Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 74/2018

Sitzung vom 6. Juni 2018

524. Anfrage (Ausgleichszahlungen des Kantons Zürich an die Städte Zürich und Winterthur)

Die Kantonsräte Roger Liebi und Roland Scheck, Zürich, sowie Konrad Langhart, Oberstammheim, haben am 12. März 2018 folgende Anfrage eingereicht:

Im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 wurden auch Massnahmen im Zusammenhang mit dem Zürcher Finanzausgleich angekündigt und mit Vorlage 5340/2017 dem Kantonsrat bzw. dessen Gremien vorgelegt.

Im Zuge der demographischen Entwicklung, der Entwicklung des Wirtschaftsstandortes und der Wirtschaftszentren im Kanton, der finanziellen Entwicklung des Kantons und den zugehörigen politischen Schwerpunkten (z. B. Steuerreform) sind insbesondere auch die hohen Zahlungsströme an die beiden Städte Winterthur und Zürich von Interesse.

In diesem Zusammenhang bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch waren die Nettozahlungen des Kantons Zürich an die Städte Zürich und Winterthur im Rahmen von Finanzausgleich, Ressourcenausgleich, Sonderlastenausgleich, topographischem Sonderlastenausgleich, Zentrumslastenausgleich, Soziallastenausgleich, etc. (je nach Begrifflichkeit der Jahre 1990–2017)? Wir bitten um tabellarische Aufstellung aller Zahlungen in diesem Zusammenhang nach Jahr und Stadt.
2. Welche anderen, unter Punkt 1 nicht bzw. in den Bezugsjahren noch nicht inbegriffenen, Zahlungen für z. Bsp. Kulturinstitute (z. Bsp. Opernhaus), Strassenunterhalt, Polizei, etc. erfolgten in den Jahren 1990–2017 an die beiden Städte Winterthur und Zürich direkt an die entsprechenden Institute, indirekt via Lotteriefonds oder direkt an die Städte? Bitte um tabellarische Aufstellung nach Jahr und Stadt.
3. Ist die Aussage richtig, dass das Zürcher Opernhaus ursprünglich ganz oder zumindest teilweise von der Stadt Zürich subventioniert wurde? Wenn ja, hat der Regierungsrat Kenntnis von den Beiträgen der Stadt Zürich ab 1990 bis zur vollständigen Übernahme der Beiträge durch den Kanton Zürich? Seit wann wird das Opernhaus direkt und vollständig durch den Kanton subventioniert?
4. Welche Vorgaben macht der Kanton den Städten in Bezug zur Verwendung dieser Gelder?

5. Was erachtet der Regierungsrat als effektive Zentrumslast, im Sinne der zum Funktionieren der Städte zwingenden Tätigkeiten, die auch dem übrigen Kanton einen Mehrwert bringen und im Rahmen dieses Ausgleichs von den Städten zur Verfügung gestellt werden müssen?
6. Was erachtet der Regierungsrat als Zentrumsnutzen?
7. Inwieweit tragen die Städte Zürich und Winterthur die mittel- und langfristige Finanz- und Volkswirtschaftspolitik des Kantons Zürich mit?
8. Wo sieht der Regierungsrat Handlungsfelder in der Beziehung zu den beiden grössten Zürcher Städten im Hinblick auf die künftigen wirtschaftlichen Herausforderungen der Schweiz und des Kantons?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Roger Liebi und Roland Scheck, Zürich, sowie Konrad Langhart, Oberstammheim, wird wie folgt beantwortet:

Der kantonale Finanzausgleich war seit der Regelung im Finanzausgleichsgesetz vom 11. September 1966 (OS 42, 459) bzw. bereits vorher stets das Resultat langwieriger Diskussionen, die ihren Abschluss jeweils in einer demokratisch legitimierten Regelung fanden.

Im Herbst 2005 beauftragte der Regierungsrat das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht an der Universität St. Gallen, eine Verbesserung des Zürcher Finanzausgleichs aufzuzeigen. Die Erarbeitung der Vorlage dauerte rund drei Jahre. Am 28. Januar 2009 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes. Am 12. Juli 2010 wurde das Gesetz vom Kantonsrat in der Schlussabstimmung mit 141 zu 5 Stimmen beschlossen. Gegen das Finanzausgleichsgesetz wurde ein Referendum mit Gegenvorschlag ergriffen. Am 15. Mai 2011 wurde die Vorlage in der Volksabstimmung mit 73,8% Ja-Stimmen angenommen. Gegen die Übergangsregelung wurde vor Bundesgericht am 27. Juni 2011 Beschwerde eingereicht. Die Beschwerde wurde mit Urteil vom 3. Juni 2012 als unbegründet abgewiesen. Das totalrevidierte Finanzausgleichsgesetz konnte auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt werden.

