

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 7. Januar 2015

3. Interpellation von Christine Seidler und Linda Bär betreffend Zentrumslasten der Stadt, Hintergründe zur finanziellen und strukturellen Benachteiligung sowie Möglichkeiten zur besseren Einflussnahme auf kantonaler und nationaler Ebene

Am 9. Juli 2014 reichten Gemeinderätinnen Christine Seidler (SP) und Linda Bär (SP) folgende Interpellation, GR Nr. 2014/243, ein:

Zürich ist attraktiv und wächst. Die Bevölkerungszunahme und die steigende Zahl der Arbeitsplätze führen zu einem Ausbau der städtischen Verwaltungsaufgaben und erfordern vermehrte Investitionen in die Infrastruktur. Die Kernstadt Zürich ist seit 1999 um 25'000 Einwohnerinnen gewachsen und ist Zentrum der einwohnerstärksten Agglomeration der Schweiz. Die Ausstrahlung der Stadt Zürich ist überregional, die wirtschaftliche Wertschöpfung gross. Daraus ergeben sich aber nicht nur Vorteile, sondern auch Probleme und Herausforderungen. Besonders zu erwähnen sind dabei das Bevölkerungswachstum und die damit einhergehende Wohnungsnot, die Gesundheitspolitik, der Sozialbereich sowie die zunehmenden Belastungen in den Bereichen Umwelt und Verkehr. Oft sind damit grosse Kosten verbunden, für die der Begriff der «Zentrumslasten» geprägt wurde. Er bringt zum Ausdruck, dass erstens die Kosten pro Einwohner/-in in der Kernstadt höher sind als in den umliegenden Gemeinden, und zweitens, dass die Kernstadt teilweise Kosten trägt, die direkt oder indirekt den Umlandgemeinden bzw. deren Einwohnerinnen und Einwohnern zugutekommen. Hinzu kommt, dass Kanton und Bund den Gemeinden immer mehr Lasten überwälzen, man denke beispielsweise an die neue Spital- und Pflegefinanzierung. Gleichzeitig stellen wir fest, dass die Solidarität der ländlichen Regionen gegenüber den Zentren zunehmend abnimmt, was sich in Volksabstimmungen deutlich abzeichnet. Bei kantonalen Abstimmungen oder Beschlüssen – dies gilt sowohl für den Kantonsrat als auch in Volksabstimmungen – politisieren die ländlicheren Regionen und ihre Vertreterinnen und Vertreter mit wenig Verständnis für die Anliegen der Zentren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Schweizer Städte im Allgemeinen und die Stadt Zürich im Speziellen finanziell und strukturell benachteiligt sind? Wenn ja, was sind die zentralsten Benachteiligungen? welche Konsequenzen entstehen der Stadt Zürich daraus? welche Zentrumslasten sind zentral und was sind die schwierigsten Herausforderungen diesbezüglich?
2. Was gäbe es für Möglichkeiten, die Position der Stadt Zürich auf kantonaler und nationaler Ebene zu stärken?
3. Wie hoch ist der aktuelle Anteil der Stadt Zürich am kantonalen BIP?
4. Wäre die Gründung eines Halbkantons «Stadt Zürich» in den Augen des Stadtrats eine denkbare Lösung für die aktuellen Probleme unserer Stadt?
5. Was wären die (finanziellen, strukturellen, legislativen, rechtlichen, insbesondere steuerrechtlichen, planerischen usw.) Vor- und Nachteile eines solchen Halbkantons, welche Freiheiten würden der Stadt Zürich daraus erwachsen?
6. Könnte das zusätzliche Gewicht auf Bundesebene (unter anderem durch Erhalt eines Ständeratssitzes, Erhalt von Sitzen in Direktorenkonferenzen und anderen interkantonalen Gremien usw.) auch anderweitig erreicht werden, und wie?
7. Wie kann die Stadt Zürich, abgesehen von der Vision/Utopie eines Halbkantons, mehr Einfluss in Bereichen wie beispielsweise der Verkehrspolitik, der Raumplanung, der Steuerpolitik oder der Strommarktpolitik und -strategie gewinnen?
8. Hält es der Stadtrat für denkbar, dass sich weitere umliegende Gemeinden für Lösungsansätze zu Gunsten eines strukturellen Gleichgewichts, eventuell auch zusammen mit der Stadt Zürich, engagieren würden?

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Einleitende Ausführungen

Die Interpellation stellt die Zentrumslasten der Stadt Zürich und deren Abgeltung in den Fokus. An dieser Stelle seien deshalb kurz der Abgeltungsmechanismus im Kanton Zürich und der Ausgleichsmechanismus auf Bundesebene dargelegt; letzterer deshalb, weil die Interpellantinnen die Schaffung eines eigenen Halbkantons «Stadt Zürich» als Möglichkeit in Be-

tracht ziehen. Die Stadt Zürich würde in diesem Fall aus dem innerkantonalen in den nationalen Finanzausgleich wechseln müssen.

Der Finanzausgleich im Kanton Zürich basiert darauf, dass die ressourcenstarken Gemeinden und der Kanton Mittel bereitstellen, die es auch ressourcenschwachen Gemeinden erlauben, Mindestleistungen für die Bevölkerung zu erbringen. Der Finanzausgleich anerkennt die zentralörtlichen sowie demografische, geografisch-topografische und sogenannte individuelle Sonderlasten und ist seit 2012 in der heutigen Ausgestaltung in Kraft. Die Beiträge aus dem Finanzausgleich sind mit Ausnahme des Zentrumslastenausgleichs im Bereich der Kultur nicht zweckgebunden. Die für die Bestimmung des Ressourcenausgleichs massgebliche Steuerkraft wird jedes Jahr neu ermittelt, während der Zentrumslastenausgleich im Finanzausgleichsgesetz (FAG) auf 412 Millionen Franken plafoniert ist und lediglich der Teuerung angepasst wird. Die Stadt Zürich zahlt 2015 als ressourcenstarke Gemeinde einerseits 269 Millionen Franken in den Ressourcenausgleich ein und bezieht eine Abgeltung für ihre Zentrumslasten in der Höhe von 408 Millionen Franken. Eine im Verhältnis zum kantonalen Mittelwert gesunkene Steuerkraft führt also zu einer höheren Netto-Zahlung an die Stadt Zürich, eine im Verhältnis zum kantonalen Mittelwert steigende Steuerkraft in der Stadt Zürich zu einer tieferen Netto-Zahlung. Für eine abschliessende Beurteilung des innerkantonalen Finanzausgleichs ist es noch zu früh, da der erste ordentliche Wirksamkeitsbericht über die Periode 2012 bis 2015 erst Mitte 2017 erscheinen wird. Die Prüfung dieses Berichts wird für den Stadtrat Anlass sein aufzuzeigen, in welchem Umfang allfällig unzureichend abgegoltene zentralörtliche Lasten zu einer andauernden Benachteiligung der Stadtzürcher Bevölkerung führen.

Der nationale Finanzausgleich ist seit 2008 in Kraft. Er basiert auf einer Ressourcenabschöpfung bei den wirtschaftlich starken Kantonen und Bundesbeiträgen, die den ressourcenschwachen Kantonen eine Mindestausstattung bei der Leistungserbringung ermöglichen soll. Ergänzt wird der Ressourcenausgleich durch zwei vom Bund alimentierte Ausgleichsgefässe für geografisch-topografische (GLA) und für soziodemografische Sonderlasten (SLA). 19 Prozent der Sonderlasten sind auf geografisch-topografische Faktoren und 81 Prozent auf soziodemografische Faktoren zurückzuführen. Beide Gefässe sind jedoch mit je 363 Millionen Franken (2015) dotiert. Das bedeutet, dass die Sonderlasten ungleich abgegolten sind. Das hält der «Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen» des Bundesrats zum Finanzausgleich fest. Sämtliche Abgeltungen erfolgen ohne Zweckbindung. Ferner kennt der nationale Finanzausgleich einen von den ressourcenstarken Kantonen und dem Bund gemeinsam finanzierten Härtefallausgleich, von dem ebenfalls die ressourcenschwachen Kantone profitieren. Der Kanton Zürich trägt zusammen mit Genf und Zug die Hauptlast des horizontalen Ausgleichs. Weitere wichtige Zahler sind die Kantone Waadt, Basel-Stadt und Schwyz. Die Beiträge werden jeweils für vier Jahre durch einen Bundesbeschluss festgelegt.

Zu Frage 1: «Ist der Stadtrat der Ansicht, dass die Schweizer Städte im Allgemeinen und die Stadt Zürich im Speziellen finanziell und strukturell benachteiligt sind? Wenn ja, was sind die zentralsten Benachteiligungen? Welche Konsequenzen entstehen der Stadt Zürich daraus? Welche Zentrumslasten sind zentral und was sind die schwierigsten Herausforderungen diesbezüglich?»

Es trifft zu, dass die grossen Schweizer Städte strukturell und finanziell Nachteile zu tragen haben. Sie sind auf Bundesebene und in der föderalen Struktur der Schweiz angesichts ihrer grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung und der grossen Bevölkerungszahl strukturell nicht adäquat vertreten. In finanzieller Hinsicht fallen die nur ungenügend abgegoltenen zentralörtlichen Leistungen im Sicherheitsbereich und die Kosten bei der Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ins Gewicht. Ebenfalls von Belang sind die Sonderlasten im Bereich des Sozialen und das Kulturangebot in den Städten, das weit darüber hinaus genutzt wird.

Positiv zu würdigen sind in diesem Zusammenhang folgende Faktoren: Sowohl in der neuen Bundesverfassung mit dem «Städteartikel» (Art. 50 Abs. 3 BV) als auch in der neuen Zürcher Kantonsverfassung (Art. 85 Abs. 2 und 3 KV) wurde die Stellung der Kommunen aufgewertet, so dass im Vergleich zu den 90er- des letzten und ersten 00er-Jahren des neuen Jahrhunderts die Städte sich besser Gehör verschaffen können. Als Beispiel ist in diesem Zusammenhang die Einrichtung der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK zu nennen, die die Städte auf Bundesebene erstmals institutionell einbindet. Der Stadtrat stellt ein tendenziell wachsendes Verständnis für die Anliegen der Städte sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene fest. Der Schweizerische Städteverband und seine einzelnen Sektionen wie beispielsweise die Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und Sicherheitsdirektoren (KSSD) nehmen insbesondere im Rahmen der Vernehmlassungen auf Stufe Bund eine gewichtige Rolle ein. Auch gibt es seit Kurzem analog zur Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) die Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (KSFD, die vom Zürcher Finanzvorstand präsiert wird.

Innerkantonal wächst das gegenseitige Verständnis. Als Beispiele könnten hier angeführt werden, dass Volksabstimmungen zu Vorlagen, die den Lastenausgleich für die Stadt Zürich betreffen oder Projekte in der Stadt Zürich wie das Tram Hardbrücke im Kanton jeweils grosse Zustimmung fanden. Auf Verwaltungsebene hat sich eine gute interkommunale Zusammenbeitskultur etabliert. Städte und Gemeinden sprechen sich bei Vernehmlassungen, die aus kommunaler Sicht von Bedeutung sind, in vielen Fällen erfolgreich ab. Eine wachsende Herausforderung bleibt die Tatsache, dass die funktionalen Räume und die politische Gliederung in der Schweiz immer stärker auseinander klaffen.

Zu Frage 2: «Was gäbe es für Möglichkeiten, die Position der Stadt Zürich auf kantonaler und nationaler Ebene zu stärken?»

Der Stadtrat nimmt verschiedene Möglichkeiten wahr, um die Interessen der Stadt Zürich auf Stufe Kanton und auf Stufe Bund zu vertreten und bekannt zu machen. Er steht beispielsweise in einem regelmässigen Dialog mit dem Regierungsrat und mit den Zürcher National- und Ständeratsmitgliedern, den Mitgliedern des Kantonsrats und den Exekutiven der Zürcher Gemeinden. Mit dem Ziel, die Interessen des Metropolitanraumes Zürich zu fördern und wahrzunehmen, arbeitet die Stadt Zürich als Gründungsmitglied aktiv und konstruktiv in der Metropolitankonferenz Zürich mit. Im Weiteren engagieren sich die Stadtpräsidentin und die jeweils zuständigen Stadtratsmitglieder stark im Schweizerischen Städteverband und seinen Fach-Sektionen sowie im Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich und dessen Arbeitsgruppen. Der Zürcher Stadtrat will diese Politik fortsetzen und die Zusammenarbeit über die Grenzen weiter stärken («Strategie Aussenbeziehungen», STRB Nr. 755/2014).

Zu Frage 3: «Wie hoch ist der aktuelle Anteil der Stadt Zürich am kantonalen BIP?»

Der Anteil des Stadtzürcher BIP am gesamtschweizerischen beträgt 11 Prozent und am kantonalzürcherischen rund 41 Prozent (Quelle: Institut de macroéconomie appliquée CREA der Universität Lausanne im Auftrag von Statistik Stadt Zürich). Der Anteil ist seit Jahren stabil.

Zu Frage 4: «Wäre die Gründung eines Halbkantons «Stadt Zürich» in den Augen des Stadtrats eine denkbare Lösung für die aktuellen Probleme unserer Stadt?»

Was umgangssprachlich als «Halbkanton» bezeichnet wird, sind Kantone, die aus historischen Gründen nur eine Einer-Abordnung in den Ständerat wählen und bei der Ermittlung des Ständemehrs lediglich über eine halbe Standesstimme verfügen. Angesichts der geringen Bevölkerungszahl der beiden Appenzell und der Kantone Ob- und Nidwalden erscheint deren halbe Standesstimme nicht als ein demokratiepolitisches Defizit. Auch Baselland und Basel-Stadt haben je eine Bevölkerungszahl, die diese Kantone bevölkerungsmässig im Mittelfeld der Kantone verortet. Ganz anders präsentierte sich die Lage, würde es zu einer Gründung eines Kantons «Stadt Zürich» kommen. Sowohl ein Kanton «Stadt Zürich» als auch das ausserstädtische Kantonsgebiet gehörten zu den bevölkerungsstärksten Kantonen,

weshalb für die beiden neuen Kantone unbedingt je eine ungeteilte Ständesstimme beansprucht werden müsste. Andernfalls würde die Untervertretung der grossen und wirtschaftlich starken Kantone im föderalen System gar weiter festgeschrieben statt aufgebrochen.

Das Problem, dass die funktionalen Räume und die politische Gliederung in der Schweiz immer weniger übereinstimmen, würde mit der Gründung eines eigenen Kantons verstärkt und die anspruchsvolle Aufgabe, innerhalb der Agglomeration Zürich für alle Beteiligten tragfähige und faire Lösungen in der gebotenen Zeit zu erreichen, würde erschwert. Die Agglomeration Zürich braucht nicht zusätzliche Grenzen, sondern ein gemeinsames Verständnis für den urbanen Raum. Der Stadtrat zieht deshalb eine partnerschaftliche Zusammenarbeit über die Grenzen hinaus dem Alleingang vor.

In finanzieller Hinsicht hätte die Schaffung eines eigenen Kantons «Stadt Zürich» einschneidende Konsequenzen, weil dem Finanzhaushalt der Stadt Zürich die Zahlungen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich entzogen würden, gleichzeitig müsste die Stadt Zürich aber als ressourcenstarker Kanton massiv Mittel in den nationalen Finanzausgleich einschiessen (Details: siehe Antworten zu Frage 5).

Zu Frage 5: «Was wären die (finanziellen, strukturellen, legislativen, rechtlichen, insbesondere steuerrechtlichen, planerischen usw.) Vor- und Nachteile eines solchen Halbkantons, welche Freiheiten würden der Stadt Zürich daraus erwachsen?»

Zu den Vor- und Nachteilen eines Halb- bzw. Vollkantons «Stadt Zürich» gibt es keine wissenschaftlich fundierte Untersuchung, hingegen gibt es eine Vielzahl von Indizien, die vermuten lassen, dass die Nachteile überwiegen. Wie komplex sich das interkantonale Zusammenwirken eines Stadtkantons und seinem teilweise ländlich geprägten Nachbarkanton gestaltet, zeigt das mit Zürich vergleichbare Beispiel Basel. Die Zusammenarbeit zwischen den beiden Kantonen musste in über hundert Staatsverträgen geregelt werden. Der mit der Schaffung eines eigenen Kantons verbundene Souveränitätsgewinn in rechtlicher und raumplanerischer Hinsicht relativiert sich vor diesem Hintergrund stark.

Ein eigenständiger Kanton «Stadt Zürich» müsste zur Erfüllung aller Aufgaben, die gemäss unserer Staatsordnung den Kantonen zugeordnet sind, neue Verwaltungsabteilungen aufbauen bzw. dort, wo die Stadt Zürich bereits heute im Verbund mit dem Kanton bestimmte Aufgaben wahrnimmt, die entsprechenden Verwaltungsabteilungen erweitern. Das beträfe insbesondere das Justizwesen, die Universität und die Fachhochschulen sowie die Raumplanung. In Bereichen, in denen die Stadt bereits im Auftrag des Kantons und gegen Entschädigung kantonale Aufgaben wahrnimmt, wie beispielsweise im Bereich der Integrationsförderung, oder in Bereichen, in denen sich der Kanton an den Kosten bestimmter kommunaler Leistungen beteiligt, entfielen die entsprechenden Entschädigungen ersatzlos. Insgesamt müsste jedenfalls mit einer erheblichen Erweiterung der Stadtverwaltung gerechnet werden. Diesem Mehraufwand stünden aber auch Mehreinnahmen aus der in der Stadt Zürich generierten Staatssteuer gegenüber, denn rund 40 Prozent des kantonalen Steuersubstrats fallen in der Stadt an.

Zu beachten ist auch, dass der nationale Finanzausgleich die Zentrumslasten der städtisch geprägten Kantone klar unzureichend berücksichtigt. Gleichzeitig müssen die städtisch geprägten Kantone aufgrund ihrer Ressourcenstärke in das System einzahlen. Das gälte erst recht für einen Kanton «Stadt Zürich» mit seiner im Vergleich zum heutigen Kanton Zürich deutlich höheren Steuerkraft. Er müsste approximativ 40 Prozent der vom Kanton Zürich in den Finanzausgleich eingeschossenen 465 Millionen Franken (2015) übernehmen. Diese beträchtliche Zahlung würde sich netto nur geringfügig verkleinern, weil ein Kanton «Stadt Zürich» mit einer Zahlung aus dem unterdotierten soziodemografischen Sonderlastenausgleich rechnen könnte. Der Kanton «Stadt Zürich» würde also zu den grossen Zahlenden im nationalen Finanzausgleich gehören. Gleichzeitig ginge der neue Kanton der Nettozahlung von 139 Millionen Franken (2015) aus dem innerkantonalen Finanzausgleichs verlustig.

Zu Frage 6: «Könnte das zusätzliche Gewicht auf Bundesebene (unter anderem durch Erhalt eines Ständeratssitzes, Erhalt von Sitzen in Direktorenkonferenzen und anderen interkantonalen Gremien usw.) auch anderweitig erreicht werden, und wie?»

Das Ziel des Stadtrats ist es, die mangelnde institutionelle Mitbestimmung der Städte und Gemeinden auf Bundesebene mit einer aktiven Aussenpolitik anzugehen. Deshalb formulierte der Stadtrat in den Strategien 2025 erstmals seine diesbezüglichen Ziele im Detail, und seit 2008 verfügt der Stadtrat über eine entsprechende Strategie, die 2014 aktualisiert wurde. Die Beispiele der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK und die erfolgreiche Vertretung der Interessen der Metropolitanregion Zürich in Bezug auf die Bahninfrastruktur-Finanzierung FABI zeigen, dass die Interessen der grossen Städte in die Bundespolitik mit Erfolg eingebracht werden können. Viele wegweisende Reformen, z. B. im Drogenbereich, sind auf nationaler Ebene von den grossen Städten angestossen worden. Dabei mussten und müssen sich die Städte teils gegen den heftigen Widerstand der Kantone durchsetzen. Wenn sich die Stadt Zürich für die Schaffung eines eigenen Kantons aussprechen würde, so wäre mit grossem Widerstand zu rechnen und es würden erhebliche Ressourcen gebunden. Eine Politik, die auf einen eigenen Kanton «Stadt Zürich» abzielt, beurteilt der Stadtrat aus den genannten Gründen nicht als erfolversprechend. Dabei verweist der Stadtrat auf seine Ausführungen zu den Fragen 2 und 5.

Zu Frage 7: «Wie kann die Stadt Zürich, abgesehen von der Vision/Utopie eines Halbkantons, mehr Einfluss in Bereichen wie beispielsweise der Verkehrspolitik, der Raumplanung, der Steuerpolitik oder der Strommarktpolitik und -strategie gewinnen?»

Der Stadtrat verweist auf seine Ausführungen zu den Fragen 2 und 6.

Zu Frage 8: «Hält es der Stadtrat für denkbar, dass sich weitere umliegende Gemeinden für Lösungsansätze zu Gunsten eines strukturellen Gleichgewichts, eventuell auch zusammen mit der Stadt Zürich, engagieren würden?»

Die Mitglieder des Stadtrats und auch die Mitarbeitenden aus den Dienstabteilungen stellen in ihren Kontakten über die Stadtgrenze hinaus immer wieder fest, dass die Stadt Zürich mit ihren Anliegen durchaus auf Verständnis stösst, auch weil sich für viele Gemeinwesen dieselben oder vergleichbare Probleme zeigen, wie sie die Stadt Zürich kennt. Ein Beispiel ist die sogenannte 24-h-Gesellschaft und deren Folgen im Sicherheitsbereich. Davon sind nicht nur die beiden grossen Städte Zürich und Winterthur, sondern auch kleinere Zentren betroffen. Die Stadt Zürich verfügt je nach Sachlage durchaus über Partnerinnen und Partner, die gleichgerichtete Interessen wie die Stadt Zürich in den politischen Dialog einbringen können. Das zeigt sich exemplarisch auch in der wichtigen Frage der Unternehmenssteuerreform III. Die Forderung der Stadt Zürich nach einer gemeindeverträglichen Umsetzung wird auch vom Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich erhoben. Als drittes aktuelles Beispiel wäre die bestehende Kostenaufteilung in der Sozialhilfe und bei den Zusatzleistungen zu nennen. Diese Aufwendungen belasten nicht nur die Stadt Zürich übermässig. Die Forderung nach einem Ausgleich oder einem stärkeren finanziellen Engagement des Kantons im Sozialbereich wird deshalb auch von anderen Gemeinden im Kanton Zürich erhoben.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cucho-Curti