

UVEK

Eidgenössisches Departement für Umwelt,

Verkehr, Energie und Kommunikation



Bundesamt für Raumentwicklung

Office fédéral du développement territorial

Ufficio federale dello sviluppo territoriale

Federal Office for Spatial Development

**Themenkreis A9:  
Zentrumslasten**

Monitoring Urbaner Raum Schweiz

**Themenkreis A9:  
Zentrumslasten**

Monitoring Urbaner Raum Schweiz

**Impressum****Herausgeber und Auftragnehmer**

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

**Autor**

Jürg Kuster, Hans Rudolf Meier

BHP - Hanser und Partner AG

Lagerstrasse 31, Postfach 3167, 8021 Zürich

**Projektbegleitung**

Muriel Odiet, Marco Kellenberger

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

**Produktion**

Rudolf Menzi

Stabstelle Information ARE

**Zitierweise**

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Monitoring urbaner Raum, Themenkreis A9:

Zentrumslasten

Version 01.05

**Bezugsquelle**

[www.are.ch](http://www.are.ch)

## A9 Zentrumslasten

Agglomerationen sind keine homogenen Gebilde. Die Kernstädte nehmen zu Teil andere Funktionen wahr als die zugehörigen Umlandgemeinden. Den Kernstädten bieten sich im wirtschaftlichen Bereich – insbesondere als Standorte der unternehmerischen Wertschöpfung – häufig grössere Chancen, während die Umlandgemeinden primär als Wohnorte gefragt sind. Für die Kernstädte ergeben sich aufgrund ihrer zentralörtlichen Funktionen aber auch besondere Herausforderungen, etwa im Sozialbereich, bei Verkehr und Umwelt oder beim Kultur- und Freizeitangebot, womit besondere Kosten verbunden sind. Diese spezifischen Kosten der Kernstädte werden oft als „Zentrumslasten“ bezeichnet (vgl. Kasten). Dabei will der Begriff „Zentrumslasten“ zum Ausdruck bringen, dass

- die Kosten, welche in den Kernstädten z.B. pro Einwohner anfallen, höher sind als in den Umlandgemeinden
- die Kernstädte zum Teil Kosten für Leistungen zu tragen haben, welche direkt oder indirekt den Umlandgemeinden bzw. ihren Einwohnern zugute kommen (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben, soziale Aufgaben).

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 (volumägnlich) 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<sup>1</sup> 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.

Die Vertiefungsstudie zum Themenkreis A9 gibt erstmals für die Gross- und Mittelagglomerationen<sup>2</sup> der Schweiz (vgl. nachfolgende Liste) Aufschluss über wichtige Aspekte der Zentrumslasten. Basis bilden vergleichende Spezialanalysen der Laufenden Rechnung<sup>3</sup> von Kernstädten und zugehörigen Umlandgemeinden.<sup>4</sup>

1 Sogenanntes AAA-Stadt-Phänomen: Dieses besteht darin, dass die Kernstädte einen überdurchschnittlichen Anteil an Alten, Armen, Alleinstehenden, Auszubildenden, Arbeitslosen, Ausgesteuerten und Ausländern in ihrer Bevölkerung aufweisen, wodurch einerseits verhältnismässig hohe Kosten entstehen und andererseits relativ wenig Steuern generiert werden.

2 Grossagglomerationen zählen mindestens 250'000 Einwohner, Mittelagglomerationen zwischen 50'000 und 250'000 Einwohner.

3 Auf eine Betrachtung der Investitionsrechnungen wird hier verzichtet. Da statistische Daten nur für ein Jahr in auswertbarer Form vorliegen, wäre mit bedeutenden Verzerrungen zu rechnen.

4 Die Berechnungen stützen sich auf die Eidg. Finanzstatistik, welche über einen Datenstamm von total knapp 1'600 Gemeinderechnungen verfügt. Die Datenlage erlaubt somit keine lückenlosen Angaben. Die Kleinagglomerationen und Einzelstädte werden deshalb aus der Analyse ausgeklammert. Genaue Hinweise zur Datenbasis und zum methodischen Vorgehen finden sich im Anhang des vorliegenden Berichts.

### Vorbemerkung zum Stellenwert der Analyseergebnisse:

Die Frage der Zentrumslasten ist von grosser politischer Brisanz und Bedeutung. Die vorliegende Studie will auf der Basis der verfügbaren Daten eine Übersicht über die Thematik verschaffen. Sie enthält jedoch **keine politische Wertung oder Beurteilung**.

Die **vorliegenden Daten sind mit Vorsicht anzuwenden**. Sie müssen in jedem Fall vor dem Hintergrund der jeweils geltenden regionalen Rahmenbedingungen interpretiert und analysiert werden. Der konkrete Handlungsbedarf ist nicht nur von den hier vorliegenden Daten abhängig. Massgeblich sind ebenso weitere Faktoren wie z.B. die konkrete kantonale Aufgabenverteilung, allfällige Beiträge der Agglomerationsgemeinden auf freiwilliger oder anderweitiger Basis, die Übernahme regionaler Aufgaben durch Agglomerationsgemeinden, der schwer bezifferbare konkrete Zentrumsnutzen oder die politischen Prioritätensetzungen von Kernstadt bzw. Agglomerationsgemeinden. Aus denselben Gründen können die Ergebnisse nur bedingt für einen Vergleich zwischen den Agglomerationen herbeigezogen werden.

Die vorliegende Studie berücksichtigt Finanzstatistikdaten der Gemeinden in folgenden Gross- und Mittelagglomerationen:

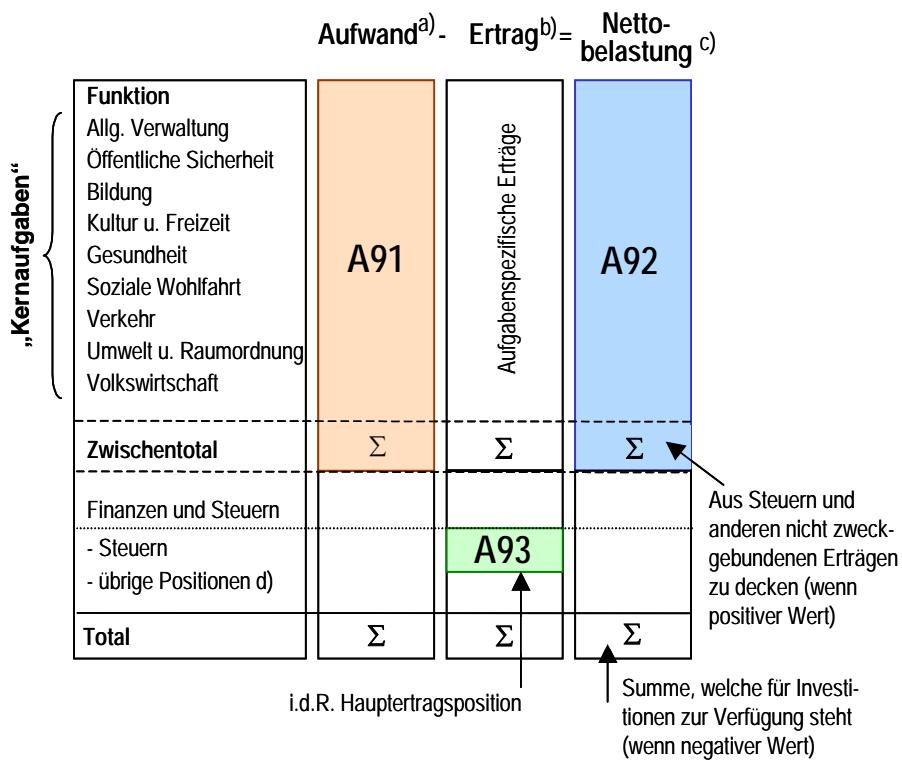
Untersuchte Grossagglomerationen:	Untersuchte Mittelagglomerationen:
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zürich</li> <li>- Bern</li> <li>- Lausanne</li> <li>- Genf</li> </ul> <p>ohne Basel, da keine vergleichbaren Daten</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Winterthur</li> <li>- Biel/Bienne</li> <li>- Thun</li> <li>- Luzern</li> <li>- Zug</li> <li>- Fribourg</li> <li>- Olten-Zofingen</li> <li>- Solothurn</li> <li>- Schaffhausen</li> </ul> <p>ohne Neuchâtel und Sion, da ungenügende Datenlage</p>

Im Einzelnen werden folgende Fragen behandelt (vgl. Abb. A9-1):

**A91 Wie hoch ist der mittlere Pro-Kopf-Aufwand in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden für die verschiedenen Kernaufgaben einer Gemeinde (ohne Bereich Finanzen und Steuern)?**

**A92** Einen Teil des laufenden Aufwandes für die verschiedenen Kernaufgaben (exkl. Funktion Finanzen, Steuern) deckt die Gemeinde durch aufgabenspezifische Einnahmen (z.B. kantonale Beiträge an Lehrerbesoldungen, Mieten von Pensionären in Altersheimen, Gebühren für Trinkwasser und Abfallentsorgung etc.). Nach Abzug dieser zweckgebundenen Erträge verbleibt bei den einzelnen Aufgaben in der Regel ein Kostenteil (sogenannte Nettobelastung), der über allgemeine Finanzmittel (Steuern, Beiträge ohne Zweckbindung, Beiträge aus dem Finanzausgleich etc.) zu decken ist (vgl. Funktionsbereich ‚Finanzen und Steuern‘; A93). Für die Beurteilung der Zentrumslasten interessiert deshalb auch folgende Frage: **Wie hoch ist die mittlere Nettobelastung pro Einwohner in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden?**