Zu Frage 1:

Im Rahmen der für die Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zur Verfügung stehenden Zeit kann eine Erfassung der Daten ab 1990 mit den vorhandenen Mitteln nicht geleistet werden. In der folgenden Tabelle werden daher die Daten aller Zürcher Gemeinden ab 2010 erfasst und nach Beitragshöhe je Einwohnerin und Einwohner geordnet in aufsteigender Rangfolge dargestellt. Die Städte Zürich und Winterthur sind hervorgehoben.

Beiträge Finanz- und Lastenausgleich 2010–2018 pro Einwohnerin und Einwohner (p.E.) (Gemeinden sortiert nach Rangfolge Jahr 2018)

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Küsnacht	–5984	–6089	–5323	–5883	–6135	–6099	–6440	–5782	–7274
Zumikon	–5247	–5513	–5578	–5735	–6781	–5580	–5961	–5416	–6359
Rüschlikon	–5060	–4583	–4783	–5686	–5630	–30618	–7486	–5408	–7310
Kilchberg	–4793	–3133	–4431	–5828	–6429	–4074	–3444	–3506	–2931
Erlenbach	–4303	–4677	–5048	–5218	–4984	–4443	–5327	–5193	–6177
Zollikon	–4277	–4395	–4164	–3966	–3980	–3886	–4788	–3855	–4779
Herrliberg	–4216	–3787	–3852	–3348	–3855	–3759	–4391	–4055	–4903
Uitikon	–2607	–3410	–3879	–3811	–3323	–3019	–4243	–4327	–4149
Meilen	–1974	–2070	–2043	–1920	–1798	–1623	–1797	–1397	–1698
Horgen	–1606	–926	–475	–624	–748	–378	–276	–283	1
Neerach	–1441	–801	–820	–339	–637	–424	–1012	–601	–727
Wallisellen	–1419	–1277	–1569	–479	–254	–257	–295	28	–475
Berg a. I.	–1360	1232	1173	920	1271	1130	753	932	329
Winkel	–902	–485	–289	–76	–382	–263	–208	2	–55
Uetikon a. S.	–830	–1090	–1052	–992	–860	–659	–598	–857	–276
Wettswil a. A.	–576	–204	–141	–191	–183	0	–210	–195	–21
Oberrieden	–558	–207	–2221	–1630	–1274	–2714	–1410	–2452	3
Thalwil	–516	–333	–480	–778	–623	–697	–627	–357	–557
Kloten	–511	–1810	–1181	–158	–534	–604	–158	–323	53
Männedorf	–481	–114	–166	–134	–11	0	–61	–7	–26

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Aesch	–451	–379	–659	–1024	–293	–544	–101	–162	59
Maur	–393	–431	–732	–1048	–793	–848	–799	–621	–730
Opfikon	–384	–588	0	–63	–167	0	–283	–9	47
Aeugst a. A.	–352	–359	–190	–77	–60	0	–96	46	158
Adliswil	–288	–31	0	0	187	60	164	168	142
Zürich	**–165**	**190**	**259**	**362**	**361**	**483**	**384**	**423**	**409**
Laufen-Uhwiesen	–115	0	0	0	471	702	255	313	286
Dietlikon	–62	0	–16	–252	0	22	0	32	28
Stäfa	–61	–462	–377	–399	–208	–250	–539	–486	–15
Brütten	0	163	0	0	96	0	–55	–1	89
Egg	0	0	0	29	0	227	0	19	14
Fällanden	0	0	0	0	0	0	0	16	10
Geroldswil	0	80	0	27	0	0	0	64	43
Nürensdorf	0	0	0	–178	–33	70	–17	56	–8
Oetwil a. d. L.	0	0	0	0	0	0	0	63	43
Rümlang	0	45	363	406	186	441	316	261	198
Schlieren	0	701	601	1021	1102	1245	878	946	860
Schwerzenbach	0	302	325	57	0	0	0	48	44
Unterengstringen	0	0	158	0	–27	94	0	63	28
Grüningen	66	964	414	9	27	555	611	321	271

