



---

22.08.2017

---

# Zentrumslasten der Städte

## Synthesebericht

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

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Zentrumslasten der Städte  
Untertitel: Synthesebericht  
Auftraggeber: Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD)  
Ort: Bern  
Datum: 22.08.2017

## 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](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>3</b>
<b>Kurzfassung.....</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung: Kontext und Ziel .....</b>	<b>9</b>
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Ziel und Vorgehensweise.....	9
<b>2 Vorgehen und Methodik .....</b>	<b>11</b>
2.1 Wichtigste Vorgehensschritte.....	11
2.2 Räumliche Abgrenzung.....	13
2.3 Abgrenzung und Einordnung in den Gesamtkontext .....	14
2.4 Wichtigste Besonderheiten .....	14
2.4.1 Berechnung Kostenschlüssel und Zentrumsnutzen.....	14
2.4.2 Methodische Besonderheiten.....	15
<b>3 Zentrumslasten im Überblick.....</b>	<b>16</b>
3.1 Wie hoch sind die Zentrumslasten insgesamt und in jedem Sachbereich? .....	16
3.2 Welche Lasten werden bereits abgegolten? .....	18
3.3 Welche Gebiete verursachen die Zentrumslasten? .....	22
<b>4 Fazit und Handlungsoptionen.....</b>	<b>23</b>
4.1 Einordnung der Ergebnisse.....	23
4.2 Was ist grundsätzlich abzugelten.....	23
4.3 Mögliche Abgeltungssysteme für Zentrumslasten .....	24
4.4 Fazit und Ausblick .....	25
<b>ANHANG .....</b>	<b>26</b>
<b>5 Ergänzende Übersichtstabellen.....</b>	<b>27</b>
<b>6 Die Sachbereiche im Detail .....</b>	<b>29</b>
6.1 Kultur .....	30
6.2 Bildung .....	32
6.3 Sport und Freizeit.....	33
6.4 Privater Verkehr .....	34
6.5 Öffentlicher Verkehr .....	35
6.6 Öffentliche Sicherheit .....	36
6.7 Soziale Sicherheit .....	37
6.8 Raumordnung und Umwelt .....	37
6.9 Übrige Zentrumsleistungen .....	39

---

<b>7</b>	<b>Schlüsselfakten pro Stadt .....</b>	<b>40</b>
7.1	Gossau .....	40
7.2	Kloten .....	43
7.3	Lausanne.....	45
7.4	Luzern .....	48
7.5	Solothurn .....	51
7.6	St.Gallen.....	54
7.7	Städte ohne Städtebericht.....	56
7.7.1	Bern.....	57
7.7.2	Biel .....	58
7.7.3	Genf.....	59
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>62</b>

## Kurzfassung

### **Auf einen Blick: Unterschiedliche und zum Teil hohe Zentrumslasten**

Die Schweizer Städte finanzieren umfangreiche Leistungen, die auch von Auswärtigen genutzt werden, ohne dass die Kosten dafür vollständig abgegolten werden. Die Nettozentrumslasten liegen in mittelgrossen Städten bei 300 bis 400 CHF pro Kopf, in Lausanne und Bern bei über 600 und in Genf bei über 1'000 CHF pro Kopf, wie eine methodisch vergleichbare Studie für neun Städte zeigt. Bei diesen Beträgen sind bestehende Beiträge, Standortvorteile und Zentrumsnutzen (Nutzen der Stadtbevölkerung durch Leistungen der Aussengemeinden) bereits abgezogen. Zusätzlich erhalten aber einige Städte wie Bern, Biel, St. Gallen, Lausanne und Luzern pauschale Abgeltungen im jeweiligen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystem. Aber auch dort verbleiben beträchtliche ungedeckte Nettozentrumslasten.

### **Auftrag und Methode: Einheitliche Erhebung – der jeweiligen Situation angepasst**

Die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren (KSFD) hat EcoPlan beauftragt, die vorliegende Studie zu erstellen, die aufzeigt, wie gross die Zentrumslasten ausgewählter Städte sind. Insgesamt haben neun Städte an der Studie teilgenommen: Bern, Biel, Genf, Gossau, Kloten, Lausanne, Luzern, Solothurn, St.Gallen.

Dabei wurden die Zentrumslasten nach einer einheitlichen Methodik erhoben. Die Kosten der Zentrumsleistungen wurden aufgrund von Statistiken oder fundierten Schätzungen nach städtischen und auswärtigen Nutzerinnen und Nutzern aufgeschlüsselt. Bestehende Kantons- und Gemeindebeiträge wurden abgezogen. Für Standortvorteile und Zentrumsnutzen wurden ebenfalls Abzüge vorgenommen. Damit konnten die höchst unterschiedlichen Gegebenheiten der Städte berücksichtigt werden.

### **Gesamtergebnisse: Hohe Kosten und Lasten – unterschiedliche Abgeltungen**

Die Abbildung 1 zeigt die grossen Unterschiede in den Zentrumslasten. Die Hauptgründe sind Unterschiede in der Grösse und im Zentrumscharakter der Städte, die territoriale Aufteilung («Stadtgrenzen»), die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und die bestehenden Systeme von Kantonsbeiträgen, Abgeltungen und gemeinsamen Finanzierungsmodellen. Am höchsten sind die Zentrumslasten in Genf als grösster der untersuchten Städte: Hier ist der Zentrumscharakter besonders ausgeprägt und das Angebot auf hohem Niveau, während die Abgeltungen gering sind.

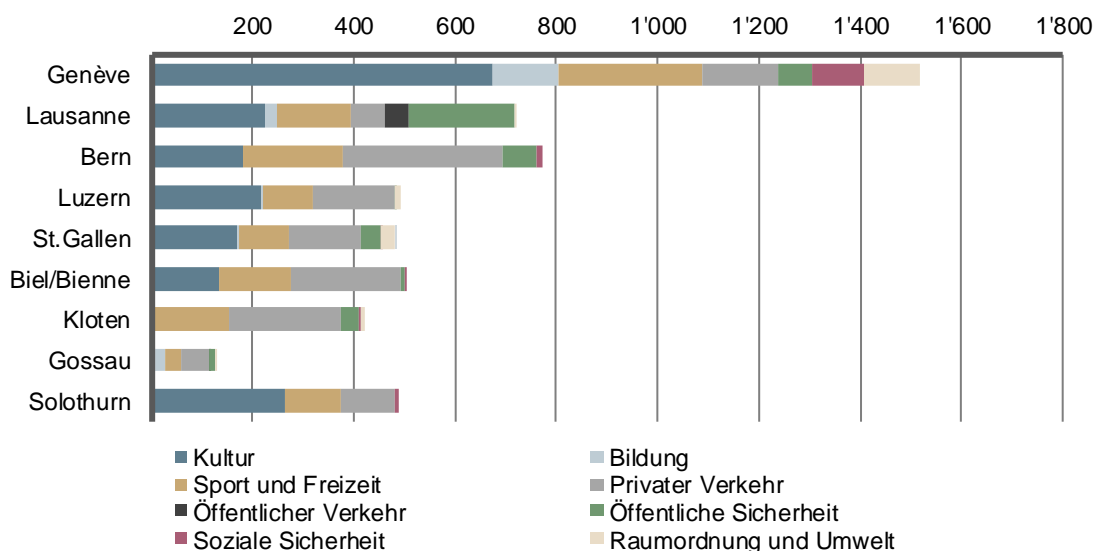
Abbildung 1: Gesamtergebnisse<sup>1</sup>

	Zentrumslasten (in Tsd. CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>290'742</b>	<b>97'925</b>	<b>101'728</b>	<b>39'942</b>	<b>36'296</b>	<b>27'382</b>	<b>7'789</b>	<b>2'337</b>	<b>8'188</b>
Abzug Standortvorteile	-25'676	-9'489	-5'442	-3'176	-2'860	-1'395	-403	-140	-737
Abzug Zentrumsnutzen	-33'079	-21'849	-8'647	-8'332	-6'236	-2'327	-1'744	-971	-1'586
Einzahlung in die "Péréquation"		20'044							
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>231'988</b>	<b>86'631</b>	<b>87'640</b>	<b>28'435</b>	<b>27'200</b>	<b>23'659</b>	<b>5'643</b>	<b>1'226</b>	<b>5'864</b>
Bevölkerung (2015)	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
<b>Nettozentrumslasten in CHF pro Kopf</b>	<b>1'211</b>	<b>639</b>	<b>666</b>	<b>350</b>	<b>360</b>	<b>437</b>	<b>306</b>	<b>68</b>	<b>351</b>
Pauschale Abgeltungen		21'400	67'818	3'200	16'808	19'750			630
<b>Ungedeckte Nettozentrumslasten</b>	<b>231'988</b>	<b>65'231</b>	<b>19'822</b>	<b>25'235</b>	<b>10'392</b>	<b>3'909</b>	<b>5'643</b>	<b>1'226</b>	<b>5'234</b>
<i>in CHF pro Kopf</i>	<i>1'211</i>	<i>481</i>	<i>151</i>	<i>310</i>	<i>138</i>	<i>72</i>	<i>306</i>	<i>68</i>	<i>313</i>

### Kultur, Sport, Freizeit und Strassenverkehr verursachen oft am meisten Lasten

Die genannten Einflussfaktoren führen dazu, dass die betrachteten Städte eine unterschiedliche Palette von zentrumslastenrelevanten Leistungen aufweisen. So wird z.B. im Bereich öffentliche Sicherheit die Polizei in Luzern durch den Kanton finanziert, während andere Städte über eine eigens finanzierte Stadtpolizei verfügen. Die Abbildung 2 zeigt, in welchen Bereichen die Zentrumslasten entstehen (hier «brutto», also noch vor Abzug von Standortvorteilen und Zentrumsnutzen). In den meisten Städten sind Kultur, Sport und Freizeit sowie der Privatverkehr (Strassen) die Bereiche, in denen viele Zentrumslasten anfallen, es gibt aber auch hier grosse Unterschiede.

<sup>1</sup> Im Normalfall für 2015. Ausnahmen: Genf 2013, pauschale Abgeltung für Solothurn erst ab 2016 (Neuer Finanzausgleich SO).

**Abbildung 2: Zentrumslasten pro Sachbereich (in CHF pro Kopf)**

### Wie sollen diese Zentrumslasten abgegolten werden?

Grössere Städte weisen aufgrund ihrer Zentrumsfunktionen sowie der A-Stadt-Problematik<sup>2</sup> eine höhere Nettobelastung pro Kopf auf als die übrigen Gemeinden.<sup>3</sup> Wenn Zentrumslasten nicht abgegolten werden, widerspricht dies dem Verursacherprinzip bzw. dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (vereinfacht: «wer nutzt, zahlt»). Grundsätzlich sind also Zentrumslasten abzugelten.

Allerdings ist eine Abgeltung im Gesamtkontext zu beurteilen, denn letztlich muss das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs zu einer fairen Lösung führen. Es kommt somit insbesondere darauf an, wie die Sonderlasten (Kosten der A-Stadt) abgegolten werden und wie stark die Ressourcen (Steuereinnahmen) umverteilt werden. Diese Ausgewogenheit kann gefährdet sein, wenn auf der einen Seite die Zentrumslasten tendenziell ansteigen, aber auf der anderen Seite die Steuereinnahmen besonders der Unternehmungen zurückgehen. Ferner gilt es zu beachten, dass bei einigen Zentrumsleistungen der Spielraum der Stadt in der Gestaltung des Angebots eher gross ist (z.B. Kulturangebot), bei anderen sehr gering (z.B. Sicherheitskosten).

Grundsätzlich stehen für die Abgeltungen zahlreiche Optionen zur Verfügung: Bundesbeiträge, Kantonsbeiträge, Kantonalisierung von Aufgaben, Beiträge der Umlandgemeinden oder gemeinsame Finanzierungsmodelle, pauschale Abgeltungen oder Korrekturen im Ressourcenausgleich oder auch differenzierte Tarife für Einheimische.

<sup>2</sup> Diese besagt, dass die Kernstädte die finanziellen Folgen von einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Arbeitslosen, Armen, Alleinstehenden, Auszubildenden, Ausgesteuerten, Alten und ausländischer Wohnbevölkerung zu tragen haben (je nach kantonaler Aufgabenteilung in unterschiedlichem Ausmass).

<sup>3</sup> Vgl. Ecoplan (2010), Lasten der Städte, Wissenschaftliche Grundlagen.

Die konkreten Abgeltungsmodelle müssen im jeweiligen städtischen und kantonalen Kontext diskutiert werden, was nicht Gegenstand dieser Studie war.

Die Studie liefert damit Grundlagen für eine solche Diskussion und ergänzt dabei die bestehenden Studien zu den Sonderlasten (also den Mehrkosten für die eigene Bevölkerung, z.B. im Bereich der Sozialhilfe). Sie zeigt im Vergleich der Städte auch auf, dass die – oft kombinierte – Anwendung von Ausgleichsmechanismen die verbleibenden Zentrumslasten stark reduzieren kann. Empfehlenswert wären der Einbezug weiterer Städte, eine spätere Aktualisierung des Vergleichs im Sinne eines Zentrumslasten-Monitorings sowie die Konkretisierung der Abgeltungsmöglichkeiten für jede Stadt.



# 1 Einleitung: Kontext und Ziel

## 1.1 Ausgangslage

Die Städte stehen generell und besonders im Zuge der Reform der Unternehmensbesteuerung vor grossen finanziellen Herausforderungen: Steigende Lasten und erodierende Erträge zeichnen sich ab. In dieser Situation sind fundierte Analysen wichtig, beispielsweise für die 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). Diese Sonderlasten werden in der vorliegenden Studie nicht behandelt. Es gibt aber bereits Auswertungen, welche die Sonderlasten für sämtliche Schweizer Städte aufzeigen.<sup>4</sup>

Hinweis: Im Methodenbericht wird die Theorie der Zentrumslasten im Detail behandelt.<sup>5</sup>

## 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.

---

<sup>4</sup> Vgl. Ecoplan, Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen, Grundlagenstudie im Rahmen des Monitorings urbaner Raum Schweiz im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE).

<sup>5</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht, Anhang A.

Die KSFD finanzierte als Basis für die Studie die Erarbeitung einer Methodik für ein «Rapid Assessment» der Zentrumslasten der teilnehmenden Städte. Die Methodik, wie sie für alle Städte angewendet wurde, ist in einem separaten **Methodenbericht**<sup>6</sup> ausführlicher dargestellt.

Anhand dieser Methodik haben die neun teilnehmenden Städte Bern, Biel, Genf, Gossau, Kloten, Lausanne, Luzern, Solothurn und St.Gallen in Zusammenarbeit mit Ecoplan die wichtigsten Ausgabenposten und die Anteile der Nutzniessenden (Ortsansässige versus Übrige) zusammengestellt, basierend auf vorhandenen oder fundiert geschätzten Daten.<sup>7</sup> Hierbei beteiligten sich die Städte mit ihrem Fachwissen und einem finanziellen Beitrag. Für jede teilnehmende Stadt wurde durch Ecoplan ein **Städtebericht** zu den erhobenen Zentrumslasten erstellt.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um den **Synthesebericht** zuhanden der KSFD. Im Gegensatz zu den einzelnen Städteberichten bietet der Synthesebericht eine zusammenfassende und vergleichende Analyse über alle teilnehmenden Städte hinweg, er geht jedoch in Bezug auf die einzelnen Zentrumsleistungen weniger ins Detail als die jeweiligen Städteberichte.

Im vorliegenden Projekt wurden mit beschränktem Aufwand fundierte und methodisch vergleichbare Schätzungen zu den Zentrumslasten der teilnehmenden Städte erstellt. Der vorliegende Synthesebericht ermöglicht einen Vergleich und eine erste Einordnung, auch wenn für ein umfassendes Gesamtbild die Auswertung weiterer Städte wünschbar wäre. Damit wird die Diskussion um eine bessere Abgeltung der Zentrumsleistungen auf eine verbesserte Grundlage gestellt.

---

<sup>6</sup> Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

<sup>7</sup> Für die Städte Bern, Biel und Genf wurden im Rahmen der vorliegenden Studie keine separaten Erhebungen durchgeführt, da die relevanten Daten für diese Städte aus anderen (methodisch weitgehend äquivalenten) Erhebungen gewonnen und in den Synthesebericht integriert werden konnten:

- Für die Städte Bern und Biel wurde die Erhebung übernommen, die zuhanden des Kantons im Rahmen eines Projekts zur Aktualisierung der Kostenschlüssel erstellt wurde (für das Rechnungsjahr 2015).
- Für die Stadt Genf wurden die Daten aus der Ecoplan-Studie «Les charges de centre de la Ville de Genève» verwendet, welche auf dem Rechnungsjahr 2013 beruhen.

## 2 Vorgehen und Methodik

### 2.1 Wichtigste Vorgehensschritte

Bei der Ermittlung der Zentrumslasten wurde ein klar strukturiertes und einheitliches Vorgehen gewählt. Im Methodenbericht<sup>8</sup> wird die von Ecoplan entwickelte standardisierte Vorgehensweise, welche mit dieser Studie weiter verfeinert werden konnte, im Detail dargelegt. Wichtig ist dabei, dass nicht (wie bei einigen anderen, älteren Studien<sup>9</sup>) einfach überdurchschnittliche Ausgaben ermittelt werden, sondern detailliert die Kosten für Leistungen erfasst wurden, die von Auswärtigen genutzt, aber nicht (oder nur teilweise) abgegolten werden.

Vereinfacht zusammengefasst wurden die Zentrumslasten in fünf Arbeitsschritten ermittelt:

1. Relevante Leistungen: Leistungen mit einem potenziell hohen Nutzenanteil durch Auswärtige werden bestimmt (z.B. Bereich Kultur: Theater).
2. Verrechenbare Nettokosten: Pro Leistung werden die Kosten auf Basis der städtischen Rechnung ermittelt.<sup>10</sup> Dabei werden Overheadkosten berücksichtigt, das heisst, die «Gemeinkosten» wurden auf alle städtischen Leistungen verteilt. Zudem wurden wo nötig Querschnittskosten einbezogen, d.h. z.B. die intern noch nicht verrechneten Miet- oder EDV-Kosten.
3. Kostenverteilungsschlüssel: Die Kosten werden aufgrund der Nutzung der Zentrumsleistungen auf die nutzniessenden Gebietseinheiten verteilt (Verursacher- bzw. Äquivalenzprinzip). Als Datengrundlage wurden hierzu z.B. Nutzerstatistiken, Mitgliederlisten oder Bevölkerungsanteile verwendet. In einzelnen Bereichen wurden die Kostenschlüssel direkt durch Ecoplan auf Basis der Pendler- und Bevölkerungsstruktur berechnet.
4. Erträge: Berücksichtigt (d.h. subtrahiert) werden Erträge aus Subventionen und Abgeltungen, die die Stadt allenfalls von Bund, Kantonen und den Gemeinden für die Erbringung einer bestimmten Leistung erhält.
5. Berücksichtigung von Standortvorteilen und Zentrumsnutzen.<sup>11</sup>
6. Berücksichtigung pauschaler Abgeltungen für Zentrumslasten, z.B. spezifischer Zentrumslastenausgleich im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs oder Bonus im Ressourcenausgleich.

---

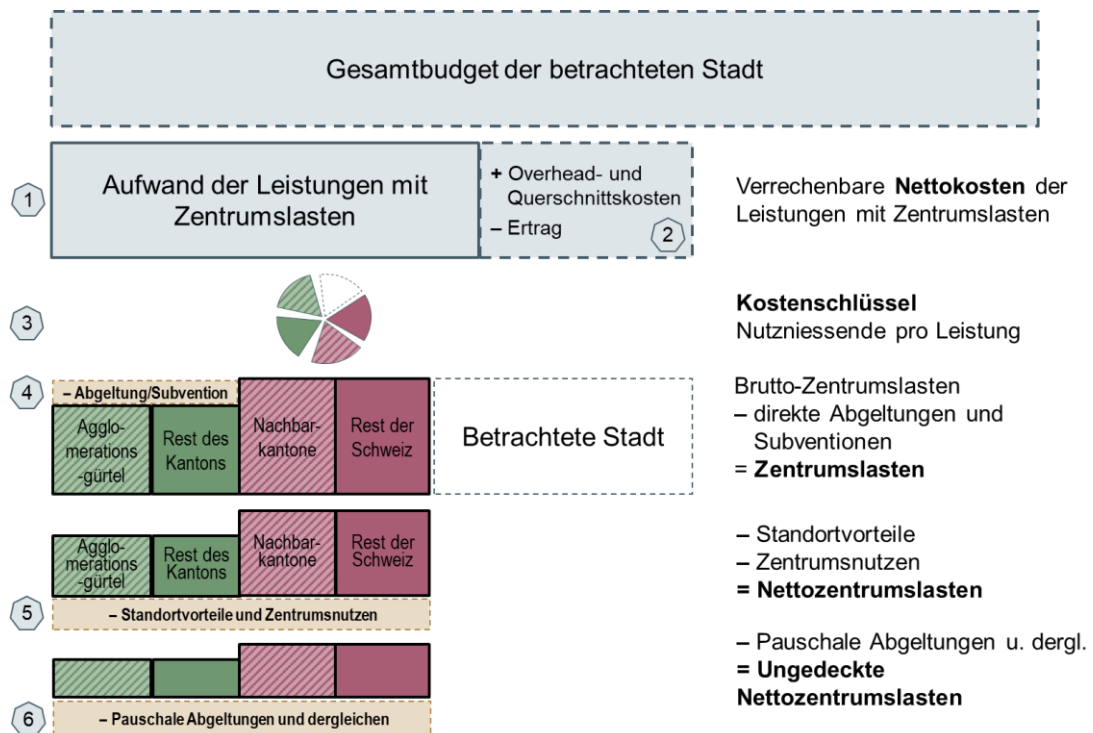
<sup>8</sup> Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte, Methodenbericht.