**A93** Die Nettobelastung, also jener Teil, der aus nicht zweckgebundenen Finanzmitteln (Steuern, Vermögenserträge, Finanzausgleich etc.) zu finanzieren ist, wird in der Regel zur Hauptsache durch Steuererträge gedeckt. Mit Blick auf eine Beurteilung der Zentrumslasten interessiert daher folgende Frage: **Wie präsentieren sich die Höhe der Steuererträge pro Einwohner und die Höhe der Steuerbelastung natürlicher Personen in den Kernstädten im Vergleich zu den Umlandgemeinden?**

**Abb. A9-1:** Prinzipschema der Laufenden Rechnung einer Gemeinde

Quelle: BHP - Hanser und Partner AG

- a) hier: exkl. Abschreibungen und Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen
- b) hier: abzüglich Entnahmen aus Spezial- und Vorfinanzierungen
- c) Positiver Wert steht für Finanzierungslücke in der jeweiligen Funktion. Negativer Wert bedeutet, dass der Ertrag den Aufwand in der betreffenden Funktion übersteigt (Ertragsüberschuss; z.B. Funktionsbereich „Umwelt und Raumordnung“ in Abb. A9-2). Ein Ertragsüberschuss steht zur Deckung der Aufwandüberschüsse bei anderen Funktionen oder für Investitionszwecke zur Verfügung.
- d) Aufwand bzw. Ertrag aus Finanzausgleich, Einnahmeanteile / Beiträge ohne Zweckbindung, Aufwand bzw. Ertrag aus Vermögens- und Schuldenverwaltung

Der Bereich „Finanzen und Steuern“ hat einen anderen Charakter als die hier als „Kernaufgaben“ bezeichneten Funktionen. Er dient der Beschaffung und Verwaltung der erforderlichen finanziellen Mittel für die Wahrnehmung der Kernaufgaben. Deshalb wird er hier bei der Analyse der Aufwandsseite ausgeklammert.

Ein Beispiel der laufenden Rechnung, wie sie in der vorliegenden Untersuchung verwendet wird, findet sich in Abbildung A9-2.

**Abb. A9-2: Aufwand, Ertrag und Nettobelastung der laufenden Rechnung (Beispiel Stadt Winterthur)**

Funktionen	Jahr 2002	Aufwand a) 1000 Fr.	Anteil (%)	Ertrag b) 1000 Fr.	Nettobelastung 1000 Fr.
<b>Allgemeine Verwaltung</b>	<b>33'945</b>	<b>4.9%</b>		<b>9'716</b>	<b>24'229</b>
Legislative und Exekutive	4'249	0.6%			4'249
Allgemeine Verwaltung	19'762	2.9%		7'732	12'030
Übriges	9'934	1.4%		1'984	7'950
<b>Öffentliche Sicherheit</b>	<b>64'770</b>	<b>9.4%</b>		<b>22'581</b>	<b>42'189</b>
Rechtsaufsicht	19'921	2.9%		10'990	8'931
Polizei	30'451	4.4%		5'717	24'735
Rechtssprechung	1'550	0.2%		2'102	-551
Strafvollzug		0.0%			
Feuerwehr	7'022	1.0%		1'098	5'923
Militärische Landesverteidigung	2'268	0.3%		1'412	857
Zivile Landesverteidigung	3'557	0.5%		1'262	2'295
Beziehungen zum Ausland		0.0%			
<b>Bildung</b>	<b>143'636</b>	<b>20.9%</b>		<b>36'355</b>	<b>107'281</b>
Kinderärzte	16'076	2.3%		1'189	14'886
Volksschule	89'355	13.0%		12'573	76'782
Sonderschulen	22'350	3.3%		13'170	9'180
Berufsbildung	13'610	2.0%		8'745	4'865
Lehrerausbildung		0.0%			
Allgemein bildende Schulen		0.0%			
Höhere Berufsbildung	100	0.0%			100
Hochschulen	302	0.0%			302
Übriges	1'843	0.3%		678	1'165
<b>Kultur und Freizeit</b>	<b>51'658</b>	<b>7.5%</b>		<b>17'922</b>	<b>33'736</b>
Kulturförderung	31'305	4.6%		13'594	17'710
Parkanlagen, Wanderwege	4'090	0.6%		578	3'512
Sport	10'272	1.5%		2'382	7'891
Übriges	5'991	0.9%		1'368	4'622
<b>Gesundheit</b>	<b>74'226</b>	<b>10.8%</b>		<b>48'314</b>	<b>25'912</b>
Spitäler	8'416	1.2%			8'416
Kranken- und Pflegeheime	44'675	6.5%		35'888	8'787
Psychiatrische Kliniken		0.0%			
Ambulante Krankenpflege	6'917	1.0%		4'152	2'765
Übriges	14'218	2.1%		8'274	5'943
<b>Soziale Wohlfahrt</b>	<b>188'360</b>	<b>27.4%</b>		<b>110'409</b>	<b>77'950</b>
Altersversicherung	1'867	0.3%		414	1'453
Invalidenversicherung		0.0%			
Krankenversicherung	13'689	2.0%		12'209	1'480
Sonstige Sozialversicherungen	34'430	5.0%		18'114	16'317
Jugendschutz	16'641	2.4%		9'231	7'410
Invalidität	3'686	0.5%		445	3'241
Sozialer Wohnungsbau	178	0.0%		263	-85
Altersheime	23'030	3.4%		17'174	5'857
Fürsorge	94'671	13.8%		52'559	42'112
Hilfsaktionen	167	0.0%			167
<b>Verkehr</b>	<b>36'834</b>	<b>5.4%</b>		<b>19'237</b>	<b>17'597</b>
Nationalstrassen		0.0%			
Kantonsstrassen	6'114	0.9%		6'290	-175
Gemeindestrassen	20'417	3.0%		12'913	7'504
Privatstrassen		0.0%			
Bundesbahnen		0.0%			
Regionalverkehr	10'303	1.5%		35	10'268
Schiffahrt		0.0%			
Luftfahrt		0.0%			
Übriges		0.0%			
<b>Umwelt und Raumordnung</b>	<b>33'078</b>	<b>4.8%</b>		<b>37'236</b>	<b>-4'158</b>
Wasserversorgung		0.0%			
Abwasserbeseitigung	11'296	1.6%		19'950	-8'653
Abfallbeseitigung	11'204	1.6%		14'382	-3'178
Friedhof und Bestattung	5'339	0.8%		2'414	2'925
Gewässerverbauungen	751	0.1%		8	744
Lawinenverbauungen		0.0%			
Raumordnung	2'632	0.4%		106	2'526
Übriges	1'856	0.3%		377	1'479
<b>Volkswirtschaft</b>	<b>5'589</b>	<b>0.8%</b>		<b>12'252</b>	<b>-6'663</b>
Landwirtschaft	704	0.1%		586	117
Forstwirtschaft	4'019	0.6%		2'194	1'825
Jagd und Fischerei		0.0%			
Tourismus	405	0.1%			405
Industrie, Gewerbe, Handel		0.0%			
Energie	461	0.1%		8'083	-7'623
Übriges		0.0%		1'388	-1'388
<b>Finanzen und Steuern</b>	<b>54'593</b>	<b>8.0%</b>		<b>381'386</b>	<b>-326'793</b>
Steuern		0.0%		268'877	-268'877
Steuerabkommen		0.0%			
Finanzausgleich		0.0%		86'145	-86'145
Einnahmenanteile		0.0%		12	-12
Vermögens- und Schuldenverwaltung	54'593	8.0%		26'351	28'242
Nicht aufgeteilte Posten		0.0%			
<b>T O T A L</b>	<b>686'688</b>	<b>100.0%</b>		<b>695'408</b>	<b>-8'720</b>

a) exkl. Abschreibungen und Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen sowie abzüglich allfällige Beiträge von anderen Gemeinden  
 b) abzüglich allfällige Beiträge von anderen Gemeinden, abzüglich Entnahmen aus Spezial- und Vorfinanzierungen

Bei der Untersuchung der Fragen A91 bis A93 stellen sich diverse methodische Herausforderungen (vgl. Anhang), welchen mit geeigneten Lösungsansätzen weitgehend Rechnung getragen werden konnte. Dennoch sind bei der Interpretation der Ergebnisse stets folgende Punkte zu beachten:

- Die vorliegende Untersuchung basiert in verschiedenen Agglomerationen auf Teilerhebungen: **Für 22 der 25 Gross- und Mittelagglomerationen liefert die Eidg. Finanzstatistik signifikante Resultate.** Auf Stufe der einzelnen Agglomeration sind die funktionsspezifischen Pro-Kopf-Werte jedoch als Richtgrössen anzusehen.
- Nicht berücksichtigt werden „**fiktive**“ **Zahlstellen**, welche sich nicht einzelnen Zahlergemeinden zuordnen lassen. Dies betrifft insbesondere die Funktionen Spitäler sowie Kranken- und Pflegeheime. Bei der Interpretation der betreffenden Angaben ist ebenfalls Vorsicht geboten.
- Direkte Vergleiche zwischen einzelnen Agglomerationen resp. zwischen Kernstädten sind nur begrenzt möglich, weil
  - \* die Zuweisung von Einnahmen- und Ausgaben zu einzelnen Positionen in den Kantonen und Gemeinden zum Teil etwas unterschiedlich gehandhabt wird (unterschiedliche **Kontierungspraxis**) und
  - \* in den einzelnen Kantonen **unterschiedliche Aufgabenteilungsmodelle** zwischen Gemeinden und jeweiligem Kanton bestehen. Dies bedeutet, dass die absoluten Aufwände der Agglomerationsgemeinden in denjenigen Kantonen vergleichsweise hoch sind, wo der Kanton relativ wenige Aufgaben selber wahrnimmt bzw. mitfinanziert.

Im Vordergrund der Analyse stehen deshalb die **relativen Unterschiede zwischen der Kernstadt und den zugehörigen Umlandgemeinden** in den erfassten Agglomerationen, die mit einem Indexwert ausgedrückt werden.