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Boppelsen	76	–159	–224	56	–216	26	–34	71	54
Seuzach	96	83	0	0	8	305	382	102	89
Regensberg	126	0	518	0	0	438	0	117	119
Wangen-Brüttisellen	167	17	0	0	99	223	440	104	128
Dübendorf	180	0	174	284	212	337	143	149	113
Fehraltorf	185	79	390	394	402	410	457	157	135
Greifensee	217	0	–61	0	396	0	225	66	55
Volketswil	222	268	130	329	176	397	65	42	32
Langnau a. A.	226	7	75	0	21	100	0	55	65
Schönenberg	251	76	231	230	609	493	204	198	209
Wädenswil	273	334	333	10	379	496	407	184	195
Wil	299	575	537	198	457	970	823	707	789
Hettlingen	316	369	523	489	207	558	470	108	84
Hedingen	354	522	692	402	77	648	138	182	203
Bachenbülach	372	708	537	611	534	710	335	96	67
Flurlingen	389	230	337	0	18	310	420	323	334
Mettmenstetten	403	264	100	537	467	168	306	82	79
Stallikon	445	239	160	116	114	240	163	55	43
Urdorf	463	278	346	167	0	265	0	270	236
Otelfingen	519	68	63	136	166	489	205	113	86

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Lindau	560	577	675	762	438	1021	574	320	339
Richterswil	565	344	467	176	595	571	411	39	104
Birmensdorf	586	575	688	385	306	492	351	153	139
Neftenbach	614	506	683	613	537	914	676	99	167
Oberengstringen	622	727	767	826	839	1118	769	273	213
Oberweningen	637	765	941	1241	1017	1224	717	1434	261
Uster	647	692	604	481	673	646	633	718	627
Dielsdorf	665	466	559	384	580	693	517	185	192
Hinwil	672	545	635	843	632	886	521	269	292
Regensdorf	707	650	507	343	0	642	210	135	172
Hombrechtikon	707	455	374	349	520	90	313	390	296
Weisslingen	711	566	611	494	687	738	786	339	339
Lufingen	730	528	438	404	776	798	500	87	66
Dinhard	733	702	778	844	686	1018	802	229	292
Schöfflisdorf	737	1046	973	1003	802	879	985	889	957
Dättlikon	737	342	1130	1032	1320	1985	2055	1791	1797
Pfäffikon	747	749	637	703	857	1212	975	784	514
Wiesendangen	749	803	819	844	744	929	829	97	81
Hausen a. A.	752	759	965	964	692	1226	1010	429	527
Andelfingen	757	714	210	161	0	855	0	220	245

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Bassersdorf	775	852	819	575	536	775	495	71	45
Ottenbach	799	700	563	547	584	901	597	408	394
Kleinandelfingen	823	893	1046	973	974	1512	1347	1155	1333
Hüntwangen	833	1106	959	916	666	853	804	246	931
Weiningen	873	850	531	467	399	475	341	78	53
Dänikon	893	1331	1145	979	1302	1194	1082	617	1130
Bubikon	921	70	329	647	710	951	885	388	370
Russikon	925	878	815	833	697	801	572	299	259
Niederweningen	934	644	154	683	1449	1133	875	280	317
Bonstetten	950	747	910	836	898	938	633	100	86
Hüttikon	963	1183	381	694	3	530	275	441	159
Mönchaltorf	966	1057	994	676	700	790	1133	672	795
Thalheim a. d. Th.	971	1271	1584	1146	1800	1945	1820	1329	1918
Weiach	985	1319	693	757	758	876	541	45	40
Niederglatt	995	1118	1255	1115	1127	1246	1125	473	622
Dällikon	1054	759	533	244	504	342	466	213	167
Hochfelden	1067	1497	1349	1232	1368	1370	1213	565	1238
Eglisau	1070	1078	1113	1134	1062	1270	1311	616	548
Dachsen	1079	1058	1053	1471	1279	1736	1411	1045	1051
Bülach	1082	987	974	907	1084	1133	986	783	664