<sup>9</sup> Vgl. die Übersicht in: Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.

<sup>10</sup> Die Daten wurden mit Ausnahme von Genf (Rechnungsjahr 2013) für das Rechnungsjahr 2015 erhoben.

<sup>11</sup> Im Falle von Lausanne wird zusätzlich unter dem Titel «Péréquation» der Beitrag aufgeführt, den Lausanne zugunsten der übrigen Gemeinden in ein interkommunales Ausgleichssystem einzahlt.

Abbildung 2-1: Erhebung der Zentrumslasten



Quelle: Eigene Darstellung

Die Datenerhebung (Vorgehensschritte 1 bis 4) wurde von den städtischen Finanzverwaltungen koordiniert. EcoPlan begleitete diese Arbeiten und leistete 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 wurden auch **Standortvorteile berücksichtigt**, die eine Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion geniesst (besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuern etc.). Dies erfolgte über einen nach Sachbereich differenzierten prozentualen Abzug (ungewichteter Mittelwert rund 7%).

Weiter wurden **Zentrumsnutzen** berücksichtigt. Unter Zentrumsnutzen werden reziproke Effekte verstanden («Gegenrechnung»), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der jeweiligen Stadt.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Die Zentrumslasten der Umlandgemeinden zugunsten der Stadt («Zentrumsnutzen») wurden nur ganz grob und generell abgeschätzt. Eine fundierte Analyse ist grundsätzlich nur möglich, wenn die Umlandgemeinden befragt

Diese pauschalen Abzüge für Standortvorteile und für Zentrumsnutzen lehnen sich an bestehende Studien<sup>13</sup> an und werden im Methodenbericht differenziert ausgeführt. Sie liegen je nach Zentrumscharakter der Stadt zwischen 9% und 42%.

Die **Nettozentrumslasten** der jeweiligen Stadt, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen und Subventionen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste. Soweit diese Nettozentrumslasten nicht z.B. durch pauschale Zahlungen bereits abgegolten werden, verbleiben «ungedekte Nettozentrumslasten».

## 2.2 Räumliche Abgrenzung

Die Zentrumslasten beziehen sich auf die jeweils betrachtete Stadt, d.h. es geht nur um diejenigen Leistungen, die von der Stadt angeboten und von Auswärtigen in Anspruch genommen werden.

Die von Auswärtigen konsumierten Leistungen bzw. die damit verbundenen Kosten wurden gemäss den Nutzeranteilen auf folgende Gebiete verteilt (*kursiv*: fakultative Unterteilung, sofern von der jeweiligen Stadt gewünscht):

- *Agglomerationsgemeinden (Agglomerationsgürtel)*
- Rest des Kantons<sup>14</sup>
- *Nachbarkantone*
- Rest der Schweiz (inkl. Tourismus und Ausland)<sup>15</sup>

Die in den Städtestudien verwendeten Agglomerationsgürtel wurden von der jeweiligen Stadt definiert und decken sich nicht immer mit der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS.<sup>16</sup>

In Anhang B finden sich grafische Darstellungen für die einzelnen betrachteten Städte, welche die jeweilige räumliche Abgrenzung bei der Erhebung der Zentrumslasten illustrieren.

---

werden und diese ihre Leistungen sowie deren Kosten und die Nutzeranteile ermitteln. Im Rahmen der vorliegenden Studie waren solche Untersuchungen nicht möglich.

<sup>13</sup> Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen; KPG (2005), Zentrumslasten/-nutzen; Ecoplan (2011), Zentrumslasten der Stadt St. Gallen; Universität Zürich / Infras (2004), Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen; Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

<sup>14</sup> Entspricht dem Aggregat der restlichen Gemeinden des Kantons, in welchem die jeweils betrachtete Stadt situiert ist.

<sup>15</sup> Die Lasten, welche Touristen verursachen, werden i.d.R. nicht zu den Zentrumslasten im eigentlichen Sinn gezählt, weil die Stadt ja diesen Tourismus auch aus wirtschaftlichen Gründen fördert. Oftmals ist allerdings eine Abgrenzung schwierig und Zahlenmaterial für eine Auftrennung der Nutzergruppen ist meist kaum vorhanden. In den vorliegenden Analysen wird deshalb vereinfachend die Sammelkategorie «Rest der Schweiz inklusive Tourismus und Ausland» gebildet.

<sup>16</sup> 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>

## 2.3 Abgrenzung und Einordnung in den Gesamtkontext

Die Zentrumslasten sind ein wichtiger Aspekt, dennoch müssen sie jeweils in eine Gesamtbeurteilung eingebettet werden. Dazu gehören Elemente, die in der vorliegenden Studie nur ergänzend kurz angesprochen wurden, die aber für eine Gesamtbeurteilung von Ausgleichsmaßnahmen zu beachten sind:

- Aufgabenteilung: Welche Aufgaben übernimmt der Kanton?
- Subventionen: Welche Aufgaben werden vom Bund und vom Kanton mitfinanziert?
- Wie sieht die Einnahmensituation der Städte aus? Welche Einnahmenanteile werden z.B. über den Ressourcenausgleich umverteilt?
- Welche Abgeltungen für Sonderlasten existieren, z.B. soziodemografischer Lastenausgleich für die Sonderlasten?
- Welche weiteren Finanzierungssysteme gibt es, z.B. gemeinsame Finanzierungssysteme für den öffentlichen Verkehr oder die Kulturlasten?
- Gestaltungsspielraum der Stadt: Bei einigen Zentrumsleistungen ist der Spielraum gering und die Leistung weitgehend eine Pflicht (z.B. Sicherheit), während bei anderen Leistungen (z.B. Kultur) ein grösserer Spielraum besteht und solche Leistungen auch Vorteile z.B. im Tourismus oder bei der Ansiedlung von Unternehmungen bieten können.<sup>17</sup> Die Standortvorteile wurden in der vorliegenden Studie bereits berücksichtigt.

Nicht berücksichtigt werden auch Steuereffekte (Auswärtige mit Arbeitsplatz in der Stadt und umgekehrt), Markt- und Handelseffekte (Einkäufe von Auswärtigen) sowie Umwelt-Spillovers und deren Folgekosten (z.B. Lärmkosten).

## 2.4 Wichtigste Besonderheiten

### 2.4.1 Berechnung Kostenschlüssel und Zentrumsnutzen

Wie erwähnt stützen sich die Kostenschlüssel wenn möglich auf Statistiken, Erhebungen oder fundierte Schätzungen. Für einzelne Sachbereiche, insbesondere Privater Verkehr, öffentlicher Verkehr, öffentliche Sicherheit, Freizeit (öffentliche Anlagen) sowie Raumordnung und Umwelt wurden die Kostenschlüssel approximiert und direkt durch Ecoplan auf Basis der Pendler- und Bevölkerungsstruktur berechnet, sofern nicht bessere Grundlagen zur Verfügung standen. Zudem wurden auch die Zentrumsnutzen (reziproke Effekte) für gewisse Bereiche auf Grundlage der eben erwähnten Daten berechnet. Die zugrundeliegenden Berechnungen sind in den Anhängen der einzelnen Städteberichte belegt.

---

<sup>17</sup> Man könnte auch von davon sprechen, dass neben Zentrumslasten auch eine «Zentrumslust» besteht.

## 2.4.2 Methodische Besonderheiten

Für die meisten Städte wurde die oben dargestellte Methode und das Rechnungsjahr 2015 verwendet. Für die Städte Genf, Bern und Biel wurden im Rahmen der vorliegenden Studie jedoch keine separaten Erhebungen durchgeführt, da die relevanten Daten für diese Städte aus anderen (methodisch weitgehend äquivalenten) Erhebungen gewonnen und in den Synthesebericht integriert werden konnten. Daraus ergeben sich die folgenden Besonderheiten:

### a) Genf

Für Genf wurden die Daten aus einer Ecoplan-Studie<sup>18</sup> verwendet, welche auf dem Rechnungsjahr 2013 beruhen. Dabei wurden die Zentrumslasten der «übrigen Schweiz» mitberücksichtigt, die in der Originalstudie für Genf ausgeklammert worden waren (siehe die beiden Berechnungsweisen gemäss Abschnitt 7.7.3).<sup>19</sup>

### b) Bern und Biel

In Bern und Biel wurde die Erhebung übernommen, die zuhanden des Kantons im Rahmen eines Projekts zur Aktualisierung der Kostenschlüssel erstellt wurde (für das Rechnungsjahr 2015).<sup>20</sup> Damit keine Verwirrung mit unterschiedlichen Zahlen entsteht, wurden die Werte unverändert übernommen, auch dort, wo die Methodik leicht von der Ecoplan-Methodik abweicht:

- Für Bern und Biel wurden bei den Nutzniessenden keine Gebietseinheiten unterschieden, daher werden die Zentrumslasten nur als Total ausgewiesen.
- Die Abgeltungsbeiträge von Bund, Kanton und Regionsgemeinden wurden nicht gesondert ausgewiesen, sondern direkt von den Kosten in Abzug gebracht. Daher sind für Bern und Biel keine Aussagen über die Abgeltungen in Prozent der Restkosten möglich.

Die Schätzung der Zentrumsnutzen und der Standortvorteile für Bern und Biel wurde aus den erwähnten Studien übernommen.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. 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.

<sup>19</sup> Zudem wurden in der Originalstudie die Zentrumslasten pro Departement erhoben. Für die Vergleichbarkeit wurden die einzelnen Leistungen den Sachbereichen der vorliegenden Studie zugeordnet. Die zahlreichen Ausgleichssysteme in Genf können nicht direkt als Zentrumslastenabgeltung verstanden werden und wurden daher nicht als solche aufgeführt. Einzelheiten vgl. Abschnitt 7.7.3

<sup>20</sup> In den neusten Berichterstattungen zuhanden des Kantons werden auch Werte gemäss Rechnungen 2016 ausgewiesen, wegen der Vergleichbarkeit wurden aber wie in den anderen Städten die Werte gemäss den Rechnungsdaten von 2015 übernommen. Diese werden allerdings in den Berner Berichten als «Zentrumlasten 2016» bezeichnet, weil sie im Jahre 2016 dem Kanton gemeldet werden. Sie beruhen aber wie erwähnt auf Daten des Rechnungsjahres 2015. Aufgrund der neuen Kostenschlüssel weichen die hier verwendeten Werte von jenen ab, die früher von den Städten als «Berichterstattung 2016» ausgewiesen wurden.

<sup>21</sup> Die **Zentrumsnutzen** wurden in den übernommenen Daten für Bern und Biel basierend auf früheren Erhebungen pauschal mit 8.5% geschätzt. Bei den übrigen Städten der vorliegenden Studie resultierten mit der nach Sachbereichen und Pendlerdaten differenzierten Schätzung prozentual höhere Abzüge. Auch bei den **Standortvorteilen** wurde in den übernommenen Studien ein pauschaler Abzug vorgenommen, und zwar 5% auf den anrechenbaren Kosten für Kultur, Sport und Gästefrastruktur, ergänzt durch einen Abzug für Eigenfinanzierungsmöglichkeiten. Insgesamt resultieren damit Abzüge, die in ähnlicher Grössenordnung, aber leicht tiefer liegen als in den anderen Städten.

## 3 Zentrumslasten im Überblick

### 3.1 Wie hoch sind die Zentrumslasten insgesamt und in jedem Sachbereich?

Gemäss den Berechnungen ergeben sich je nach Stadt unterschiedlich hohe Zentrumslasten zwischen rund 70 und über 1'200 CHF pro Kopf (vgl. Abbildung 3-1). Die Stadt Genf weist mit rund 290 Mio. CHF (brutto) die mit Abstand höchsten Zentrumslasten aus.<sup>22</sup> Nach Abzug der grob geschätzten Standortvorteile und der Zentrumsnutzen («Gegenrechnung», d.h. der Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten von städtischen Nutzniessenden) verbleiben Nettozentrumslasten von insgesamt gut 230 Mio. CHF. Soviel bezahlt die Stadtbevölkerung über die kommunalen Steuern im Durchschnitt pro Jahr für Leistungen, die Auswärtige konsumieren.

Abbildung 3-1 fasst die Ergebnisse tabellarisch zusammen - eine kurze Erläuterung:

- Im Sachbereich Kultur fallen z.B. in der Stadt St.Gallen Zentrumslasten von total 12'701'000 CHF an. Dabei sind die heutigen Abgeltungen der umliegenden Gebietseinheiten bereits berücksichtigt. Die Zentrumslasten wurden aufgrund der Nutzungsstatistiken und -schätzungen ermittelt.
- Das Total der Zentrumslasten errechnet sich aus der Summe der Zentrumslasten pro Sachbereich, welche in Abbildung 3-2 zudem pro Kopf ausgewiesen werden.
- In den drei darauffolgenden Zeilen werden drei **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 jeweiligen Stadtbevölkerung
  - Im Falle von Lausanne wird unter dem Titel «Péréquation» der Beitrag aufgeführt, den Lausanne zugunsten der übrigen Gemeinden für die Bereiche privater Verkehr, öffentlicher Verkehr und Polizei in ein interkommunales Ausgleichssystem einzahlt.<sup>23</sup>
- Es resultieren die **Nettozentrumslasten** (Abbildung 3-1), die zudem pro Kopf ausgewiesen werden.
- Berücksichtigt man zusätzlich die pauschalen Abgeltungen aus den kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen, so verbleiben die **ungedeckten Nettozentrumslasten**. Diese werden im Abschnitt 3.2 erläutert.

---

<sup>22</sup> Dabei sind die heutigen Abgeltungen der nutzniessenden Gebietseinheiten bereits berücksichtigt.

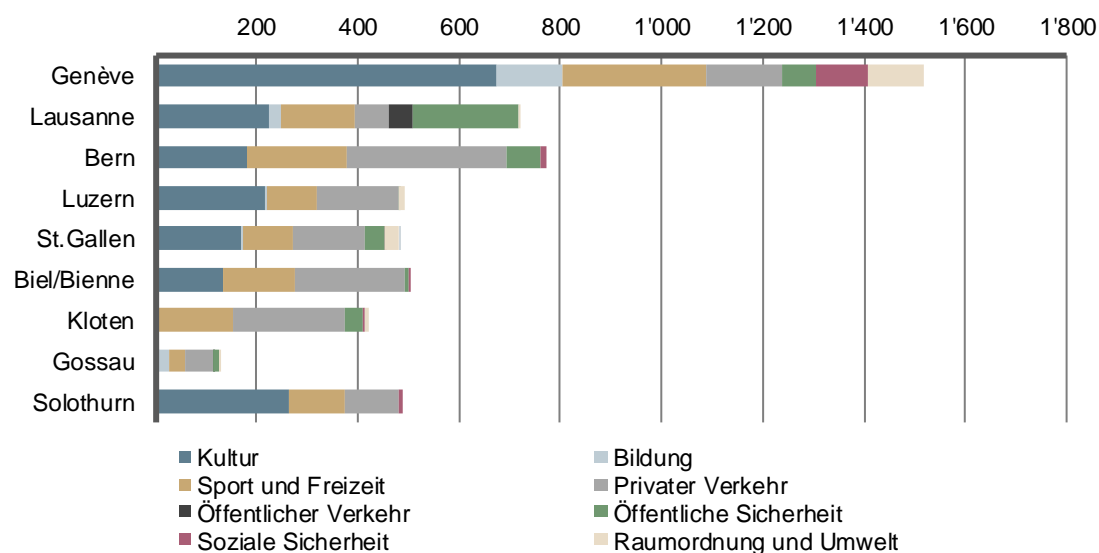
<sup>23</sup> Mit der Einzahlung in die Péréquation gilt Lausanne seine Nutzung in den übrigen Gemeinden des Kantons ab. Gleichzeitig zahlen auch diese in die Péréquation ein und mindern so ihre in Lausanne verursachten Zentrumslasten. Die Zahlungen an Lausanne sind direkt in den jeweiligen Sachbereichen unter «Abgeltungen» erfasst. Da die Péréquation z.T. in Abhängigkeit der Steuerkraft, und nicht nur gemäss der Nutzung berechnet wird, können sich in einzelnen Bereichen relativ hohen Zahlungen ergeben.



Abbildung 3-1: Übersicht der Zentrumslasten (absolut) pro Stadt (in 1'000 CHF)<sup>24</sup>

	Zentrumslasten (in Tsd. CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Kultur	129'313	30'469	23'883	17'467	12'701	7'216		136	4'394
Bildung	24'329	3'097		401	467		73	331	
Sport und Freizeit	54'499	19'606	26'021	7'923	7'223	7'654	2'743	619	1'868
Privater Verkehr	28'701	9'334	41'396	13'189	10'851	11'753	4'079	954	1'739
Öffentlicher Verkehr		6'191						21	
Öffentliche Sicherheit	13'045	28'587	8'745	142	2'976	555	670	202	
Soziale Sicherheit	19'793		1'684		15	204	35		186
Raumordnung und Umwelt	21'061	640		820	1'919		189	73	
Übrige Zentrumsleistungen					144				
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>290'742</b>	<b>97'925</b>	<b>101'728</b>	<b>39'942</b>	<b>36'296</b>	<b>27'382</b>	<b>7'789</b>	<b>2'337</b>	<b>8'188</b>
<i>in CHF pro Kopf</i>	<i>1'518</i>	<i>722</i>	<i>773</i>	<i>491</i>	<i>480</i>	<i>506</i>	<i>422</i>	<i>130</i>	<i>490</i>
Abzug Standortvorteile	-25'676	-9'489	-5'442	-3'176	-2'860	-1'395	-403	-140	-737
Abzug Zentrumsnutzen	-33'079	-21'849	-8'647	-8'332	-6'236	-2'327	-1'744	-971	-1'586
Einzahlung in die "Péréquation"		20'044							
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>231'988</b>	<b>86'631</b>	<b>87'640</b>	<b>28'435</b>	<b>27'200</b>	<b>23'659</b>	<b>5'643</b>	<b>1'226</b>	<b>5'864</b>
<i>in CHF pro Kopf</i>	<i>1'211</i>	<i>639</i>	<i>666</i>	<i>350</i>	<i>360</i>	<i>437</i>	<i>306</i>	<i>68</i>	<i>351</i>
Pauschale Abgeltungen		21'400	67'818	3'200	16'808	19'750			630
<b>Ungedeckte Nettozentrumslasten</b>	<b>231'988</b>	<b>65'231</b>	<b>19'822</b>	<b>25'235</b>	<b>10'392</b>	<b>3'909</b>	<b>5'643</b>	<b>1'226</b>	<b>5'234</b>
<i>in CHF pro Kopf</i>	<i>1'211</i>	<i>481</i>	<i>151</i>	<i>310</i>	<i>138</i>	<i>72</i>	<i>306</i>	<i>68</i>	<i>313</i>
<i>Zusatzinformationen:</i>									
<b>Bevölkerung (2015)</b>	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
<b>Zupendlerquote (Zupendler / Bev.)</b>	75%	40%	77%	49%	51%	36%	144%	40%	81%
<b>Wegpendlerquote (Wegpendler / Bev.)</b>	14%	16%	13%	21%	15%	16%	31%	30%	29%

Abbildung 3-2: Zentrumslasten pro Sachbereich (in CHF pro Kopf)



<sup>24</sup> Hinweis: In der Genfer Studie (Ecoplan 2015) wurde in der Kurzfassung ein Wert von ca. 1000 CHF pro Kopf kommuniziert, bei dem die Zentrumslasten der Kategorie «Rest der Schweiz und Touristen» weggelassen wurden. Zur besseren Vergleichbarkeit wurde diese Kategorie hier wieder eingefügt.

Die Abbildung 3-2 zeigt deutliche Unterschiede in der Höhe der Zentrumslasten pro Kopf der Stadtbevölkerung (vgl. Abbildung 5-1 im Anhang für die Zahlenwerte je Bereich). In den meisten Städten sind Kultur, Sport und Freizeit sowie der Privatverkehr (Strassen) die Bereiche, in denen viele Zentrumslasten anfallen, es gibt aber auch hier grosse Unterschiede.

