

11 / 2005



DIE ZENTRUMSLASTEN DER STADT ZÜRICH

- **Mensch und Gesellschaft**
Raum und Umwelt
- **Wirtschaft und Arbeit**



Präsidiatdepartement der Stadt Zürich
Statistik Stadt Zürich

INHALT

| | |
|--|---|
| Einleitung | 3 |
| Massiv höherer Aufwand in der Kernstadt | 4 |
| Hohe Nettobelastung im Vergleich zu den Umlandgemeinden (2002) | 4 |
| Hohe Pro-Kopf-Steuererträge | 6 |
| Zusammenfassung | 6 |
| ANHANG | 6 |
| Glossar | 6 |
| Methodisches Vorgehen | 7 |
| Quellen | 7 |
| Verzeichnis der Tabellen und Grafiken | 7 |

Herausgeber, Redaktion
und Administration
Stadt Zürich
Präsidialdepartement
Statistik Stadt Zürich

Bezugsquelle
Statistik Stadt Zürich
Napfgasse 6, 8001 Zürich
Telefon 044 250 48 00
Telefax 044 250 48 29

E-Mail
statistik@asz.stzh.ch

Internet
www.statistik-stadt-zuerich.info

Auskunft
Simon Villiger
Telefon 044 250 48 24

Preis
Einzelausgabe Fr. 10.–
Artikel-Nr. 101301
Jahresabonnement Fr. 45.–
Artikel-Nr. 101300

Reihe
Analysen

Copyright
Statistik Stadt Zürich,
Zürich 2005
Abdruck – ausser für kom-
merzielle Nutzung – unter
Quellenangabe gestattet

ISSN 1660-6981
31.8.2005/V

Zeichenerklärung

Ein Strich (–) anstelle einer Zahl bedeutet, dass nichts vorkommt (= Null).

Eine Null (0 oder 0,0) anstelle einer anderen Zahl bezeichnet eine Grösse, die kleiner ist als die Hälfte der kleinsten verwendeten Einheit.

Drei Punkte (...) anstelle einer Zahl bedeuten, dass diese nicht erhältlich ist oder dass sie weggelassen wurde, weil sie keine Aussagekraft hat.

EINLEITUNG

Die nachfolgenden Angaben wurden der Studie «Zentrumslasten», die das Büro BHP – Hanser und Partner AG im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung erstellt hat, entnommen. Die Daten wurden aufgrund von Angaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) berechnet.

Die gesamte Studie ist unter www.are.ch verfügbar.¹

1 Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): Monitoring urbaner Raum, Themenkreis Ag – Zentrumslasten; Version 01.05. Hinweise zum methodischen Vorgehen befinden sich im Anhang.

2 Siehe Glossar.

3 Die untersuchten Grossagglomerationen sind: Zürich, Bern, Lausanne und Genf. Die untersuchten Mittelagglomerationen sind: Winterthur, Biel, Thun, Luzern, Zug, Fribourg, Olten-Zofingen, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Wil (SG), Chur, Aarau, Baden-Brugg, Arbon-Rorschach, Locarno, Lugano, Vevey-Montreux. Siehe auch Glossar.

Die Stadt Zürich ist Kernstadt der einwohnerstärksten Agglomeration der Schweiz. Dies bedeutet eine grosse wirtschaftliche Wertschöpfung und eine überregionale Ausstrahlung. Aus dieser Funktion ergeben sich aber nicht nur Vorteile, sondern auch grosse Herausforderungen. Besonders zu erwähnen sind dabei der Sozialbereich, die Gesundheit, Verkehr und Umwelt sowie der Aufwand für das Kulturangebot. Oft sind damit grosse Kosten verbunden. In diesem Zusammenhang wurde der Begriff der «Zentrumslasten»² geprägt. Er bringt zum Ausdruck, dass erstens die Kosten pro Einwohner/-in in der Kernstadt höher sind als in den umliegenden Gemeinden und zweitens die Kernstadt teilweise Kosten trägt, die direkt oder indirekt den Umlandgemeinden bzw. deren Einwohnerinnen und Einwohnern zugute kommen.

Die Tabelle T_1 enthält Indikatoren zu den Zentrumslasten für die Stadt Zürich und die Umlandgemeinden. Als Vergleich dazu dienen die durchschnittlichen Werte der schweizerischen Gross- und Mittelagglomerationen³. Die Indikatoren werden im Folgenden einzeln kommentiert. Zu beachten ist dabei, dass die Nettobelastung pro Kopf ohne den Funktionsbereich «Finanzen und Steuern» berechnet ist.

