



SCHLUSSBERICHT – 23.05.2017

Zentrumslasten der Städte

Städtebericht der Stadt Kloten

Im Auftrag der Stadt Kloten und der Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Zentrumslasten der Städte
Untertitel: Städtebericht der Stadt Kloten
Auftraggeber: Stadt Kloten und Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)
Ort: Bern
Datum: 23.05.2017

Begleitung Stadt Kloten

Markus Dolder (Bereichsleiter Finanzen + Logistik)
Fredi Streule (Leiter Finanzverwaltung)

Begleitgruppe KSFD

Karin Christen (KSFD)
Emmanuel Bourquin (Stadt Lausanne)
Alex Brühwiler (Stadt Gossau)
Ursula Eiholzer (Stadt Luzern)
Thomas Kuoni (Stadt Zürich)

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Matthias Setz
Ramin Mohagheghi
Claudia Peter

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	2
1	Einleitung: Kontext und Ziel	3
1.1	Ausgangslage.....	3
1.2	Ziel und Vorgehensweise.....	3
2	Räumliche Abgrenzungen.....	5
3	Methodik und Vorgehen	7
4	Ergebnisse	9
4.1	Gesamtergebnis.....	9
4.2	Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel	12
4.3	Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen	14
4.3.1	Standortvorteile	14
4.3.2	Zentrumsnutzen – Nutzen aus den Umlandgemeinden (reziproker Effekt).....	16
5	Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen	19
5.1	Finanz- und Lastenausgleichssystem	19
5.2	Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten	20
	Bibliographie	22

1 Einleitung: Kontext und Ziel

1.1 Ausgangslage

Die Städte stehen generell und besonders im Zuge der Unternehmenssteuerreform III vor grossen finanziellen Herausforderungen: Steigende Lasten und erodierende Erträge zeichnen sich ab. In dieser Situation sind fundierte Argumente wichtig, beispielsweise in den Diskussionen um die nationalen und kantonalen Finanz- und Lastenausgleichs-Systeme und die Verteilung der Aufgaben und deren Finanzierung zwischen Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden.

Ein wichtiger Aspekt sind die Zentrumslasten: Verschiedene Studien zeigen, dass die Städte weiterhin bedeutende ungedeckte Zentrumslasten tragen. Jedoch gibt es in vielen Städten keine Studien zur Höhe der Zentrumslasten, oder diese sind nicht aktuell - und selbst wenn Studien existieren, sind sie methodisch oft nicht vergleichbar.

Definitionen

- **Zentrumslasten** sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzer/innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z.B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei Zentrumslasten handelt es sich um «Spillovers», d.h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme.
- **Sonderlasten** der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte).

Hinweis: Im Methodenbericht wird die Theorie der Zentrumslasten im Detail behandelt.¹

1.2 Ziel und Vorgehensweise

Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD) hat Ecoplan beauftragt, eine Studie zu erstellen, die aufzeigt, wie gross die Zentrumslasten ausgewählter Städte sind. Neben einem Kurzbericht pro Stadt erstellt Ecoplan auf Basis der erhobenen Zentrumslasten eine Synthese zuhanden der KSFD.

Im vorliegenden Projekt wurden mit beschränktem Aufwand fundierte und methodisch vergleichbare Schätzungen zu den Zentrumslasten der teilnehmenden Städte erstellt. Durch den Synthesebericht zuhanden der KSFD werden der Vergleich, die Einordnung und auch die

¹ Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht, Anhang A.

Kommunikation erleichtert. Damit wird die Diskussion um eine bessere Abgeltung der Zentrumsleistungen auf eine verbesserte Grundlage gestellt.

Die KSFD finanzierte als Basis für die Studie die Erarbeitung einer Methodik für ein «Rapid Assessment» der Zentrumslasten der teilnehmenden Städte sowie die Synthese der Ergebnisse.

Die teilnehmenden Städte haben in Zusammenarbeit mit Ecoplan die wichtigsten Ausgabenposten und die Anteile der Nutzniessenden (Ortsansässige versus Übrige) zusammengestellt, basierend auf vorhandenen oder fundiert geschätzten Daten. Hierbei beteiligten sich die Städte mit ihrem Fachwissen und einem finanziellen Beitrag. Für jede teilnehmende Stadt wurde durch Ecoplan ein Kurzbericht zu den erhobenen Zentrumslasten erstellt. Zudem fließen die Resultate der einzelnen Städteberichte in den Synthesebericht zuhanden der KSFD ein.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um den **Kurzbericht** zuhanden der Stadt Kloten. Dieser Städtebericht bietet im Vergleich zum Synthesebericht eine detailliertere Übersicht zu den einzelnen Zentrumsleistungen und -lasten der Stadt Kloten. Für Vergleiche zu den anderen teilnehmenden Städten der KSFD-Studie wird auf den **Synthesebericht** verwiesen.

Die Datengrundlagen für die Zentrumslasten der Stadt Kloten wurden in einem separaten **Anhang**² zusammengestellt. Die Methodik, wie sie für alle Städte angewendet wurde, ist in einem separaten **Methodenbericht**³ ausführlicher dargestellt.

² Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Städtebericht der Stadt Kloten: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

³ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

2 Räumliche Abgrenzungen

Für diese Studie wurde in Absprache mit der Stadt Kloten folgende räumliche Abgrenzung gewählt:

- Stadt Kloten
- Rest des Kantons Zürich
- Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)

Zur Veranschaulichung dieser räumlichen Abgrenzungen dienen die folgende Karte (Abbildung 2-1) sowie die anschliessende tabellarische Übersicht wichtiger Kennzahlen (Abbildung 2-2).