Die Gründe für die Unterschiede sind vielfältig:

- Die Städte unterscheiden sich bezüglich Grösse und Zentrumscharakter, territorialer Aufteilung («Stadtgrenzen») sowie Einzugsgebiet inkl. Nähe zu nächstem vergleichbarem Zentrum: Grosse Städte mit ausgeprägtem Zentrumscharakter und grossem Einzugsgebiet (insbesondere auch Pendlerströme) weisen i.d.R. höhere Zentrumslasten auf. Dies hängt natürlich auch davon ab, ob eine Stadt überhaupt umfangreiche und kostspielige Zentrumsleistungen erbringt, so sind die Ausgaben der Städte insbesondere in den Bereichen Kultur und Freizeit unterschiedlich. Kleinere Zentren weisen überdies oft viele Wegpendler auf und daher wurden in diesen Städten auch grössere Abzüge für die Zentrumsnutzen («Gegenrechnung») vorgenommen.
- Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden ist unterschiedlich. Wenn zentralörtliche Aufgaben vom Kanton wahrgenommen werden (z.B. Kantonspolizei statt Stadtpolizei, Kantonalisierung grosser Kulturinstitutionen usw.), reduziert dies die Zentrumslasten. Die Palette der Zentrumsleistungen ist daher in jeder Stadt anders.
- Es bestehen teilweise bereits Abgeltungssysteme oder gemeinsame Finanzierungssysteme (z.B. für den öffentlichen Verkehr), teilweise auch bedeutende kantonale Subventionen. Beides führt i.d.R. zu tieferen Zentrumslasten.

### 3.2 Welche Lasten werden bereits abgegolten?

Ein Teil der Zentrumslasten wird bereits heute abgegolten, was ebenfalls zu Unterschieden in den Nettozentrumslasten führen kann. Hierbei sind zwei Stufen zu unterscheiden:

- **Erste Stufe - Bereichsspezifische Abgeltungen**, z.B. Kulturbeiträge von Agglomerationsgemeinden oder vom Kanton: Diese wurden bereits bei der Berechnung der Zentrumslasten berücksichtigt, sie sind also im oberen Teil der Abbildung 3-1 bereits subtrahiert. Weil es dennoch von Interesse ist, wie gross diese sind, werden sie in Abbildung 3-3 dargestellt. Beispielsweise wird in Lausanne bereits rund ein Drittel der Brutto-Zentrumslasten über verschiedene Beiträge abgegolten, dennoch ist der verbleibende Anteil vergleichsweise hoch. Hingegen erhält z.B. Kloten keine direkten Beiträge für seine Zentrumsleistungen.
- **Zweite Stufe – Pauschale Abgeltungen**: Diese sind aus der Abbildung 3-4 ersichtlich. Nach Abzug von solchen Pauschalen, oft «Zentrumslastenausgleich» genannt (siehe Kästen), verbleiben dennoch **ungeddeckte Nettozentrumslasten** (dunkelroter Säulenteil). Ebenfalls dargestellt sind die Abzüge, die für die Standortvorteile und die Zentrumsnutzen («Gegenrechnung») vorgenommen wurden. Es zeigt sich, dass in den Kantonen SG und

BE bereits Ausgleichssysteme bestehen, die einen recht grossen Teil der Zentrumslasten abdecken.<sup>25</sup>

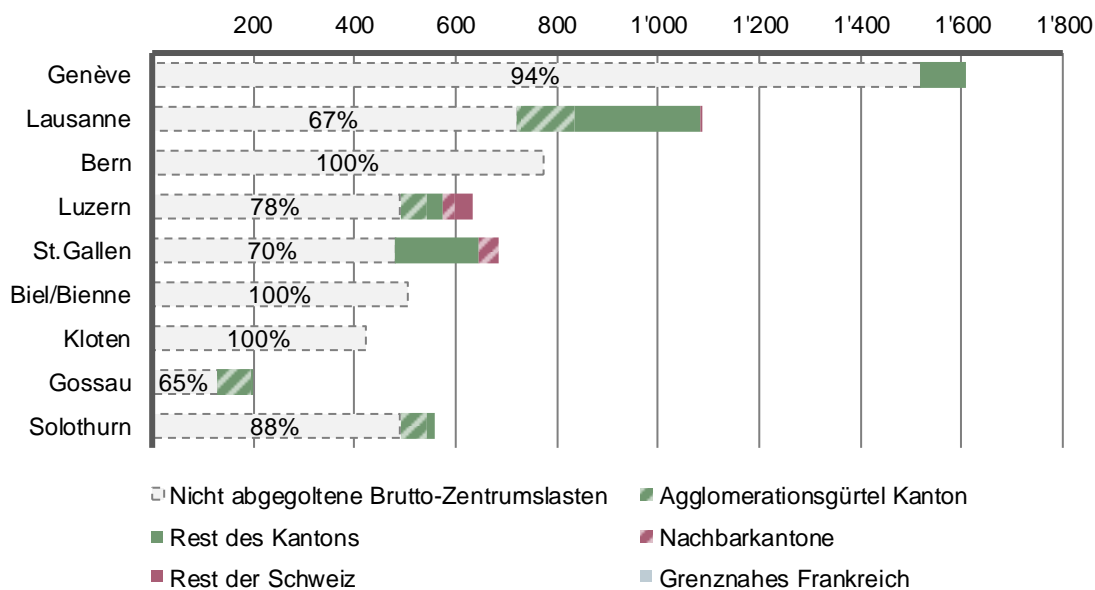
### Pauschale Abgeltung der Zentrumslasten

Einige der betrachteten Städte erhalten bereits heute pauschale Abgeltungen oder vergleichbare Zahlungen für ihre Zentrumslasten aus den jeweiligen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen. Konkret handelt es sich dabei um die folgenden Städte:

- St.Gallen: Im Jahr 2015 erhielt die Stadt St.Gallen aus dem kantonalen Finanzausgleich 16.8 Mio. CHF als Abgeltung für ihre Zentrumslasten. Durch diese Pauschale wurden rund 60% der Nettozentrumslasten abgegolten.
- Solothurn: Die Stadt Solothurn erhält seit 2016 einen jährlichen Kantonsbeitrag. Für das Jahr 2016 erhielt die Stadt eine Abgeltung von 0.63 Mio. CHF, womit rund 11% der erhobenen Nettozentrumslasten von 5.9 Mio. CHF (Rechnungsjahr 2015) gedeckt werden.
- Luzern: Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt keine expliziten Zentrumslastenausgleich. Jedoch erhalten die Stadt Luzern und Regionalzentren einen Bonus im Ressourcenausgleich (horizontale Abschöpfung), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll. Im Jahr 2015 wurde die Stadt Luzern dadurch bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich um 3.2 Mio. CHF entlastet.
- Bern und Biel: Die beiden Berner Städte erhalten einerseits eine pauschale Abgeltung für ihre Zentrumslasten, andererseits profitieren sie von einem Abzug (im Umfang der verbleibenden Zentrumslasten) im kantonalen Finanzausgleichssystem (Ressourcenausgleich, im Kanton Bern «Disparitätenabbau» genannt).
  - Bern: Die Stadt Bern erhielt auf der Zahlenbasis 2015 eine pauschale Abgeltung von 63.3 Mio. CHF für ihre Zentrumslasten. Zudem profitierte die Stadt von einem Abzug im Finanzausgleich (15.8 Mio. CHF), wodurch sie 4.6 Mio. CHF weniger in den Disparitätenabbau einzahlen musste. Insgesamt erhielt die Stadt Bern somit 67.8 Mio. CHF als Abgeltung für ihre Zentrumslasten.
  - Biel: Die Stadt Biel erhielt auf der Zahlenbasis 2015 eine pauschale Abgeltung von 18.6 Mio. CHF und profitierte von einem Abzug im Finanzausgleich (4.6 Mio. CHF), wodurch sie 1.2 Mio. CHF mehr aus dem Disparitätenabbau erhielt. Insgesamt erhielt die Stadt Biel somit 19.8 Mio. CHF als Abgeltung für ihre Zentrumslasten.
- Lausanne: Das Ausgleichssystem (Péréquation intercommunale) enthält nebst weiteren Ausgleichsgefässen wie z.B. für den Verkehr auch eine Zahlung, die von der Gemeindegrösse abhängig ist («couche population»): Grosse Gemeinden erhalten dabei pro Kopf deutlich höhere Zahlungen. Lausanne erhält rund 160 CHF mehr als die zweitgrösste Stadt Yverdon. Dieser Zusatzbetrag macht insgesamt 21.4 Mio. CHF aus und wurde als Zentrumslastenabgeltung aufgeführt. Es ist allerdings nicht genau definiert, ob diese Zahlungen für Zentrums- oder Sonderlasten oder andere Zwecke ausgerichtet werden.
- Genf: Die zahlreichen Ausgleichssysteme in Genf können nicht direkt als Zentrumslastenabgeltung verstanden werden und wurden daher nicht als solche aufgeführt. Einzelheiten vgl. Abschnitt 7.7.3.

<sup>25</sup> Für ein vollständiges Gesamtbild müsste allerdings auch einbezogen werden, dass im innerkantonalen Ressourcenausgleich unterschiedlich hohe Anteile an den städtischen Steuereinnahmen umverteilt werden: Ein schwach wirkender Ressourcenausgleich kann u.U. eine fehlende Zentrumslastenabgeltung teilweise mildern.

Abbildung 3-3: Abteilungen der nutznießenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung)<sup>26</sup>

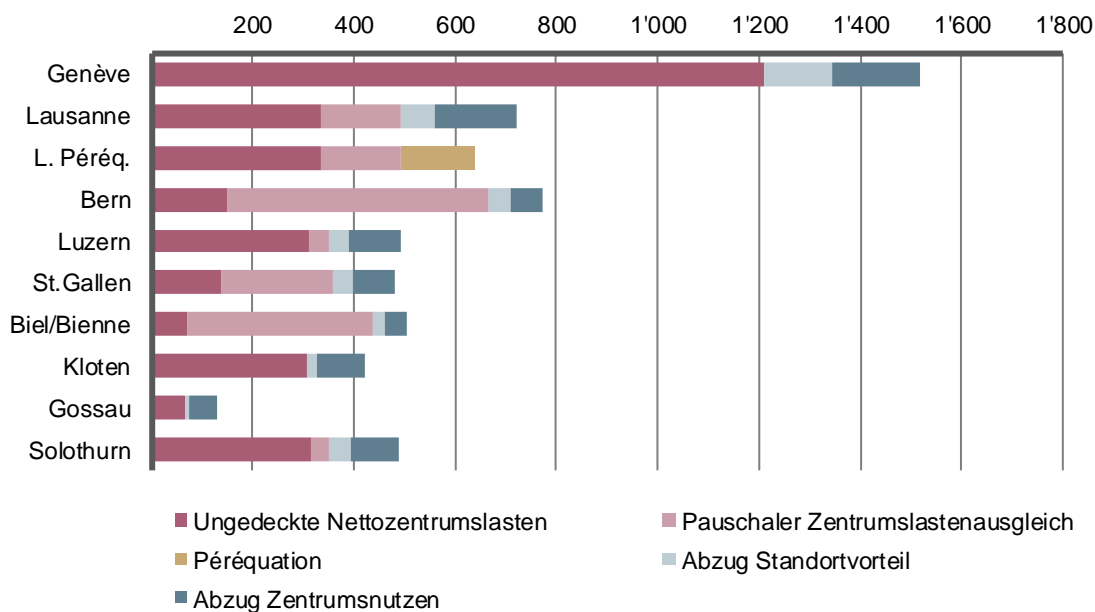


<sup>26</sup> Die gestrichelt dargestellten «nicht abgeholten Brutto-Zentrumslasten» entsprechen den Zentrumslasten gemäss Abbildung 3-2.

Besonderheit Bern und Biel: Die Abteilungsbeiträge von Bund, Kanton und Regionsgemeinden wurden bei der kantonalen Erhebung (vgl. Abschnitt 2.4.2b)) nicht gesondert ausgewiesen, sondern direkt von den Kosten in Abzug gebracht. Daher sind für Bern und Biel keine Aussagen über die Abteilungen in Prozent der Restkosten möglich.

**Abbildung 3-4: Zentrumslasten, Abzüge und ungedeckte Nettozentrumslasten (in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung):**

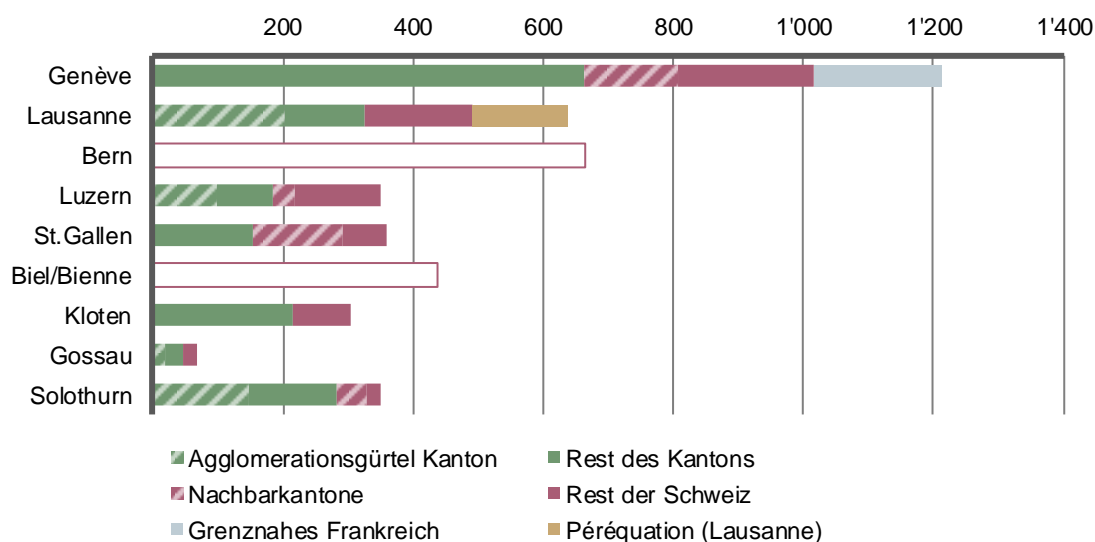
Der gesamte Balken zeigt die Zentrumslasten gemäss Abbildung 3-2; nach Abzug der Zentrumsnutzen und Standortvorteile verbleiben die Nettozentrumslasten (dunkel- und hellrote Balkenteile). Werden zudem die hellroten pauschalen Abgeltungen subtrahiert, verbleiben die dunkelroten «ungedeckten Nettozentrumslasten»



«L. Péréq.» ist wie folgt zu verstehen: Lausanne leistet in den Bereichen öffentlicher und privater Verkehr sowie Polizei für die übrigen Gemeinden des Kantons Waadt einen Beitrag ins Ausgleichssystem «Péréquation intercommunale». In einer Gesamtbetrachtung muss er addiert werden, um auf die Nettozentrumslasten zu kommen. Grafisch lässt sich dies aber nur mit einem separaten Balken darstellen.

### 3.3 Welche Gebiete verursachen die Zentrumslasten?

Abbildung 3-5: Nettozentrumslasten nach nutznießenden Gebietseinheiten (in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung)<sup>27</sup>



Wie erwähnt haben die Städte die Gebietseinheiten festgelegt, die sie unterscheiden wollten, daher wurden in einigen Fällen die Agglomerationsgemeinden desselben Kantons oder bestimmte Nachbarkantone separat erhoben. Die Abbildung 3-5 zeigt, dass in allen Städten die Gemeinden des eigenen Kantons und – falls erhoben – besonders die Agglomerationsgemeinden überdurchschnittlich zu den Zentrumslasten beitragen. Die unterschiedlichen Anteile ergeben sich insbesondere aus der geografischen Konstellation. Allerdings werden bereichsspezifische Abgeltungen wie z.B. Kulturbeiträge, oftmals überwiegend von den Agglomerationsgemeinden und vom Kanton bezahlt (wie aus Abbildung 3-3 deutlich wurde), was die Nettozentrumslasten dieser Gemeinden etwas reduziert.

<sup>27</sup> Besonderheit Bern und Biel: Bei der kantonalen Erhebung (vgl. Abschnitt 2.4.3) wurden bei den Nutznießenden keine Gebietseinheiten unterschieden, daher werden die Zentrumslasten nur als Total ausgewiesen. Die Nettozentrumslasten können daher nur insgesamt (als Rest der Schweiz) ausgewiesen werden.

## 4 Fazit und Handlungsoptionen

### 4.1 Einordnung der Ergebnisse

Die Studie hat vorab gezeigt, dass eine Erhebung nach einer einheitlichen Methode möglich und relativ einfach ist, und trotzdem den jeweiligen Gegebenheiten und Raumeinteilungen Rechnung getragen werden kann.

Die Zentrumslasten sind erwartungsgemäss sehr unterschiedlich. Verschiedene Einflüsse überlagern sich, insbesondere die Grösse, der Zentrumscharakter und das Einzugsgebiet einer Stadt, die Aufgabenteilung Kanton/Stadt und die bestehenden Subventions- und Beitragssysteme.

Fast überall sind Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen zusammen mit den Kosten für die Gemeindestrassen und – je nach Aufgabenteilung – die Sicherheit der Bereiche, in denen am meisten Zentrumslasten entstehen.

Grosse Unterschiede gibt es bei der Abgeltung der Zentrumslasten, und zwar sowohl bei den direkten (bereichsspezifischen) Beiträgen des Kantons und der Aussengemeinden wie auch – und besonders – bei den pauschalen Abgeltungen. Während beispielsweise im Kanton Bern relativ hohe Abgeltungen ausgerichtet werden, erhalten z.B. Gossau und Kloten keinen Beitrag an die Zentrumslasten.

Nach Abzug aller dieser Beiträge und der Zentrumsnutzen und Standortvorteile verbleiben beträchtlich ungedeckte Nettozentrumslasten. Sie liegen zwischen 68 CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung in Gossau und reichen bis zu über 1'200 CHF/Kopf in Genf.

### 4.2 Was ist grundsätzlich abzugelten

Eine Abgeltung von **Zentrumslasten** ist grundsätzlich anzustreben, da diese eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz: «Nutznüssende sollen zahlen») darstellen; allerdings wäre auch eine Mitsprache der Mitfinanzierenden zu gewährleisten («wer zahlt, befiehlt»), was oftmals schwierig umsetzbar ist. Allerdings ist diese Abgeltung im Gesamtkontext zu beurteilen, denn letztlich muss eine faire Lösung im Finanz- und Lastenausgleich auch weitere Komponenten berücksichtigen, insbesondere den Ausgleich der unterschiedlichen Steuerkraft (meist Ressourcenausgleich genannt) und die bestehenden Systeme zum Ausgleich von **Sonderlasten** der Zentren (das sind die überdurchschnittlichen Aufwendungen für die städtische Bevölkerung, z.B. im Sozialbereich, vgl. Definition im Kapitel 1). Letztlich muss das Gesamtsystem des Finanz- und Lastenausgleichs per Saldo zu verträglichen Unterschieden in der Gemeindesteuerbelastung führen, also die Disparitäten im Rahmen halten, und zugleich die richtigen Anreize für den effizienten Einsatz der knappen Mittel und von guten öffentlichen Dienstleistungen setzen. Wo diese «ausgewogene Lösung» liegt, hängt auch von den strukturellen Voraussetzungen ab, z.B. von der Grösse der Zentrumsgemeinde im Vergleich zum Umland.

### 4.3 Mögliche Abgeltungssysteme für Zentrumslasten

Ob und nach welchem System die resultierenden, ungedeckten Nettozentrumslasten 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.

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten kommen grundsätzlich folgende Modelle in Frage:

- **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. Oftmals übernimmt ein Kanton z.B. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung oder zahlt für diese bedeutenden Subventionen. Auch die Kantonalisierung der Polizei führt i.d.R. zum Abbau von Zentrumslasten.
- **Direkte Beiträge** der Umlandgemeinden und Umlandkantone an bestimmte Zentrumsleistungen reduzieren ebenfalls die Zentrumslasten, seien es freiwillige Beiträge oder Beiträge, die aufgrund einer kantonalen Rahmenregelung bezahlt werden (z.B. Kulturbeiträge der Regionsgemeinden im Kanton Bern).
- **Gemeinsame Finanzierungsmodelle** (z.B. Kostenverteilungsschlüssel mit Beteiligung von Kanton und/oder Gemeinden, «horizontaler Lastenausgleich», aber auch Investitionsbeiträge z.B. an überkommunale Sportanlagen usw.) können für eine sachgerechte Aufteilung von Kosten sorgen. In Luzern bestehen z.B. im Bereich Kultur bereits mehrere Abgeltungssysteme für die Finanzierung bedeutender überregionaler Kultureinrichtungen der Stadt Luzern. Auch in Solothurn werden im Rahmen der Regionalplanungsgruppe espaceSolothurn (repla) bereits einige regionale Aufgaben gemeinsam durch die Regionsgemeinden finanziert.
- Eine **spezifische Abgeltung der Zentrumslasten** ist mit einer Pauschale oder aufgrund von Erhebungen möglich, die periodisch nachgeführt werden können. Diese Lösung haben der Kanton Bern sowie St.Gallen<sup>28</sup> und Solothurn<sup>29</sup> bereits eingeführt (siehe Kasten im Abschnitt 3.2).
- **Interkantonale Ausgleichsmodelle** (z.B. auf Basis der interkantonalen Rahmenvereinbarung gemäss NFA) kommen z.B. für Kulturinstitutionen von grosser Reichweite in Frage.
- Eine Stärkung des soziodemografischen **Lastenausgleichs** begünstigt i.d.R. auch die Städte. Hier existieren beispielsweise im Kanton Luzern Ausgleichsgefässe für die Soziallasten und Infrastrukturlasten, aus welchen die Stadt Luzern Beiträge erhält. Im Kanton Bern werden die Kosten der Sozialhilfe teilweise durch den Kanton und teilweise über Pro-

<sup>28</sup> Hierbei werden ungefähr 60% der Nettozentrumslasten durch eine Pauschale von rund 16.8 Mio. CHF abgegolten (vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen).