- Da Investitionen bedeutenden jährlichen Schwankungen unterliegen, die Analyse einer mehrjährigen Periode jedoch nicht möglich war, beruht die Untersuchung auf der **laufenden Rechnung des Jahres 2002**.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Zudem werden aus demselben Grund bei der Analyse der laufenden Rechnung Abschreibungen sowie Einlagen in resp. Entnahmen aus Spezial- und Vorfinanzierungen ausgeklammert.

## A91 Laufender Aufwand pro Einwohner in Kernstädten und Umlandgemeinden

### *Laufender Pro-Kopf-Aufwand nach Funktionen*

Abbildung A91-1 zeigt die mittleren laufenden Pro-Kopf-Ausgaben, welche in den erfassten Gross- und Mittelagglomerationen in den verschiedenen Funktionsbereichen (ohne Finanzen und Steuern; vgl. methodische Hinweise in der Einleitung, Abb. A9-1) und in einzelnen bedeutenden Funktionen anfallen. Dabei interessieren jeweils die indexierten Unterschiede zwischen den Umlandgemeinden (Index = 100) und den Kernstädten.

**Abb. A91-1: Laufender Aufwand pro Einwohner und Funktionsbereich in den Gross- und Mittelagglomerationen 2002 (ohne Bereich Finanzen und Steuern)**

Agglomerationsabgrenzung 2000	Gross- und Mittelagglomerationen b)				Grossagglomerationen b)		Mittelagglomerationen	
	Durchschnittlicher laufender Aufwand d) Fr./Einw.	Anteil	Umland- gemeinden Index	Kern- städte Index	Umland- gemeinden Index	Kern- städte Index	Umland- gemeinden Index	Kern- städte Index
<b>Allg. Verwaltung</b>	<b>479</b>	<b>11%</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>133</b>	<b>100</b>	<b>149</b>
<b>Öffentliche Sicherheit</b>	<b>376</b>	<b>8%</b>	<b>100</b>	<b>367</b>	<b>100</b>	<b>412</b>	<b>100</b>	<b>315</b>
- Rechtsaufsicht	96	2%	100	235	100	215	100	276
- Polizei	174	4%	100	851	100	942	100	741
<b>Bildung</b>	<b>1'098</b>	<b>24%</b>	<b>100</b>	<b>101</b>	<b>100</b>	<b>92</b>	<b>100</b>	<b>107</b>
- Volksschule, Kindergärten	922	20%	100	88	100	85	100	88
- Sonderschulen	99	2%	100	106	100	88	100	146
<b>Kultur und Freizeit</b>	<b>359</b>	<b>8%</b>	<b>100</b>	<b>363</b>	<b>100</b>	<b>373</b>	<b>100</b>	<b>372</b>
- Kulturförderung	166	4%	100	677	100	752	100	586
<b>Gesundheit</b>	<b>425</b>	<b>9%</b>	<b>100</b>	<b>367</b>	<b>100</b>	<b>449</b>	<b>100</b>	<b>287</b>
- Spitäler	196	4%	100	528	100	537	100	542
- Kranken- und Pflegeheime	149	3%	100	274	100	422	100	192
<b>Soziale Wohlfahrt</b>	<b>1'086</b>	<b>24%</b>	<b>100</b>	<b>197</b>	<b>100</b>	<b>208</b>	<b>100</b>	<b>187</b>
- Sozialversicherungen	277	6%	100	152	100	175	100	125
- Jugendschutz	121	3%	100	355	100	358	100	439
- Altersheime	136	3%	100	142	100	113	100	199
- Fürsorge	521	12%	100	210	100	220	100	201
<b>Verkehr</b>	<b>321</b>	<b>7%</b>	<b>100</b>	<b>219</b>	<b>100</b>	<b>226</b>	<b>100</b>	<b>211</b>
- Strassen	216	5%	100	211	100	214	100	208
- Regionalverkehr	102	2%	100	229	100	254	100	202
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>330</b>	<b>7%</b>	<b>100</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>160</b>	<b>100</b>	<b>121</b>
- Abwasserbeseitigung	117	3%	100	152	100	199	100	105
- Abfallbeseitigung	134	3%	100	128	100	131	100	127
<b>Volkswirtschaft e)</b>	<b>39</b>	<b>1%</b>	<b>100</b>	<b>149</b>	<b>100</b>	<b>217</b>	<b>100</b>	<b>108</b>
<b>Alle Funktionen (ohne Finanzen und Steuern)</b>	<b>4'514</b>	<b>100%</b>	<b>100</b>	<b>184</b>	<b>100</b>	<b>198</b>	<b>100</b>	<b>169</b>

a) Aufwand der laufenden Rechnung exkl. Abschreibungen und Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen sowie abzüglich allfälliger Beiträge von anderen Gemeinden; ohne Funktionsbereich ‚Finanzen und Steuern‘ (vgl. Einleitung, Abb. A9-1)

b) ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar

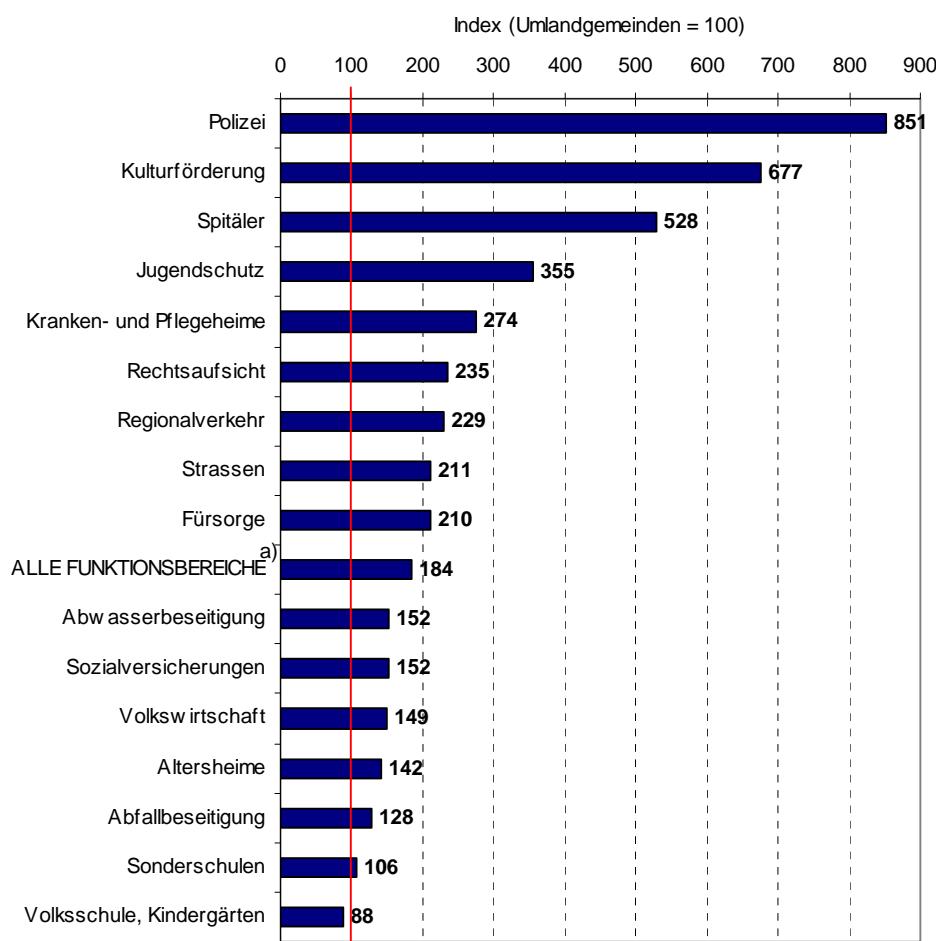
c) 10 grösste Positionen sowie 5 Positionen, die im Rahmen der vorliegenden Fragestellung von besonderem Interesse sind.

d) Kernstädte und Umlandgemeinden

e) Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, Tourismus, Industrie/Gewerbe/Handel, Energie

Quelle: Eidg. Finanzstatistik, Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

**Abb. A91-2: Laufender Aufwand pro Einwohner in Kernstädten im Vergleich zu den zugehörigen Umlandgemeinden für ausgewählte Funktionen 2002**



a) ohne Finanzen und Steuern; vgl. methodische Hinweise in der Einleitung (Abb. A9-1)  
Quelle: Eidg. Finanzstatistik; Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

#### **Wichtige Befunde zu den Abbildungen A91-1 und A91-2:**

- Der laufende kommunale Aufwand pro Einwohner beläuft sich in den Schweizer Gross- und Mittelagglomerationen auf durchschnittlich 4'514 Franken (Stand 2002).
- Je 24% des laufenden Aufwandes entfallen auf die Funktionsbereiche Bildung und Soziale Wohlfahrt. Die Anteile der übrigen Bereiche betragen mit Ausnahme der Volkswirtschaft zwischen 7% und 11%.
- Der Pro-Kopf-Aufwand der laufenden Rechnung liegt in den Kernstädten der erfassten Gross- und Mittelagglomerationen durchschnittlich 84% über dem entsprechenden Niveau der zugehörigen Umlandgemeinden. Die Grossstädte verzeichnen sogar einen fast doppelt so hohen Pro-Kopf-Aufwand wie die jeweils zugehörigen Umlandgemeinden.

- Praktisch bei sämtlichen volumenmässig bedeutenden Funktionen ergibt sich für die Gruppe der untersuchten Kernstädte ein überproportionaler Aufwand pro Einwohner. Dieser variiert dabei stark zwischen den einzelnen Funktionsbereichen:
  - In den Bereichen ‚Öffentliche Sicherheit‘, ‚Kultur und Freizeit‘ sowie ‚Gesundheit‘ ist der mittlere Pro-Kopf-Aufwand der Kernstädte mehr als dreimal so hoch wie in den Umlandgemeinden.
  - Am geringsten sind die Unterschiede im Bildungswesen (+1%).
- Bei den einzelnen Funktionen zeigen sich besonders grosse Unterschiede bei der Polizei (Index der Kernstädte: 851), in der Kulturförderung (677) sowie im Spitalwesen (528).
- Das Verhältnis zwischen dem Aufwand pro Einwohner in den Kernstädten und in den Umlandgemeinden liegt für die Grossagglomerationen mit 198:100 deutlich höher als für die Mittelagglomerationen (169:100).