Abbildung 2-1: Räumliche Abgrenzung für diese Studie

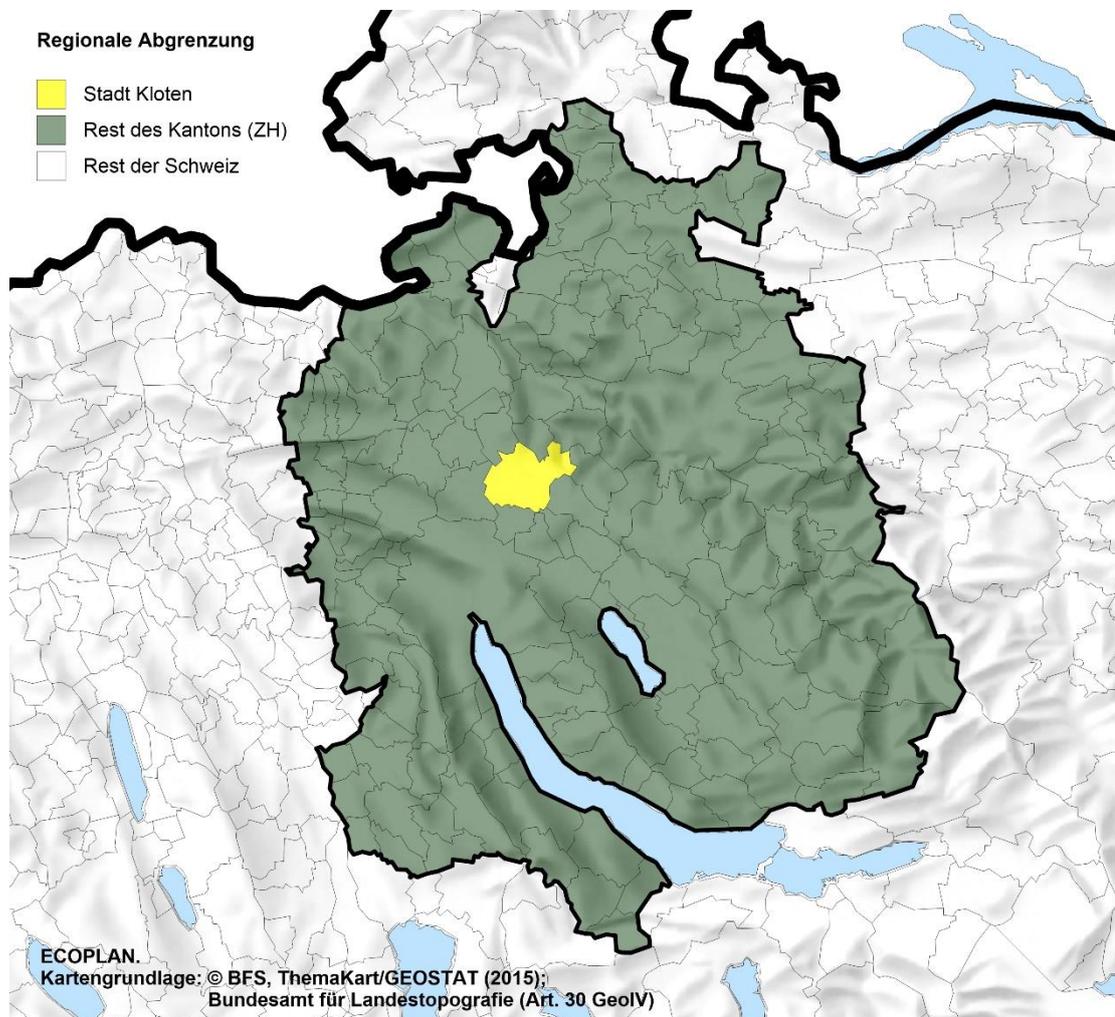


Abbildung 2-2: Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
Stadt Kloten	1	18'452	29'848		
Rest des Kantons Zürich	168	1'447'972	750'251	20'651	5'313
Rest der Schweiz	2'155	6'860'702	3'185'637	5'878	452
Total	2'324	8'327'126	3'965'736	26'529	5'765

Quellen: Gemeinden: BFS, STATPOP (2015), Gemeindestand
 Bevölkerung: BFS, STATPOP (2015), Ständige Wohnbevölkerung
 Vollzeitäquivalente: BFS, STATENT (2014), VZÄ
 Pendler: BFS, Pendlermatrix (2011), Registerverknüpfung auf Basis STATPOP, AHV-Register, STATENT

Die Stadt Kloten gehört gemäss der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS⁴ zur Agglomeration Zürich, welche insgesamt 150 Gemeinden umfasst. Im vorliegenden Bericht wurden die übrigen Agglomerationsgemeinden nicht gesondert betrachtet, sondern es wurden alle übrigen Gemeinden des Kantons Zürich (ohne Kloten) gesamthaft als «Rest des Kantons Zürich» betrachtet.

Auffallend ist, dass Kloten deutlich mehr Arbeitsplätze aufweist als Einwohner/innen, was sich insbesondere in der hohen Zahl von Zupendlern ausdrückt.

Lesehilfe zu Abbildung 2-2 (nach Spalten):

- **Gemeinden:** Anzahl Gemeinden, welche die jeweilige Gebietseinheit umfasst.
- **Bevölkerung:** Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- **Vollzeitäquivalente:** Der Kanton Zürich weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 780'099 Stellen auf, davon 29'848 in der Stadt Kloten.
- **Zupendler in die Stadt:** Insgesamt verzeichnet die Stadt Kloten 26'529 Zupendler, davon kommen 20'651 aus anderen Gemeinden des Kantons Zürich (Rest des Kantons Zürich).
- **Wegpendler aus der Stadt:** Insgesamt gehen 5'765 Einwohner der Stadt Kloten einer Arbeit ausserhalb ihrer Wohngemeinde nach, davon 452 ausserhalb des Kantons Zürich (Rest der Schweiz).

