

Zentrumslasten – wie viel die Städte bezahlen

Eine Studie der BHP – Hanser und Partner AG



*Geschätzte Leserinnen
und Leser*

Die Städte erfüllen eine Reihe von Aufgaben, die auch den umliegenden Gemeinden in der Agglomeration zugute kommen. Gleichwohl werden die resultierenden Kosten in vielen Fällen allein oder zum überwiegenden Teil durch die Kernstädte getragen. Abgeltungssysteme zwischen den Umlandgemeinden und der Kernstadt existieren vielerorts erst ansatzweise.

Eine spezielle Auswertung von rund 500 Gemeinderechnungen gestattet es erstmals, die Höhe dieser Zentrumslasten quantitativ zu ermitteln. Die Analyse, welche die BHP – Hanser und Partner AG im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung durchgeführt hat, zeigt auch, dass die Situation in den einzelnen Agglomerationen sehr unterschiedlich ist. Unser Newsletter fasst die wesentlichen Resultate der Analyse zusammen.

Wir wünschen Ihnen - als Einwohner und Steuerzahler oder als politisch Verantwortliche in Kernstädten und Agglomerationsgemeinden – eine interessante Lektüre.

Ihr Jürg Kuster
Projektleiter BHP – Hanser und Partner AG

P.S. Die vollständige Analyse ist online verfügbar unter www.are.admin.ch/are/de/raum/agglomerationspolitik (Thema "Monitoring urbaner Raum", A9: Zentrumslasten).

In den Städten fallen Kosten an, die in den umliegenden Agglomerationsgemeinden nicht im selben Umfang entstehen. Diese Kosten sind die Folge von Aufgaben, welche die Kernstädte aufgrund ihrer Funktion innerhalb der Agglomeration freiwillig (z.B. im Kulturbereich) oder gezwungenermassen (z.B. im Sicherheitsbereich oder im Sozialbereich) wahrnehmen. Manche dieser Leistungen der Kernstädte kommen auch den Einwohnern der umliegenden Gemeinden zugute, ohne dass diese die verursachten Kosten vollumfänglich decken. Den Städten verbleiben damit Zentrumslasten, die in erster Linie aus Steuermitteln zu finanzieren sind, sofern nicht wirkungsvollere Ausgleichsmechanismen geschaffen werden können.

Zur Beurteilung des Handlungsbedarfs stellen sich folgende Fragen: Wie hoch sind die Zentrumslasten, welche die Kernstädte unter den heutigen Rahmenbedingungen tragen? Gibt es Unterschiede zwischen den Agglomerationen?

Aufwand der Städte

Im Jahr 2002 betrug der laufende Aufwand pro Einwohner (Bruttoaufwand) in den Schweizer Kernstädten 6'274 Franken, in den Umlandgemeinden hingegen nur 3'413 Franken. Der Aufwand in den Kernstädten entspricht damit pro Einwohner 184% des Aufwandes in den Umlandgemeinden. Besonders gross sind die Aufwandunterschiede in den Bereichen Öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit sowie Gesundheit (vgl. Tabelle auf Seite 2). Allein für

die Polizei erreicht der Aufwand der Kernstädte pro Einwohner 851% des mittleren Aufwandes der Umlandgemeinden. Für die Kulturförderung liegt der entsprechende Wert bei 677%, für die Spitäler bei 528%.

Zentrumslasten

Die Kernstädte können etwa die Hälfte ihres Aufwands durch bereichsspezifische Einnahmen decken, die Umlandgemeinden etwa ein Drittel. Zu den bereichsspezifischen Einnahmen zählen z.B. Parkbussen, Zahlungen der Krankenkassen und der Pensionäre für Kosten der Alters- und Pflegeheime oder Zahlungen des Kantons an die Lehrerbekämpfungskosten. Nach Abzug dieser Einnahmen vom laufenden Aufwand verbleibt pro Einwohner im Mittel eine Nettobelastung von 3'180 Franken in den Kernstädten bzw. von 2'204 Franken in den Umlandgemeinden.