### *Laufender Pro-Kopf-Aufwand in den einzelnen Agglomerationen*

Abbildung A91-3 weist für die Kernstädte und Umlandgemeinden der einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen den durchschnittlichen laufenden Gesamtaufwand pro Einwohner (exkl. Funktionsbereich Finanzen und Steuern)<sup>6</sup> aus. Zu beachten ist, dass die Absolutwerte wegen unterschiedlicher Aufgabenteilungsmodelle in den Kantonen nicht direkt vergleichbar sind. Während in den Kantonen Zürich und Bern die Gemeinden gegen 60% aller laufenden Ausgaben von Kanton und Gemeinden zu tragen haben, beläuft sich der entsprechende Anteil im Kanton Genf auf gerade mal 17% (vgl. 3. Spalte von links).

---

<sup>6</sup> vgl. methodische Hinweise in der Einleitung (Abb. A9-1)

**Abb. A91-3: Unterschiedlicher Aufwand pro Einwohner nach Kern- und Umlandgemeinde in den einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen 2002**

Agglomerationsabgrenzung 2000 Agglomeration	Ständige Wohnbevölkerung 31.12.2002	Anteil des Gemeindeaufwandes am Gesamtaufwand von Gemeinden und Kanton	Mittlerer Aufwand pro Einwohner b)			
			Umlandgemeinden		Kernstädte	
			Fr. a)	Index	Fr. a)	Index (Umlandgemeinden = 100)
Winterthur	124'498	57%	3'321	100	7'011	211
Zürich	1'075'230	57%	4'164	100	9'272	223
Bern	342'022	57%	3'046	100	5'680	187
Biel/Bienne	89'636	57%	3'295	100	4'944	150
Thun	90'239	57%	3'090	100	3'901	126
Luzern	197'058	49%	4'316	100	7'371	171
Zug	97'734	50%	4'022	100	5'757	143
Fribourg	92'084	36%	3'084	100	4'697	152
Olten-Zofingen	102'788	51%/41%	2'798	100	5'617	201
Solothurn	73'490	51%	3'148	100	4'506	143
Schaffhausen	62'057	42%	3'586	100	4'703	131
St.Gallen	145'091	50%	3'633	100	5'495	151
Wil (SG)	65'291	50%	3'591	100	6'248	174
Chur	65'739	47%	2'877	100	4'703	163
Aarau	80'406	41%	2'687	100	5'922	220
Baden-Brugg	108'259	41%	2'803	100	4'266	152
Arbon-Rorschach	56'657	44%/50%	3'292	100	4'096	124
Locarno	54'387	45%	2'921	100	3'609	124
Lugano	122'835	45%	2'640	100	6'544	248
Lausanne	302'052	43%	3'632	100	5'979	165
Vevey-Montreux	81'698	43%	3'507	100	4'312	123
Genève	478'474	17%	1'950	100	3'580	184
<b>Gross- und Mittelagglomerationen c)</b>	<b>4'038'477</b>	<b>45%</b>	<b>3'413</b>	<b>100</b>	<b>6'274</b>	<b>184</b>

- a) Aufgrund der Datenlage und unterschiedlicher Aufgabenteilungsmodelle der Kantone sind die Absolutbeträge der einzelnen Agglomerationen nicht direkt miteinander vergleichbar
- b) Aufwand der laufenden Rechnung exkl. Abschreibungen und Einlagen in Spezial- und Vorfinanzierungen sowie abzüglich allfälliger Beiträge von anderen Gemeinden; ohne Funktionsbereich ‚Finanzen und Steuern‘ (vgl. Einleitung, Abb. A9-1)
- c) ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar; inkl. Agglomerationen Sion und Neuchâtel

Quelle: Eidg. Finanzstatistik, Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

### Wichtige Befunde zur Abbildung A91-3:

- Beim Vergleich zwischen den einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen zeigt sich, dass die Kernstädte sämtlicher untersuchter Gross- und Mittelagglomerationen im Durchschnitt deutlich höhere Pro-Kopf-Aufwendungen verzeichnen als die jeweils zugehörige Gruppe der Umlandgemeinden. Dabei treten grosse Unterschiede zu Tage:
  - In den Kernstädten Lugano (248), Zürich (223), Aarau (220), Winterthur (211) und Olten-Zofingen (201) zeigen sich gut doppelt so hohe mittlere Pro-Kopf-Aufwendungen wie in den jeweils zugehörigen Umlandgemeinden.
  - In den übrigen Gross- und Mittelagglomerationen ergeben sich für die jeweiligen Kernstädte im Mittel zwischen 23% und 87% höhere Pro-Kopfwerte als in den zugehörigen Umlandgemeinden.
- Ein kausaler Zusammenhang zwischen dem Unterschied des Aufwandniveaus und der Agglomerationsgrösse ist nicht ersichtlich.

## A92 Nettobelastung pro Einwohner in Kernstädten und Umlandgemeinden

### *Nettobelastung nach Funktionen*

In Abbildung A92-1 (Spalten 3 und 4) ist dargestellt, welche Pro-Kopf-Belastung die erfassten Gemeinden der Schweizer Gross- und Mittelagglomerationen in den einzelnen Funktionsbereichen und Funktionen nach Berücksichtigung aufgabenspezifischer Einnahmen schliesslich aus nicht zweckgebundenen Mitteln finanzieren müssen (= Nettobelastung).

**Abb. A92-1: Nettobelastung pro Einwohner und Funktionsbereich in den Gross- und Mittelagglomerationen 2002** (ohne Funktionsbereich Finanzen und Steuern<sup>7</sup>)

Agglomerationsabgrenzung 2000 <b>Funktionsbereich,</b> - ausgewählte Funktionen b)	Gross- und Mittelagglomerationen a)		
	Durchschnittlicher laufender Aufwand Fr./Einw. (2)	Durchschnittliche Nettobelastung Fr./Einw. (3)	Aus allgemeinen Erträgen zu deckender Anteil am Durchschnittsaufwand (4)
<b>Allg. Verwaltung</b>	<b>479</b>	<b>369</b>	<b>77%</b>
<b>Öffentliche Sicherheit</b>	<b>376</b>	<b>162</b>	<b>43%</b>
- Rechtsaufsicht	96	16	17%
- Polizei	174	93	53%
<b>Bildung</b>	<b>1'098</b>	<b>893</b>	<b>81%</b>
- Volksschule, Kindergärten	922	797	86%
- Sonderschulen	99	65	66%
<b>Kultur und Freizeit</b>	<b>359</b>	<b>283</b>	<b>79%</b>
- Kulturförderung	166	136	82%
<b>Gesundheit</b>	<b>425</b>	<b>163</b>	<b>38%</b>
- Spitäler	196	75	38%
- Kranken- und Pflegeheime	149	35	23%
<b>Soziale Wohlfahrt</b>	<b>1'086</b>	<b>524</b>	<b>48%</b>
- Sozialversicherungen	277	178	64%
- Jugendschutz	121	95	79%
- Altersheime	136	12	9%
- Fürsorge	521	215	41%
<b>Verkehr</b>	<b>321</b>	<b>231</b>	<b>72%</b>
- Strassen	216	131	61%
- Regionalverkehr	102	98	96%
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>330</b>	<b>35</b>	<b>11%</b>
- Abwasserbeseitigung	117	-49 c)	-
- Abfallbeseitigung	134	38	28%
<b>Volkswirtschaft d)</b>	<b>39</b>	<b>-80 c)</b>	<b>-</b>
<b>Alle Funktionsbereiche (ohne Finanzen und Steuern)</b>	<b>4'514</b>	<b>2'579</b>	<b>57%</b>

- a) ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar
- b) 10 grösste Positionen des laufenden Aufwandes sowie 5 Positionen, die im Rahmen der vorliegenden Fragestellung von besonderem Interesse sind (vgl. Abb. A91-1)
- c) Negativwert: Erträge übersteigen laufenden Aufwand. Massgebend im Bereich Volkswirtschaft ist der Energiesektor.
- d) Land- und Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei, Tourismus, Industrie/Gewerbe/Handel, Energie

Quelle: Eidg. Finanzstatistik; Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

<sup>7</sup> vgl. methodische Hinweise in der Einleitung (Abb. A9-1)

**Wichtige Befunde zur Abbildung A92-1:**

- Nach Berücksichtigung zweckgebundener Erträge resultiert für die Gemeinden der Gross- und Mittelagglomerationen eine durchschnittliche Nettobelastung von 2'579 Franken pro Einwohner. Das heisst, dass vom Durchschnittsaufwand von 4'514 Franken pro Einwohner rund 57% aus allgemeinen Erträgen, vor allem aus Steuermitteln, gedeckt werden müssen. Vergleichsweise gering sind die Anteile der aus allgemeinen Mitteln zu deckenden Aufwendungen in den Funktionsbereichen Umwelt/Raumordnung (11%) und Gesundheit (38%), wo ein grosser Teil des Aufwandes durch Gebühren gedeckt wird.
- Die höchste Netto-Belastung pro Kopf resultiert für den Funktionsbereich Bildung mit knapp 900 Franken, gefolgt von der sozialen Wohlfahrt (524 Fr.) und der allgemeinen Verwaltung (369 Fr.).

## *Nettobelastungsunterschiede zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden nach Funktionen*

In der Abbildung A92-2 sind für die einzelnen Funktionen die indexierten Unterschiede zwischen den Umlandgemeinden (Index = 100) und den Kernstädten dargestellt:

**Abb. A92-2: Nettobelastung pro Einwohner und Funktionsbereich der Kernstädte im Vergleich zu den zugehörigen Umlandgemeinden 2002 (ohne Funktionsbereich Finanzen und Steuern)<sup>8</sup>**

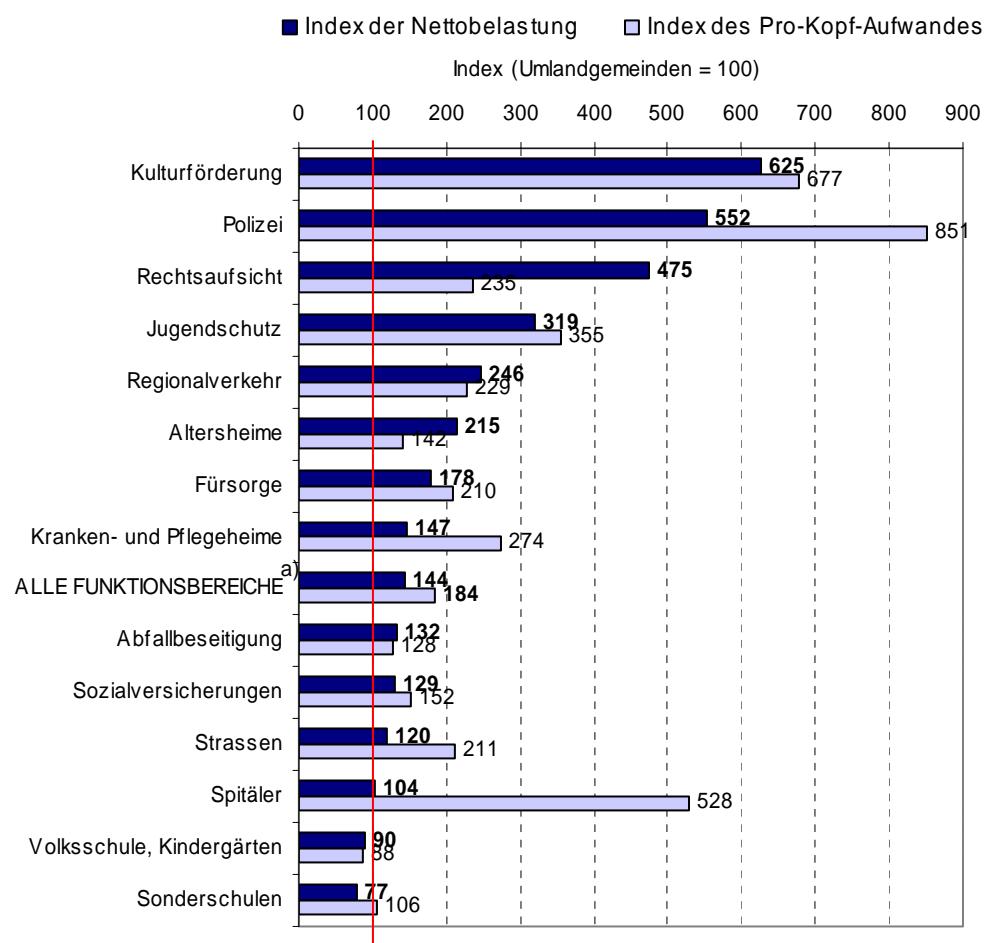
Agglomerationsabgrenzung 2000  <b>Funktionsbereich,</b> - ausgewählte Funktionen b)	Gross- und Mittelagglomerationen a)		Grossagglomerationen a)		Mittelagglomerationen	
	Umland- gemeinden Index	Kernstädte Index	Umland- gemeinden Index	Kernstädte Index	Umland- gemeinden Index	Kernstädte Index
<b>Allg. Verwaltung</b>	<b>100</b>	<b>117</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>100</b>	<b>134</b>
<b>Öffentliche Sicherheit</b>	<b>100</b>	<b>355</b>	<b>100</b>	<b>324</b>	<b>100</b>	<b>454</b>
- Rechtsaufsicht	100	475	100	197	100	1'218
- Polizei	100	552	100	542	100	602
<b>Bildung</b>	<b>100</b>	<b>91</b>	<b>100</b>	<b>88</b>	<b>100</b>	<b>94</b>
- Volksschule, Kindergärten	100	90	100	84	100	96
- Sonderschulen	100	77	100	75	100	89
<b>Kultur und Freizeit</b>	<b>100</b>	<b>363</b>	<b>100</b>	<b>379</b>	<b>100</b>	<b>361</b>
- Kulturförderung	100	625	100	709	100	517
<b>Gesundheit</b>	<b>100</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>143</b>	<b>100</b>	<b>142</b>
- Spitäler	100	104	100	105	100	108
- Kranken- und Pflegeheime	100	147	100	155	100	134
<b>Soziale Wohlfahrt</b>	<b>100</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>216</b>	<b>100</b>	<b>140</b>
- Sozialversicherungen	100	129	100	159	100	104
- Jugendschutz	100	319	100	342	100	311
- Altersheime	100	215	100	157	100	292
- Fürsorge	100	178	100	196	100	157
<b>Verkehr</b>	<b>100</b>	<b>165</b>	<b>100</b>	<b>166</b>	<b>100</b>	<b>164</b>
- Strassen	100	120	100	114	100	129
- Regionalverkehr	100	246	100	268	100	221
<b>Umwelt, Raumordnung</b>	<b>100</b>	<b>145</b>	<b>100</b>	<b>303</b>	<b>100</b>	<b>-73 d)</b>
- Abwasserbeseitigung c)	*	*	*	*	*	*
- Abfallbeseitigung	100	132	100	183	100	43
<b>Volkswirtschaft c)</b>	*	*	*	*	*	*
<b>Alle Funktionsbereiche (ohne Finanzen und Steuern)</b>	<b>100</b>	<b>144</b>	<b>100</b>	<b>152</b>	<b>100</b>	<b>136</b>

- a) ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar
- b) 10 grösste Positionen des laufenden Aufwandes sowie 5 Positionen, die im Rahmen der vorliegenden Fragestellung von besonderem Interesse sind (vgl. Abb. A91-1)
- c) Negativwert: Erträge übersteigen den laufenden Aufwand. Massgebend im Bereich Volkswirtschaft ist der Energiesektor.
- d) Die zweckgebundenen Erträge der Kernstädte der Mittelagglomerationen übersteigen im Funktionsbereich „Umwelt und Raumordnung“ den entsprechenden laufenden Aufwand (Nettoüberschuss von 19 Fr./Einwohner), während die zugehörigen Umlandgemeinden eine Nettobelastung von 26 Fr./Einwohner aufweisen.

Quelle: Eidg. Finanzstatistik; Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

<sup>8</sup> vgl. methodische Hinweise in der Einleitung (Abb. A9-1)

**Abb. A92-3: Nettobelastung und laufender Aufwand pro Einwohner der Kernstädte im Vergleich zu den zugehörigen Umlandgemeinden für ausgewählte Funktionen 2002**



a) ohne Finanzen und Steuern (vgl. methodische Hinweise in der Einleitung, Abb. A9-1)  
Quelle: Eidg. Finanzstatistik; Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

#### Wichtige Befunde zu den Abbildungen A92-2 und A92-3:

- Mit Ausnahme des Bildungsbereichs haben die Kernstädte der Gross- und Mittelagglomerationen für die meisten Aufgaben nicht nur höhere Aufwände, sondern – was finanzpolitisch entscheidend ist – auch höhere Nettobelastungen pro Einwohner zu tragen als die zugehörigen Umlandgemeinden.
- In den Grossagglomerationen sind die Unterschiede der Nettobelastung zwischen den Kernstädten und den zugehörigen Umlandgemeinden vor allem bei den Aufgabenbereichen Soziale Wohlfahrt (vgl. Fürsorge) und Umwelt/Raumordnung grösser als in den Mittelagglomerationen. Deutlich geringer als in den Mittelagglomerationen sind die Unterschiede hingegen bei der öffentlichen Sicherheit.

- Auffallend ist beim Vergleich mit dem laufenden Pro-Kopf-Aufwand (vgl. Abb. A92-3; alle Funktionsbereiche)<sup>9</sup>, dass nach Abzug der zweckgebundenen Erträge die Unterschiede der Pro-Kopf-Belastung zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden deutlich kleiner sind: Liegt der Pro-Kopf-Aufwand der Kernstädte im Mittel 84% über dem Durchschnittaufwand der untersuchten Umlandgemeinden, beträgt der entsprechende Unterschied nach Berücksichtigung der aufgabenspezifischen Erträge im Durchschnitt noch 44%. Dies bedeutet, dass die Kernstädte etwa die Hälfte ihres zusätzlichen Aufwandes pro Einwohner durch entsprechend grössere aufgabenspezifische Erträge decken können. Dies gelingt insbesondere bei den Funktionen Polizei, Spitäler, Kranken- und Pflegeheime sowie Strassen, wo die Nettobelastungsunterschiede zu den Umlandgemeinden bedeutend geringer sind als die entsprechenden Unterschiede des laufenden Pro-Kopf-Aufwandes.

### *Nettobelastung in den einzelnen Agglomerationen*

Abbildung A92-4 zeigt für die Kernstädte und Umlandgemeinden der einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen die mittlere Nettobelastung pro Einwohner für die Gesamtheit der Kernaufgaben (ohne Finanzen und Steuern). Dabei interessieren die Unterschiede zwischen der Kernstadt einer Agglomeration und den jeweils zugehörigen Umlandgemeinden. Zu beachten ist, dass die Absolutwerte wegen unterschiedlicher Aufgabenteilungsmodelle in den Kantonen nicht direkt vergleichbar sind. Während in den Kantonen Zürich und Bern die Gemeinden gegen 60% aller laufenden Ausgaben von Kanton und Gemeinden zu tragen haben, beläuft sich der entsprechende Anteil im Kanton Genf auf gerade mal 17% (vgl. dritte Spalte von links in Abb. A92-4).

---

<sup>9</sup> vgl. auch Kapitel A91, Abbildung A91-1

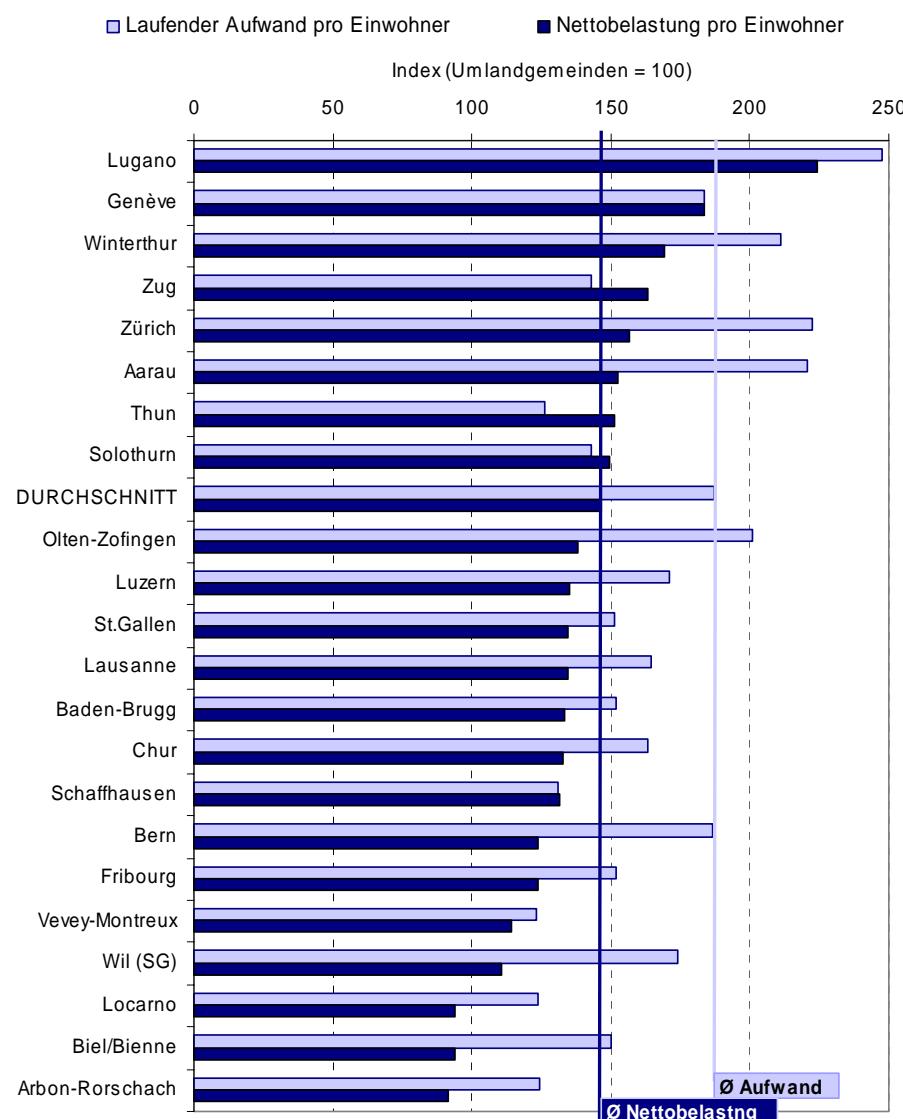
**Abb. A92-4: Unterschiede der Nettobelastung nach Kern- und Umlandgemeinde in den einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen 2002**

Agglomerationsabgrenzung 2000 Agglomeration	Ständige Wohnbe- völkerung 31.12.2002	Anteil des Gemeinde- aufwandes am Gesamt- aufwand von Gemeinden und Kanton	Nettobelastung (Aufwand - Ertrag) pro Einwohner a)			
			Umlandgemeinden		Kernstädte	
			Fr. b)	Index	Fr. b)	Index (Umland- gemeinden = 100)
Winterthur	124'498	57%	2'087	100	3'528	169
Zürich	1'075'230	57%	2'637	100	4'138	157
Bern	342'022	57%	1'764	100	2'189	124
Biel/Bienne	89'636	57%	1'629	100	1'530	94
Thun	90'239	57%	1'311	100	1'983	151
Luzern	197'058	49%	2'585	100	3'490	135
Zug	97'734	50%	2'476	100	4'039	163
Fribourg	92'084	36%	2'434	100	3'008	124
Olten-Zofingen	102'788	51%/41%	1'697	100	2'341	138
Solothurn	73'490	51%	2'007	100	3'004	150
Schaffhausen	62'057	42%	2'066	100	2'719	132
St.Gallen	145'091	50%	2'153	100	2'900	135
Wil (SG)	65'291	50%	2'154	100	2'382	111
Chur	65'739	47%	1'675	100	2'225	133
Aarau	80'406	41%	1'679	100	2'559	152
Baden-Brugg	108'259	41%	1'636	100	2'185	134
Arbon-Rorschach	56'657	44%/50%	2'063	100	1'888	91
Locarno	54'387	45%	1'986	100	1'871	94
Lugano	122'835	45%	1'983	100	4'441	224
Lausanne	302'052	43%	2'836	100	3'809	134
Vevey-Montreux	81'698	43%	2'825	100	3'220	114
Genève	478'474	17%	1'613	100	2'967	184
<b>Gross- und Mittelagglomerationen c)</b>	<b>4'038'477</b>	<b>45%</b>	<b>2'204</b>	<b>100</b>	<b>3'180</b>	<b>144</b>

- a) Aufwand der laufenden Rechnung, der durch nicht zweckgebundene Finanzmittel (Steuern, Vermögens- und Schuldenverwaltung, Finanzausgleich) zu tragen ist (ohne Funktionsbereiche Finanzen und Steuern; vgl. Einleitung Abb. A-1).
- b) Aufgrund der Datenlage und unterschiedlicher Aufgabenteilungsmodelle der Kantone sind die Absolutbeträge der einzelnen Agglomerationen nicht direkt vergleichbar
- c) ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar; inkl. Agglomerationen Neuchâtel und Sion

Quelle: Eidg. Finanzstatistik, Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

**Abb. A92-5: Unterschiede des Aufwandes sowie der Nettobelastung der Kernstädte im Vergleich zu den Umlandgemeinden der einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen 2002 a)**



Quelle: Eidg. Finanzstatistik, Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

a) ohne Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar. Agglomerationen Neuchâtel und Sion nicht einzeln dargestellt, da nicht signifikant.

#### **Wichtige Befunde zu den Abbildungen A92-4 und A92-5:**

- Die Kernstädte der Gross- und Mittelagglomerationen verzeichnen eine insgesamt um 44% höhere Nettobelastung pro Einwohner (3'180 Franken) als die zugehörigen Umlandgemeinden (2'204 Franken). Zwischen den erfassten Agglomerationen bestehen indessen bedeutende Unterschiede:
  - Besonders ausgeprägt ist der Unterschied in der Agglomerationen Lugano, wo die Kernstadt mehr als das Doppelte der Nettobelastung pro Einwohner im übrigen Agglomerationsgebiet zu tragen hat.

- Klar überdurchschnittliche Unterschiede zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden zeigen sich zudem in den Agglomerationen Genf, Winterthur, Zug und Zürich.
  - Atypisch präsentiert sich die Lage in den Kernstädten Arbon-Rorschach, Biel und Locarno: Ihre Nettobelastung pro Einwohner liegt leicht unter dem mittleren Pro-Kopf-Wert der jeweils zugehörigen Umlandgemeinden.
  - In den übrigen Gross- und Mittelagglomerationen variieren die Indexwerte der Kernstädte zwischen 111 (Wil SG) und 152 (Aarau).
- Die meisten Kernstädte können einen grösseren Teil ihres laufenden Aufwandes durch zweckgebundene Erträge decken als die zugehörigen Umlandgemeinden. Dies zeigt sich darin, dass der Indexwert der Nettobelastung in Abb. A92-5 kleiner ist als der Indexwert des Laufenden Aufwandes. Besonders ausgeprägt gilt dies für die Agglomerationen Zürich, Aarau, Olten-Zofingen, Bern und Wil (SG). Das Gegenteil ist für die Agglomerationen Zug, Thun und Solothurn zu konstatieren: Der Indexwert der Nettobelastung liegt höher als der Indexwert des laufenden Aufwandes pro Einwohner.
  - Zwischen der Nettobelastungsdifferenz zwischen Kerngemeinde und zugehörigen Umlandgemeinden einerseits und der Grösse der jeweiligen Agglomeration oder Kerngemeinde andererseits besteht kein sichtbarer kausaler Zusammenhang.

### A93 Pro-Kopf-Steuererträge und Steuerbelastung in Kernstädten und Umlandgemeinden

#### *Steuererträge*

Angesichts der vergleichsweise hohen Nettobelastung pro Einwohner in den Kernstädten ist zu vermuten, dass auch die Pro-Kopf-Steuererträge in den Kernstädten überdurchschnittlich sind. Darüber geben die folgenden zwei Abbildungen Aufschluss:

**Abb. A93-1: Pro-Kopf-Steuererträge nach Kerngemeinde und zugehörigen Umlandgemeinden in den Gross- und Mittelagglomerationen 2002<sup>a)</sup>**

	Umlandgemeinden		Kernstädte		Insgesamt
	Fr. /Einw.	Index	Fr. / Einw.	Index	Fr./ Einw.
Grossagglomerationen <sup>b)</sup> <sup>c)</sup>	3'102	100	5'067	163	3'817
Mittelagglomerationen <sup>b)</sup>	2'629	100	3'492	133	2'983
<b>Alle Gross- und Mittelagglomerationen<sup>c)</sup></b>	<b>2'900</b>	<b>100</b>	<b>4'318</b>	<b>149</b>	<b>3'446</b>

a) Einkommens- und Vermögenssteuern, Ertrags- und Kapitalsteuern sowie übrige Steuern (Grundsteuern, Vermögensgewinn- und verkehrssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Besitz- und Aufwandsteuern)

b) Grossagglomeration: >250'000 Einwohner; Mittelagglomeration: 50'000 bis 250'000 Einwohner

c) ohne Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung; Bearbeitung BHP - Hanser und Partner AG

**Abb. A93-2: Pro-Kopf-Steuererträge nach Kerngemeinde und zugehörigen Umlandgemeinden nach Steuerart 2002<sup>a)</sup>**

	Umlandgemeinden		Kernstädte		Agglomerationen insgesamt
	Fr. /Einw.	Index	Fr. / Einw.	Index	Fr./ Einw.
Einkommens- und Vermögenssteuern	2'511	100	2'903	116	2'662
Ertrags- und Kapitalsteuern	155	100	1'114	718	524
übrige Steuern b)	234	100	301	129	260
<b>Steuererträge insgesamt</b>	<b>2'900</b>	<b>100</b>	<b>4'318</b>	<b>149</b>	<b>3'446</b>

a) ohne Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar

b) Grundsteuern, Vermögensgewinn- und -verkehrssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Besitz- und Aufwandsteuern

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung; Bearbeitung BHP - Hanser und Partner AG

#### **Wichtige Befunde zu den Abbildungen A93-1 und A93-2:**

- In den erfassten Gross- und Mittelagglomerationen entfallen auf einen Einwohner im Durchschnitt 3'446 Franken Gemeinde-, Kantons- und Kirchensteuern (Stand 2002, vgl. Abb. A93-1). Die durchschnittliche Steuerleistung (alle Steuererträge) pro Bewohner liegt in den Grossagglomerationen (exkl. Basel) bei 3'817 Franken. Dies ist deutlich mehr als in den Mittelagglomerationen (2'983 Fr.).
- Die Kernstädte sind als Zentren mit überproportional hohen Pro-Kopf-Kosten konfrontiert (vgl. Kap. A91 und A92). Gleichzeitig sind aber auch die Steuereinkünfte pro Einwohner in den Kernstädten höher:
  - Der Steuerertrag beträgt in den Kernstädten der Gross- und Mittelagglomerationen im Durchschnitt 4'318 Franken pro Einwohner bzw. 49% mehr als in den zugehörigen Umlandgemeinden (2'900 Fr.).
  - In der Gruppe der Grossagglomerationen (exkl. Basel) ist der beobachtete Unterschied fast doppelt so gross (+63%) wie in den Mittelagglomerationen (+33%).
- Die Abbildung A93-2 zeigt, dass die Unterschiede der Gesamtsteuer-Kopf-Quote (exkl. Bundessteuern) zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden in erster Linie auf die Besteuerung der juristischen Personen und erst in zweiter Linie auf unterschiedliche Pro-Kopf-Steuererträge der natürlichen Personen zurückzuführen sind:<sup>10</sup>
  - Die Besteuerung der juristischen Personen bringt den Kernstädten der Gross- und Mittelagglomerationen einen sechsmal grösseren Pro-Kopf-Steuerertrag ein (Fr. 1'114) als den Umlandgemeinden (Fr. 155).
  - Die mittlere Pro-Kopf-Quote der Einkommens- und Vermögensbesteuerung natürlicher Personen liegt in den Kernstädten um 16% höher als in der Gruppe der zugehörigen Umlandgemeinden.

<sup>10</sup> Einschränkend ist festzuhalten, dass die Steuererträge juristischer Personen bedeutend grösseren jährlichen Schwankungen unterliegen als die Steuererträge natürlicher Personen

- Auch bei den übrigen Steuern (Grundsteuern, Vermögensgewinn- und verkehrssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern etc.) fallen die Erträge pro Einwohner in den Kernstädten im Durchschnitt fast 30% höher aus.

### **Steuerbelastung**

Worauf sind die höheren Pro-Kopf-Erträge der Kernstädte aus der Besteuerung natürlicher Personen zurückzuführen? Werden Haushalte mit Wohnsitz in den Kernstädten im Durchschnitt steuerlich stärker belastet als Haushalte in den Umlandgemeinden? Oder ist es primär die höhere Steuerkraft pro steuerpflichtige Person, die den Unterschied ausmacht? Auskunft darüber gibt folgende Abbildung, die als exemplarisch zu betrachten ist:

**Abb. A93-3: Steuerbelastungsunterschiede zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden nach Größenklasse der Agglomeration<sup>a) b)</sup>**

AGGLOMERATIONS-ABGRENZUNG 2000	Mittlere Steuerbelastung verheirateter Alleinverdiener mit 2 Kindern bei einem Bruttoarbeitseinkommen von ...									
	60'000 Fr					100'000 Fr				
	Umland-gemeinden		Kernstädte		ins-gesamt	Umland-gemeinden		Kernstädte		ins-gesamt
	in %	Index	in %	Index	in %	in %	Index	in %	Index	in %
Grossagglomerationen <sup>c)</sup>	3.3	100	3.7	112	3.4	7.6	100	8.7	114	8.0
Mittelagglomerationen <sup>c)</sup>	4.0	100	4.3	106	4.1	8.3	100	8.6	104	8.4
Kleinagglomerationen <sup>c)</sup>	3.8	100	4.5	116	4.2	7.9	100	8.8	111	8.4
<b>Agglomerationen</b>	<b>3.6</b>	<b>100</b>	<b>4.0</b>	<b>113</b>	<b>3.7</b>	<b>7.8</b>	<b>100</b>	<b>8.7</b>	<b>110</b>	<b>8.2</b>
Ländlicher Raum	-	-	-	-	4.7	-	-	-	-	9.5
<b>Schweiz</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3.9</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8.4</b>

a) Gemeinde-, Kantons- und Kirchensteuern (exkl. Bundessteuer)

b) Anteil der berücksichtigten Gemeinden an der gesamten Gemeindezahl: Grossagglomerationen: 94%; Mittel- und Kleinagglomerationen: je 78%; Ländlicher Raum: 79%

c) Grossagglomeration: >250'000 Einwohner; Mittelagglomeration: 50'000 bis 250'000 Einwohner; Kleinagglomeration: 20'000 bis 50'000 Einwohner

Quelle: Eidg. Steuerverwaltung; Bearbeitung BHP – Hanser und Partner AG

### **Wichtige Befunde zur Abbildung A93-3:**

- Die Bruttoarbeitseinkommen natürlicher Personen werden in den Kernstädten im Durchschnitt steuerlich stärker belastet als in den Umlandgemeinden:
  - Im Mittel aller Agglomerationen liegt die Steuerbelastung in den Kernstädten in den betrachteten Einkommensklassen 13% bzw. 10% höher als im übrigen Agglomerationsraum.
  - Die Steuerbelastungsunterschiede zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden sind in den Mittelagglomerationen insgesamt am geringsten (4% bzw. 6%). In den Gross- und Kleinagglomerationen betragen sie in den untersuchten Einkommensklassen durchschnittlich zwischen 11% und 16%.

- Die mittlere steuerliche Belastung natürlicher Personen ist im Durchschnitt aller Agglomerationen niedriger als im ländlichen Raum. Dies gilt sowohl bei einem Bruttoarbeitseinkommen von 60'000 Franken als auch bei einem Einkommen von 100'000 Franken.

### *Nettobelastung und Steuererträge nach Agglomeration*

Abbildung A93-4 weist für die Kernstädte der einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen die durchschnittliche Nettobelastung pro Einwohner und den mittleren Pro-Kopf-Steuerertrag aus. Zudem werden anhand einer Indexzahl die Unterschiede zwischen den Kernstädten und den jeweils zugehörigen Umlandgemeinden dargestellt:

**Abb. A93-4: Pro-Kopf-Steuererträge und Nettobelastung pro Einwohner der Kernstädte der Gross- und Mittelagglomerationen 2002**

AGGLOMERATIONSABGRENZUNG 2000	Nettobelastung (Aufwand minus Ertrag) pro Einwohner a)		Mittlerer Steuerertrag pro Einwohner b)	
	Kernstadt in Fr.	Index (100 = Ø Umlandgemeinden)	Kernstadt in Fr.	Index (100 = Ø Umlandgemeinden)
Winterthur	3'528	169	2'982	121
Zürich	4'138	157	6'785	186
Bern	2'189	124	2'967	134
Biel/Bienne	1'530	94	2'371	99
Thun	1'983	151	2'124	111
Luzern	3'490	135	4'833	153
Zug	4'039	163	5'742	219
Fribourg	3'008	124	3'355	115
Olten-Zofingen	2'341	138	3'601	168
Solothurn	3'004	150	3'755	140
Schaffhausen	2'719	132	2'960	118
St.Gallen	2'900	135	3'121	113
Wil (SG)	2'382	111	3'211	110
Chur	2'225	133	3'139	122
Aarau	2'559	152	3'511	167
Baden-Brugg	2'185	134	3'357	148
Arbon-Rorschach	1'888	91	2'463	105
Locarno	1'871	94	2'403	92
Lugano	4'441	224	6'657	240
Lausanne	3'809	134	3'726	117
Vevey-Montreux	3'220	114	4'177	127
Genève	2'967	184	4'084	172
<b>Gross- und Mittelagglomerationen c)</b>	<b>3'180</b>	<b>144</b>	<b>4'318</b>	<b>149</b>

- Aufwand der laufenden Rechnung, der durch nicht zweckgebundene Finanzmittel (Steuern, Vermögens- und Schuldenverwaltung, Finanzausgleich) zu tragen ist (d.h. ohne Funktionsbereiche Finanzen und Steuern)
- Einkommens- und Vermögenssteuern, Ertrags- und Kapitalsteuern sowie übrige Steuern (Grundsteuern, Vermögensgewinn- und -verkehrssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Besitz- und Aufwandsteuern)
- ohne Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar; inkl. Sion und Neuchâtel

Quelle: Eidg. Finanzverwaltung, Eidg. Steuerverwaltung; Berechnungen BHP Hanser und Partner

**Wichtige Befunde zur Abbildung A93-4:**

- Die grössten Unterschiede der Pro-Kopf-Steuererträge zwischen Kernstadt und Umlandgemeinden bestehen in den Agglomerationen Lugano (Index Kernstadt: 240) und Zug (219). Es folgen Zürich (186), Genf (172), Olten-Zofingen (168) sowie Aarau (167).
- Es scheint ein gewisser kausaler Zusammenhang zwischen den Unterschieden der Nettobelastung pro Einwohner und den Unterschieden der Pro-Kopf-Steuererträge zu bestehen:<sup>11</sup> Kernstädte mit bedeutend höherer Nettobelastung pro Bewohner als in den Umlandgemeinden verzeichnen häufig auch deutlich höhere Steuererträge pro Einwohner als in der übrigen Agglomeration (z.B. Lugano, Zug, Zürich, Genf, Aarau).