Indikatoren für die Zentrumslasten

► Agglomeration Zürich, 2002

T_1

| | Agglomeration Zürich | | | | Durchschnitt der Gross- und Mittelagglomerationen ⁴ | | | |
|--------------------------------------|----------------------|-------|--------------|-------|--|-------|-----------|-------|
| | Umlandgemeinden | | Stadt Zürich | | Umlandgemeinden | | Kernstadt | |
| | Franken | Index | Franken | Index | Franken | Index | Franken | Index |
| Aufwand pro Einwohner ¹ | 4 164 | 100 | 9 272 | 223 | 3 413 | 100 | 6 274 | 184 |
| Nettobelastung pro Kopf ² | 2 637 | 100 | 4 138 | 157 | 2 204 | 100 | 3 180 | 144 |
| Steuerertrag pro Kopf ³ | 3 648 | 100 | 6 785 | 186 | 2 898 | 100 | 4 318 | 149 |

1 Aufwand der laufenden Rechnung abzüglich allfälliger Beiträge von anderen Gemeinden; ohne Funktionsbereich «Finanzen und Steuern».

2 Aufwand der laufenden Rechnung, der durch nicht zweckgebundene Mittel zu tragen ist; ohne Funktionsbereich «Finanzen und Steuern».

3 Einkommens- und Vermögenssteuern, Ertrags- und Kapitalsteuern sowie übrige Steuern.

4 Ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar.

Massiv höherer Aufwand in der Kernstadt

4 Von den 131 Umlandgemeinden der Agglomeration Zürich hat die Eidgenössische Finanzverwaltung in 110 Daten erhoben. Dies entspricht einem Anteil von 84 Prozent. Es werden dabei 700 655 Einwohner/-innen berücksichtigt, was einem Anteil an der Gesamtbevölkerung von 96 Prozent entspricht.

5 Basel ist nicht berücksichtigt, da keine vergleichbaren Daten vorliegen.

Die mittleren Pro-Kopf-Ausgaben in den verschiedenen Funktionsbereichen (allerdings ohne Finanzen und Steuern) waren 2002 in der Stadt Zürich mehr als doppelt so hoch als in den erfassten Umlandgemeinden⁴. Sie betragen in der Kernstadt 9272 Franken gegenüber 4164 Franken in den Umlandgemeinden.

Eine Aussage, wie die Agglomeration Zürich im Vergleich zu den anderen Agglomerationen abschneidet, ist anhand der absoluten Werte nur beschränkt möglich, da in den verschiedenen Kantonen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden unterschiedlich gehandhabt wird. Aus diesem Grund werden die relativen Unterschiede zwischen der Kernstadt und den zugehörigen Umlandgemeinden mit einem Indexwert ausgedrückt. Ein Vergleich mit den anderen Schweizer Grossagglomerationen⁵ zeigt, dass die nominellen Pro-Kopf-Ausgaben in der Stadt Zürich mit Abstand am höchsten sind. Beim relativen Vergleich mit ihren Umlandgemeinden (Index für Zürich: 223) erreichen aber andere Agglomerationen ein ähnlich hohes Niveau (z.B. Aarau mit 220). Die Daten zeigen, dass der vermeintliche Schluss, dass das Aufwandniveau mit der Grösse einer Agglomeration zusammenhängt, nicht ersichtlich ist.

Hohe Nettobelastung im Vergleich zu den Umlandgemeinden (2002)

Der Begriff «Nettobelastung» umfasst die Pro-Kopf-Ausgaben, die nach Berücksichtigung der aufgabenspezifischen Einnahmen aus nicht zweckgebundenen Mitteln finanziert werden müssen (ohne Funktionsbereich Finanzen und Steuern).

Die folgende Tabelle T_2 stellt den Vergleich der Nettobelastung pro Kopf geordnet nach Verwaltungseinheit dar. Ein Wert von weniger als 100 bedeutet, dass die Belastung in der Kernstadt tiefer ist als in den erfassten Umlandgemeinden.

Nettobelastung pro Einwohner/-in im Vergleich zu den Umlandgemeinden

► nach Funktion¹, Agglomeration Zürich, 2002

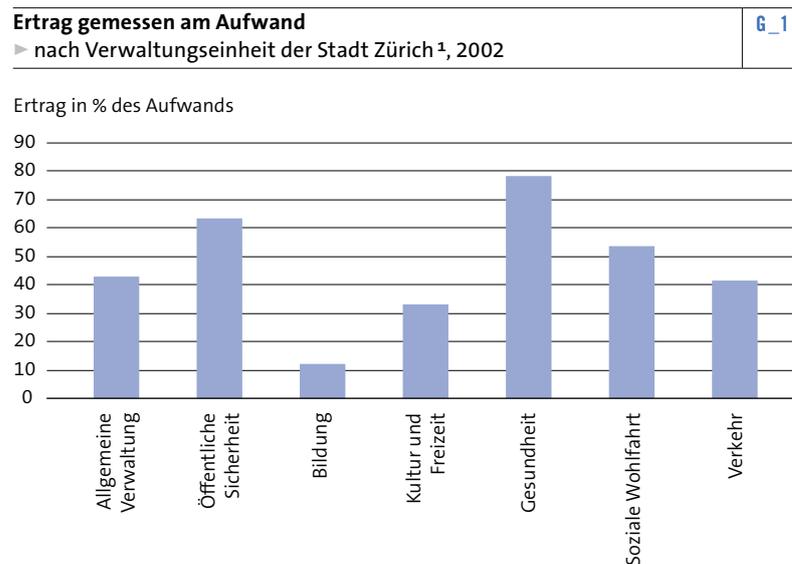
T_2

| | Stadt Zürich | Umlandgemeinden |
|-------------------------|--------------|-----------------|
| Funktionsbereich | | |
| Allgemeine Verwaltung | 99 | 100 |
| Öffentliche Sicherheit | 318 | 100 |
| Bildung | 97 | 100 |
| Kultur und Freizeit | 289 | 100 |
| Gesundheit | 159 | 100 |
| Soziale Wohlfahrt | 302 | 100 |
| Verkehr | 184 | 100 |

1 Ohne Abschreibungen, Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen sowie ohne zweckgebundene Beiträge an Gemeinden. Für die Stadt Zürich sind keine Daten für die Funktionsbereiche «Volkswirtschaft und Umwelt» und «Raumordnung» verfügbar.

Ins Auge stechen die Werte für die Bereiche Öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit sowie Soziale Wohlfahrt, die jeweils rund 300 betragen. In anderen Worten ist die Belastung in diesen Bereichen in der Stadt Zürich rund dreimal so hoch wie in den erfassten Umlandgemeinden. Knapp unter 100 sind die Werte hingegen in den Bereichen Allgemeine Verwaltung und Bildung. Allerdings wäre es wohl etwas zu euphorisch, hier von Skaleneffekten zu sprechen.

Die Grafik G_1 verfeinert das Bild für die Stadt Zürich. Sie zeigt den Ertrag gemessen am Aufwand nach Verwaltungseinheit der Kernstadt. Werte von weniger als 100 Prozent bedeuten in diesem Fall, dass in der entsprechenden Verwaltungseinheit die Aufwendungen höher sind als die Erträge. Der Vergleich ist aber mit der nötigen Vorsicht zu betrachten. Ertrag und Aufwand hängen stark mit der Funktion und dem Leistungsauftrag eines Funktionsbereiches zusammen.



In der Stadt Zürich resultierte im Jahr 2002 eine Nettobelastung pro Kopf von 4138 Franken (vgl. Tabelle T_1). Diesem Betrag standen 2637 Franken in den erfassten Umlandgemeinden gegenüber. Die Belastung liegt in der Kernstadt (Index: 157) also mehr als fünfzig Prozentpunkte über derjenigen in den Umlandgemeinden. Damit liegt die Agglomeration Zürich knapp über dem schweizerischen Durchschnitt von 144 Punkten. Zu beachten ist dabei, dass die Gemeinden im Kanton Zürich 57 Prozent des Gesamtaufwandes von Kanton und Gemeinden zu tragen haben. Dieser Wert ist im Vergleich mit anderen Kantonen im oberen Bereich angesiedelt. In Genf beträgt er nur 17 Prozent, übliche Werte liegen zwischen 40 und 50 Prozent.

Der Indexwert der Nettobelastung ist für die Agglomeration Zürich kleiner als der Indexwert des laufenden Aufwandes. Die Stadt Zürich kann einen grösseren Teil ihres laufenden Aufwandes durch zweckgebundene Erträge decken als die erfassten Umlandgemeinden.

Hohe Pro-Kopf-Steuererträge

Es wurde schon angedeutet, dass der Stadt Zürich aus ihrer Zentrumsfunktion nicht nur zusätzliche Aufgaben erwachsen, sondern dass sie – v.a. aufgrund der vielen ansässigen Firmen – auch höhere durchschnittliche Steuereinnahmen erzielt. Für die Stadt Zürich resultiert 2002 ein durchschnittlicher Steuerertrag von 6785 Franken pro Kopf (186 Prozent der erfassten Umlandgemeinden). Damit wird in Zürich der höchste durchschnittliche Steuerertrag der untersuchten Kernstädte erzielt. Er liegt mehr als 2400 Franken über dem Durchschnitt (4318 Franken) bzw. 1700 Franken über dem durchschnittlichen Wert der Grossagglomerationen (5067 Franken). Es muss angemerkt werden, dass der Betrag nicht nur dank der ansässigen Firmen so hoch ausfällt, sondern dass in der Stadt Zürich – wie in allen Städten – auch die Steuerbelastung der natürlichen Personen im Vergleich zum Durchschnitt der Umlandgemeinden höher ist. Zürich ist aber für natürliche Personen eine vergleichsweise steuergünstige Grossstadt.

Zusammenfassung

Abschliessend kann festgehalten werden, dass:

- die Stadt Zürich, wie alle Kernstädte von Gross- und Mittelagglomerationen, markant höhere Pro-Kopf-Aufwendungen zu tragen hat als die dazugehörenden Umlandgemeinden. Nur in der Agglomeration Lugano ist das Ungleichgewicht noch ausgeprägter als in Zürich.
- nach Berücksichtigung der zweckgebundenen Erträge, welche der Stadt Zürich von Dritten zufließen, sich der Unterschied der Nettobelastung zu den erfassten Umlandgemeinden auf 57 Prozent vermindert.
- die Stadt Zürich auf höhere Steuereinnahmen angewiesen ist, um die höhere Belastung des Finanzhaushaltes auszugleichen. Einen wichtigen Beitrag dazu leisten die juristischen Personen. Zudem ist auch die Belastung der natürlichen Personen höher als im Durchschnitt der Umlandgemeinden.

ANHANG

Glossar

Zentrumslasten

Als Zentrumslasten im engeren Sinne werden in der Regionalökonomie öffentliche Leistungen von Zentrumsgemeinden verstanden, von welchen die Bevölkerung und Unternehmen in anderen Gemeinden profitieren, ohne dafür (vollumfänglich) zu bezahlen. Die Zentrumslasten können indessen auch weiter gefasst werden: Zum Beispiel fallen in den Kernstädten monetär schwierig fassbare Umweltbelastungen an, welche wesentlich durch ausserkommunale Verkehrsteilnehmer verursacht werden (vgl. Arbeitspendler, Einkaufs- und Freizeitverkehr). Ebenso wirkt sich die ungleiche Verteilung der verschiedenen Bevölkerungssegmente im Agglomerationsraum in der Regel belastend auf die Finanzlage der zugehörigen Kerngemeinde aus, sofern keine finanziellen Ausgleichsmechanismen (z.B. im Rahmen des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung) bestehen.

Nettobelastung

Die Nettobelastung gibt an, wie hoch die Pro-Kopf-Belastung in einer Gemeinde ist, welche über aufgabenspezifische Einnahmen hinaus aus nicht zweckgebundenen Mitteln finanziert werden muss.

Grossagglomerationen

Mehr als 250 000 Einwohner/-innen. (Stand: Eidgenössische Volkszählung 2000)

Mittelagglomerationen

50 000 bis 250 000 Einwohner/-innen. (Stand: Eidgenössische Volkszählung 2000)

Methodisches Vorgehen

- Mit Ausnahme der Position Finanzen und Steuern werden für die Darstellung der Belastungsunterschiede sämtliche Funktionen einbezogen.
- Um die Aussagekraft zu erhöhen werden allfällige Zahlungen zwischen verschiedenen Gemeinden ausgeklammert. Damit lassen sich Doppelzählungen vermeiden. Ebenso werden «fiktive» Zahlstellen, welche sich nicht einzelnen Gemeinden zuordnen lassen, ausgeklammert (z.B. Spitäler).
- Wegen der unterschiedlichen kantonsspezifischen Aufgabenteilungen ist die Aussagekraft absoluter Frankenbeträge eingeschränkt. Die Belastungsunterschiede zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden werden deshalb indiziert, wodurch die relativen Unterschiede dargestellt werden.
- Da nicht von einer einheitlichen Kontierungspraxis ausgegangen werden kann, sind Vergleiche auf Stufe Funktion mit der nötigen Sorgfalt zu interpretieren.

Quellen

T_1 – T_2, G_1 Eidgenössische Finanzverwaltung; Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG. Monitoring urbaner Raum, Themenkreis A9: Zentrumslasten.

Verzeichnis der Tabellen und Grafiken**Tabellen**

| | | |
|-----|--|---|
| T_1 | Indikatoren für die Zentrumslasten – Agglomeration Zürich, 2002 | 3 |
| T_2 | Nettobelastung pro Einwohner/-in im Vergleich zu den Umlandgemeinden – nach Funktion, Agglomeration Zürich, 2002 | 4 |

Grafiken

| | | |
|-----|---|---|
| G_1 | Ertrag gemessen am Aufwand – nach Verwaltungseinheit der Stadt Zürich, 2002 | 5 |
|-----|---|---|

➔ www.statistik-stadt-zuerich.info