Die Differenz von rund 1'000 Franken pro Einwohner zwischen den Kernstädten und den Umlandgemeinden zeigt, dass die Zentrumslasten im Durchschnitt der Kernstädte in einer bedeutenden Grössenordnung liegen.

Steuern in Kernstädten und Umlandgemeinden

Zur Deckung ihrer höheren Nettobelastungen sind die Kernstädte unter anderem auf höhere Steuereinnahmen angewiesen als die Umlandgemeinden. Die Gesamtheit der Steuereinnahmen von natürlichen und juristischen Personen lag in den Kernstädten im Jahr 2002 denn auch bei 149% der entsprechenden Einnahmen

der Umlandgemeinden pro Kopf der Bevölkerung (4'318 Franken gegenüber 2'900 Franken). Ein wesentlicher Beitrag stammt dabei von den überproportionalen Pro-Kopf-Erträgen der Kernstädte aus der Besteuerung juristischer Personen (Ertrags- und Kapitalsteuern) von 1'114 Franken gegenüber 155 Franken in den Umlandgemeinden. Ausserdem ist die mittlere Steuerbelastung natürlicher Personen in den Kernstädten deutlich höher als im Durchschnitt der Umlandgemeinden.

Grosse Unterschiede zwischen einzelnen Agglomerationen

In den verschiedenen Agglomerationen der Schweiz ist das Verhältnis zwischen der Nettobelastung der Kernstadt pro Einwohner und der Nettobelastung der zugehörigen Umlandgemeinden pro Einwohner sehr unterschiedlich (vgl. Grafik auf Seite 3). Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Belastungsunterschiede nicht nur von der spezifischen Aufgaben- und Kostenverteilung zwischen der

Kernstadt und ihren Umlandgemeinden abhängt, sondern auch von der kantonsspezifischen Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und seinen Gemeinden. Ist in einem Kanton beispielsweise die Polizei primär eine Kantonsaufgabe, fallen die Unterschiede der Nettobelastung zwischen den Kernstädten und ihren Umlandgemeinden in diesem Kanton geringer aus, als wenn die Polizei im Wesentlichen eine kommunale Aufgabe ist, welche die Kernstädte in besonderem Masse fordert.

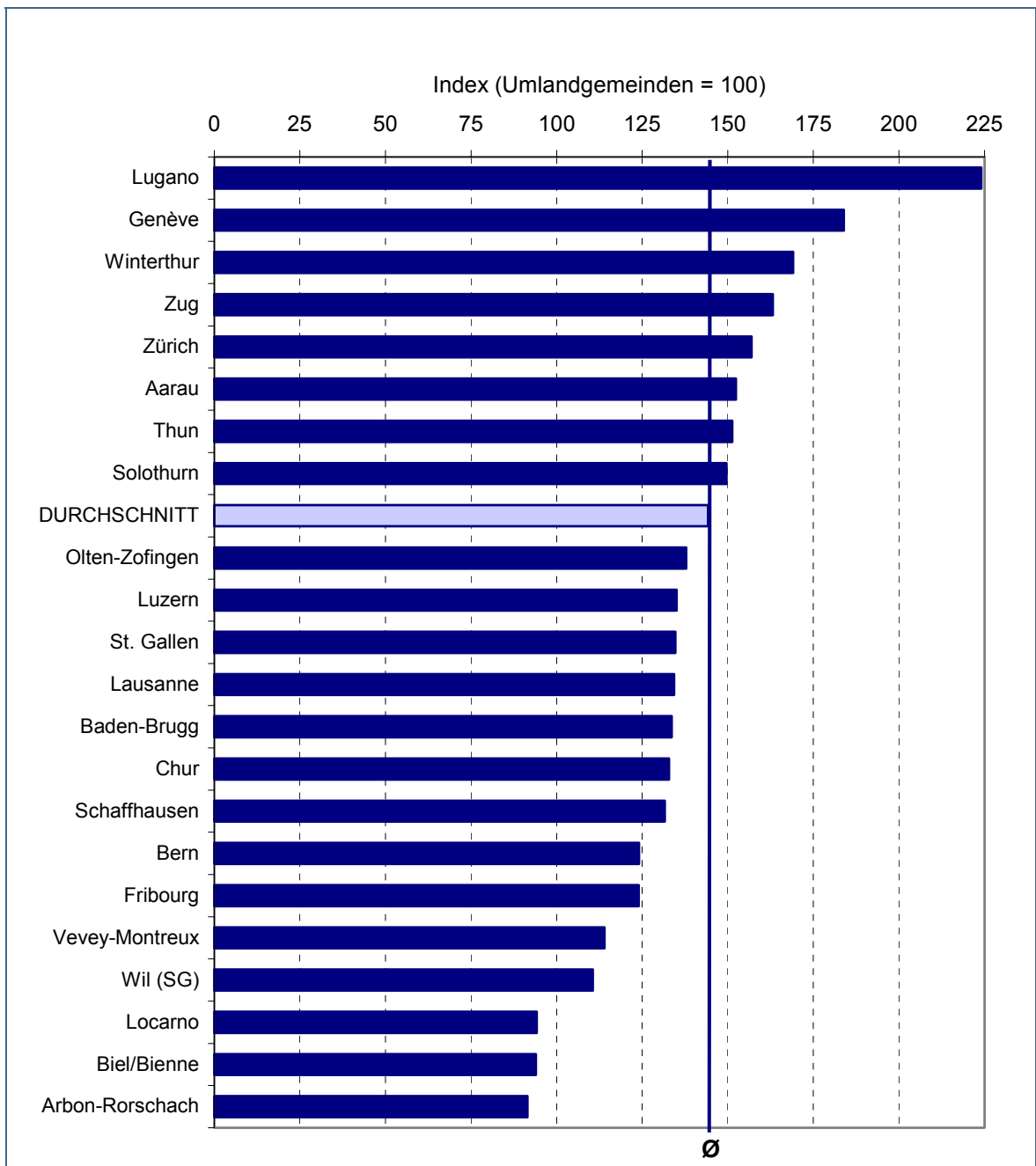
Tabelle: Laufender Aufwand und Nettobelastung pro Einwohner in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden (2002) ^a

Funktionsbereich	Ø laufender Aufwand pro Einwohner ^b			Ø Nettobelastung pro Einwohner = laufender Aufwand minus bereichsspezifische Einnahmen pro Einwohner		
	in den Kernstädten	in den Umlandgemeinden	in den Kernstädten in % der Umlandgemeinden	in den Kernstädten	in den Umlandgemeinden	in den Kernstädten in % der Umlandgemeinden
	Fr./Einw.	Fr./Einw.	%	Fr./Einw.	Fr./Einw.	%
Allgemeine Verwaltung	580	416	139%	405	347	117%
Öffentliche Sicherheit	681	185	367%	290	82	355%
Bildung	1'103	1'096	101%	842	925	91%
Kultur und Freizeit	648	179	363%	511	141	363%
Gesundheit	770	210	367%	199	140	142%
Soziale Wohlfahrt	1'559	791	197%	723	400	181%
Verkehr	482	220	219%	304	185	165%
Umwelt, Raumordnung	403	284	142%	43	30	145%
Volkswirtschaft	49	33	149%	*	*	*
Alle Funktionen (ohne Finanzen und Steuern)	6'274	3'413	184%	3'180	2'204	144%

- a) Agglomerationen mit mehr als 50'000 Einwohnern ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar
- b) Aufwand der laufenden Rechnung exkl. Abschreibungen und Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen sowie abzüglich allfälliger Beiträge von anderen Gemeinden

Quelle: BHP – HANSER UND PARTNER AG auf Basis von Daten der EFV / Monitoring urbaner Raum Schweiz

Grafik: Nettobelastung der Kernstädte pro Einwohner im Vergleich zu den Umlandgemeinden in der zugehörigen Agglomeration (2002)^a



a) ohne Agglomerationen Basel, Neuchâtel und Sion, da keine vergleichbaren Daten verfügbar

Quelle: BHP – HANSER UND PARTNER AG auf Basis von Daten der EFV / Monitoring urbaner Raum Schweiz