<sup>29</sup> Die Stadt Solothurn erhält seit 2016 einen jährlichen Kantonsbeitrag. Für das Jahr 2016 erhielt die Stadt eine Abgeltung von 630'000 CHF, womit rund 11% der erhobenen Nettozentrumslasten von 5.9 Mio. CHF gedeckt werden (vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Solothurn).



Kopf-Beiträge sämtlicher Gemeinden finanziert. Hier handelt es sich zwar wie erwähnt um Sonderlasten (für die eigene Bevölkerung) und nicht um Zentrumslasten (für Auswärtige), für die finanzielle Gesamtbetrachtung ist aber dieser Ausgleich oft mindestens so wichtig.

- Anpassungen im **Ressourcenausgleich** (z.B. Reduktion der oftmals sehr hohen Einlage in den Finanzausgleich für Städte) können die Bilanz zugunsten der Städte verbessern. Der Finanzausgleich des Kantons Luzern kennt zwar keinen solchen expliziten Zentrumslastenausgleich, jedoch erhalten die Stadt Luzern<sup>30</sup> und Regionalzentren einen Bonus im Ressourcenausgleich (horizontale Abschöpfung), welcher zentralörtliche Leistungen entschädigen soll.
- 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», differenzierte Tarife für Sportanlagen usw.).

Welche dieser Möglichkeiten für die einzelnen Städte in ihrem jeweiligen Umfeld in Frage kommen, muss individuell geprüft werden. Wie erwähnt ist hier der Gesamtkontext des Finanz- und Lastenausgleichs zu berücksichtigen. Dennoch könnte es zweckmässig sein, den Austausch über Zentrumslasten, deren Erhebung und vor allem über zweckmässige Abgeltungssysteme («good practice») zu intensivieren. Periodische gemeinsame Erhebungen der Zentrumslasten könnten die Transparenz erhöhen.

#### 4.4 Fazit und Ausblick

Die Studie liefert Grundlagen für die erwähnte städtespezifische Diskussion. Sie ergänzt dabei die bestehenden Studien zu den Sonderlasten (also den Mehrkosten für die eigene Bevölkerung). Sie zeigt im Vergleich der Städte auch auf, dass die – oft kombinierte – Anwendung von Ausgleichsmechanismen die verbleibenden Zentrumslasten stark reduzieren kann. Die konkreten Diskussionen um zweckmässige Optionen für eine Abgeltung müssen aber im jeweiligen Kontext städtespezifisch geführt werden.

Es wäre im Sinne der Transparenz nützlich, weitere Städte einzubeziehen und periodisch den Vergleich im Sinne eines Zentrumslasten-Monitorings zu aktualisieren. Weiter könnte der Vergleich der Abgeltungsmechanismen vertieft werden.

---

<sup>30</sup> Im Jahr 2015 wurde die Stadt Luzern dadurch bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich um 3.2 Mio. CHF entlastet (vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern).

## ANHANG

Die folgenden Kapitel enthalten Einzelheiten zu den Zentrumslasten, nämlich

- Tabellarische Datengrundlagen zu den Gesamtergebnissen (Kapitel Ergänzende Übersichtstabellen im Kapitel 5)
- Grafiken und Kommentare für einzelne Sachbereiche (Kapitel 6)
- Kurzinformationen für einzelne Städte (Kapitel 7)

## 5 Ergänzende Übersichtstabellen

### a) Zentrumslasten pro Kopf als Tabelle

(Zahlenwerte zur Abbildung 2 bzw. Abbildung 3-2)

Abbildung 5-1: Übersicht der Zentrumslasten (pro Kopf) pro Stadt (in CHF)

	Zentrumslast insgesamt (in CHF / Kopf)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Kultur	675	225	182	215	168	133		8	263
Bildung	127	23		5	6		4	18	
Sport und Freizeit	285	145	198	97	96	141	149	34	112
Privater Verkehr	150	69	315	162	144	217	221	53	104
Öffentlicher Verkehr		46						1	
Öffentliche Sicherheit	68	211	66	2	39	10	36	11	
Soziale Sicherheit	103		13		0	4	2		11
Raumordnung und Umwelt	110	5		10	25		10	4	
Übrige Zentrumsleistungen					2				
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>1'518</b>	<b>722</b>	<b>773</b>	<b>491</b>	<b>480</b>	<b>506</b>	<b>422</b>	<b>130</b>	<b>490</b>
Abzug Standortvorteile	-134	-70	-41	-39	-38	-26	-22	-8	-44
Abzug Zentrumsnutzen	-173	-161	-66	-102	-83	-43	-94	-54	-95
Einzahlung in die "Péréquation"		148							
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>1'211</b>	<b>639</b>	<b>666</b>	<b>350</b>	<b>360</b>	<b>437</b>	<b>306</b>	<b>68</b>	<b>351</b>
<i>Zusatzinformationen:</i>									
<b>Bevölkerung (2015)</b>	191'557	135'629	131'554	81'295	75'538	54'163	18'452	18'005	16'721
<b>Zupendlerquote</b> (Zupendler / Bev.)	75%	40%	77%	49%	51%	36%	144%	40%	81%
<b>Wegpendlerquote</b> (Wegpendler / Bev.)	14%	16%	13%	21%	15%	16%	31%	30%	29%

Im Falle von Lausanne wird unter dem Titel «Péréquation» der Beitrag aufgeführt, den Lausanne zugunsten der übrigen Gemeinden in ein interkommunales Ausgleichssystem einzahlte, um z.B. die Nutzung der Gemeindestrassen durch die Stadtbevölkerung abzugelten. Da die Péréquation z.T. in Abhängigkeit der Steuerkraft, und nicht der Nutzung berechnet wird, können sich in einzelnen Bereichen relativ hohe Zahlungen ergeben. Dabei zeigt sich, dass diese Einzahlungen sogar grösser sind als die von der Stadtbevölkerung in Anspruch genommenen Zentrumsnutzen.

## b) Zentrumslasten vor Abzug der Abgeltungen

In der Abbildung 5-2 sowie der Abbildung 5-3 sind die Kosten vor Abzug der Abgeltungen von Gemeinwesen (Bundes-, Kantons-, Gemeindebeiträge) aufgeführt.

Abbildung 5-2: Verrechenbare Nettokosten pro Stadt (in 1'000 CHF)

	Verrechenbare Nettokosten (in Tsd. CHF)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Kultur	191'064	66'643	40'687	45'592	40'678	16'022		1'251	8'665
Bildung	109'902	9'966		2'004	2'047		384	36'132	
Sport und Freizeit	98'763	42'941	52'211	14'239	17'437	23'399	4'344	1'924	4'344
Privater Verkehr	54'725	54'467	54'613	23'552	34'197	19'141	5'512	2'388	2'805
Öffentlicher Verkehr		49'210						79	
Öffentliche Sicherheit	66'711	104'919	40'654	711	18'399	5'417	1'523	1'123	
Soziale Sicherheit	128'823		7'326		104	815	80		930
Raumordnung und Umwelt	37'080	1'601		1'674	4'024		1'892	163	
Übrige Zentrumsleistungen					144				
<b>Total</b>	<b>687'068</b>	<b>329'747</b>	<b>195'490</b>	<b>87'771</b>	<b>117'030</b>	<b>64'794</b>	<b>13'735</b>	<b>43'061</b>	<b>16'744</b>

Abbildung 5-3: Verrechenbare Nettokosten pro Stadt (in CHF/Kopf)

	Verrechenbare Nettokosten (in CHF / Kopf)								
	Genève	Lausanne	Bern	Luzern	St.Gallen	Biel/ Bienne	Kloten	Gossau	Solothurn
Kultur	997	491	309	561	539	296		69	518
Bildung	574	73		25	27		21	2'007	
Sport und Freizeit	516	317	397	175	231	432	235	107	260
Privater Verkehr	286	402	415	290	453	353	299	133	168
Öffentlicher Verkehr		363						4	
Öffentliche Sicherheit	348	774	309	9	244	100	83	62	
Soziale Sicherheit	673		56		1	15	4		56
Raumordnung und Umwelt	194	12		21	53		103	9	
Übrige Zentrumsleistungen					2				
<b>Total</b>	<b>3'587</b>	<b>2'431</b>	<b>1'486</b>	<b>1'080</b>	<b>1'549</b>	<b>1'196</b>	<b>744</b>	<b>2'392</b>	<b>1'001</b>

## 6 Die Sachbereiche im Detail

Im Folgenden werden die Sachbereiche, in denen Zentrumslasten anfallen können, einzeln präsentiert.

Generell fällt dabei auf, dass es grosse Unterschiede zwischen den Städten gibt, die wie bereits erwähnt auf viele Faktoren zurückzuführen sind (Unterschiede in der Grösse und im Zentrumscharakter, die territoriale Aufteilung («Stadtgrenzen»), die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und die bestehenden Systeme von Kantonsbeiträgen, Abgeltungen und gemeinsamen Finanzierungsmodellen).

Es würde den Rahmen des Berichts sprengen, alle diese Faktoren für jeden Sachbereich zu analysieren. Es werden daher punktuell einige Besonderheiten herausgegriffen; ansonsten sei auf die Städteberichte verwiesen.

### **Lesehilfe:**

Die obere Abbildung zeigt jeweils die Nettozentrumslasten nach nutzniessenden Gebietseinheiten. Das bedeutet, dass sowohl die Beiträge von Bund, Kanton(en) und Gemeinden wie auch die Zentrumsnutzen und Standortvorteile bereits subtrahiert wurden. Die einzelnen Balkensegmente zeigen also, wie hoch die Nettozentrumslasten für jedes unterschiedene Gebiet sind.

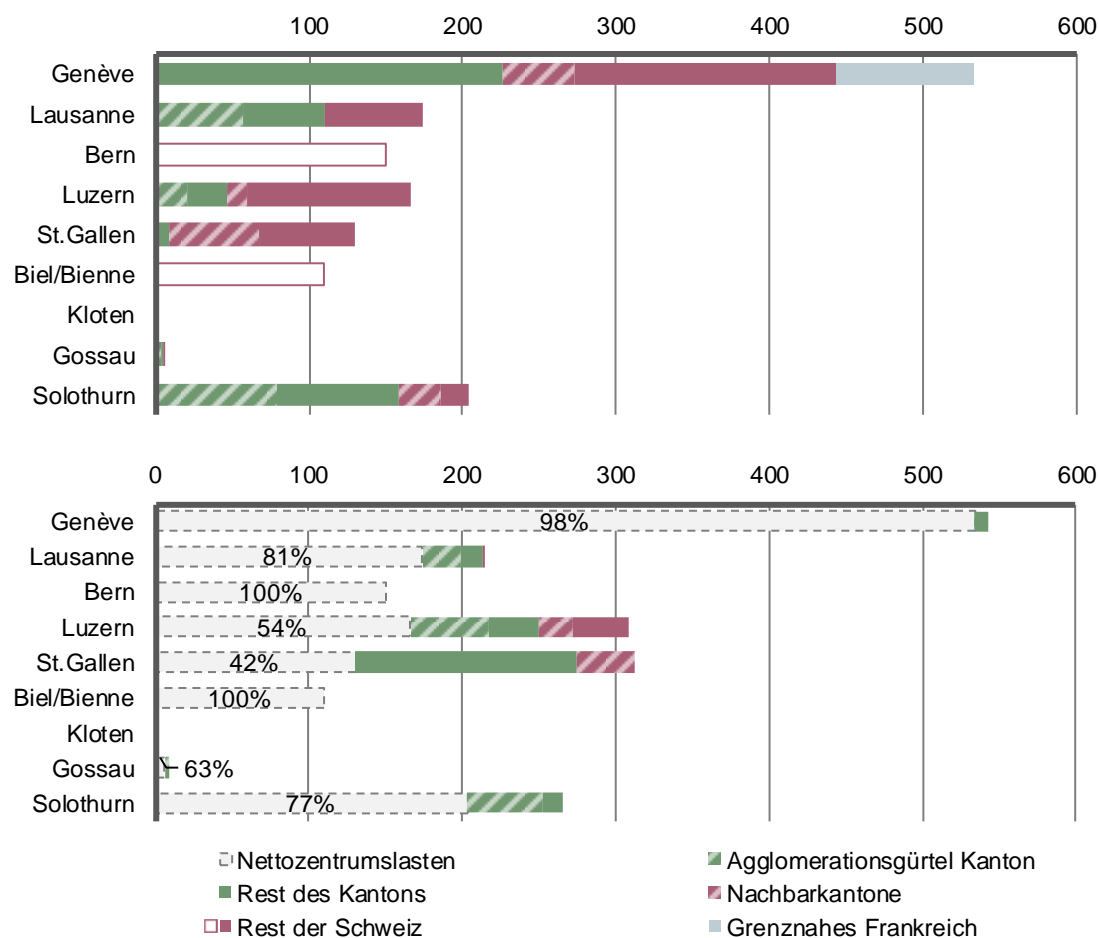
Die untere Abbildung zeigt als gestrichelten Balken nochmals den gleichen Betrag der Nettozentrumslasten. Der gestrichelte Balken in der unteren Grafik ist somit immer gleich gross wie der gesamte Balken in der oberen Grafik.<sup>31</sup> Zusätzlich wird in der unteren Grafik aber mit rechts angefügten Balkensegmenten aufgezeigt, welche Abgeltungen bzw. Beiträge die verschiedenen Gebietseinheiten heute schon leisten.

---

<sup>31</sup> Ausser bei Spezialfällen, nämlich bei negativen Nettozentrumslasten und der Péréquation in Lausanne.

## 6.1 Kultur

**Abbildung 6-1: Nettozentrumslasten nach nutznliessenden Gebietseinheiten (oben) und Abgeltungen der nutznliessenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (unten), jeweils in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung<sup>32</sup>**



Neben grossen Unterschieden in den Zentrumslasten fällt auch auf, dass die bereits abgegoltenen Anteile stark differieren. Erwähnt sei das Beispiel St. Gallen: Hier wird über die Hälfte der Nettokosten im Bereich Kultur abgegolten. Während das kulturelle Angebot der Stadt St. Gallen zum Grossteil von ausserkantonalen Besuchern genutzt wird, kommen die Abgeltungen überwiegend vom Kanton.

In Luzern ist der Anteil ausserkantonomer Beiträge an den gesamten Abgeltungen höher als bei anderen Städten. Der Grossteil der Beiträge des Kantons Luzern wird über den Zweckverband

<sup>32</sup> Besonderheit Bern und Biel: Bei der kantonalen Erhebung wurden bei den Nutzniessenden keine Gebietseinheiten unterschieden, daher werden die Zentrumslasten nur als Total ausgewiesen. Die Nettozentrumslasten können daher nur insgesamt (als Rest der Schweiz) ausgewiesen werden. Weiter wurden die Abgeltungsbeiträge von Bund, Kanton und Regionsgemeinden nicht gesondert ausgewiesen, sondern direkt von den Kosten in Abzug gebracht. Daher sind für Bern und Biel keine Aussagen über die Abgeltungen in Prozent der Restkosten möglich.

Grosse Kulturbetriebe Kanton Luzern (ZVGKB) ausgerichtet. Über den interkantonalen Kulturlastenausgleich (IKLA) beteiligen sich die Kantone Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug und Aargau an den Kosten überregionaler Kultureinrichtungen. Dazu gehören in Luzern das KKL, das Luzerner Theater sowie das Sinfonieorchester.<sup>33</sup> Regional bedeutende Kulturinstitutionen bzw. -veranstaltungen werden durch die Regionalkonferenz Kultur (RKK) unterstützt und gefördert. Im Jahr 2015 beteiligten sich über die RKK neben der Stadt Luzern 15 weitere Luzerner Gemeinden sowie die Gemeinde Hergiswil aus dem Kanton Nidwalden.

Keine Zentrumsleistungen im Bereich Kultur wurden in der Stadt Kloten erfasst, da das kulturelle Angebot in Kloten überwiegend von der Stadtbevölkerung in Anspruch genommen wird.<sup>34</sup>

Die hohen Nettolasten in Genf kommen insbesondere durch die vielen Museen und das «Grand Théâtre» zustande, die gemeinsam fast zwei Drittel der Lasten ausmachen. Darüber hinaus werden zahlreiche kulturelle Subventionen ausgerichtet.

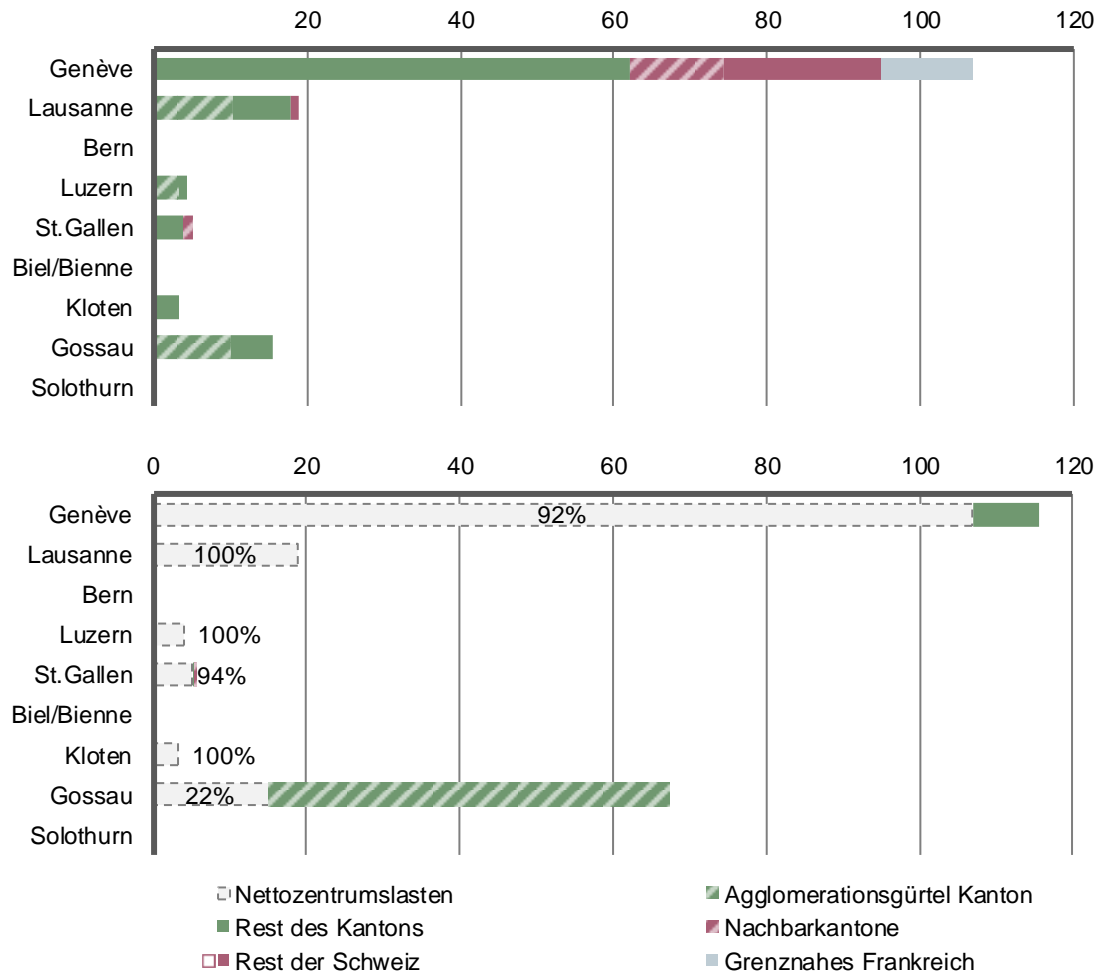
---

<sup>33</sup> Ausserdem Opernhaus, Tonhalle und Schauspielhaus in Zürich. Der Kanton Luzern zahlte 2015 fast 1.5 Mio. CHF in den Lastenausgleich (für die drei Zürcher Kultureinrichtungen). Im Gegenzug erhielt er für die drei Luzerner Einrichtungen gut 4.7 Mio. CHF aus dem Lastenausgleich.

<sup>34</sup> Ein Teil des kulturellen Angebots ist mit dem Konferenzzentrum Schluefweg im Sachbereich Freizeit enthalten. Im Konferenzzentrum finden auch Theater, Konzerte und weitere kulturelle Veranstaltungen statt.

## 6.2 Bildung

**Abbildung 6-2: Nettozentrumslasten nach nutzniessenden Gebietseinheiten (oben) und Abgeltungen der nutzniessenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (unten), jeweils in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung**



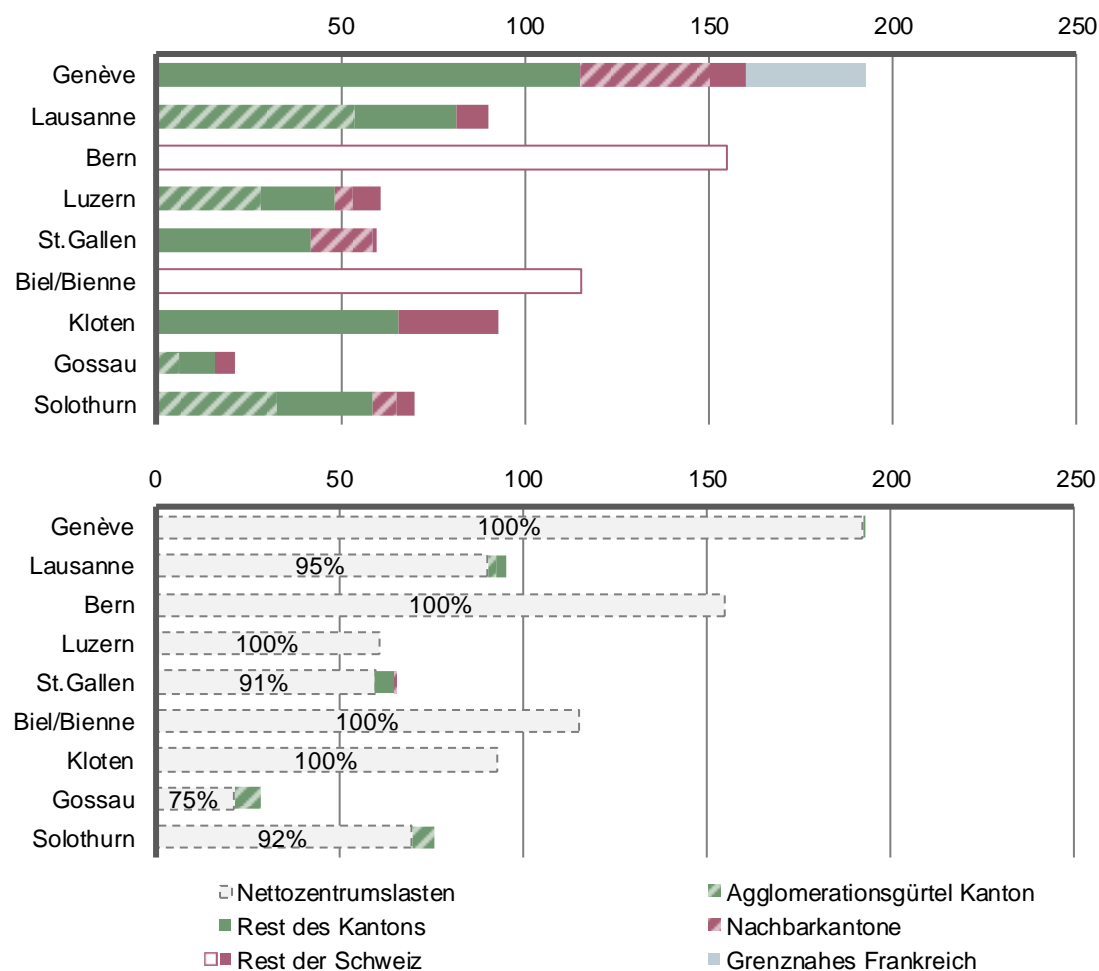
Die Zentrumslasten im Bereich Bildung sind vergleichsweise klein. Als Zentrumsleistungen werden von der Mehrheit die städtischen Bibliotheken aufgeführt. In St.Gallen und insbesondere in Gossau wurde zudem die Schulbelegung durch Auswärtige erfasst. In Gossau besuchen einige Kinder der Schulgemeinde Andwil-Arnegg (Teil des Agglomerationsgürtels) die Schule. Die so begründete (Brutto-)Zentrumslast wird jedoch fast vollumfänglich vom Agglomerationsgürtel abgegolten. In vielen Kantonen werden solche Effekte durch Verrechnungen und/oder ein kantonales Ausgleichssystem aufgefangen.

Der «Ausreisser» Genf erklärt sich hauptsächlich durch die zahlreichen Bibliotheken, die als Zentrumsleistungen erfasst wurden.



### 6.3 Sport und Freizeit

Abbildung 6-3: Nettozentrumslasten nach nutznliessenden Gebietseinheiten (oben) und Abgeltungen der nutznliessenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (unten), jeweils in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung



Die Nettozentrumslasten pro Kopf von Luzern und St. Gallen liegen im Bereich Sport und Freizeit in einer sehr ähnlichen Grössenordnung (rund 60 CHF pro Kopf). In Kloten liegen diese um rund die Hälfte höher. Ein Teil der höheren Lasten lässt sich durch das Stadion (Swiss Arena) erklären.<sup>35 36</sup> Auch in Lausanne, Bern und Biel liegen die Kosten höher.

In der Stadt Solothurn fallen im Bereich Freizeit unter Parkanlagen auch Wanderwege. Wo öffentliche Park- und Grünanlagen erfasst wurden, machen diese in anderen Städten rund 20% der Nettolasten im Bereich Sport und Freizeit aus – in Solothurn sind es rund 40%. Auch in

<sup>35</sup> Auch in St. Gallen entstehen durch die AFG Arena Zentrumslasten, hier beteiligt sich allerdings auch der Kanton an den Lasten.

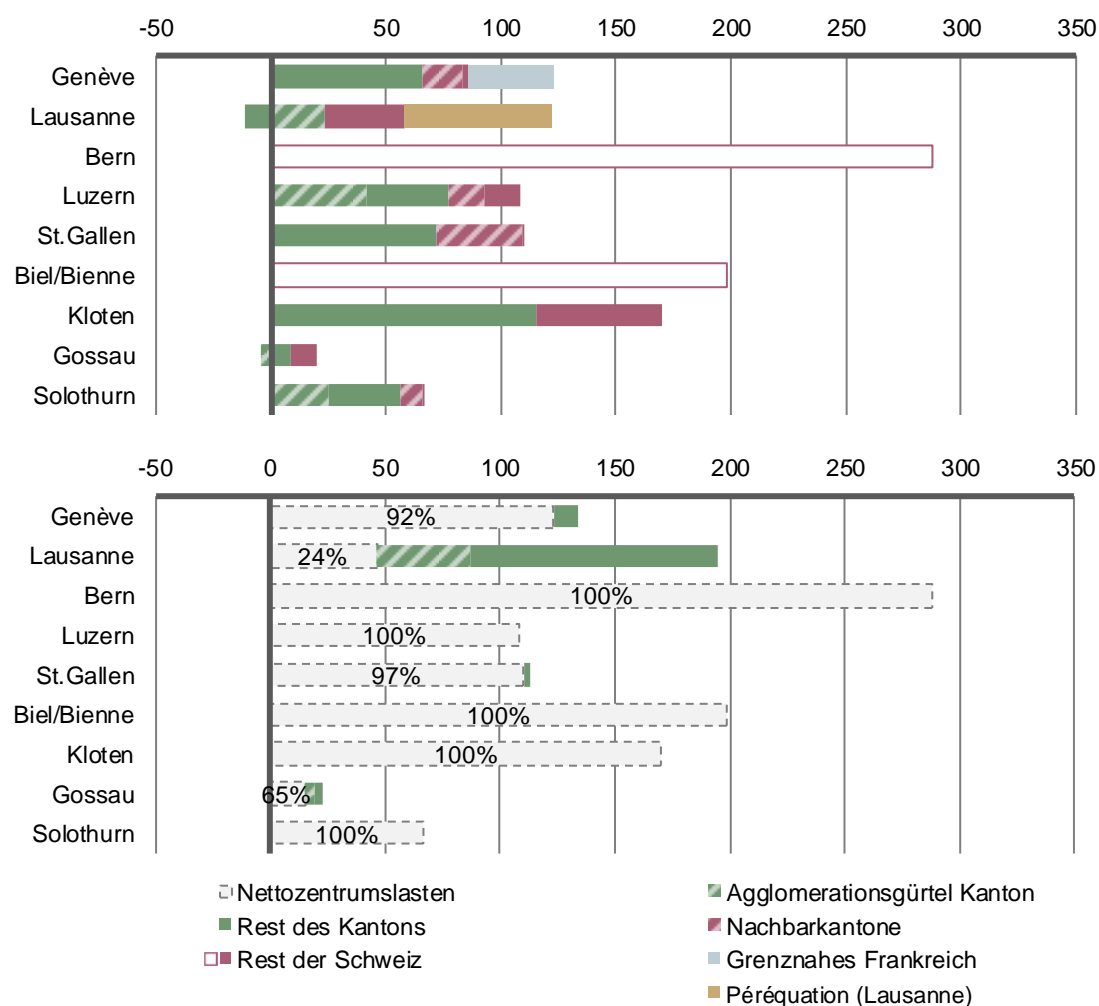
<sup>36</sup> Ein weiterer Grund für die hohen Lasten von Kloten ist, dass im Konferenzzentrum Schluefweg auch kulturelle Leistungen angeboten werden (Theater, Konzerte), die hier im Bereich Freizeit erfasst wurden.

Genf kommen die hohen Lasten v.a. durch Leistungen im Bereich Freizeit zustande (z.B. Kosten für den Jardin botanique).

Im Gegensatz zum Bereich Kultur fließen im Bereich Sport/Freizeit nur geringe Abgeltungen, und falls es diese gibt, stammen sie überwiegend aus dem Agglomerationsgürtel oder dem restlichen Kanton. Dies obwohl ein beträchtlicher Teil der Zentrumslasten von der «übrigen Schweiz» verursacht wird.

## 6.4 Privater Verkehr

**Abbildung 6-4: Nettozentrumslasten nach nutznießenden Gebietseinheiten (oben) und Abgeltungen der nutznießenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (unten), jeweils in CHF pro Kopf der Stadtbevölkerung**



Deutlich am höchsten sind die Nettolasten pro Kopf in Bern, Biel und Kloten, was in Bern und v.a. in Kloten mit der hohen Zupendlerquote, aber auch mit methodischen Abgrenzungsfragen zusammenhängt. Kloten weist z.B. rund doppelt so viele Beschäftigte wie Einwohner auf. Entsprechend werden auch die Gemeindestrassen zu einem erheblichen Teil von Auswärtigen genutzt – vor allem von Zupendlern (Arbeitsverkehr), aber auch durch den Einkaufs- und Freizeitverkehr.

Lausanne ist ein Spezialfall: Unter dem Titel «Péréquation» wird in der oberen Abbildung der Beitrag aufgeführt, den die Stadt zugunsten der übrigen Gemeinden in ein interkommunales Ausgleichssystem einzahlt, um die Nutzung der Gemeindestrassen durch die Stadtbevölkerung abzugelten. Da die Péréquation z.T. in Abhängigkeit der Steuerkraft, und nicht der Nutzung berechnet wird, können sich in einzelnen Bereichen relativ hohe Zahlungen ergeben. Diese Einzahlungen sind sogar grösser als die von der Stadtbevölkerung in Anspruch genommenen Zentrumsnutzen in diesem Sachbereich. Umgekehrt zahlt der «Rest des Kantons» insgesamt mehr an die Strassennutzung in Lausanne, als dessen Bevölkerung sie gemäss Pendlerstatistiken in Anspruch nimmt. Dadurch resultiert ein negativer Betrag (Balken nach Links) in der oberen Abbildung.

## 6.5 Öffentlicher Verkehr

In den meisten Kantonen werden die Kosten des öffentlichen Verkehrs nach bestimmten Schlüsseln wie Bevölkerung und ÖV-Angebot vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam und mehr oder weniger verursachergerecht getragen, so dass hier keine Zentrumslasten berechnet wurden. Daher wird auf die Abbildungen verzichtet.

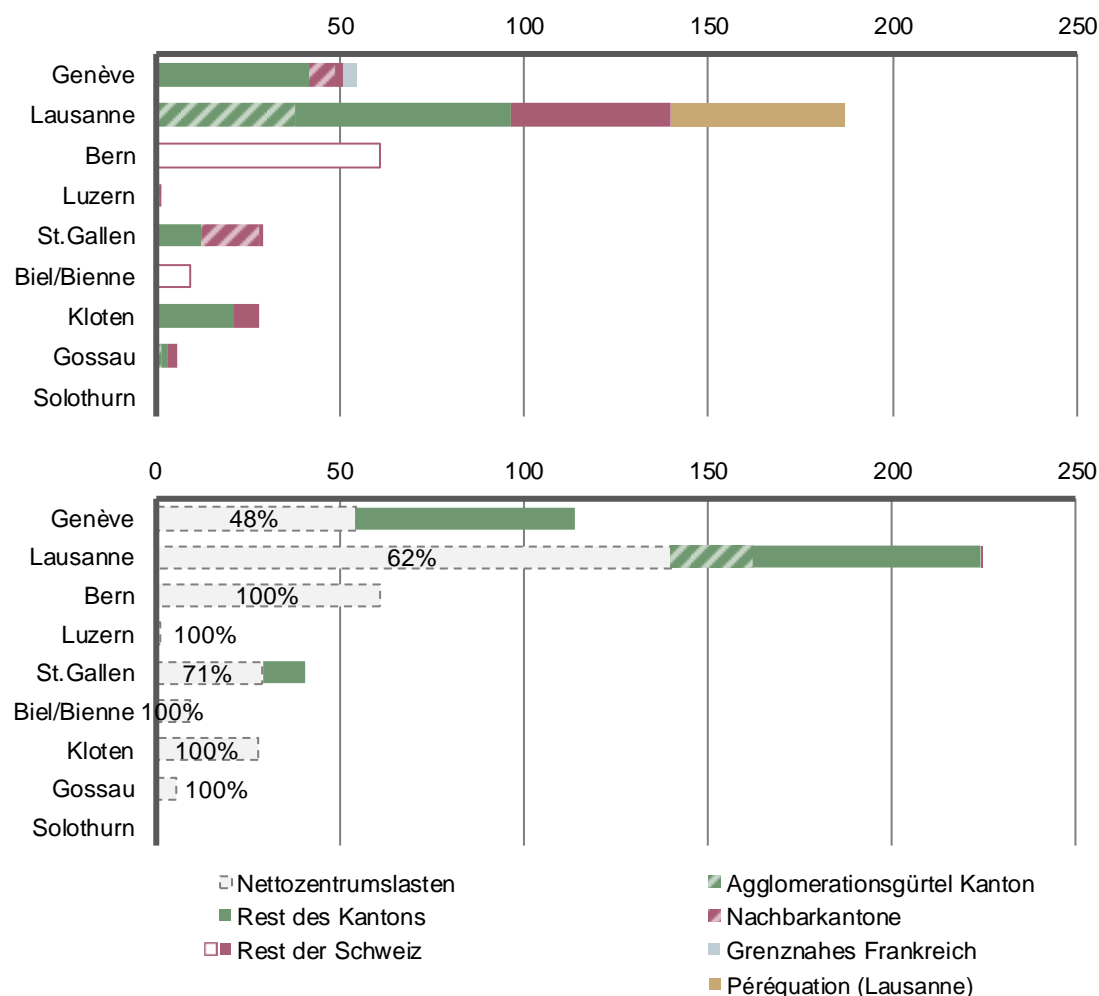
Wie beim privaten Verkehr ist auch der öffentliche Verkehr in Lausanne Bestandteil der «Péréquation» Die Stadt Lausanne erhält daraus 11.5 Mio. von den Gemeinden. Unter Abzug dieses Betrags resultieren noch Zentrumslasten von 6.2 Mio. CHF. Berücksichtigt man, dass Lausanne mehr in das System einzahlt, als die Stadtbevölkerung in den übrigen Gemeinden Leistungen in Anspruch nimmt, so ergeben sich Nettolasten von rund 54 CHF pro Kopf.

In Gossau wurde nur der Beitrag an den Regiobus erfasst, da dieser nur von der Stadt Gossau entrichtet wird und nicht über das Abgeltungssystem läuft. Mit 1 CHF pro Kopf sind die Nettozentrumslasten jedoch vernachlässigbar.

In einigen Städten wird Kritik am angewendeten Kostenverteilschlüssel geäussert, z.B. weil die Gewichtung des Angebots dazu führt, dass Gemeinden mit Zentrums- und Umsteigefunktion benachteiligt werden. Kritik wurde insbesondere von Solothurn und Kloten geäussert. Nach Ansicht der Stadt Kloten entsteht beim momentanen Verteilschlüssel 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.

## 6.6 Öffentliche Sicherheit

Abbildung 6-5: Nettozentrumslasten nach nutzniessenden Gebietseinheiten (oben) und Abgeltungen der nutzniessenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (unten), jeweils pro Kopf der Stadtbevölkerung



Im Bereich Sicherheit fallen insbesondere dann Zentrumslasten an, wenn es eine städtische Polizei gibt und für diese nicht (wie in Solothurn) ein Abgeltungssystem besteht. Im Kanton Waadt ist zwar die Polizei Teil der «Péréquation», womit allerdings die Zentrumslasten nur teilweise ausgleichen werden. Auch die Stadt Lausanne zahlt (unter dem Titel «Péréquation» in der Abbildung oben aufgeführt) zugunsten der übrigen Gemeinden in dieses interkommunale Ausgleichssystem ein. Dabei zeigt sich, dass diese Einzahlungen sogar grösser sind als die von der Stadtbevölkerung in Anspruch genommenen Zentrumsnutzen.

In Luzern ist die Polizei auf Ebene Kanton angesiedelt. Die erfassten öffentlichen Sicherheitsleistungen sind daher gering und betreffen die Institution SIP (Sicherheit, Intervention, Prävention), von denen neben den Stadtbewohnern insbesondere auch Freizeitbesucher profitieren.

In den Städten Gossau und Kloten wurden auch die Feuer- bzw. Feuer-, Öl-, und Chemiewehr

erfasst. In den übrigen Städten wurden diese Leistungen aufgrund von bereits bestehenden Abgeltungssystemen bzw. Kostenteilern jedoch nicht in die Berechnungen aufgenommen.

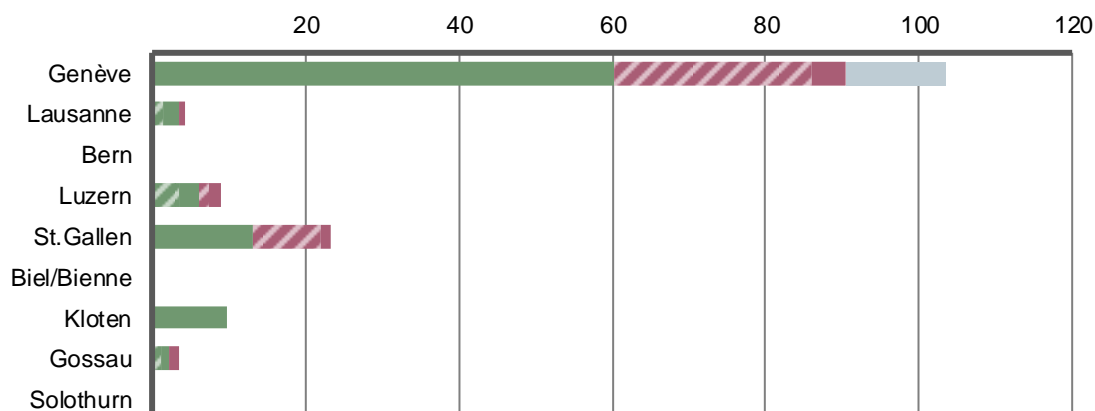
## 6.7 Soziale Sicherheit

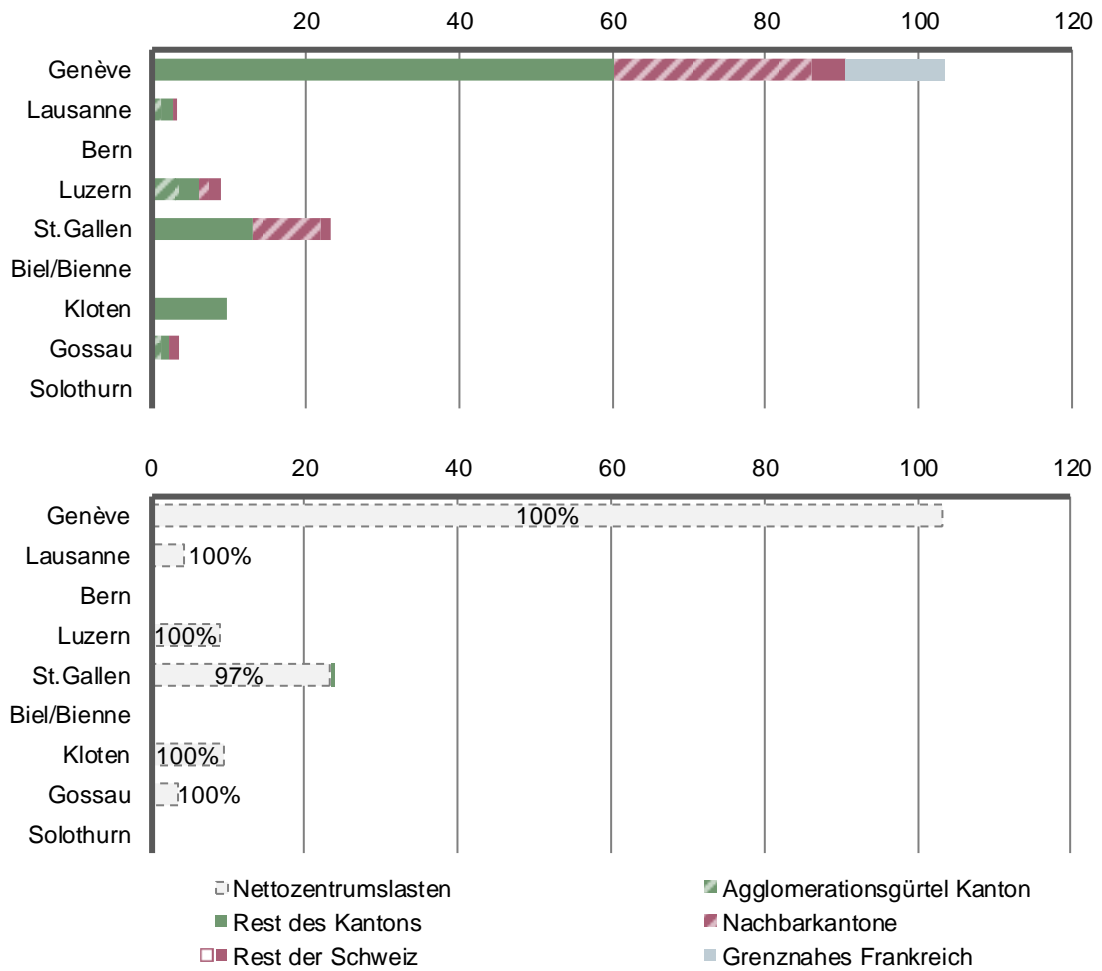
Im Bereich Soziale Sicherheit wurden nur vereinzelte Spezialfälle von Zentrumsleistungen erfasst. Daher wird auf die Abbildungen verzichtet. Der Grossteil der in diesem Bereich anfallenden Kosten von Zentrumsleistungen wird über Abgeltungssysteme vergütet.

- Die Stadt Solothurn finanziert im Bereich Gesundheit die Fixkosten der Spitex, die auch von Auswärtigen genutzt wird. Die Nettokosten belaufen sich auf rund 10 CHF pro Kopf.
- In St.Gallen besteht eine Zentrumslast bei der Finanzierung des Katharinenhofs (eines Treffpunkts für Randständige und Drogenabhängige). Diese beträgt netto pro Kopf jedoch weniger als 20 Rappen.
- Beim Arbeitsaufenthalt in der Stadt Kloten profitieren Auswärtige (Zupendler) von den Leistungen im Bereich Gesundheit (Notfallabdeckung während den Arbeitszeiten), die von der Stadt subventioniert werden. Es entsteht eine Nettolast von rund 2 CHF pro Kopf.
- Die Stadt Genf finanziert Kindertagesstätten, unterstützt Angebote für Betagte, Quartierhäuser und weitere Leistungen, die auch von Auswärtigen genutzt werden. Darüber hinaus leistet sie Hilfe an Obdachlose und setzt sich mit Programmen für die soziale Integration ein. Aufgrund der umfangreichen Zentrumsleistungen, die erfasst wurden, resultiert eine Nettozentrumslast von rund 96 CHF pro Kopf, die deutlich höher liegt als in den übrigen Städten.

## 6.8 Raumordnung und Umwelt

Abbildung 6-6: Nettozentrumslasten nach nutzniessenden Gebietseinheiten (oben) und Abgeltungen der nutzniessenden Gebietseinheiten in Bezug auf die Brutto-Zentrumslasten (unten), jeweils pro Kopf der Stadtbevölkerung





Im Bereich Raumordnung und Umwelt wurde fast ausschliesslich die öffentliche Beleuchtung als Leistung erfasst (Lausanne, Luzern, St.Gallen, Gossau).<sup>37</sup> Die Abfallbewirtschaftung wurde in Lausanne und Kloten einbezogen. In Genf wurden die Stadtreinigung und Unterhaltsarbeiten für den öffentlichen Raum als Zentrumsleistungen erfasst.

Die Stadt St.Gallen erhält als einzige eine Abgeltung, die allerdings sehr gering ausfällt.

<sup>37</sup> In Solothurn ist diese im Bereich Privater Verkehr enthalten.

## 6.9 Übrige Zentrumsleistungen

Nur die Stadt St.Gallen hat in diesem Sachbereich eine Leistung erfasst. Aus Sicht der städtischen Zentrumslast relevant sind die Leistungen des Zivilstandesamts zugunsten Auswärtiger. Berücksichtigt wurde nur der Teil des Aufwands, der durch Auswärtige verursacht wird. Die Leistungen, die die Stadt für die Bevölkerung des Zivilstandesamt-Kreises erbringt, sind dagegen nicht aufgeführt, da diese Leistungen entweder der städtischen Bevölkerung selbst zugutekommen oder aber zwischen den im Kreis zusammengefassten Gemeinden abgegolten werden.<sup>38</sup> Die Nettozentrumslasten belaufen sich auf 2 CHF pro Kopf.

---

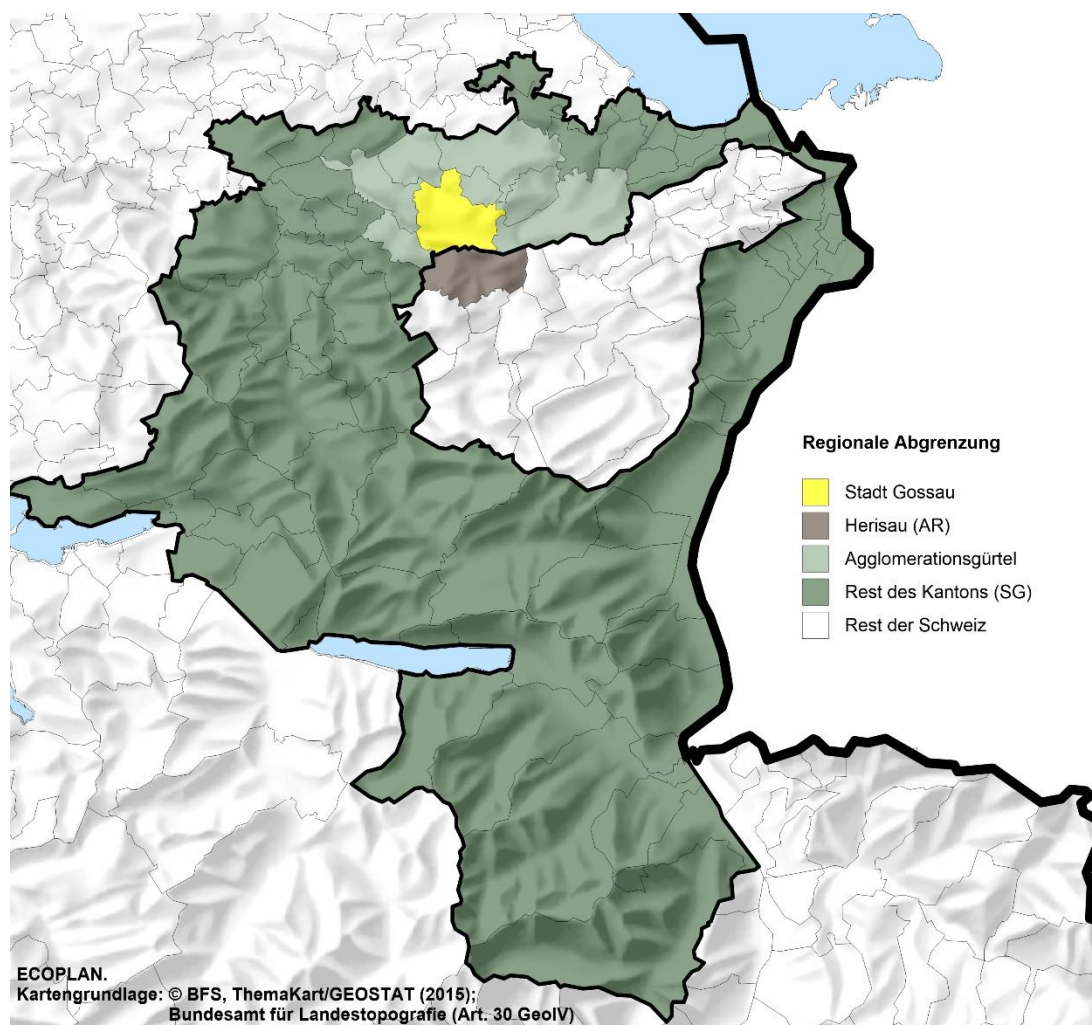
<sup>38</sup> Gemäss der Stadtverwaltung werden allerdings mit diesem vom Kanton sanktionierten Abgeltungssystem nicht alle effektiv anfallenden Kosten der Stadt berücksichtigt.

## 7 Schlüsselfakten pro Stadt

In diesem Anhang werden Übersichtsgrafiken aus den einzelnen Städteberichten präsentiert. Bei der ersten Stadt wurden zusätzlich **Lesebeispiele** bei den einzelnen Grafiken angebracht (vgl. Abschnitt 7.1).

### 7.1 Gossau

#### a) Räumliche Abgrenzung



Die Stadt Gossau gehört gemäss der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS<sup>39</sup> zur Agglomeration St.Gallen, welche insgesamt 23

<sup>39</sup> 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>



Gemeinden umfasst. Der für die vorliegende Studie verwendete Agglomerationsgürtel<sup>40</sup> wurde von der Stadt Gossau definiert und setzt sich aus den direkt an die Stadt Gossau angrenzenden Gemeinden zusammen. Der betrachtete Agglomerationsgürtel weicht daher von der eingangs genannten Agglomerationsdefinition gemäss BFS ab.

## b) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Gossau</b>	1	18'005	10'467		
<b>Gemeinde Herisau (AR)</b>	1	15'721	7'554	621	442
<b>Agglomerationsgürtel:</b>					
Direkt angrenzende St.Galler Gemeinden (Andwil, Waldkirch, Gaiserwald, St.Gallen, Flawil, Oberbüren, Niederbüren)	7	105'493	70'066	2'684	2'952
<b>Rest des Kantons St.Gallen</b>	68	375'567	150'165	1'924	866
<b>Rest der Schweiz</b>	2'247	7'812'340	3'727'485	2'059	1'210
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>7'288</b>	<b>5'470</b>

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

Lesehilfe (nach Spalten):

- Gemeinden: Anzahl Gemeinden, welche die jeweilige Gebietseinheit umfasst.
- Bevölkerung: Bevölkerung der jeweiligen Gebietseinheit.
- Vollzeitäquivalente: Der Agglomerationsgürtel weist nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) insgesamt 70'066 Stellen auf.
- Zupendler in die Stadt: Insgesamt verzeichnet die Stadt Gossau 2'684 Zupendler aus dem Agglomerationsgürtel.
- Wegpendler aus der Stadt: Insgesamt pendeln 442 Gossauer/innen in die Gemeinde Herisau.

<sup>40</sup> Agglomerationsgürtel: Andwil, Waldkirch, Gaiserwald, St.Gallen, Flawil, Oberbüren, Niederbüren.

## c) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Gossau 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Gemeinde Herisau (AR)	Agglo- merations- gürtel der Stadt	Rest des Kantons	Rest der Schweiz	
Kultur	136	11.3	76.2	44.9	3.2	1'053
Bildung	331	6.6	215.7	109.0	-	34'858
Sport und Freizeit	619	13.3	224.2	226.4	155.5	1'178
Privater Verkehr	954	95.5	283.4	264.5	310.5	1'290
Öffentlicher Verkehr	21	11.1	10.3	-	-	58
Öffentliche Sicherheit	202	22.5	67.4	56.2	56.2	921
Raumordnung und Umwelt	73	6.5	26.1	19.5	21.2	90
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>2'337</b>	<b>167</b>	<b>903</b>	<b>720</b>	<b>546</b>	<b>39'446</b>
Abzug Standortvorteile	-140	-8.5	-58.9	-44.9	-27.4	
Abzug Zentrumsnutzen	-971	-78.5	-524.1	-153.8	-214.8	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>1'226</b>	<b>80</b>	<b>320</b>	<b>522</b>	<b>304</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	18'005	15'721	105'493	375'567	7'812'340	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>68.10</b>	<b>5.07</b>	<b>3.04</b>	<b>1.39</b>	<b>0.04</b>	

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 Gebiets-einheit.

**Lesehilfe:** Die Stadt Gossau bezahlt für jeden Einwohner der Gemeinde Herisau CHF 5.07 und für jeden Einwohner des Agglomerationsgürtels CHF 3.04, damit dieser in der Stadt Gossau Zentrumsleistungen in Anspruch nehmen kann. Verteilt auf die Gossauer Bevölkerung, übernimmt jeder Einheimische Zentrums-lasten von rund CHF 68.10.

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

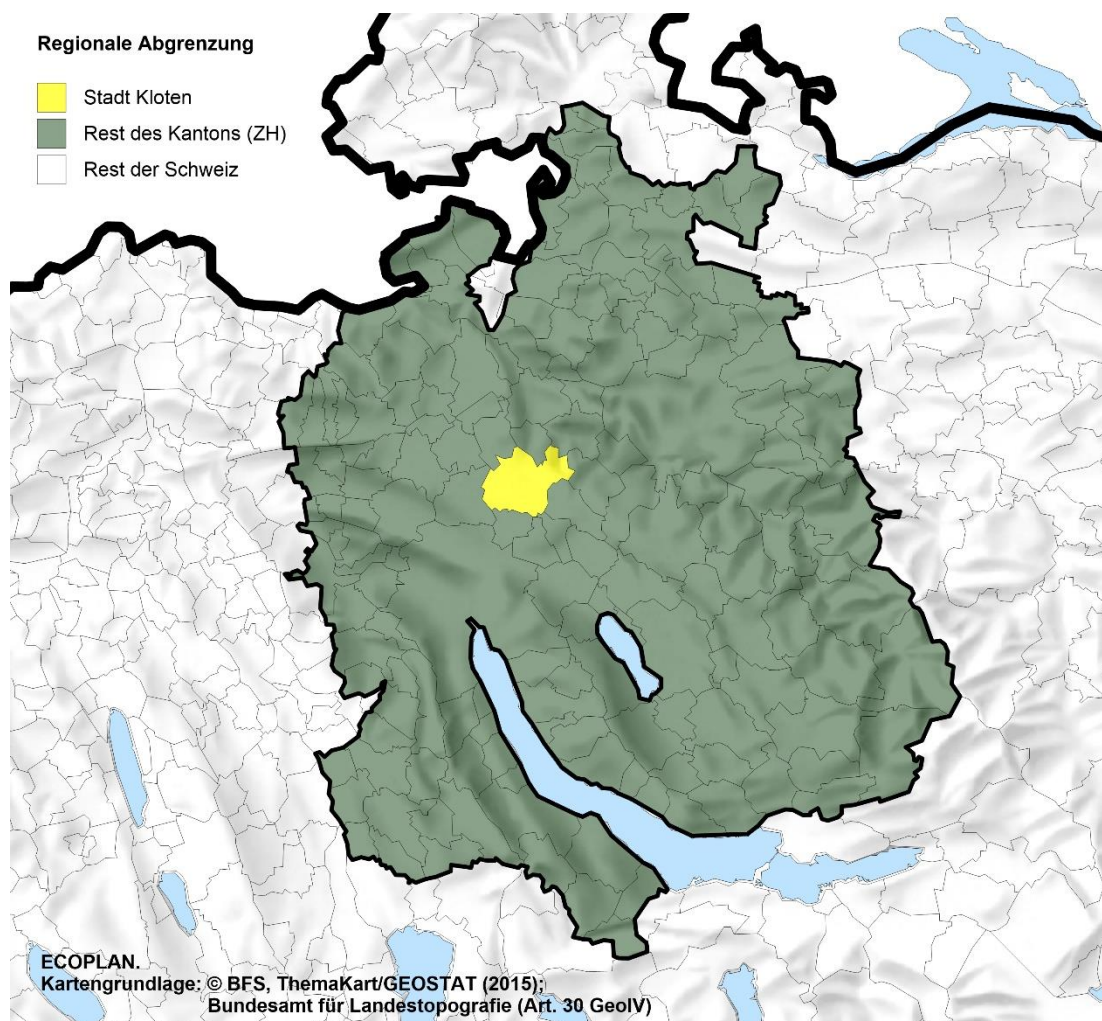
## d) Wichtigste Besonderheiten

**Bereich öffentlicher Verkehr:** Der öffentliche Regionalverkehr im Kanton St.Gallen wird als Verbundaufgabe von Bund, Kanton und politischen Gemeinden finanziert. Daneben betreibt die private Regiobus AG zusätzlich einige Buslinien im Raum Gossau. Die Stadt Gossau un-terstützt die Regiobus AG als einzige Gemeinde mit einem finanziellen Beitrag. Da auch die umliegenden Gemeinden von den Dienstleistungen der Regiobus AG profitieren, stellt ein Teil des Beitrags der Stadt Gossau eine Zentrumslast dar (rund 27% des Gesamtbeitrags).<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Gossau.

## 7.2 Kloten

### a) Räumliche Abgrenzung



### b) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

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

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

## c) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Kloten 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten			zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
	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
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>7'789</b>	<b>5'911</b>	<b>1'878</b>	<b>5'946</b>
Abzug Standortvorteile	-403	-310	-93	
Abzug Zentrumsnutzen	-1'744	-1'607	-137	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>5'643</b>	<b>3'994</b>	<b>1'649</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	18'452	1'447'972	6'860'702	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>305.81</b>	<b>2.76</b>	<b>0.24</b>	

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 Gebiets-einheit.
- 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.

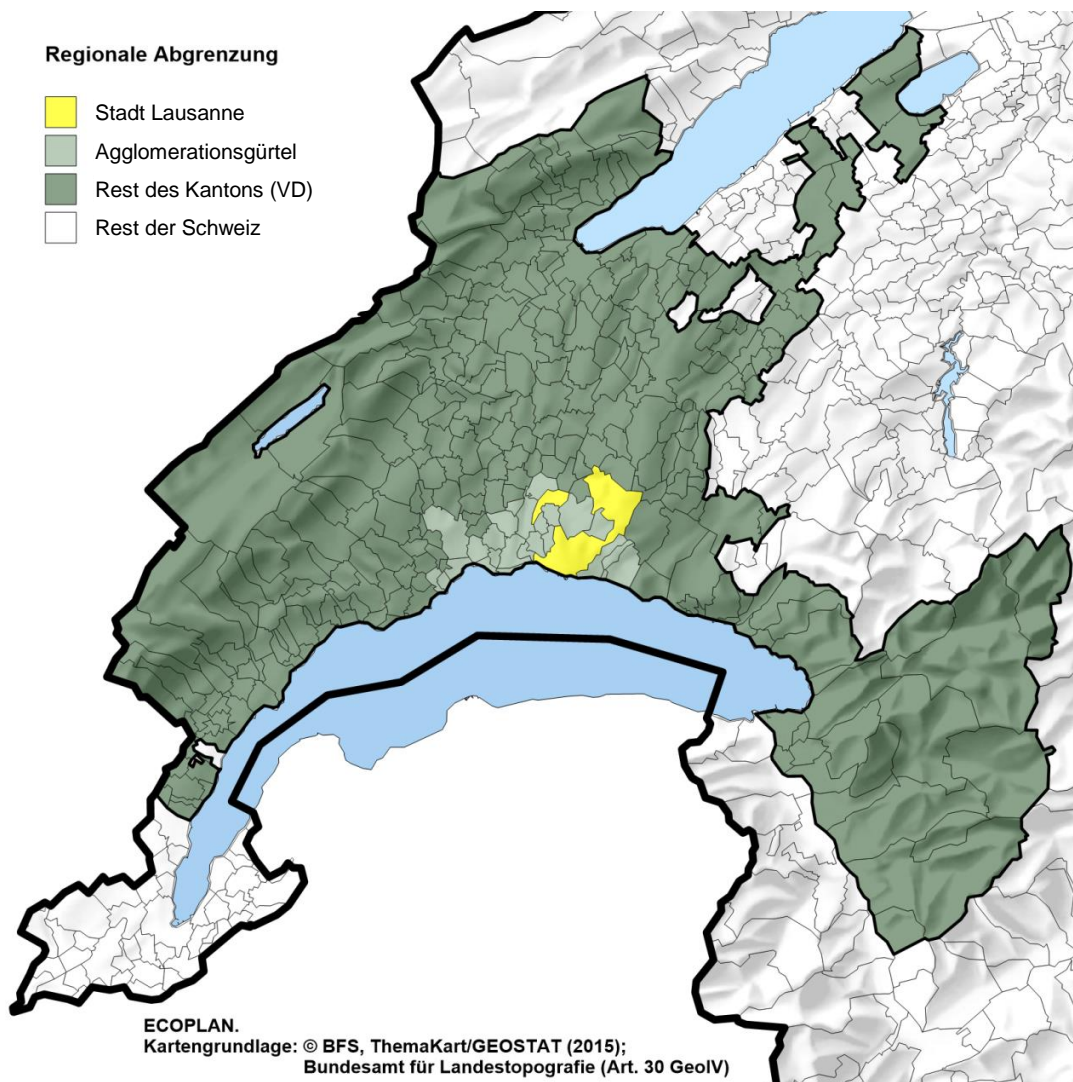
## d) Wichtigste Besonderheiten

**Bereich öffentlicher Verkehr:** Dieser Bereich wurde in der vorliegenden Erhebung aufgrund eines bereits bestehenden Kostenteilers nicht berücksichtigt. Nach Ansicht der Stadt Kloten entsteht beim momentanen kantonalen Verteilschlüssel jedoch 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.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Kloten.

## 7.3 Lausanne

### a) Räumliche Abgrenzung



Die Stadt Lausanne gehört gemäss der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS<sup>43</sup> zur Agglomeration Lausanne, welche insgesamt 127 Gemeinden umfasst. Der für den Bericht verwendete Agglomerationsgürtel wurde von der Stadt Lausanne definiert und setzt sich aus 26 Agglomerationsgemeinden der Stadt Lausanne

<sup>43</sup> 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>



zusammen.<sup>44</sup> Der betrachtete Agglomerationsgürtel weicht daher von der eingangs genannten Agglomerationsdefinition gemäss BFS ab.

### b) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Lausanne</b>	1	135'629	92'934		
<b>Agglomerationsgürtel</b>	15	163'956	80'892	20'722	12'285
<b>Rest des Kantons Waadt</b>	302	473'822	170'375	24'343	5'182
<b>Rest der Schweiz</b>	2'006	7'553'719	3'621'535	9'576	4'411
<b>Total</b>	2'324	8'327'126	3'965'736	54'641	21'878

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

<sup>44</sup> Agglomerationsgürtel: Belmont-sur-Lausanne, Bussigny-près-Lausanne, Chavannes-près-Renens, Cheseaux-sur-Lausanne, Crissier, Denges, Echandens, Echichens, Ecublens, Epalinges, Jouxens-Mézery, Lausanne, Le Mont-sur-Lausanne, Lonay, Lully, Lutry, Morges, Paudex, Préverenges, Prilly, Pully, Renens, Romanel-sur-Lausanne, St-Sulpice, Tolochenaz, Villars-Ste-Croix.

Online im Internet unter <http://www.lausanne-morges.ch/index.php?aid=224>

## c) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Lausanne 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten				zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:			
		Agglomerations- gürtel der Stadt	Rest des Kantons Waadt	Rest der Schweiz	
Kultur	30'469	10'862	9'098	10'509	27'652
Bildung	3'097	1'688	1'206	202	6'869
Sport und Freizeit	19'606	11'457	5'536	2'613	22'677
Privater Verkehr *	9'334	4'831	-944	5'447	25'055
Öffentlicher Verkehr *	6'191	4'714	-983	2'461	31'494
Öffentliche Sicherheit	28'587	9'707	10'761	8'119	64'915
Raumordnung und Umwelt	640	240	288	112	960
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>97'925</b>	<b>43'500</b>	<b>24'963</b>	<b>29'461</b>	<b>179'622</b>
Abzug Standortvorteile	-9'489	-3'618	-3'542	-2'329	
Abzug Zentrumsnutzen	-21'849	-12'268	-5'175	-4'405	
Einzahlung in die "péréquation" <sup>3)</sup>	20'044	5'836	14'207		
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>86'631</b>	<b>33'449</b>	<b>30'454</b>	<b>22'727</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	135'629	163'956	473'822	7'553'719	
<b>Netto pro Kopf in CHF <sup>1)</sup></b>	<b>638.73</b>	<b>204.01</b>	<b>64.27</b>	<b>3.01</b>	

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 Gebiets-einheit.
  - 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kosten-anteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufge-führt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.
  - 3) Unter «Einzahlung in die Péréquation» ist aufgeführt, wie viel die Stadt Lausanne zu Gunsten der anderen Gemeinden in die Péréquation einbezahlt. Insgesamt zahlt sie 28 Mio. ein, wobei rund 8 Mio. der Einzah-lungen der Stadt selbst wieder zugutekommen (die Stadt leistet somit eine Nettoeinzahlung von 20 Mio.). Von der Nettoeinzahlung der Stadt profitieren die Agglomerationsgemeinden mit 5.8 Mio. und die restlichen Gemeinden des Kantons Waadt erhalten 14.2 Mio.
- \* Grund für die negativen Beträge beim privaten und öffentlichen Verkehr ist, dass die Einzahlungen in die Péréquation intercommunale zu Gunsten der Stadt Lausanne höher sind als die Kosten, welche diese Ge-meinden verursachen; siehe Erklärungen im Städtebericht.

## d) Wichtigste Besonderheiten

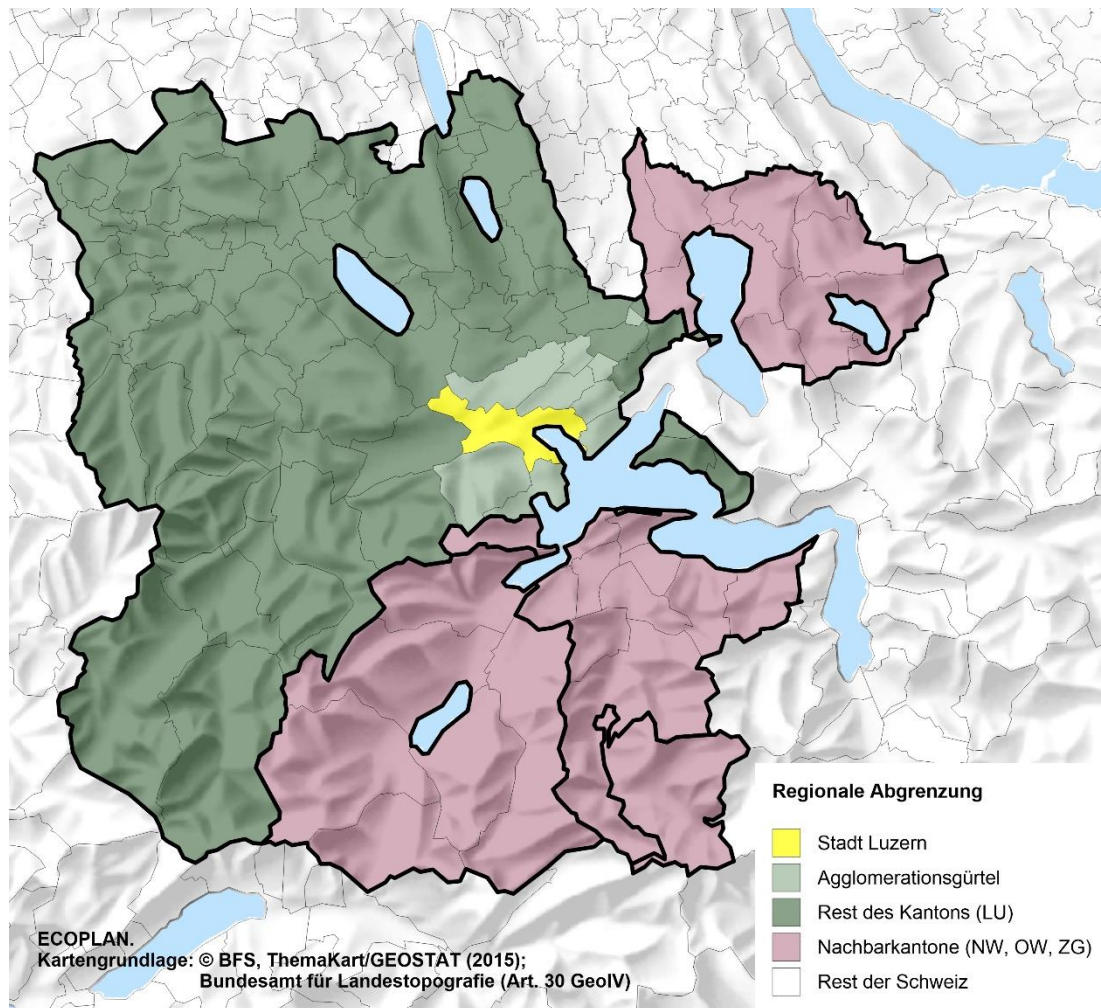
Lausanne verfügt über eine Stadtpolizei, die aufgrund der Zentrumsfunktion der Stadt hohe Kosten verursacht und gemäss einer eigens erstellten Erhebung einen bedeutenden Teil ihrer Leistungen für Auswärtige erbringt (vgl. Abschnitt 6.6 und Städtebericht).

Als pauschale Zentrumslastenabgeltung wurde derjenige Teil der «Péréquation» einbezogen, der von der Gemeindegrösse abhängig ist («couche population»): In diesem Teilsystem der «Péréquation» erhalten grosse Gemeinden pro Kopf deutlich mehr. Beispielsweise erhält

Lausanne erhält rund 1'000 CHF pro Kopf, die zweitgrösste Stadt bloss rund 850 CHF. Die Differenz kann als Zuschlag für die Gemeindegrösse und damit als Zentrumslastenabgeltung aufgefasst werden und beläuft sich auf rund 21.4 Mio. CHF. Es ist allerdings nicht genau definiert, inwieweit diese Zusatzzahlungen für Zentrumslasten- oder aber für Sonderlasten oder andere Zwecke ausgerichtet werden.

## 7.4 Luzern

### a) Räumliche Abgrenzung



Die Stadt Luzern gehört gemäss der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS<sup>45</sup> zur Agglomeration Luzern, welche insgesamt 19

<sup>45</sup> 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>



Gemeinden umfasst, die in Agglomerationshauptkern, -nebenkern und -gürtel unterteilt werden. Der für die vorliegende Studie verwendete Agglomerationsgürtel<sup>46</sup> wurde von der Stadt Luzern definiert und setzt sich aus den Agglomerationskerngemeinden (Hauptkern gemäss BFS, ohne Gemeinde Rothenburg) und der Gemeinde Gisikon zusammen. Der betrachtete Agglomerationsgürtel weicht daher von der eingangs genannten Agglomerationsdefinition gemäss BFS ab.

## b) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Luzern</b>	1	81'295	60'677		
<b>Agglomerationsgürtel:</b>					
Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen	9	104'623	37'328	15'678	4'850
<b>Rest des Kantons Luzern</b>	73	212'844	87'333	10'449	3'235
<b>Nachbarkantone:</b>					
Nidwalden	11	42'420	18'134	2'959	788
Obwalden	7	37'076	16'752	1'728	581
Zug	11	122'134	85'375	1'665	2'934
<b>Rest der Schweiz</b>	2'212	7'726'734	3'660'138	7'517	4'362
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>39'996</b>	<b>16'750</b>

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

<sup>46</sup> Agglomerationsgürtel: Adligenswil, Buchrain, Dierikon, Ebikon, Gisikon, Horw, Kriens, Meggen, Emmen.

## c) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Luzern 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten							zur Information: Kosten verursacht durch Stadtbevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrumslasten	nach Nutzniessenden:						
		Agglomerationsgürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Nidwalden	Kanton Obwalden	Kanton Zug	Rest der Schweiz	
Kultur	17'467	2'525	2'704	176	853	763	10'446	16'602
Bildung	401	301	100	-	-	-	-	1'603
Sport und Freizeit	7'923	3'222	2'293	458	256	355	1'339	6'315
Privater Verkehr	13'189	4'710	3'768	1'178	707	471	2'355	10'363
Öffentliche Sicherheit	142	57	36	11	5	5	28	569
Raumordnung und Umwelt	820	318	218	67	33	33	151	854
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>39'942</b>	<b>11'133</b>	<b>9'119</b>	<b>1'890</b>	<b>1'855</b>	<b>1'627</b>	<b>14'319</b>	<b>36'306</b>
Abzug Standortvorteile	-3'176	-713	-622	-89	-145	-135	-1'472	
Abzug Zentrumsnutzen	-8'332	-2'413	-1'609	-392	-289	-1'459	-2'170	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>28'435</b>	<b>8'008</b>	<b>6'888</b>	<b>1'409</b>	<b>1'421</b>	<b>33</b>	<b>10'677</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	81'295	104'623	212'844	42'420	37'076	122'134	7'726'734	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>349.77</b>	<b>76.54</b>	<b>32.36</b>	<b>33.21</b>	<b>38.33</b>	<b>0.27</b>	<b>1.38</b>	

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.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. 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.

Nicht direkt in die obenstehenden Berechnungen einbezogen wird der Bonus im Ressourcenausgleich des Kantons Luzern (FAG Art. 7)<sup>47</sup>, den die Stadt Luzern als partiellen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen erhält.<sup>48</sup> Im Jahr 2015 wurde die Stadt Luzern dadurch bei den Beitragszahlungen in den horizontalen Finanzausgleich um 3.2 Mio. CHF entlastet.<sup>49</sup> Zu beachten ist ferner der Infrastrukturlastenausgleich, aus dem Luzern aufgrund der hohen Arbeitsplatz- bzw. Bebauungsdichte im Jahr 2015 4.3 Mio. CHF erhielt. Das kantonale Finanzausgleichssystem wird im Städtebericht der Stadt Luzern genauer behandelt.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Vgl. Gesetz über den Finanzausgleich (FAG), Art. 7 (Fassung in Kraft seit: 01.01.2013).

<sup>48</sup> Hierbei handelt es sich nicht um einen expliziten (im Gesetz verankerten) Zentrumslastenausgleich.

<sup>49</sup> Die Berechnung des Bonus wurde von der Stadt Luzern durchgeführt und basiert auf der Annahme, dass bei der Anwendung eines einheitlichen Abschöpfungssatzes das Gesamtvolumen der Abschöpfung konstant gehalten wird. Dadurch ergibt sich anstelle des Abschöpfungssatzes von 17.6% der übrigen Gemeinden ein durchschnittlicher Abschöpfungssatz von 12.96%. Auf dieser Basis würde die Belastung der Stadt Luzern im Ressourcenausgleich um 3.2 Mio. CHF steigen.

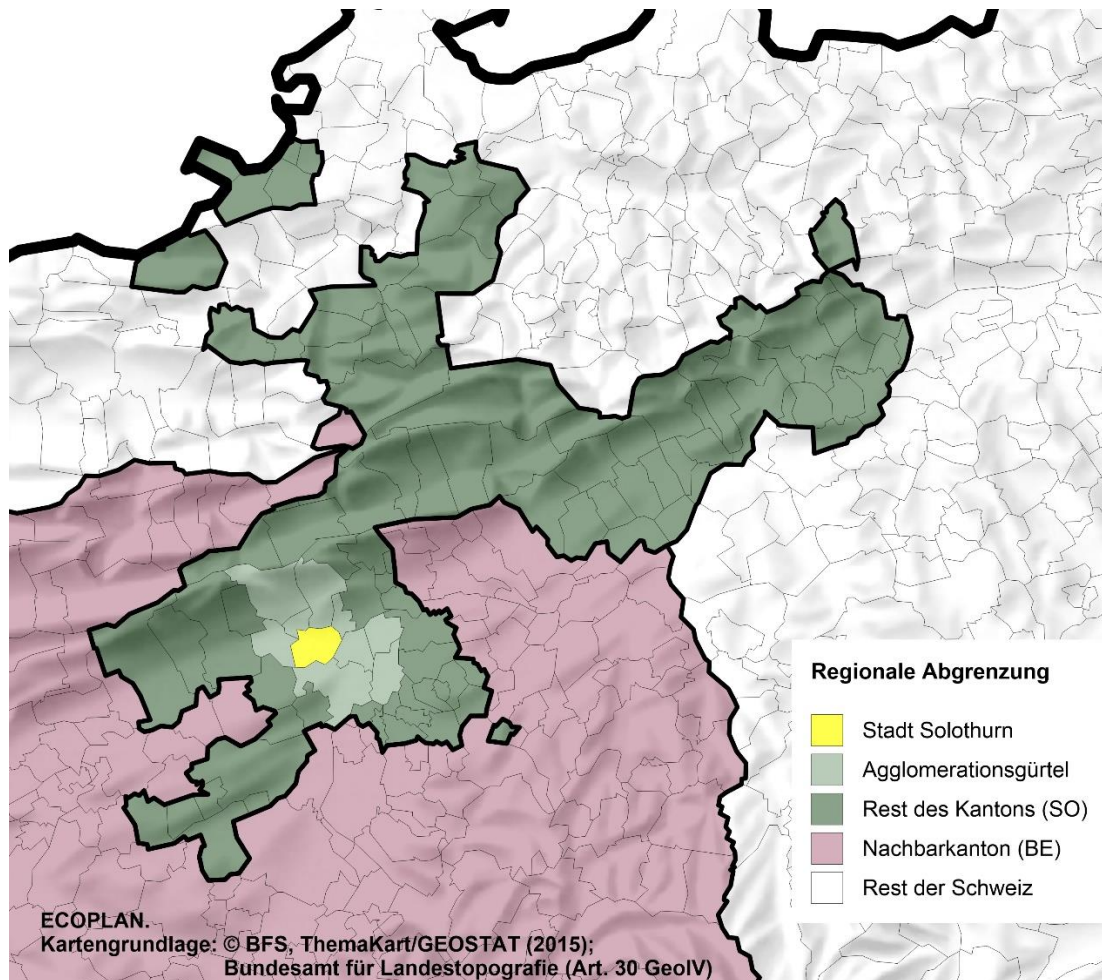
<sup>50</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Luzern.

#### d) Wichtigste Besonderheiten

**Bereich öffentliche Sicherheit:** In Luzern ist die Polizei auf Ebene Kanton angesiedelt. Die erfassten öffentlichen Sicherheitsleistungen sind daher gering und betreffen die Institution SIP (Sicherheit, Intervention, Prävention), von denen neben den Stadtbewohnern insbesondere auch Freizeitbesucher profitieren.

## 7.5 Solothurn

#### a) Räumliche Abgrenzung



Die Stadt Solothurn gehört gemäss der Raumgliederung «Agglomerationen und Kerne ausserhalb Agglomerationen 2012» des BFS zur Agglomeration Solothurn, welche insgesamt 22 Gemeinden. Der für die vorliegende Studie verwendete Agglomerationsgürtel<sup>51</sup> wurde von der Stadt Solothurn definiert und setzt sich aus den direkt angrenzenden Solothurner Gemeinden

<sup>51</sup> Agglomerationsgürtel: Zuchwil, Biberist, Bellach, Langendorf, Derendingen, Luterbach, Oberdorf, Rüttenen, Feldbrunnen-St. Niklaus

sowie den Gemeinden Oberdorf und Derendingen zusammen. Der betrachtete Agglomerationsgürtel weicht daher von der eingangs genannten Agglomerationsdefinition gemäss BFS ab.

## b) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Solothurn</b>	1	16'721	15'331		
<b>Agglomerationsgürtel:</b> Zuchwil, Biberist, Bellach, Langendorf, Derendingen, Luterbach, Oberdorf (SO), Rüttenen, Feldbrunnen-St. Niklaus	9	39'818	12'614	4'908	1'287
<b>Rest des Kantons Solothurn</b>	99	209'879	80'117	5'059	1'332
<b>Nachbarkanton (BE)</b>	356	1'017'483	479'082	2'744	1'461
<b>Rest der Schweiz</b>	1'859	7'043'225	3'378'591	792	755
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>13'503</b>	<b>4'835</b>

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

## c) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Solothurn 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadtbevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrumslasten	nach Nutzniessenden:				
		Agglomerationsgürtel der Stadt	Rest des Kantons	Kanton Bern	Rest der Schweiz	
Kultur	4'394	1'646	1'646	688	414	2'875
Sport und Freizeit	1'868	754	637	298	180	2'373
Privater Verkehr	1'739	589	701	337	112	1'066
Gesundheit	186	186	-	-	-	744
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>8'188</b>	<b>3'175</b>	<b>2'984</b>	<b>1'322</b>	<b>706</b>	<b>7'057</b>
Abzug Standortvorteile	-737	-282	-271	-117	-68	
Abzug Zentrumsnutzen	-1'586	-422	-437	-479	-248	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>5'864</b>	<b>2'471</b>	<b>2'276</b>	<b>726</b>	<b>390</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	16'721	39'818	209'879	1'017'483	7'043'225	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>350.72</b>	<b>62.06</b>	<b>10.85</b>	<b>0.71</b>	<b>0.06</b>	

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.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. 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.

Nicht direkt in die obenstehenden Berechnungen einbezogen wird der Beitrag aus dem kantonalen Finanz- und Lastenausgleich (FILAG EG Art. 15), welchen die Stadt Solothurn seit 2016 zur teilweisen Abdeckung ihrer überdurchschnittlich hohen Zentrumslasten in den Aufgabebereichen Kultur und Freizeit erhält.<sup>52</sup> Der zugrundeliegende Gesetzesartikel war im betrachteten Rechnungsjahr 2015 noch nicht in Kraft. Für das Jahr 2016 erhielt die Stadt Solothurn nun erstmals eine Abgeltung von 630'000 CHF. Das kantonale Finanz- und Lastenausgleichssystem wird im Städtebericht der Stadt Solothurn genauer behandelt.<sup>53</sup>

## d) Wichtigste Besonderheiten

**Bereich öffentlicher Verkehr:** Dieser Bereich wurde in der vorliegenden Erhebung aufgrund eines bereits bestehenden Kostenteilers nicht berücksichtigt. Aus Sicht der Stadt Solothurn stellt sich allerdings die Frage, ob mit dem bestehenden Kostenteiler eine «faire» Verteilung

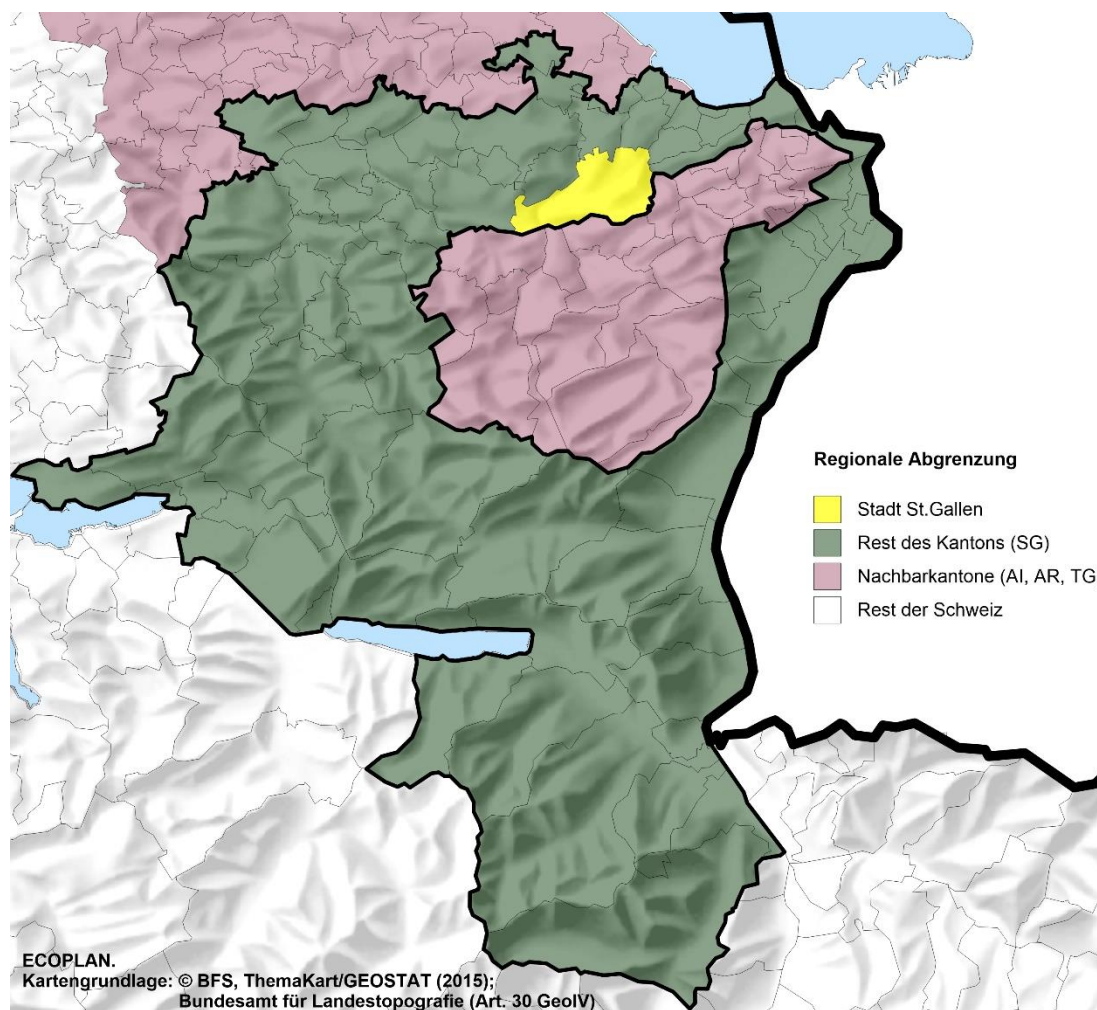
<sup>52</sup> Vgl. Art. 15 FILAG EG (Stand 1. Januar.2016)

<sup>53</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Solothurn.

der Kosten erreicht wird. Bund und Kanton beteiligen sich an den ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs. Die verbleibenden Kosten werden unter den Gemeinden nach Einwohnerzahl und nach dem Angebot (Anzahl Haltestellen) verteilt.<sup>54</sup>

## 7.6 St.Gallen

### a) Räumliche Abgrenzung



<sup>54</sup> Ebenda.



## b) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt St.Gallen</b>	1	75'538	60'420		
<b>Rest des Kantons St.Gallen</b>	76	423'527	170'277	21'848	5'830
<b>Nachbarkantone:</b>					
Thurgau	80	267'429	102'871	6'984	1'470
Appenzell (AI und AR)	26	70'517	26'763	7'307	2'031
<b>Rest der Schweiz</b>	2'141	7'490'115	3'605'405	2'304	1'894
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>38'443</b>	<b>11'225</b>

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

## c) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt St.Gallen 2015, in 1'000 CHF

	Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Rest des Kantons	Kanton Thurgau	Kanton Appenzell	Rest der Schweiz	
Kultur	12'701	1'536.8	1'868.1	3'631.4	5'665.2	14'179
Bildung	467	339.2	24.4	101.1	2.0	1'554
Sport und Freizeit	7'223	4'643.4	896.5	1'185.3	497.7	9'793
Privater Verkehr	10'851	6'781.7	1'504.7	2'086.0	478.8	23'117
Öffentliche Sicherheit	2'976	1'319.9	736.0	736.0	184.0	14'536
Soziale Sicherheit	15	8.3	-	3.1	3.1	89
Raumordnung und Umwelt	1'919	1'073.8	362.1	362.1	120.7	2'052
Übrige Zentrumsleistungen	144	107.0	24.2	9.7	3.2	-
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>36'296</b>	<b>15'810</b>	<b>5'416</b>	<b>8'115</b>	<b>6'955</b>	<b>65'321</b>
Abzug Standortvorteile	-2'860	-1'245.6	-426.7	-639.3	-547.9	
Abzug Zentrumsnutzen	-6'236	-3'238.9	-816.7	-1'128.3	-1'052.2	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>27'200</b>	<b>11'326</b>	<b>4'173</b>	<b>6'347</b>	<b>5'354</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	75'538	423'527	267'429	70'517	7'490'115	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>360.08</b>	<b>26.74</b>	<b>15.60</b>	<b>90.01</b>	<b>0.71</b>	

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 Gebiets-einheit.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kosten-anteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufge-führt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Nicht direkt in die obenstehenden Berechnungen einbezogen wurden die Beiträge aus dem kantonalen Finanzausgleich (FAG Art. 25), die die Stadt St.Gallen als partiellen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen erhält.<sup>55</sup> Im Jahr 2015 erhielt die Stadt St.Gallen hierfür eine Abgeltung von 16'808'200 CHF. Das kantonale Finanzausgleichssystem wird im Städtebericht der Stadt St.Gallen genauer behandelt.<sup>56</sup>

#### d) Wichtigste Besonderheiten

**Weitere Zentrumsleistungen, Zivilstandsamt:** Aus Sicht der städtischen Zentrumslast relevant sind auch die Leistungen des Zivilstandsamts zugunsten Auswärtiger. Berücksichtigt wurde hier nur der Teil des Aufwands, der durch Auswärtige verursacht wird. Die Leistungen, die die Stadt für die Bevölkerung des Zivilstandesamt-Kreises erbringt, sind dagegen nicht aufgeführt, da diese Leistungen entweder der städtischen Bevölkerung selbst zugutekommen oder aber zwischen den im Kreis zusammengefassten Gemeinden abgegolten werden.<sup>57</sup>

## 7.7 Städte ohne Städtebericht

Für die Städte Bern, Biel und Genf wurden keine separaten Städteberichte erstellt. Dies weil die Daten für diese Städte bereits aus anderen (methodisch weitgehend äquivalenten) Erhebungen vorlagen und deshalb keine Erhebung im Rahmen dieser Studie durchgeführt werden musste.

- Für die Städte Bern und Biel wurde die Erhebung übernommen, die zuhanden des Kantons im Rahmen eines Projekts zur Aktualisierung der Kostenschlüssel erstellt wurde (für das Rechnungsjahr 2015). Für Bern und Biel wurden bei den Nutzniessenden keine Gebiets-einheiten unterschieden, daher werden die Zentrumslasten nur als Total ausgewiesen. Für weitere methodische Fragen vgl. Abschnitt 2.4.2b).
- Für die Stadt Genf wurden die Daten aus der Ecoplan-Studie «Les charges de centre de la Ville de Genève»<sup>58</sup> verwendet, welche auf dem Rechnungsjahr 2013 beruhen.

---

<sup>55</sup> Vgl. Art. 25 FAG (Fassung in Vollzug von: 01.01.2014 bis: 31.12.2016)

<sup>56</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen.

<sup>57</sup> Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen.

<sup>58</sup> Vgl. 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.



## 7.7.1 Bern

## a) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Bern</b>	1	131'554	139'339		
<b>Rest des Kantons Bern</b>	355	885'929	339'743	76'299	11'353
<b>Rest der Schweiz</b>	1'968	7'309'643	3'486'654	25'124	5'999
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>101'423</b>	<b>17'352</b>

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

## b) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Bern 2015, in 1'000 CHF

	<b>Total Zentrumslasten</b>	zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
Kultur	23'883	16'805
Sport und Freizeit	26'021	26'190
Privater Verkehr	41'396	13'216
Öffentliche Sicherheit	8'745	31'909
Soziale Sicherheit	1'684	5'642
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>101'728</b>	<b>93'762</b>
Abzug Standortvorteile	-8'647	
Abzug Zentrumsnutzen	-5'442	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>87'640</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	131'554	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>666.19</b>	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Berichterstattung der Stadt Bern zuhanden des Kantons Bern.  
 Wie erwähnt wurden keine Gebietseinheiten unterschieden, daher fehlen die entsprechenden Spalten.

- 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 Gebiets-einheit.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kosten-anteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufge-führt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

## 7.7.2 Biel

## a) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Biel</b>	1	54'163	30'695		
<b>Rest des Kantons Bern</b>	355	963'320	448'387	15'423	5'769
<b>Rest der Schweiz</b>	1'968	7'309'643	3'486'654	4'273	2'999
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>19'696</b>	<b>8'768</b>

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

## b) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Biel 2015, in 1'000 CHF

	<b>Total Zentrumslasten</b>	zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
Kultur	7'216	8'806
Sport und Freizeit	7'654	15'745
Privater Verkehr	11'753	7'389
Öffentliche Sicherheit	555	4'862
Soziale Sicherheit	204	611
<b>Total Zentrumslasten</b>	<b>27'382</b>	<b>37'412</b>
Abzug Standortvorteile	-2'327	
Abzug Zentrumsnutzen	-1'395	
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>23'659</b>	
Bevölkerung (2015) <sup>1)</sup>	54'163	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>436.82</b>	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Berichterstattung der Stadt Biel zuhanden des Kantons Bern.  
 Wie erwähnt wurden keine Gebietseinheiten unterschieden, daher fehlen die entsprechenden Spalten.

- 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.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. 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.

### 7.7.3 Genf

#### a) Kennzahlen zur räumlichen Abgrenzung

	Gemeinden	Bevölkerung	Vollzeit- äquivalente	Zupendler in die Stadt	Wegpendler aus der Stadt
<b>Stadt Genf</b>	1	198'072	145'155		
<b>Rest des Kantons Genf</b>	44	286'664	138'712	43'266	19'098
<b>Nachbarkanton VD</b>	318	773'407	344'201	13'978	2'633
<b>Rest der Schweiz</b>	1'961	7'068'983	3'337'667	2'221	514
<b>Total</b>	<b>2'324</b>	<b>8'327'126</b>	<b>3'965'736</b>	<b>59'465</b>	<b>22'245</b>

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

#### b) Schätzung der Zentrumslasten der Stadt Genf 2013, in 1'000 CHF

Ursprüngliche Berechnung gemäss Studie Ecoplan (2015): Die Zentrumslasten für den «Rest der Schweiz» wurden für die Kommunikation des Endergebnisses weggelassen, weil mit den übrigen Gebieten der grösste Teil des Umlands bereits erfasst wurde und der «Rest der Schweiz» überwiegend Touristen umfasst.

Tabelle gemäss Originalstudie<sup>59</sup>:

	Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Rest des Kantons	Kanton Waadt	Grenznahes Frankreich	Rest der Schweiz	
Kultur	129'313	59'789	11'620	20'461	37'444	58'540
Bildung	24'329	14'683	2'771	2'582	4'293	83'356
Sport und Freizeit	54'499	35'939	9'105	7'472	1'983	44'113
Privater Verkehr	28'701	16'662	3'831	7'662	547	21'562
Öffentliche Sicherheit	13'045	10'106	1'630	815	494	41'207
Soziale Sicherheit	19'793	18'793	44	956		107'633
Raumordnung und Umwelt	21'061	12'459	5'154	2'559	890	16'019
<b>Total Zentrumslasten 2013</b>	<b>290'742</b>	<b>168'431</b>	<b>34'154</b>	<b>42'506</b>	<b>45'651</b>	<b>372'430</b>
Abzug Standortvorteile	-20'260	-13'925	-2'636	-3'700		
Abzug Zentrumsnutzen	-33'079	-27'350	-4'072	-1'657		
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>191'752</b>	<b>127'157</b>	<b>27'446</b>	<b>37'149</b>		
Bevölkerung (2013) <sup>1)</sup>	191'557	277'876	749'373	1'389'174		
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>1'001.02</b>	<b>457.60</b>	<b>36.63</b>	<b>26.74</b>	-	

Quelle: Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

- 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 Gebiets-einheit.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kosten-anteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufge-führt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

Im Sinne der methodischen Konsistenz mit den übrigen Städtestudien wurden für die zusam-menfassenden Darstellungen die Lasten der Spalte «Rest der Schweiz» einbezogen, wobei auch ein zusätzlicher Abzug für Standortvorteile eingerechnet wurde. Daraus ergibt sich die folgende Berechnung, welche Basis für die zusammenfassenden Darstellungen im vorliegen- den Synthesebericht bilden. Der Zentrumsnutzen für den «Rest der Schweiz» ist gemäss der Originalstudie vernachlässigbar.

Zudem wurden in der Originalstudie für Standortvorteile und Zentrumsnutzen jeweils Bandbrei- ten verwendet, während hier nun Mittelwerte eingesetzt wurden.

In der Genfer Studie werden auch zahlreiche Mechanismen des Finanz- und Lastenausgleichs aufgeführt, die in einer Gesamtbetrachtung einbezogen werden könnten. Die Studie weist aus,

<sup>59</sup> In der Originalstudie wurden die Zentrumslasten pro Departement erhoben. Für die Vergleichbarkeit wurden die einzelnen Leistungen den Sachbereichen der vorliegenden Studie zugeordnet.

dass die Stadt Genf netto knapp 13 Mio. CHF von diesen Systemen profitiert. Allerdings handelt es sich nicht um eine Zentrumslastenabgeltung, sondern primär um Ressourcenausgleichssysteme. Daher wurden diese Beträge nicht aufgeführt. Dasselbe gilt für die Besteuerung der Grenzgänger, aus der Genf einen Überschuss erzielt.

**Tabelle inkl. «Rest der Schweiz», verwendet in der vorliegenden Synthese:**

	Zentrumslasten					zur Information: Kosten verursacht durch Stadt- bevölkerung <sup>2)</sup>
	Total Zentrums- lasten	nach Nutzniessenden:				
		Rest des Kantons	Kanton Waadt	Grenznahes Frankreich	Rest der Schweiz	
Kultur	129'313	59'789	11'620	20'461	37'444	58'540
Bildung	24'329	14'683	2'771	2'582	4'293	83'356
Sport und Freizeit	54'499	35'939	9'105	7'472	1'983	44'113
Privater Verkehr	28'701	16'662	3'831	7'662	547	21'562
Öffentliche Sicherheit	13'045	10'106	1'630	815	494	41'207
Soziale Sicherheit	19'793	18'793	44	956		107'633
Raumordnung und Umwelt	21'061	12'459	5'154	2'559	890	16'019
<b>Total Zentrumslasten 2013</b>	<b>290'742</b>	<b>168'431</b>	<b>34'154</b>	<b>42'506</b>	<b>45'651</b>	<b>372'430</b>
Abzug Standortvorteile	-25'676	-13'925	-2'636	-3'700	-5'416	
Abzug Zentrumsnutzen	-33'079	-27'350	-4'072	-1'657		
<b>Nettozentrumslasten</b>	<b>231'988</b>	<b>127'157</b>	<b>27'446</b>	<b>37'149</b>	<b>40'235</b>	
Bevölkerung (2013) <sup>1)</sup>	191'557	277'876	749'373	1'389'174	813'9631	
<b>Netto pro Kopf in CHF<sup>1)</sup></b>	<b>1'211.06</b>	<b>457.60</b>	<b>36.63</b>	<b>26.74</b>	<b>4.94</b>	

Quelle: Ecoplan (2015), Les charges de centre de la Ville de Genève.

- 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 Gebiets-einheit.
- 2) Aufgeführt sind nur die Kostenanteile aus jenen Leistungen, die für die Zentrumslasten relevant sind, diese entsprechen also z.B. nicht den gesamten Kulturausgaben. Das Total der Zentrumslasten plus der Kosten-anteil der Stadt (letzte Spalte) plus die bereits heute bezahlten Abgeltungen (in der Tabelle nicht aufge-führt) ergeben die Gesamtkosten der betrachteten Zentrumsleistungen der jeweiligen Sachbereiche.

## Literaturverzeichnis

- Ecoplan (1997)  
Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Bern.
- Ecoplan (2000)  
Zentrumslasten St. Gallen.
- Ecoplan, Arn Daniel, Strecker Mirjam / advokatur afs (2010)  
Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.
- Ecoplan (2010)  
Kostenverlagerung zu Lasten der Städte. Ein Überblick und ausgewählte Beispiele.  
Studie im Auftrag des Schweizerischen Städteverbands.
- Ecoplan (2010)  
Lasten der Städte. Wissenschaftliche Grundlagen. Studie im Auftrag des  
Schweizerischen Städteverbandes.
- Ecoplan (2011)  
Zentrumslasten Stadt St.Gallen. Studie im Auftrag der Stadt St.Gallen.
- Ecoplan (2013)  
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analyse für die  
Jahre 2008-2011. Studie im Auftrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung.
- Ecoplan (2013)  
Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Grundlagenstudie im Rahmen des  
Monitorings urbaner Raum Schweiz im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung  
(ARE).
- 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 (2015): Städte und ihre Steuern. Wieviel Steuern bleiben den Städten und was  
tragen sie zu Kantons- und Bundessteuern bei? Studie im Auftrag der KSFD.
- Ecoplan (2017)  
Zentrumslasten der Städte. Methodenbericht. Studie im Auftrag der KSFD.
- Ecoplan (2017)  
Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Gossau. Zudem: Anhang mit  
Erhebungsformularen und Datengrundlagen.
- Ecoplan (2017)  
Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt Kloten. Zudem: Anhang mit  
Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Ecoplan (2017)

Charges de centre des villes . Rapport de la Ville de Lausanne. Zudem: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Ecoplan (2017)

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

Ecoplan (2017)

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

Ecoplan (2017)

Zentrumslasten der Städte. Städtebericht der Stadt St.Gallen. Zudem: Anhang mit Erhebungsformularen und Datengrundlagen.

Fachhochschule Nordwestschweiz (2006)

Zentrumslasten und -nutzen im Kanton Solothurn.

KPG (2005)

Zentrumslasten/-nutzen (Basis 2003).

Regierungsrat des Kantons Bern (2008)

Optimierung der Aufgabenteilung und des Finanz- und Lastenausgleichs im Kanton Bern (FILAG 2012).

Seco (1999)

Bericht über die Kernstädte.

Universität Zürich und Infrac (2004)

Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen.