheit und konfiskatorischer Massnahmen, kehrt nach dem Gesagten die wirklichen Verhältnisse in einer geradezu grotesken Weise um.

6. Die Beschwerdeführer rufen auch den Art. 19 Abs. 1 der Zürcher Kantonsverfassung an, wonach alle Steuerpflichtigen im Verhältnis der ihnen zu Gebote stehenden Mittel an die Staats- und Gemeindelasten beizutragen haben.

BGE 93 I 437 S. 445

a) Ob Art. 19 Abs. 1 KV überhaupt ein verfassungsmässiges Recht gewährleistet, ist vorwiegend bezweifelt, in BGE 90 I 149 /50 wieder offengelassen worden. Dies kann vorliegend ebenfalls umso eher geschehen, als der Beschwerde nicht zu entnehmen ist, inwiefern die in Art. 19 KV enthaltene Garantie sich wesentlich vom Rechtsgleichheitsgebot der Bundesverfassung unterscheiden soll. b) Art. 19 Abs. 1 KV stellt offensichtlich in erster Linie eine Anweisung an den Gesetzgeber darüber dar, wie die Steuergesetze zu gestalten sind (vgl. STRÄULI, Die Kantonsverfassung des eidg. Standes Zürich, S. 78 ff.; REIMANN/ZUPPINGER/SCHÄRRER, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Bd. I S. 4). Er enthält die Grundsätze der "Allgemeinheit" der Steuer und der "Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit". Das Finanzausgleichsgesetz dagegenknüpft an das in Kraft stehende und bereits auf Art. 19 Abs. 1 KV ausgerichtete Steuergesetz an. Insbesondere führt es auch keine neue Steuer ein.

7. Die Beschwerdeführer machen sodann geltend, die angefochtenen Gesetzesvorschriften verletzten die Gemeindeautonomie, weil sie einerseits den Bestand der Gemeinde gefährdeten sowie anderseits das Recht der Gemeinde antasteten, die Ausgaben und die zu beziehenden Steuern festzusetzen, und die Gemeinde zwängen, Aufwendungen für andere als Gemeindeaufgaben zu machen. a) Die privaten Beschwerdeführer wären zur Rüge einer Verletzung der Gemeindeautonomie nur legitimiert, wenn diese als Vorfrage zu beurteilen wäre (BGE 91 I 412 /13), was hier nicht zutrifft. b) Das angefochtene Gesetz trifft die beitragspflichtigen Gemeinden nicht als Subjekte des Privatrechts, sondern als Trägerinnen öffentlicher Gewalt, nämlich in der Verwaltung ihres öffentlichen Gutes. Es werden ihnen Pflichten auferlegt, welche ihre Freiheit der Selbstverwaltung einschränken. In dieser Eigenschaft steht es ihnen zu, staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung ihrer Autonomie zu führen (BGE 93 I 157 /8 Erw. 3 mit Zitaten). c) Die Bestandesgarantie der Gemeinde wird allgemein als ein von der Gemeindeautonomie verschiedenes verfassungsmässiges Recht anerkannt (BGE 89 I 206 /7; W. GEIGER, Die Gemeindeautonomie und ihr Schutz nach schweizerischem Recht, S. 132/3, H. P. MATTER, Die Legitimation der Gemeinde

BGE 93 I 437 S. 446

zur staatsrechtlichen Beschwerde, S. 17). Doch bezieht sich dieses verfassungsmässige Recht auf die Existenz der Gemeinde und auf deren Bestand an Gebiet und Bevölkerung. Die Beschwerdeführer möchten es auf den Schutz der Gemeinde vor Aushöhlung ihrer finanziellen Grundlagen ausdehnen. Inwiefern ein Schutz der Gemeinde gegen Eingriffe des kantonalen Gesetzgebers dieser Art gegeben ist, kann offen bleiben, da eine solche Verletzung im vorliegenden Fall ohnehin nicht anzunehmen wäre. Die Leistungen, welche das Fi-

nanzausgleichsgesetz bestimmten Gemeinden auferlegt, sind zum vornherein nicht geeignet, deren Existenz, ja nicht einmal deren finanzielles Gleichgewicht zu gefährden. Die zu entrichtenden Beiträge werden zwar in der Rechnung einzelner betroffener Gemeinden ein erhebliches Gewicht haben. Der wegen ihnen entstehende Unterschied zwischen Einnahmen und Ausgaben wird jedoch leicht durch einen entsprechenden Steuermehrbezug auszugleichen sein. Die angefochtenen Gesetzesbestimmungen haben nicht einmal zur Folge, dass die bisherige bevorzugte Stellung der besonders steuergünstigen Gemeinden erschüttert sein wird. Es besteht daher für sie nie die Gefahr einer finanziellen Notlage. Verschlechtert sich ihre Finanzkraft, so wird die Beitragspflicht verringert oder entfällt ganz. Stets werden nur die finanzstärksten Gemeinden beitragspflichtig und immer nur in einem Ausmass, das nicht einmal ihre bevorzugte Stellung, geschweige denn ihre finanziellen Grundlagen überhaupt in Frage stellt.

8. Die Gemeindeautonomie gibt nach Art. 48 KV den zürcherischen Gemeinden das Recht auf selbständige Ordnung "ihrer Angelegenheiten innerhalb der Schranken der Verfassung und Gesetze". Es bedeutet dies, dass die Gemeindeautonomie gegenüber dem kantonalen Gesetzgeber nicht durchgesetzt werden kann, soweit sich dieser an den ihm von der Verfassung gezogenen Rahmen hält (vgl.BGE 52 I 353f., BGE 93 I 158 Erw. 4). Art. 48 KV wird deshalb durch das angefochtene Gesetz offensichtlich nicht verletzt. Unzulässige Eingriffe in die Gemeindeautonomie müssten sich aus andern Verfassungsvorschriften ergeben. a) Die Beschwerdeführer berufen sich denn auch auf Art. 51 KV, der lautet: "Den Gemeindeversammlungen steht insbesondere zu: Die Aufsicht über die ihnen zugewiesenen Abteilungen der Gemeindeverwaltung,

die Festsetzung der jährlichen Voranschläge, die Abnahme der Jahresrechnungen, die Bewilligung von Steuern, die Genehmigung von Ausgaben, welche einen von ihnen festzusetzenden Betrag übersteigen, sowie die Wahl ihrer Vorsteherschaft, deren Zusam ensetzung mit Bezug auf die Bürger und Niedergelassenen das Gesetz bestimmen wird. Den Gemeindevorsteherschaften kommt insbesondere zu:
1. die Vorbereitung aller an die Gemeindeversammlung zu bringenden Angelegenheiten; 2. die Vollziehung der Gemeindebeschlüsse;
5. die Verwaltung der Gemeindegüter, vorbehalten Art. 55 Abs. 2." Die Beschwerdeführer vertreten die Auffassung, Art. 51 KV gebe den Gemeinden das verfassungsmässige Recht, die dort aufgezählten Gemeindeaufgaben frei von jeder staatlichen Einwirkung zu erfüllen. Diese Auslegung ist unrichtig und verträgt sich ohnehin mit Art. 48 KV nicht. Art. 51 KV ordnet zwar die Grundzüge der Gemeindeorganisation, äussert sich aber nicht zur Qualität der zugewiesenen Aufgaben. Die Zuständigkeit der Gemeindeversammlung, Ausgaben und Steuern zu bewilligen, schliesst insbesondere nicht aus, dass die kantonale Gesetzgebung selber oder aufgesetzlicher Grundlage beruhende Einzelakte der zuständigen kantonalen Behörde den Gemeinden Leistungen auferlegen dürfen. Die Steuerfestsetzungsfreiheit ihrerseits wird durch das zürcherische Gemeindegesetz (GG) ohnehin stark eingeschränkt. Gemäss § 126 Abs. 1 Satz 2 GG haben die Gemeinden Steuern zu beziehen, um die Ausgaben zu decken, und sie können nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen darüber hinausgehen (vgl. § 126 Abs. 2 GG). b) Eine weitere Beschränkung der Gesetzgebung über die Gemeinden sieht die Beschwerde in Art. 55 KV, welcher folgenden Wortlaut hat: "Die Gemeindegüter sind dazu bestimmt, die öffentlichen Bedürfnisse der Gemeinde zu befriedigen. Die Gesetzgebung erlässt die näheren Bestimmungen."
Die Beschwerdeführer behaupten, diese Vorschrift lasse es nicht zu, den Gemeinden Beiträge zu Gunsten kantonaler Aufgaben aufzuerlegen. Indessen ergibt sich aus den Materialien der Verfassung (vgl. STRÄULI a.a.O. S. 205), dass Art. 55 dazu bestimmt war, die Ansprüche der Bürger aufeine Sondernutzung der Gemeindegüter

abzuwehren. Bis zur Revision im Jahre 1926 waren daher auch die "rein bürgerlichen Separat- und Nutzungsgüter" von der Regelung ausgenommen. Aus Art. 55 KV lässt sich somit kein Anspruch der Gemeinde daraus herleiten, nicht zu Leistungen an den Kanton herangezogen zu werden. Zudem behält der im Jahre 1926 aufgenommene Absatz 2 die Gesetzgebung ausdrücklich vor. Dass Art. 55 Abs. 1 KV dem Finanzausgleich nicht entgegensteht, haben die beschwerdeführenden Gemeinden übrigens selber bewiesen, indem sie seit Jahren freiwillig derartige Beiträge leisten. Aus Art. 55 lässt sich dabei keineswegs schliessen, dass auf freiwilliger Grundlage zulässig wäre, was das Gesetz nicht anordnen dürfte. Die Bestimmung soll im Gegenteil verhindern, dass die Gemeinden aus eigenem Antrieb ihre Mittel deren Zweck entfremden; sie wendet sich aber nicht gegen das Erbringen gesetzlich vorgeschriebener Leistungen. c) Die Beschwerdeführer vertreten ferner die Ansicht, Leistungen der Gemeinden an eine "kantonale Aufgabe" bedürften einer ausdrücklichen verfassungsmässigen Grundlage. Diese Behauptung lässt sich weder mit der schweizerischen Rechtswirklichkeit noch mit den Verhältnissen im Kanton Zürich vereinbaren. Keine kantonale Verfassung sieht Leistungen der Gemeinden an den Staat ausdrücklich vor, was jedoch vielerorts den Gesetzgeber zu Recht nicht gehindert hat, die Gemeinden gleichwohl zu derartigen Obliegenheiten heranzuziehen. So kennen manche Kantone die Steuerpflicht der Gemeinde gegenüber dem Staat. Vielfach sieht die kantonale Gesetzgebung auch Beiträge der Gemeinden an die Kosten des Vollzugs bestimmter Erlasse (wie die AHV) oder an gewisse Unternehmen (wie Strassen- und Brückenbauten) vor. Sind diese Beiträge nach der Finanzkraft abgestuft, dienen sie auch dem Finanzausgleich. Wenn derartige Leistungen in einem Kanton bisher wenig gebräuchlich waren, dann bedeutet das nicht, dass sie deshalb einem ungeschriebenen Verfassungsrecht widersprechen. Die entsprechenden Erlasse finden ihre Rechtfertigung stets darin, dass beinahe alle Kantone wie Zürich die Abgrenzung der gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen Staat und Gemeinden der Gesetzgebung überlassen. Als Grundlage muss dies auch dann genügen, wenn das Gesetz eine Leistung vorsieht, die in ihrer Art neu ist.

9. Nach Auffassung der beschwerdeführenden Gemeinden beeinträchtigt das angefochtene Gesetz ihre Autonomie auch dadurch, dass es die Rechtsgleichheit unter den Gemeinden verletze. Es würden nämlich sieben Gemeinden aus der Gesamtheit von 171 herausgegriffen und einer Sonderbelastung unterworfen. Art. 4 BV sei ferner deshalb verletzt, weil die politischen Gemeinden je nach der finanziellen Lage der Schul- und Kirchgemeinden benachteiligt oder bevorzugt würden.
In diesem Punkt fällt die Rüge eines unzulässigen Eingriffs in die Gemeindeautonomie mit derjenigen der Verletzung des Art. 4 BV zusammen. Bei der Behandlung dieses Beschwerdegrundes (vgl. Erw. 5 a hievor) konnte die Frage, ob auch die Gemeinde als Trägerin hoheitlicher Gewalt zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Art. 4 BV legitimiert sei, insoweit offengelassen werden, als auf gleichartige Vorbringen der privaten Beschwerdeführer einzutreten war. Es erübrigt sich im vorliegenden Zusammenhang erneut, die Legitimationsfrage zu erörtern, da die angefochtenen Bestimmungen den Art. 4 BV mit Bezug auf die Gemeinden ebenfalls nicht verletzen. a) Einmal trifft es nicht zu, dass sieben bestimmte Gemeinden einer Sonderbelastung unterworfen worden sind, wenn auch zur Zeit voraussichtlich die sieben beschwerdeführenden Gemeinden betroffen werden. Das Gesetz nennt keine bestimmten Gemeinden, und die Abgrenzung der Leistungspflicht erfolgt nach objektiv umschriebenen Gesichtspunkten. Es fallen unter die Beitragspflicht die Gemeinden, welche finanziell eine bevorzugte Stellung einnehmen. Gemessen wird diese einerseits am Steuerfuss und anderseits an der Steuerkraft. Die Art und Weise, mit der das geschieht, erscheint in keinem Fall als sinn- und zwecklos. Die einen kantonalen Finanzausgleichsgesetze stellen auf den Steuerfuss, die andern auf die Steuerkraft ab. Beide Lösungen führen zu billigen Ergebnissen. Dies gilt umsomehr für ihre Verbindung. b) Nur die politischen Gemeinden mit einem Ausgleichsbeitrag zu belasten, die Lage der Nebengemeinden aber mitzuberücksichtigen, stellt ebenfalls keine Rechtsungleichheit dar. Es musste darauf Rücksicht genommen werden, dass im Kanton Zürich die Aufgaben von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich aufgeteilt sind. Die Steuerpflichtigen, auf welche die politischen Gemeinden ihre Beitragsleistungen nach dem Willen

des Gesetzes abzuwälzen haben, sollen gleichmässig belastet werden. Das lässt sich nur durchführen, wenn auf die Gesamtsteuerleistung abgestellt werden kann. c) Wie schon erwähnt, sollen mit den angefochtenen Bestimmungen die zum Teil erheblichen Unterschiede in den Gemeindesteuerleistungen verkleinert werden. Dieses Ziele wäre nicht zu erreichen, wenn der Kreis der Belasteten sehr weit gezogen würde. Zweckwidrig wäre vor allem, Gemeinden wie die Stadt Zürich mit einzubeziehen, deren Steuerzahler schon um 40 oder 50% höher belastet sind als diejenigen der bevorzugten Beschwerdeführerinnen. Dagegen ist es sinnvoll und der Rechtsgleichheit im Kanton dienlich, die Steuerfussspitze gegen unten zu brechen. Diese Anordnung ist geeignet, dem Teufelskreis entgegenzuwirken, der darin besteht, dass die Steuerpflichtigen in Gemeinden mit niedrigem Steuerfuss abwandern und damit die schlechte Finanzlage der andern Gemeinden verschärfen. Die Regelung, die der Kanton Zürich getroffen hat, ist keineswegs sinn- oder zwecklos und wirkt sich nicht als Rechtsungleichheit aus. Sie erscheint vielmehr als billig und der Aufgabe angemessen, die sich ein Kanton stellen muss, wenn er die Steuerlast möglichst gleichmässig unter alle Pflichtigen nach deren Leistungsfähigkeit verteilen will.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.