Eine übergreifende Interpretation der Vergleiche führt zu folgender Erkenntnis:

- Die Kernstädte haben in der Regel markant höhere **Pro-Kopf-Aufwendungen** zu tragen als die Umlandgemeinden (im Durchschnitt +84%, vgl. Kap. A91-1).
- Nach Berücksichtigung der zweckgebundenen Erträge, welche den Gemeinden im Rahmen ihrer spezifischen Aufgaben von Dritten zufliessen, vermindert sich der Gesamtunterschied der **Nettobelastung** zwischen Kern- und Umlandgemeinden auf 44% (vgl. Abb. A92-2).
- Um ihre höhere Nettobelastung auszugleichen, sind die Kernstädte deshalb unter anderem auf höhere **Steuereinnahmen** angewiesen. Einen wesentlichen Beitrag leisten dabei überproportionale Pro-Kopf-Erträge aus der Besteuerung juristischer Personen (Ertrags- und Kapitalsteuern). Höher ist auch die mittlere **Steuerbelastung natürlicher Personen**: Diese beträgt in den Kernstädten in den betrachteten Einkommensklassen im Durchschnitt 10% bzw. 13% mehr als in den Umlandgemeinden (vgl. Abb. A93-3). Erleichternd kommt hinzu, dass den Kernstädten in anderen Steuerbereichen (Grundsteuern, Vermögensgewinn- und -verkehrssteuern, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Besitz- und Aufwandsteuern) per Saldo überproportionale Erträge pro Einwohner zufliessen (+29%; vgl. Abb. A93-2).

<sup>11</sup> Der Korrelationskoeffizient beträgt 0.8.

## Anhang

### Datenbasis

Die Analysen zu den Belastungs- und Ertragsunterschieden zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden basieren auf einer Spezialauswertung der Eidg. Finanzstatistik zu den Rechnungen 2002 der erfassten Gemeinden in 24 von 25 Gross- und Mittelaggloerationen der Schweiz.<sup>12</sup> Mit der bestehenden Datenbank konnten 473 von insgesamt 689 Umlandgemeinden (69%) sowie 89% aller Einwohner in den Umlandgemeinden der Gross- und Mittelaggloerationen berücksichtigt werden. Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Zahl der in den einzelnen Gross- und Mittelaggloerationen erfassten Gemeinden und Einwohner:

Agglomerations-abgrenzung 2000	Einwohnerzahl Umland-gemeinden 2002	Anzahl Umland-gemeinden Stand 2002	von der Eidg. Finanz-verwaltung erhobene Umlandgemeinden		berücksichtigte Einwohnerzahl in den Umlandgemeinden	
			Anzahl 2002	in %	Anzahl 2002	in %
Winterthur	34'346	11	10	91%	32'629	95%
Zürich	732'712	131	110	84%	700'655	96%
Bern	219'315	42	42	100%	219'315	100%
Biel/Bienne	40'308	20	20	100%	40'308	100%
Thun	49'642	9	9	100%	49'642	100%
Luzern	139'665	16	16	100%	139'665	100%
Zug	74'447	9	9	100%	74'447	100%
Fribourg	59'535	37	16	43%	42'946	72%
Olten-Zofingen	76'551	23	13	57%	60'308	79%
Solothurn	58'294	23	11	48%	45'782	79%
Basel	317'533	73	60	82%	295'538	93%
Schaffhausen	28'293	12	12	100%	28'293	100%
St.Gallen	74'599	10	10	100%	74'599	100%
Wil (SG)	48'607	10	8	80%	42'830	88%
Chur	33'828	14	12	86%	30'539	90%
Aarau	65'166	18	11	61%	53'642	82%
Baden-Brugg	82'729	21	11	52%	59'735	72%
Arbon-Rorschach	34'905	9	9	100%	34'905	100%
Locarno	40'067	23	14	61%	31'039	77%
Lugano	96'790	68	51	75%	81'862	85%
Lausanne	185'720	69	19	28%	134'426	72%
Vevey-Montreux	43'350	15	8	53%	32'159	74%
Sion	26'130	10	2	20%	12'102	46%
Neuchâtel	45'295	16	4	25%	19'993	44%
Genève	300'939	73	46	63%	273'055	91%
<b>Total</b>	<b>2'591'233</b>	<b>689</b>	<b>473</b>	<b>69%</b>	<b>2'314'876</b>	<b>89%</b>

Quelle: Eidg. Finanzstatistik, Bearbeitung BHP Hanser und Partner AG

Damit die Ergebnisse einer Agglomeration als repräsentativ angesehen werden können, werden folgende Schwellenwerte festgelegt: Anteil der erhobenen Umlandgemeindenanzahl mindestens 25% und Anteil der erfassten Einwohnerzahl mindestens 50%. Mit Ausnahme der Agglomerationen Sion und Neuchâtel können damit die jeweiligen Ergebnisse für die einzelnen Agglomerationen als signifikant angesehen werden.

<sup>12</sup> ohne Basel, für welche keine vergleichbare Daten vorhanden sind.

## Methodisches Vorgehen zur Analyse der Zentrumslasten

Mit Blick auf eine möglichst realitätsnahe Darstellung des Phänomens der Zentrumslasten interessieren grundsätzlich die gesamten jährlichen Aufwendungen pro Einwohner, welche der öffentlichen Hand bzw. den Gemeinden im jeweiligen Teilgebiet für Infrastruktur- und Dienstleistungen erwachsen. Zudem ist von Interesse, wie viel die Gemeinden nach Abzug von aufgabenspezifischen Erträgen aus nicht zweckgebundenen Finanzmitteln (Steuern, Zinserträge, Beiträge aus dem Finanzausgleich) zu decken haben.

Bei der Auswertung der kommunalen Finanzdaten der Eidgenössischen Finanzverwaltung stellen sich jedoch verschiedene methodische Herausforderungen. Das von BHP – Hanser und Partner AG in Absprache mit der Eidg. Finanzverwaltung und mit dem Bundesamt für Raumentwicklung entwickelte Vorgehen gewährleistet fachlich fundierte Aussagen im Rahmen des datentechnisch Möglichen. Bei der Interpretation der vorliegenden Ergebnisse sind folgende Punkte zu beachten:

- Da die Investitionen grossen jährlichen Schwankungen unterliegen, die Analyse einer mehrjährigen Periode den Rahmen der Untersuchung jedoch sprengen würde, werden die Investitionen aus der Untersuchung ausgeklammert. Der laufende Aufwand weist wesentlich geringere jährliche Schwankungen auf, so dass auch die Angaben für ein Jahr hohe Aussagekraft haben. Zur Darstellung der Belastungsunterschiede zwischen Kernstädten und Umlandgemeinden wird deshalb der **Laufende Aufwand des Jahres 2002** herangezogen.
- Mit Ausnahme der Position Finanzen und Steuern werden für die Darstellung der Belastungsunterschiede **sämtliche Funktionen** einbezogen (vgl. einleitende Bemerkungen im Haupttext).
- Zur Ermittlung möglichst aussagekräftiger Vergleichswerte werden **allfällige Zahlungen zwischen verschiedenen Gemeinden ausgeklammert**. Damit lassen sich Doppelzählungen vermeiden.
- Nicht berücksichtigt werden ferner „**fiktive**“ **Zahlstellen** (z.B. Spitäler, Kranken- und Pflegeheime), welche sich nicht einzelnen Zahlgemeinden zuordnen lassen.
- Da gemäss den Erfahrungen von Fachleuten nicht von einer absolut einheitlichen Kontierungspraxis der Kantone und Gemeinden ausgegangen werden kann,<sup>13</sup> sind **interkommunale und -kantonale Vergleiche auf Stufe Funktionen in jedem Fall mit der nötigen Sorgfalt zu interpretieren**.
- Wegen der unterschiedlichen **kantonsspezifischen Aufgabenteilung** zwischen Kanton und Gemeinden ist die Aussagekraft absoluter Frankenbeträge stark eingeschränkt. Zum Vergleich der Belastungsunterschiede zwischen Kerngemeinde und Umlandgemeinden in den einzelnen Agglomerationen werden deshalb die Werte **indexiert**, wodurch die relativen Belastungsunterschiede abgebildet werden.
- Die Agglomeration Basel, für deren Kerngemeinde (Basel) eine Einheitsrechnung für Kanton und Gemeinde zusammen besteht, wird mangels Vergleichbarkeit aus der Analyse ausgeklammert.

---

<sup>13</sup> Zum Beispiel werden in verschiedenen Gemeinden für dieselbe öffentliche Anlage (Hallen- oder Schwimmbäder) unterschiedliche Konti (Schulanlagen oder Freizeit/Sport) geführt. Auch bei der Zuweisung der Gemeinkosten (z.B. für Informatikdienst, Führungsaufgaben) zu den einzelnen Konti besteht eine uneinheitliche Praxis.