



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeindefinanzen

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

Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010

Fragen aus der politischen Diskussion

G - Zentrumslastenausgleich

Stand: März 2021





Inhaltsverzeichnis

G	Zentrumslastenausgleich	3
G1	Warum ist für Zürich und Winterthur ein Zentrumslastenausgleich vorgesehen, für andere grosse Gemeinden aber nicht?	3
G2	Wie werden die Zentrumslastenausgleichbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur berechnet?	4



G Zentrumslastenausgleich

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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