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Benken	1084	1520	1612	1372	1698	1705	1700	1696	1938
Unterstammheim	1087	1770	1751	2113	2146	2053	2138	1919	2326
Illnau-Effretikon	1092	1088	1141	1226	1161	1390	1036	965	869
Steinmaur	1098	1081	916	984	879	1110	971	585	667
Buchs	1106	1004	875	949	983	1331	1054	334	304
Ellikon a. d. Th.	1128	1030	775	246	838	735	1256	1151	1508
Hirzel	1134	1938	1108	1185	1072	908	927	1433	599
Gossau	1140	914	1120	954	1026	1238	982	831	580
Henggart	1175	1352	1321	1370	1314	1604	1317	961	1168
Oberembrach	1189	1208	1149	1446	1210	1556	1082	985	897
Elsau	1208	1433	653	1119	1065	1418	1123	916	765
Dorf	1220	807	1955	1306	1167	1981	1488	1570	1314
Feuerthalen	1228	1195	865	855	877	1236	1232	890	1013
Seegräben	1233	996	977	845	746	1148	765	748	1128
Wetzikon	1234	1458	1160	1148	1224	1446	1164	1247	1264
Oberstammheim	1257	2006	2023	2271	2126	2560	2753	2638	2289
Affoltern a.A.	1268	1381	1413	1520	1426	1645	1616	1652	1515
Rafz	1278	1423	1335	1289	1221	1476	1379	749	952
Buch a. I.	1337	1640	1628	1786	1698	2061	2024	1778	1839
Marthalen	1348	1262	1213	1351	1410	1574	1785	1479	1544

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Pfungen	1355	1173	1257	1309	1285	1791	1557	1332	1093
Freienstein-Teufen	1356	1181	1286	1158	1310	1583	1392	1187	1001
Oetwil a. S.	1364	1333	1051	1096	1356	1604	1283	1385	1194
Elgg	1382	1512	1473	1368	1167	1335	1246	914	1136
Stadel	1393	1453	1408	1070	1329	1318	1134	911	1093
Bäretswil	1397	1471	1364	1456	1617	2206	2077	1440	1359
Hittnau	1404	1348	1058	941	1193	1426	1570	1147	1183
Flaach	1414	1473	1413	1187	1566	1682	1354	1085	1502
Knonau	1416	1385	1229	945	1244	1668	1598	1205	1447
Glattfelden	1425	1425	1525	1417	1544	1824	1669	1528	1401
Niederhasli	1427	1523	1350	1469	1421	1725	1542	1292	1253
Rheinau	1443	1462	1506	1539	2432	1746	1951	1591	1757
Volken	1455	2262	2509	2156	2308	3256	2418	2885	2735
Winterthur	**1474**	**1498**	**1402**	**1467**	**1418**	**1722**	**1644**	**1577**	**1640**
Schleinikon	1477	1445	1504	1877	1788	2193	2259	1832	2287
Oberglatt	1488	1787	2182	1916	1934	2077	1805	1686	1589
Rickenbach	1520	1407	1367	1314	1420	1530	1160	1014	933
Dietikon	1557	1352	1290	1517	1559	1739	1689	1432	1080
Obfelden	1560	1393	1418	1384	1214	1715	1431	1071	943
Embrach	1610	1414	1051	1436	1292	1271	669	310	219

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Rüti	1636	1677	1533	1620	1502	1920	1760	1754	1799
Humlikon	1651	1903	2078	1994	1842	2118	1712	1807	1651
Dürnten	1658	1651	1721	1583	1687	2077	1738	1524	1650
Trüllikon	1665	1667	1697	1996	2046	1818	1634	1743	1890
Höri	1668	1540	1477	1436	1815	1943	1742	1613	1597
Wasterkingen	1728	1863	1623	1891	2123	1993	1776	1777	1961
Altikon	1910	1776	1813	2036	2105	2394	1853	2186	2500
Kappel a. A.	1919	1190	471	1152	856	802	1464	1090	1936
Dägerlen	1934	1814	1846	1958	2113	2398	2285	2219	2255
Adlikon	1946	1025	970	674	1121	1508	1615	1832	1674
Ossingen	1965	1885	2242	2373	2690	3203	3290	2580	2517
Hagenbuch	1995	1847	1905	1609	1625	2101	2050	2316	2631
Waltalingen	2001	2559	2174	2933	2544	2895	2769	2975	3170
Rifferswil	2036	2024	1537	1547	1324	2079	1491	768	1374
Rorbas	2053	1901	1798	1756	1561	1923	1645	1670	1376
Zell	2098	2074	2023	2006	1903	2068	1952	2102	2146
Wildberg	2230	2305	1908	1852	1809	2234	1707	1470	1432
Wald	2327	2259	2308	2348	2367	2596	2363	2132	2458
Wila	2385	2274	2272	2546	2686	2427	2268	2119	2187
Bauma	2392	2383	2372	2306	2234	2656	2415	1829	1910