⁴ Vgl. BFS (2016), Die Raumgliederung der Schweiz 2016, online im Internet:
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/analyseregionen.html>

3 Methodik und Vorgehen

Bei der Ermittlung der Zentrumslasten wird ein klar strukturiertes und einheitliches Vorgehen gewählt. Im Methodenbericht⁵ wird die Vorgehensweise im Detail dargelegt. Vereinfacht zusammengefasst wurden die Zentrumslasten in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. Relevante Leistungen: Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt.
2. Verrechenbare Nettokosten: Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung 2015 ermittelt. Dabei werden Querschnitts- und Overheadkosten berücksichtigt.
3. Kostenverteilungsschlüssel: Die Kosten werden aufgrund der Nutzung der Zentrumsleistungen verteilt, und diese Kostenverteilungsschlüssel stützen sich auf Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten, Bevölkerungsanteile, Pendlerstatistiken usw.
4. Erträge: Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt allenfalls vom Bund, Kantonen und den Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält.
5. Weitere Angaben zu Datenlücken, Trends und Kostenentwicklung

Die Datenerhebung (Vorgehensschritte 1 bis 5) wurde von der städtischen Finanzverwaltung koordiniert. Ecoplan begleitete diese Arbeiten und leistet fachliche Unterstützung. Ecoplan nahm nebst der eigentlichen Berechnung der Zentrumslasten auch eine kritische Prüfung der erhobenen Daten vor.

Die Zentrumslasten und insbesondere die Nutzeranteile wurden generell grob abgeschätzt und stellen eine Annäherung im Sinne einer eher konservativen Schätzung dar. Falls Verhandlungen über konkrete Abgeltungen aufgenommen würden, müssten die Schätzungen insbesondere bei den betragsmässig bedeutenden Zentrumsleistungen allenfalls vertieft und aktualisiert werden.

Neben Zentrumslasten sind auch **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.), und **Zentrumsnutzen** bzw. reziproke Effekte (Gegenrechnung: Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Kloten) zu berücksichtigen. Analog zu den Zentrumslastenstudien im Kanton Bern, St. Gallen, Schaffhausen und Genf⁶ werden diese Standortvorteile und Zentrumsnutzen **pauschal** mit einem Anteil an den Zentrumslasten berücksichtigt.

⁵ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

⁶ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen; KPG (2005), Zentrumslasten/-nutzen; Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen; Universität Zürich / Infrac (2004), Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen; Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

Die **Nettozentrumslasten** der Stadt Kloten, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste.

4 Ergebnisse

4.1 Gesamtergebnis

Gemäss den Berechnungen ergeben sich für die Stadt Kloten Zentrumslasten von 7.8 Mio. CHF.⁷ Nach Abzug der grob geschätzten Standortvorteile und der Zentrumsnutzen» («Gegenrechnung», d.h. der Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten von städtischen Nutzniessenden) verbleiben Nettozentrumslasten von insgesamt 5.6 Mio. CHF. Jede/r Stadtbewohner/in bezahlt somit über die kommunalen Steuern im Durchschnitt netto 306 CHF pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren.

Am stärksten ins Gewicht fallen dabei mit 4 Mio. CHF an nicht abgegoltenen Zentrumslasten die Strassennutzung (Bereich Privater Verkehr) sowie der Bereich Sport und Freizeit mit 2.7 Mio. CHF.

Die folgende Abbildung 4-1 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen, und in der Abbildung 4-2 sind die wichtigsten Informationen zusätzlich grafisch dargestellt. Zur Erläuterung der Tabelle (Abbildung 4-1:)

- Im Sachbereich Sport und Freizeit fallen total 2.7 Mio. CHF Zentrumslasten an. Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden bereits berücksichtigt. Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken und -schätzungen ermittelt und den verschiedenen Teilgebieten zugeordnet. Beispielsweise verursachen die übrigen Gemeinden des Kantons Zürich (Rest des Kantons Zürich) nicht abgeglichene Zentrumslasten im Sachbereich Sport und Freizeit von 2.1 Mio. CHF.
- Zur Information wurde auch der Kostenanteil der Stadt aufgeführt. Dabei werden nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen aufgeführt, die für die Zentrumslasten relevant sind, also z.B. nicht die gesamten Sport- und Freizeitausgaben.⁸
- Das Total der Zentrumslasten errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich.
- In den beiden darauffolgenden Zeilen werden zwei **Abzüge** vorgenommen:
 - **Standortvorteile**, die die Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion geniesst (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.)
 - **Zentrumsnutzen, d.h.** die reziproken Effekte (sog. Gegenrechnung), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der Stadt Kloten)
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten**, die zudem pro Kopf ausgewiesen werden (pro Kopf der Stadtbevölkerung in der ersten Zahlenspalte, pro Kopf der jeweiligen Umlandbevölkerung in den übrigen Spalten).

⁷ Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gemeinden und des Kantons bereits berücksichtigt.

⁸ Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Abbildung 4-1: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Kloten 2015, in 1'000 CHF

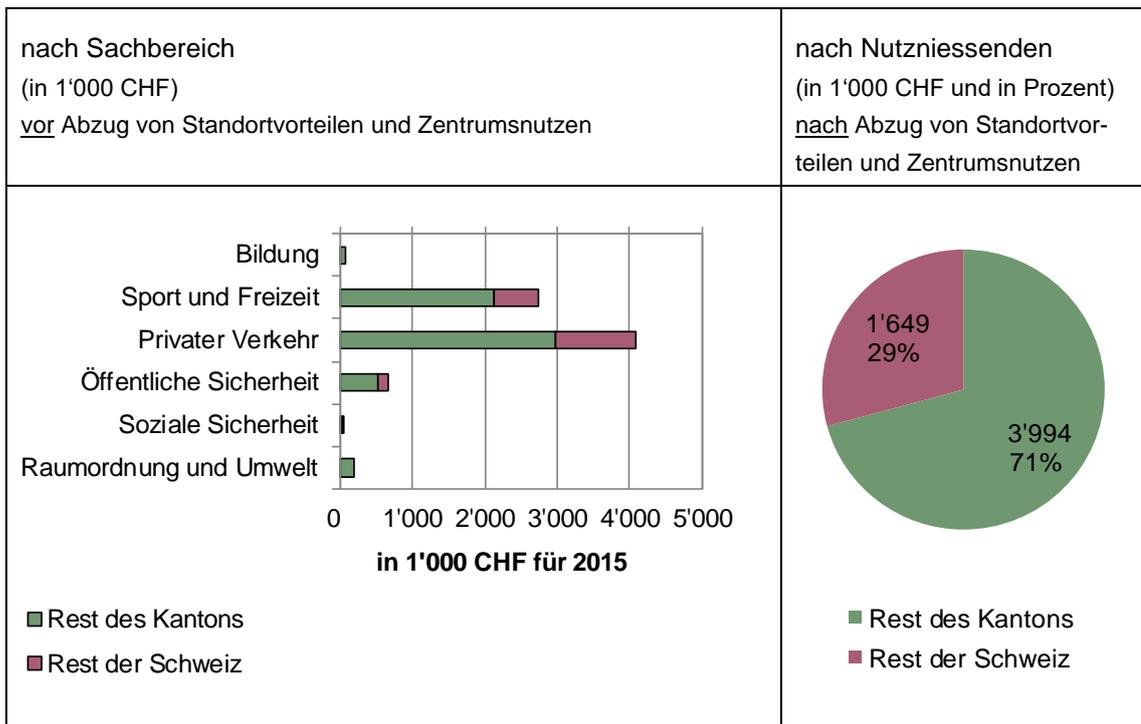
	Nicht abgeglichene Zentrumslasten			zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung ²⁾
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:		
		Rest des Kantons	Rest der Schweiz	
Bildung	73	73	-	311
Sport und Freizeit	2'743	2'127	616	1'602
Privater Verkehr	4'079	2'977	1'102	1'433
Öffentliche Sicherheit	670	518	152	853
Soziale Sicherheit	35	27	8	45
Raumordnung und Umwelt	189	189	-	1'702
Total Zentrumslasten	7'789	5'911	1'878	5'946
Abzug Standortvorteile	-403	-310	-93	
Abzug Zentrumsnutzen	-1'744	-1'607	-137	
Nettozentrumslasten	5'643	3'994	1'649	
Bevölkerung (2015) ¹⁾	18'452	1'447'972	6'860'702	
Netto pro Kopf in CHF ¹⁾	305.81	2.76	0.24	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) *Bevölkerung in Spalte «Total Zentrumslasten»* entspricht der Bevölkerung der Stadt, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der Belastung durch Auswärtige pro Kopf der Stadtbevölkerung. *Bevölkerung in Spalten «nach Nutzniessenden»* entspricht der Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit, die Angabe «Netto pro Kopf» entspricht somit der verursachten Belastung pro Kopf der jeweiligen Gebietseinheit.

Lesehilfe: Die Stadt Kloten bezahlt für jeden Einwohner der übrigen Zürcher Gemeinden CHF 2.76, damit dieser in der Stadt Kloten Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen kann. Verteilt auf die Klotener Bevölkerung, übernimmt jeder Einheimische Zentrumslasten von CHF 305.81.

- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Sport- und Freizeitausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kostenanteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufgeführt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Abbildung 4-2: Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Kloten 2015, in 1'000 CHF

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

Die übrigen Gemeinden des Kantons Zürich verursachen den grössten Teil der Zentrumslasten (über zwei Drittel).

4.2 Einzelne Sachbereiche und Kostenschlüssel

Die folgende Abbildung 4-3 zeigt die Zentrumslasten im Detail für die einzelnen Teilbereiche bzw. die einzelnen Zentrumsleistungen samt den angewendeten Kostenschlüsseln.

Abbildung 4-3: Kostenschlüssel und Zentrumslasten im Detail

Leistung	Netto- kosten (1'000 CHF)	Kostenschlüssel (in %)			Abgelt- ungen (1'000 CHF)	Zentrumslasten zugunsten Auswärtiger (1'000 CHF)		
		Stadt	Rest Kt. (ZH)	Rest CH		Rest Kt. (ZH)	Rest CH	Total
Bildung								
Stadtbibliothek	384	81%	19%	0%	0	73	0	73
Total	384				0	73	0	73
(Verteilung in %)						100%	0%	
Sport und Freizeit								
Turnhallen u. Sportanlagen								
Dreifachturnhalle Ruebisbach	373	30%	60%	10%	0	224	37	261
Fussballanlage Stighag	777	50%	40%	10%	0	311	78	388
Hallen- und Freibad Schluefweg	1'313	50%	40%	10%	0	525	131	657
Swiss Arena (Stadion Schluefweg)	1'129	15%	60%	25%	0	677	282	959
Freizeit								
Konferenzzentrum Schluefweg	582	40%	50%	10%	0	291	58	349
Öffentliche Spiel- und Grünanlagen	170	25%	58%	17%	0	99	29	127
Total	4'344				0	2'127	616	2'743
(Verteilung in %)						78%	22%	
Privater Verkehr								
Unterhalt kommunales Strassennetz	5'512	26%	54%	20%	0	2'977	1'102	4'079
Total	5'512				0	2'977	1'102	4'079
(Verteilung in %)						73%	27%	
Öffentliche Sicherheit								
Stadtpolizei	797	56%	34%	10%	0	271	80	351
Feuer-, Öl- und Chemiewehr	726	56%	34%	10%	0	247	73	319
Total	1'523				0	518	152	670
(Verteilung in %)						77%	23%	
Soziale Sicherheit								
Gesundheit, Alter, Spital								
Notfallabdeckung während Arbeitszeit	80	56%	34%	10%	0	27	8	35
Total	80				0	27	8	35
(Verteilung in %)						77	23	
Raumordnung und Umwelt								
Abfallbewirtschaftung	1'892	90%	10%	0%	0	189	0	189
Total	1'892				0	189	0	189
(Verteilung in %)						100%	0%	

Zu verschiedenen Sachbereichen seien einige ergänzende Erläuterungen angebracht:⁹

- **Bildung:** Die Stadtbibliothek wird hauptsächlich von der Stadtbevölkerung genutzt. Nach Abzug der innerstädtischen Nutzung verbleiben von den rund 384'000 CHF Nettokosten noch 73'000 CHF als Zentrumsbelastung. Der Kostenschlüssel basiert auf einer Nutzerstatistik der Stadtbibliothek.¹⁰
- **Sport und Freizeit:** Insgesamt wurden 6 Leistungen erfasst, welche aggregierte Nettokosten von rund 4.3 Mio. CHF verursachen. Den grössten Budgetposten stellt das Zentrum am Schluiefweg dar, mit Hallen- und Freibad, Stadion (Swiss Arena) und Konferenzzentrum.¹¹ Die Kostenschlüssel für die Sportanlagen wurden von der Stadt im Rahmen eines internen Workshops mit den jeweiligen Bereichsleitenden bestimmt und basieren auf internen Erhebungen und Erfahrungswerten. Für die öffentlichen Anlagen wurde der Kostenschlüssel anhand der Zu- und Wegpendler sowie der Bevölkerungsstruktur berechnet.
- **Privater Verkehr:** Die Stadt Kloten weist rund doppelt so viele Beschäftigte wie Einwohner auf.¹² Entsprechend werden auch die Gemeindestrassen zu einem erheblichen Teil von Auswärtigen genutzt – vor allem Zupendler (Arbeitsverkehr), aber auch Einkaufs- und Freizeitverkehr. Der Kostenschlüssel wurde aufgrund einer Spezialauswertung der aktuellsten Pendlerstatistik geschätzt.
- **Öffentliche Sicherheit:** Die Zupendler sowie der Einkaufs- und Freizeitverkehr profitieren während ihres Aufenthalts in Kloten von den Leistungen der Stadt zu Gunsten der öffentlichen Sicherheit (Polizei und Feuerwehr). Der in diesem Bereich verwendete Kostenschlüssel wurde auf Basis der Pendler- und Bevölkerungsstruktur berechnet.
- **Soziale Sicherheit:** Beim Arbeitsaufenthalt in der Stadt Kloten profitieren Auswärtige (Zupendler) auch von den Leistungen im Bereich Gesundheit (Notfallabdeckung während den Arbeitszeiten).¹³ Es wurde der gleiche Kostenschlüssel wie im Bereich öffentliche Sicherheit verwendet.
- **Raumordnung und Umwelt:** Auch die Abfallbewirtschaftung wird zu einem gewissen Teil von Auswärtigen in Anspruch genommen. Mit 90% Nutzungsanteil profitiert aber hauptsächlich die Stadtbevölkerung von dieser Leistung. Die verbleibenden Zentrumsbelastungen belaufen sich auf 189'000 CHF. Der Kostenschlüssel wurde von der Stadt im Rahmen eines

⁹ Für detaillierte Daten zu den einzelnen Leistungen sowie zu den zugehörigen Kostenschlüsseln vgl. Ecoplan (2017), Zentrumsbelastungen der Städte, Städtebericht der Stadt Kloten: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

¹⁰ Der Anteil Auswärtige Nutzer beträgt 19%. Es wird angenommen, dass diese aus den Gemeinden des Kantons Zürich kommen.

¹¹ Mit dem Konferenzzentrum Schluiefweg, in dem auch Theater, Konzerte und weitere kulturelle Veranstaltungen stattfinden, ist auch ein Teil des kulturellen Angebots der Stadt abgedeckt. Darüber hinaus wird das kulturelle Angebot in der Stadt Kloten überwiegend von der Stadtbevölkerung in Anspruch genommen, weshalb keine Zentrumsbelastungen anfallen und keine weiteren Leistungen im Bereich Kultur erfasst wurden.

¹² Auf die rund 18'000 Einwohner kommen gut 36'000 Beschäftigte, bzw. fast 30'000 VZÄ (BFS, STATENT 2014).

¹³ Konkret handelt es sich dabei um den Beitrag der Stadt Kloten an die Spital Bülach AG. Durch diesen Beitrag können Arbeitnehmer (inkl. Zupendler) in der Stadt Kloten tagsüber vom Ambulanzservice des Spitals profitieren, wobei die Kosten von den Einwohnern der Stadt Kloten getragen werden.

internen Workshops mit dem Bereichsleiter «Lebensraum und Sicherheit» geschätzt und basiert auf Erfahrungswerten.

Exkurs: Ungedeckte Kosten im Bereich Öffentlicher Verkehr

Die ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs (Defizit des ZVV) werden gemäss dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) und insbesondere der dazugehörigen Kostenteilerverordnung (Kostenteiler-Verordnung, LS 740.6) auf den Kanton und die Gemeinden verteilt. Der Beitrag einer Gemeinde wird dabei durch ihren Anteil am Verkehrsangebot auf Kantonsgebiet sowie ihrem Anteil an der berechtigten Steuerkraft bestimmt.

Nach Ansicht der Stadt Kloten entsteht durch diese Bestimmung eine doppelte Benachteiligung. Einerseits fallen wegen dem Flughafenbahnhof, ab dem sehr viele gemäss Verordnung hoch gewichtete Verkehrsmittel fahren, ein überproportional grosser Anteil der (gewichteten) Abfahrten auf das Gemeindegebiet der Stadt Kloten. Ebenfalls wird im Verteilschlüssel die Steuerkraft berücksichtigt, obwohl diese bereits durch den innerkantonalen Finanzausgleich ausgeglichen wird.

Aufgrund der generellen methodischen Prinzipien dieser Studie wurde aber der öffentliche Verkehr von der Analyse ausgenommen, weil hier ein differenzierter Kostenschlüssel besteht und weil es den Rahmen der Studie sprengen würde, in diesem komplexen Bereich eine alternative Variante zu berechnen, aus der allenfalls die Zentrumslasten des heutigen Zustands abgeleitet werden könnten.

4.3 Hinweise zu Standortvorteilen und Zentrumsnutzen

4.3.1 Standortvorteile

Wie bereits im Kapitel 3 erwähnt, kann das «zentralörtliche» Angebot einer Stadt auch zu Standortvorteilen führen:

- Vorteile aufgrund des leichteren Zugangs
- Politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten
- Finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuereinnahmen in der Standortgemeinde
- Imagevorteile

Diese Vorteile sind aber gleichzeitig zu relativieren:

- Zentrumsinstitutionen zahlen meist keine Steuern (z.B. Theater etc.)
- Ein Teil der zentralen Arbeitsplätze wird durch Personen besetzt, die ausserhalb der Stadt wohnen und daher auch ausserhalb der Stadt Steuern zahlen. Zudem belasten sie als Pendler ihrerseits das Zentrum.

- Der Zugang ist für Umlandgemeinden in vielen Fällen ähnlich gut. Erst für weiter entfernte Landgemeinden verschlechtert sich der Zugang spürbar
- Auch die Imagevorteile sind nicht auf das Zentrum beschränkt
- Es gibt auch Standortnachteile wie z.B. Verkehrslärm und Luftverschmutzung

Eine zahlenmässige Schätzung der Standortvorteile ist schwierig. Gestützt auf die verwendeten Schätzwerte aus anderen Studien wurde auch in der vorliegenden Untersuchung eine pauschale Abschätzung vorgenommen (vgl. Abbildung 4-4).¹⁴

Abbildung 4-4: Schätzung der Standortvorteile je Sachbereich

Bereich	Einschätzung gemäss EcoPlan-Studie				
	Zugang	Image	Kaufkraft / Steuern	Standortnachteile	Gesamtbewertung
Kultur	++	+++	+	-	10 - 15%
Bildung	++	+++	+	0	5 - 10%
Sport und Freizeit	++	++	+	--	5 - 10%
Privater Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentlicher Verkehr	+	+	+	---	0 - 5%
Öffentliche Sicherheit	+++	++	++	0	10 - 15%
Soziale Sicherheit	++	+	0	--	0 - 5%
Raumordnung und Umwelt	0	0	0	0	0 - 5%
Übrige Zentrumslasten	+	0	0	0	0 - 5%

Legende: 0 = kein Standortvorteil

+ / ++ / +++ = Standortvorteile (mit steigender Bedeutung)

- / -- / --- = Standortnachteile (mit steigender Bedeutung)

Ausgehend von den Nettozentrumslasten je Sachbereich (vgl. Abbildung 4-1) und den Schätzwerten zu den Standortvorteilen je Sachbereich (Abbildung 4-4) werden für Standortvorteile 402'000 CHF abgezogen:

¹⁴ Für weitere Ausführungen vgl. EcoPlan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Abbildung 4-5: Berechnung des Pauschalabzugs für Standortvorteile

	Total Zentrumslasten (in 1'000 CHF)	Standortvorteil				
		in % der Zentrumslast		absolut (in 1'000 CHF)		Mittelwert
		von	bis	von	bis	
Bildung	73	5%	10%	3.6	7.3	5.5
Sport und Freizeit	2'743	5%	10%	137.1	274.3	205.7
Privater Verkehr	4'079	0%	5%	0.0	204.0	102.0
Öffentliche Sicherheit	670	10%	15%	67.0	100.5	83.8
Soziale Sicherheit	35	0%	5%	0.0	1.8	0.9
Raumordnung und Umwelt	189	0%	5%	0.0	9.5	4.7
Total	7'789	3%	8%	207.8	597.2	402.5

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

4.3.2 Zentrumsnutzen – Nutzen aus den Umlandgemeinden (reziproker Effekt)

Als Zentrumsnutzen werden die Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Zentrumsbevölkerung verstanden, also die sog. Gegenrechnung (reziproker Effekt).

Eine fundierte Analyse ist grundsätzlich nur möglich, wenn die Umlandgemeinden befragt werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln. Dies wurde unseres Wissens bisher einzig im Kanton Bern Ende der 1990er-Jahre gemacht.¹⁵ Im Rahmen der vorliegenden Studie sind solche Untersuchungen nicht möglich.

Grobe Abschätzungen sind in einzelnen Bereichen anhand von Verkehrsdaten (Pendlerstatistiken oder analoge Daten) möglich. In anderen Bereichen (Kultur, Sport) bleibt nichts Anderes übrig, als sehr grobe Abschätzungen vorzunehmen, z.B. gestützt auf die erwähnten Berner Studien.¹⁶

Pro Bereich wird ein Abzug für den Zentrumsnutzen vorgenommen (vgl. Abbildung 4-6). Der jeweilige Abzug wird auf den «totalen Zentrumslasten» pro Bereich berechnet. Insgesamt werden Zentrumsnutzen im Umfang von 1.7 Mio. CHF in Abzug gebracht, was rund 22% der berechneten Zentrumslasten der Stadt Kloten entspricht. Die Aufschlüsselung erfolgt anhand des Anteils der einzelnen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

¹⁵ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen.

¹⁶ Für weitere Ausführungen zu den genutzten Datenquellen vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

Abbildung 4-6: Abzug für Zentrumsnutzen pro Bereich

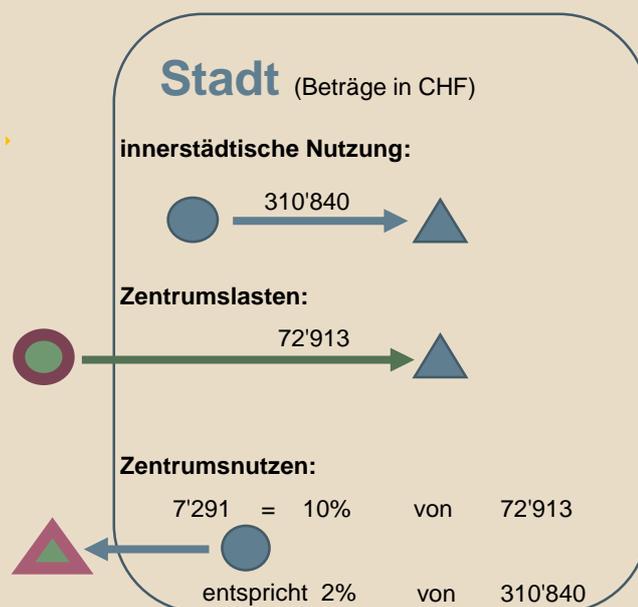
	Total Zentrums- lasten (in 1'000 CHF)	Total Zentrumsnutzen		Zentrumsnutzen aufgeschlüsselt ¹⁾	
		in %	absolut (in 1'000 CHF)	Rest des Kantons	Rest der Schweiz
Bildung	73	10.0%	7.3	6.7	0.6
Sport und Freizeit	2'743	30.0%	822.8	758.3	64.5
Privater Verkehr	4'079	20.5%	835.0	769.5	65.5
Öffentliche Sicherheit	670	10.3%	68.8	63.4	5.4
Soziale Sicherheit	35	5.0%	1.8	1.6	0.1
Raumordnung und Umwelt	189	4.2%	8.0	7.4	0.6
Total	7'789	22.4%	1'744	1'607	137

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der erhobenen Daten.

- 1) Der Abzug für die Zentrumsnutzen wird auf den totalen Zentrumslasten pro Bereich berechnet. Die Aufschlüsselung geschieht anhand des Anteils der jeweiligen Gebietseinheiten an den Wegpendlern aus der Stadt.

Exkurs: Berechnung der Zentrumsnutzen (reziproke Effekte)

Die untenstehende Darstellung zeigt schematisch die Berechnungsweise der Zentrumsnutzen anhand des Bereichs Bildung auf. Während die Bevölkerung der Stadt Kloten im betrachteten Bereich städtische Zentrumsleistungen im Umfang von 310'840 CHF konsumiert, entfallen auf die auswärtigen Nutzniessenden 72'913 CHF. Der Zentrumsnutzen (reziproker Effekt) wird nun als Anteil der vom Umland verursachten Zentrumslasten berechnet, d.h. es wird angenommen, dass pro 100 Franken Zentrumslasten 10 Franken reziproker Effekt (Zentrumsnutzen) anfallen, also die Stadtbevölkerung in diesem Umfang Leistungen von Umlandgemeinden nutzt. Gesamthaft entspricht dies einem Zentrumsnutzen von 7'291 CHF im Bereich Bildung. Verglichen mit den Leistungen, welche die Klotener Bevölkerung auf heimischem Boden konsumiert, sind dies 2%.



5 Einordnung ins Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs und mögliche Abgeltungsformen

5.1 Finanz- und Lastenausgleichssystem

Die städtischen Zentrumsleistungen zu Gunsten Auswärtiger sind nur ein Element in einem komplexen System von Finanz- und Nutzenströmen zwischen Gemeinden, Kanton(en) und z.T. auch dem Bund.

Aus dem System des Finanz- und Lastenausgleichs des Kantons Zürich seien in Kürze folgende Elemente erwähnt (vgl. auch Abbildung 5-1):¹⁷

- Als sogenannten «Zentrumslastenausgleich» erhielten im Jahr 2015 die Städte Zürich und Winterthur 407.8 Mio. CHF (teuerungsindexiert 412.2 Mio. CHF) respektive 85.1 Mio. CHF (teuerungsindexiert 86.0 Mio. CHF).¹⁸ Allerdings betreffen nur rund 30% dieser Beiträge die Zentrumslasten im Sinne dieses Berichts. Die Stadt Kloten erhält momentan keine Abgeltung für ihre Zentrumslasten aus dem Zürcher Finanzausgleich.
- Mit Hilfe des Ressourcenausgleichs werden Unterschiede in der Ressourcenausstattung (Finanz- bzw. Steuerkraft) ausgeglichen. Finanzschwache Gemeinden erhalten Zuschüsse. Finanzstarken Gemeinden wird von jenem Teil, der über 110% des kantonalen Mittels der relativen Steuerkraft ohne Stadt Zürich liegt, 70% abgeschöpft. Aufgrund dieses Instruments wurden der Stadt Kloten im Jahr 2015 2.9 Mio. CHF abgeschöpft, für das Jahr 2016 muss die Stadt 21.7 Mio. CHF in den Ressourcenausgleich einbezahlen. Auf Basis der Steuerkraft im Basisjahr 2015 werden im Jahr 2017 33.3 Mio. CHF abgeschöpft.¹⁹
- Aufgrund ihrer Gegebenheiten erhält die Stadt Kloten keine Beiträge aus dem topographisch-geographischen und dem demographischen Sonderlastenausgleich.²⁰
- Der individuelle Sonderlastenausgleich dient der Abgeltung von ausserordentlichen Ereignissen (z.B. einem Unwetter) oder dauernden Mehrbelastungen z.B. im Sozialbereich, welche von der betroffenen Gemeinde nicht beeinflusst werden können. Die Stadt Kloten hat bisher keine Ausgleichszahlungen aus dem individuellen Sonderlastenausgleich bezogen.

¹⁷ Vgl. Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010, LS 132.1 und Finanzausgleichsverordnung (FAV) vom 17. August 2011, LS 132.11.

¹⁸ Gemäss Finanzausgleichsgesetz werden teuerungsindexiert 412.2 Mio. CHF für die Stadt Zürich (Art. 29 FAG) und 86.0 Mio. CHF für die Stadt Winterthur (Art. 30 FAG) ausgerichtet.

¹⁹ Die Zahlen für die Jahre 2016 und 2017 sind provisorisch.

Die relativ grossen Schwankungen bei den Beiträgen in den Ressourcenausgleich hängen u.a. mit den volatilen Steuereinnahmen juristischer Personen zusammen. Zudem haben auch verzögerte Buchungen in der Steuerabrechnung des Kantons einen erheblichen Einfluss, welche sich aufgrund der passiven Steuerauscheidungen der Stadt Kloten an die Nachbargemeinden rund um den Flughafen Zürich-Kloten ergeben.

²⁰ Der demografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge eines hohen Anteils an Einwohnerinnen und Einwohnern unter 20 Jahren aus (Art. 17 FAG).

Der geografisch-topografische Sonderlastenausgleich gleicht die besonderen Lasten einer politischen Gemeinde infolge ihrer geringen Bevölkerungsdichte und ihrer schwierigen topografischen Verhältnisse aus (Art. 20 FAG).

Abbildung 5-1: Instrumente des Finanzausgleichs im Kanton Zürich



Quelle: Gemeindeamt des Kantons Zürich (2015). Handbuch Zürcher Finanzausgleich, S. VII; Farben angepasst.

5.2 Denkbare Abgeltung der Zentrumslasten

Ob und nach welchem System die netto resultierenden Zentrumslasten im konkreten Fall abgegolten werden sollen, ist nicht Thema der vorliegenden Studie. Es wird an dieser Stelle nur kurz darauf eingegangen, was grundsätzlich zu bedenken ist und welche Möglichkeiten bestehen. Weitere Ausführungen insbesondere zu möglichen Abgeltungsformen sind im Synthesebericht dargestellt.

Grundsätzlich sind Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren²¹ stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle, z.B. die Grösse der Zentrumsgemeinde im Vergleich zum Umland.

Ob und wie stark **Sonderlasten** der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Dabei spielt es insbesondere eine Rolle, ob das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs per Saldo zu verträglichen Unterschieden in der Gemeindesteuerbelastung führt.

²¹ Vgl. Definition im Kapitel 1.

Hingegen ist die Abgeltung von **Zentrumslasten** (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutzniesende sollen zahlen») darstellen; allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist.

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage (weitere Ausführungen siehe Synthesebericht):

- **Bundes- oder Kantonsbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums.
- Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst.
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich» usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte.
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage.
- Anpassungen im **Ressourcenausgleich** (z.B. Reduktion der oftmals sehr hohen Einlage in den Finanzausgleich für Städte) können die Bilanz zugunsten der Städte verbessern.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Diese Lösung hat der Kanton Zürich bereits eingeführt. Jedoch erhalten lediglich die Städte Zürich und Winterthur eine partielle Abgeltung für ihre Zentrumslasten, die Stadt Kloten wird hierbei nicht berücksichtigt.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten.
- Anpassungen im **Steuersystem** sind i.d.R. grundlegender und müssten auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht geprüft werden; dazu zählen Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern oder Anpassung bei den Steuerteilungen für Selbstständigerwerbende, bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird.
- Letztlich können **differenzierte Tarife** oder Zulassungsbedingungen für «Auswärtige» in Frage kommen («Einheimischen-Rabatt»).

Welche dieser Möglichkeiten für die Stadt Kloten in ihrem Umfeld in Frage kommen, ist nicht Gegenstand der Studie.

Bibliographie

Literatur

Ecoplan (2015)

Les charges de centre de la Ville de Genève. Etude des prestations de la Ville de Genève au bénéfice d'usagers externes. Sur mandat du Conseil administratif de la Ville de Genève.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht. Studie im Auftrag der KSFD.

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Kloten: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Gemeindeamt des Kantons Zürich (2015)

Handbuch Zürcher Finanzausgleich. Zürich.

Rechtsgrundlagen

Finanzausgleichsgesetz (FAG) vom 12. Juli 2010. LS 132.1.

Finanzausgleichsverordnung (FAV) vom 17. August 2011. LS 132.11.