Gemeinde	2018 p.E.	2017 p.E.	2016 p.E.	2015 p.E.	2014 p.E.	2013 p.E.	2012 p.E.	2011 p.E.	2010 p.E.
Bachs	2409	2783	1870	2248	2816	3238	3991	3715	3424
Maschwanden	2516	2521	1896	2732	2437	2600	2630	2419	2978
Turbenthal	2637	2503	2469	2488	2458	2801	2588	2204	1928
Truttikon	2651	2806	2640	2789	2740	2545	2875	2927	2882
Hofstetten	2862	5018	2735	3308	3513	4297	3679	3459	3666
Schlatt	3133	3117	3100	4100	3481	3486	3471	3487	3138
Hütten	3314	3449	2907	3116	3117	3548	3325	3283	3182
Fischenthal	4161	3772	3741	3623	3690	3903	3662	3124	3112

Bertschikon, Kyburg und Sternenberg infolge Fusionen nicht mehr zugeteilt / Minusbeiträge = Ablieferungen in den Finanzausgleich

Zu Frage 2:

Für kulturelle Leistungen wurden über den Zeitraum von 28 Jahren (1990–2017) pro Jahr aus dem Lotteriefonds rund 10,5 Mio. Franken an die beiden Städte Zürich und Winterthur bezahlt. Nach der Rechnung 2017 leistete der Lotteriefonds in diesem Jahr insgesamt Beiträge von rund 80 Mio. Franken. Gemessen an der Einwohnerzahl (rund ein Drittel der kantonalen Bevölkerung) erhalten die beiden Städte damit für den Bereich Kultur leicht unterdurchschnittliche Beiträge.

Betrachtet man jedoch sämtliche Zahlungen des Lotteriefonds (einschliesslich Denkmalpflegefonds und Einzelprojekte) in diesem Zeitraum, liegt der Anteil der Städte Zürich und Winterthur an den Lotteriefondsmittel ungefähr in der Grössenordnung ihres Anteils an der Kantonsbevölkerung. Für den Strassenunterhalt erhielten die beiden Städte keine Ausgleichszahlungen, sondern eine Abgeltung für die vom Kanton an die Städte delegierte Aufgabe. Die Unterhaltspauschalen beliefen sich im Durchschnitt pro Jahr auf rund 32,4 Mio. Franken an die Stadt Zürich bzw. rund 7,9 Mio. Franken an die Stadt Winterthur.

Staatsbeiträge für kommunale und überkommunale Naturschutzobjekte, Entschädigungen für den Vollzug der Luftreinhalte-Verordnung (SR 814.318.142.1) sowie die Messungen im Rahmen des Messnetzes der Ostschweiz (OSTLUFT) beliefen sich bei der Stadt Zürich auf jährlich rund 0,7 Mio. Franken bzw. rund 0,2 Mio. Franken für die Stadt Winterthur.

Zu Frage 3:

Der Stadtrat von Zürich ersuchte den Regierungsrat 1990, mittelfristig die Frage der Übernahme des Opernhauses in die Verantwortlichkeit des Kantons zu prüfen. Er begründete dies mit der Tatsache, dass das Opernhaus gemäss Statistik nur zu rund 32% von in der Stadt wohnenden Abonnentinnen und Abonnenten besucht werde. Zudem sei es schwer nachvollziehbar, dass ein Kunstinstitut mit dem Anspruch und der Ausstrahlung des Opernhauses als «kommunales» Institut geführt und zum grössten Teil von der Stadt finanziert werde. Im internationalen Vergleich sei dies denn auch einzigartig.

Mit Blick auf eine klare Aufgabenteilung war der Regierungsrat in der Folge bereit, die finanz- und kulturpolitische Verantwortung für das grösste und bedeutendste Kulturinstitut im Kanton zu übernehmen. Er verlangte jedoch, dass der Kanton gleichzeitig von den Kulturförderungsbeiträgen an die drei anderen Stadtzürcher Kunstinstitute entlastet werde.

Das Ergebnis war eine Regelung, mit der die staatliche Unterstützung des Opernhauses auf Gesetzesstufe erfolgte und der Kanton dessen Betrieb gewährleistete. Die Stadt Zürich überliess das Land und die Liegenschaften zum geschätzten Wert von 31,4 Mio. Franken dem Kanton und verzichtete auf die bisherigen Kulturförderungssubventionen. Aus die-

ser Aufgabenteilung ergab sich auf den 1. Januar 1994 für den Kanton eine jährliche Mehrbelastung von rund 26,2 Mio. Franken. Das Gesetz über die Unterstützung des Opernhauses durch den Kanton (OS 52, 940) wurde in der Volksabstimmung vom 25. September 1994 mit 271 492 Ja-Stimmen zu 99 183 Nein-Stimmen angenommen.

Zu Frage 4:

Der neue Finanzausgleich stärkt im Vergleich zur bisherigen Regelung die Gemeindeautonomie (§ 3 Finanzausgleichsgesetz [LS 132.1]). Mit Ausnahme des Kulturanteils beim Zentrumslastenausgleich an die Städte Zürich und Winterthur sind alle anderen Beiträge daher nicht zweckgebunden. Die Vorgaben zur Verwendung der übrigen Gelder in den in Frage 2 genannten Bereichen ergeben sich aus den spezifischen gesetzlichen Regelungen.

Zu Fragen 5 und 6:

Der Einbezug der Stadt in das System des Finanzausgleichs und damit auch die Ermittlung der Zentrumslast war seit der Inkraftsetzung des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (OS 42, 459) Thema zahlreicher politischer Vorstösse. Die Stadt Zürich war aufgrund ihrer Grösse und Finanzkraft weder am Steuerfuss- noch am Steuerkraftausgleich beteiligt, sondern erhielt Beiträge an die Kunstinstitute, Beiträge an einzelne Investitionen sowie Leistungen an Aufgaben (Schulliegenschaften, Strassen usw.) und eine Lastenabgeltung für die Bereiche Polizei, Soziales und Kultur. Die Beiträge waren an die entsprechenden Ausgaben gekoppelt. Die Einnahmen der Stadt blieben im damaligen Finanzausgleichssystem hingegen unberücksichtigt.

In den 80er-Jahren begannen sich auch in der Stadt Zürich erstmals die Probleme im Zusammenhang mit dem sogenannten Agglomerationseffekt zu zeigen. Dieser bezeichnete damals eine Entwicklung, mit der die finanziell und anderweitig aufwendigen Fälle von der Agglomeration in die Zentren kamen und diese gleichzeitig mit den neuen Aufgaben an Attraktivität verloren, weshalb Einwohnerinnen und Einwohner wegzogen. Mit dieser Entwicklung wurde auch zunehmend die Forderung erhoben, die Städte Zürich und Winterthur in das System des Finanzausgleichs einzubeziehen.

1997 trat die Ergänzung des Finanzausgleichsgesetzes von 1966 in Kraft, mit der ein Lastenausgleich für die Stadt Zürich ins Gesetz eingefügt wurde. Der Regierungsrat führte dazu aus, dass die Stadt Zürich bis dahin vom Finanzausgleichsgesetz weitgehend ausgenommen gewesen sei. Sie sei daher seit einigen Jahren gezwungen, einen Steuerfuss anzusetzen, der über dem für die anderen Gemeinden geltenden Höchstansatz liege. Ein Einbezug der Stadt Zürich in das geltende Finanzausgleichsgesetz sei jedoch aus finanziellen Gründen weiterhin nicht möglich,

weil dies unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Staatsbeiträge zu einer Mehrbelastung des Kantons führe (vgl. ABl 1995, 551). Die Stadt Zürich hätte damals einen Anspruch auf Steuerfussausgleich von weit über 100 Mio. Franken gehabt. Die damalige Regelung sah aber für sämtliche Gemeinden nur ein Maximum von 4% des Staatssteuereingangs vor (damals 120 Mio. Franken). Bei einem Einbezug der Stadt Zürich hätte dieser gesetzlich festgelegte Prozentsatz von 4% auf 7% erhöht werden müssen (vgl. ABl 1995, 551).

Untersuchung zu einem Normlastenmodell ergaben sodann, dass ein Einbezug in ein solches Modell zu einer Schlechterstellung der übrigen Gemeinden geführt hätte, sofern der Kanton nicht zusätzliche Beiträge leisten würde. Es wurde festgehalten, dass allgemein anerkannt sei, dass Wege gefunden werden müssten, die Städte Zürich und Winterthur von den zentralörtlichen Sonderlasten zu entlasten. Soll dies nicht zu einer Schlechterstellung der übrigen Gemeinden führen, sei dies jedoch ohne Einsatz zusätzlicher kantonaler Mittel nicht möglich. Für die Entlastung von zentralörtlichen Lasten müssten daher Einzellösungen wie für das Opernhaus gefunden werden (ABl 1995, 553 f.).

Im Zug der Arbeiten zur Revision des kantonalen Finanzausgleichs legte der Regierungsrat am 18. Januar 2006 als Ziel unter anderem auch den Einbezug aller Städte und Gemeinden fest. In einer Studie, die 2010 im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes erstellt wurde (Ecoplan, «Lasten der Städte – Wissenschaftliche Grundlagen», Schlussbericht im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes, Bern), wurden für Städte mit ausgeprägter Zentrumsfunktion Lasten von mehreren Hundert Franken pro Einwohnerin und Einwohner pro Jahr ermittelt (Ecoplan a. a. O, S. 9). Es zeigte sich zudem, dass diese Kosten insbesondere in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Freizeit, Kultur und soziale Sicherheit anfallen. Die Studie wies für die Stadt Winterthur im Vergleich zum Umland eine hohe und für die Stadt Zürich eine sehr hohe Belastung aus.

Die im Verlauf der Arbeiten zur Revision des kantonalen Finanzausgleichs beigezogenen Fachleute zeigten schliesslich auf, dass eine Mehrbelastung der grossen Städte (Zentrumsnutzen gleichen Zentrumslasten nicht aus) wissenschaftlich nicht eindeutig berechnet werden kann. Deshalb musste die Höhe des Zentrumslastenausgleichs letztlich in einem politischen Prozess festgesetzt werden. In einer Art Normlastenausgleich wurden dabei die bereits im alten Finanzausgleichsgesetz bestehenden Bereiche wie folgt festgelegt: Die Lasten für die Sozialhilfe wurden mit 230% des durchschnittlichen Aufwands der Zürcher Gemeinden, für die Polizei mit 200% und für die Kultur mit 300% veranschlagt.

Im revidierten Finanzausgleichsgesetz sind die Städte Zürich und Winterthur neu auch in den Ressourcenausgleich eingebunden. Ohne Festlegung eines Zentrumslastenausgleichs wäre aber eine Ablieferungspflicht der Städte nicht möglich gewesen. Mit diesem Einbezug in das Finanzausgleichssystem gilt dessen Dynamik auch für die Städte Zürich und Winterthur. Das kann, wie jetzt erstmals geschehen, dazu führen, dass die Stadt Zürich im Finanzausgleichssystem zu einer Nettozahlerin wird. Als Gegenstück haben die beiden grossen Städte mit dem Finanzausgleich wie alle übrigen Gemeinden ein Auffangnetz für den Fall, dass ihre Steuereinnahmen überdurchschnittlich zurückgehen. Wegen ihres verhältnismässig grossen Anteils an Steuereinnahmen von juristischen Personen ist für sie die Gefahr schwankender Steuereinnahmen besonders gross.

Der Kantonsrat folgte dem Antrag des Regierungsrates und der Kommission für Staat und Gemeinden weitestgehend und legte den Zentrumslastenausgleich für die Stadt Zürich auf 412,2 Mio. Franken – nach Abzug der Ressourcenabschöpfung verbleiben für den Zentrumslastenausgleich 100 Mio. Franken – und für die Stadt Winterthur auf 86 Mio. Franken fest. Er beschloss dabei, die finanzstarken Gemeinden zulasten des Staatshaushalts weniger zu belasten und senkte den Abschöpfungssatz von 75% auf 70%. Zusätzlich wurden Bagatellstaatsbeiträge abgeschafft.

Gegen den Beschluss des Kantonsrates zum neuen Finanzausgleichsgesetz wurde ein Referendum mit Gegenvorschlag ergriffen. Dieser sah tiefere Zentrumslastenbeiträge an die Städte Zürich und Winterthur vor. Statt 412 Mio. Franken für die Stadt Zürich und 86 Mio. Franken für die Stadt Winterthur wollte das Referendumskomitee Beiträge von 360 Mio. Franken für die Stadt Zürich und 65 Mio. Franken für die Stadt Winterthur.

Die politischen Diskussionen im Vorfeld der Abstimmung über das neue Finanzausgleichsgesetz bezogen sich hauptsächlich auf die Frage des Zentrumslastenausgleichs. Es ist daher davon auszugehen, dass die 73% Ja-Stimmen auch ein ausdrückliches und deutliches Ja zum geltenden Zentrumslastenausgleich sind.

Zu Frage 7:

Mehr als ein Drittel der Zürcher Bevölkerung lebt in den beiden Städten Zürich und Winterthur. Bei den lebenswertesten zehn Städten der Welt belegt Zürich den zweiten Platz (NZZ-Bellevue vom 23. März 2018) und gemäss der Zeitschrift Bilanz (07/2017) belegt die Stadt Zürich den ersten und Winterthur den dritten Platz im Städte-Ranking der Schweiz. Das Bildungs- und Kulturangebot sind neben der Mobilität zentrale Faktoren für diese Spitzenplatzierungen und sorgen dafür, dass beide Städte für Unternehmen und deren Mitarbeitende sehr attraktiv sind.

Die grosse volkswirtschaftliche Bedeutung der Städte Zürich und Winterthur hinsichtlich der Wertschöpfung und der Arbeitsplätze im Kanton ergibt sich aus verschiedenen Erhebungen sowie (neben Parametern wie z. B. Anzahl Unternehmen, Arbeitsplätze, Wertschöpfung usw.) aus auch im internationalen Vergleich wichtigen Ranglisten (Lebensqualität: https://www.mercer.com/newsroom/2018-quality-of-living-survey.html; Cities and Regions of the Future: https://www.fdiintelligence.com/Rankings/fDi-s-European-Cities-and-Regions-of-the-Future-2018-19-Winners?ct=true; Global Talent Competitiveness Index: https://www.insead.edu/news/2018-gtci-talent-diversity-competitiveness-fuel-future-of-work; Safe Cities Index: http://safecities.economist.com/safe-cities-index-2017).

Die Städte Zürich und Winterthur prägen die Wahrnehmung der Standortqualität und der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons sowohl im In- als auch im Ausland entscheidend. Deren Attraktivität wirkt sich direkt auf das Ansehen des gesamten Kantons (und der Schweiz) aus. Der Kanton Zürich hat ein grosses Interesse daran, dass die beiden Städte in der Schweiz und in der Welt positiv wahrgenommen werden.

Gemäss Prognose des kantonalen Statistischen Amts wird die Bevölkerung des Kantons Zürich von 1,48 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern Ende 2016 bis 2040 auf rund 1,82 Millionen ansteigen. Dies entspricht einer Zunahme um rund 340000 Personen bzw. 23%. Ein grosser Teil dieses Zuwachses werden die Städte Zürich und Winterthur zu bewältigen haben. Sie sind deshalb einerseits gefordert, die notwendige Infrastruktur hierfür zur Verfügung zu stellen, anderseits besteht ihre Aufgabe darin, die bestehende Standort- und Lebensqualität aufrechtzuerhalten, von der alle Bevölkerungsteile des Kantons profitieren.

Zu Frage 8:

Handlungsfelder in der Beziehung zwischen dem Kanton und den Städten ergeben sich in erster Linie im Zusammenhang mit Vorlagen von grosser Bedeutung (z. B. Steuervorlage 17) oder bei überregionalen Geschäften. Die aktuellen Rechnungsergebnisse des Kantons sowie der Städte Zürich und Winterthur zeigen ein erfreuliches Bild. Die Ranglisten-Positionen unterstreichen dies eindrücklich. Der Finanzausgleich und die Neuregelung der Ausgleichszahlungen konnten zu dieser positiven Situation beitragen. Der Regierungsrat sieht keinen Grund, an der bewährten Ausrichtung etwas zu ändern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli