
Grundlagenpapier

Stadt/Land-Konflikt im Kanton Zürich

9. September 2021



Inhalt

1. Auftrag	3
2. Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen	4
2.1. Direkte Bundessteuer	4
2.1.1. Analyse	4
2.1.2. Fazit	5
2.2. Staats- und Gemeindesteuer	6
2.2.1. Gemeindesteuern	6
2.2.2. Staatssteuern	7
2.3. Fazit	8
3. Kantonaler Finanzausgleich	9
3.1. Analyse	9
3.2. Problem des Zentrumslastenausgleichs	10
3.3. Fazit	10
4. Staatsausgaben und -Einnahmen pro Steuerpflichtigem	11
4.1. Einfache Nettofiskalbilanz	11
4.2. Vertiefung: Genauere Betrachtung wichtiger Ausgaben	14
4.2.1. Ausgaben für Kinderbetreuung (Krippen und Horte)	14
4.2.2. Ausgaben für Prämienverbilligungen für die obligatorische Krankenkasse	15
4.2.3. Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV	16
4.2.4. Ausgaben für sozialen Wohnungsbau	17
4.2.5. Ausgaben im Bereich Verkehr	18
4.2.6. Sozialhilfequote nach Gemeinde	19
4.3. Adjustierte Nettofiskalbilanz	20
4.4. Fazit	21
5. Umverteilung bei den Sozialversicherungen	22
6. Finanzen der Stadt Zürich	23
6.1. Analyse	23
6.2. Fazit	24
7. Representation Without Taxation	25

1. Auftrag

Die Stadt Zürich umfasst eine Fläche von 91,9 Quadratkilometern, die Fläche Winterthurs beträgt 68,07 Quadratkilometer. Im Verhältnis dazu bemisst der gesamte Kanton Zürich eine Fläche von 1729 Quadratkilometer. Der Anteil der Städte Zürich und Winterthur am gesamten Kantonsgebiet beträgt also lediglich 9,3 Prozent. Die Stadt Zürich stellt 48 Kantonsräte, die Stadt Winterthur 13. Bei einem Total von 180 Kantonsräten ergibt dies für die Kantonsfläche von 9,3 Prozent immerhin einen Anteil der Städte Zürich und Winterthur von 34,4 Prozent.

Dieses Grundlagenpapier beleuchtet die Steuererträge der natürlichen Personen im Kanton Zürich. Es untersucht dabei, ob Unterschiede bestehen zwischen den grossen Städten (Zürich und Winterthur) und dem Rest des Kantons. Konkret besteht der Auftrag darin, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie unterscheiden sich die Steuererträge pro Kopf im Stadt-Land-Vergleich bei den direkten Bundessteuern, den Staatssteuern und den Gemeindesteuern?
2. Wie umfangreich fällt eine allfällige steuerliche Umverteilung von den Landgemeinden zu den Städten im Rahmen des kantonalen Finanzausgleichs aus?
3. In welchem Umfang unterscheiden sich die Städte von den Landgemeinden bei den durch Steuern zu finanzierenden staatlichen Leistungen, insbesondere bei der Kinderbetreuung (Krippen und Horte), bei den Ergänzungsleistungen und bei den Prämienverbilligungen für die Krankenkasse und beim sozialen Wohnungsbau?

Zunächst (Abschnitt 2) werden die Steuern der natürlichen Personen auf den drei Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund analysiert. In Abschnitt 3 wird die Wirkung des kantonalen Finanzausgleichs dargestellt. In einem weiteren Schritt (Abschnitt 4) wird die Nettofiskalbilanz (Steuerertrag minus bezogene Leistungen) eines mittleren Steuerzahlers in den drei Regionen Zürich, Winterthur und übriger Kanton verglichen. Dies zunächst unter der Annahme, dass die Ausgaben von Bund und Kanton den Steuerzahlern in den drei Regionen gleichmässig zugute kommen. In einem zweiten Schritt wird diese Annahme anhand wichtiger Ausgaben (Kinderbetreuung, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, sozialer Wohnungsbau und Verkehr) überprüft und anhand der Ergebnisse eine adjustierte Nettofiskalbilanz hergeleitet, die den Unterschieden Rechnung trägt. Abschnitt 5 diskutiert weitere Umverteilungswirkungen im Rahmen der Sozialversicherungen (Arbeitslosenversicherung, AHV/IV), die ausserhalb der normalen staatlichen Budgets angesiedelt sind. Abschnitt 6 analysiert etwas genauer die Finanzen der Stadt Zürich.

Da die neusten publizierten Daten (Stand anfangs September 2021) für die Bundessteuer das Fiskaljahr 2017 betreffen, wird dieses Jahr für sämtliche Analysen, wo nicht anders angegeben, verwendet.

2. Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen

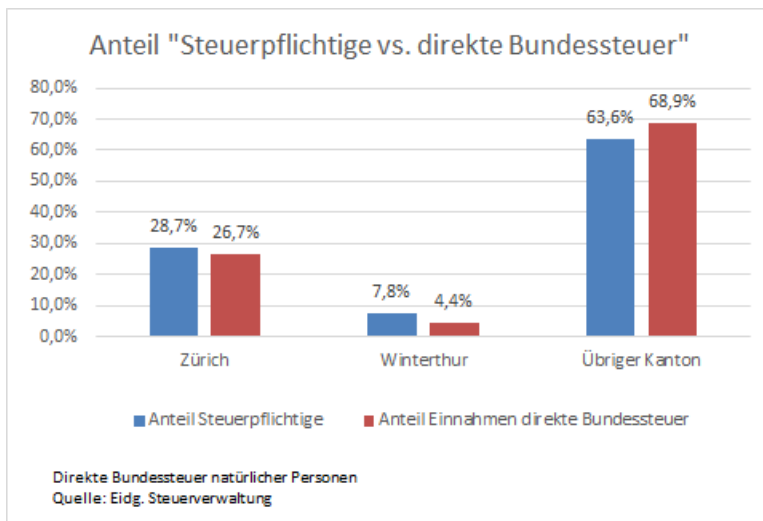
2.1. Direkte Bundessteuer

2.1.1. Analyse

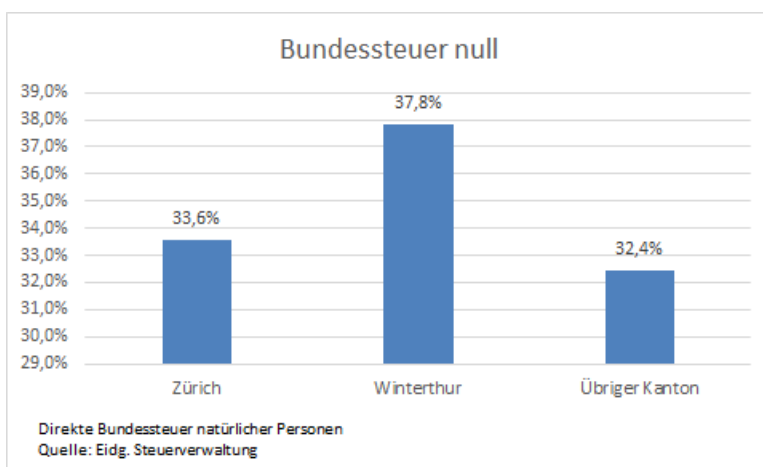
Die direkte Bundessteuer der natürlichen Personen ist eine reine Einkommenssteuer. Vermögen wird nicht besteuert. Die Statistik über die direkte Bundessteuer der Eidgenössischen Steuerverwaltung (neueste Publikation für das Jahr 2017, vom 30.10.2020¹) enthält folgende Daten:

- A. Anzahl steuerpflichtige natürliche Personen (NP) pro Gemeinde im Jahr 2017, gesamthaft (Personen mit und ohne direkte Bundessteuer).
- B. Anzahl steuerpflichtige NP mit direkter Bundessteuer pro Gemeinde im Jahr 2017.
- C. Steuerbares Einkommen und Steuerertrag pro Gemeinde (NP aggregiert) im Jahr 2007.

In einer Annäherung kann man direkt aus den Daten die jeweiligen Anteile der Städte Winterthur und Zürich an den Steuerpflichtigen und an den Einnahmen der direkten Bundessteuern gegenüberstellen:



Ebenfalls direkt aus den Daten lässt sich der Anteil jener Steuerpflichtigen natürlichen Personen (NP) entnehmen, die keine direkte Bundessteuer bezahlen:



¹https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Zahlen_fakten/Steuerstatistiken/direkte_bundessteuer/np_gemeinde_dbs_2017/00_gemeindeauswertung_sp_2017.xlsx.download.xlsx/00_gemeindeauswertung_sp_2016_d.xlsx

Daraus wird deutlich, dass die Steuerzahler in den Städten Zürich und vor allem Winterthur häufiger als jene auf dem Land keine direkte Bundessteuer entrichten und dass ihr Anteil an den Einnahmen unterproportional ausfällt.

Zur vertieften Analyse werden die interessantesten Kennzahlen für den ganzen Kanton (ohne Städte Zürich und Winterthur) berechnet² und dann den Werten für die beiden Städte gegenübergestellt:

2017	Zürich	Winterthur	Rest Kanton	Delta Zü	Delta Wi
Anzahl Wohnbevölkerung	409 241	110 912	984 193		
Anzahl Steuerpflichtige	294 265	79 533	651 895		
davon ohne direkte Bundessteuer (%)	33,57%	37,82%	32,44%	1,13%	5,38%
davon mit steuerb. Einkommen <50k (%)	56,81%	62,03%	53,90%	2,91%	8,13%
davon mit steuerb. Einkommen <75k (%)	74,50%	80,68%	72,20%	2,30%	8,48%
Ø Steuerbares Einkommen pro Steuerpflichtigem (Fr.)	67 397	55 801	73 311	-5 914	-17 510
Ø Steuerertrag pro Steuerpflichtigem (Fr.)	2 563	1 378	2 818	-255	-1 440
Median Steuerertrag pro Steuerpflichtigem (Fr.)	350	244	446	-96	-202

Tabelle 1: Vergleich direkte Bundessteuer nach Regionen

Die Städte tragen also in allen relevanten Dimensionen weniger zur direkten Bundessteuer bei als die Gemeinden des übrigen Kantons. So liegt der Medianwert des Steuerertrags auf dem Land bei 446 Fr., in der Stadt Zürich bei 350 Fr., und in der Stadt Winterthur beträgt er sogar nur 244 Fr. Anders gesagt: Die Hälfte der Steuerpflichtigen in Winterthur hat im Jahr 2017 weniger als 244 Fr. direkte Bundessteuer bezahlt. Und der durchschnittliche Steuerertrag pro Steuerpflichtigen ist nur halb so gross (2 818 Fr. im übrigen Kanton, 1 378 Fr. in Winterthur). Zusammengefasst lässt sich sagen, dass der durchschnittliche Steuerzahler in den Städten (Winterthur und Zürich zusammen) jährlich 507 Fr. mehr direkte Bundessteuer bezahlen müsste, wollte er im gleichen Mass wie die Bevölkerung auf dem Land beitragen.

2.1.2 Fazit

- A. Mit dem Die direkte Bundessteuer belastet die Bevölkerung auf dem Land überproportional. Dies entspricht einer **Subventionierung der Stadtbevölkerung im Umfang von 189 Mio. Fr.** im Jahr 2017 (507 Fr. pro Steuerzahler in der Stadt).
- B. Ein Steuerpflichtiger auf dem Land **zahlt im Durchschnitt etwa 10 Prozent mehr Bundessteuer als ein Städtzürcher und mehr als doppelt so viel wie ein Winterthurer.**
- C. Die Hälfte aller Steuerpflichtigen in der Stadt Zürich zahlt **weniger als 350 Fr. direkte Bundessteuer, in Winterthur zahlt die Hälfte weniger als 244 Fr.** Auf dem Land zahlt die Hälfte weniger als 446 Fr.

² Dafür wurden die jeweiligen Gemeindeverte, wo sinnvoll, anhand der Anzahl Steuerpflichtigen gewichtet. Beim Median resultiert daraus lediglich eine Näherung, da dieser nur anhand der Einzeldaten genau berechnet werden könnte, die nicht publiziert sind.

2.2. Staats- und Gemeindesteuer

Zum Zweck der Vergleichbarkeit mit den Aussagen zur direkten Bundessteuer wird auch hier auf die Werte des Steuerjahres 2017 zurückgegriffen. Die interaktive Applikation "Gemeindeporträt" des Kantons Zürich³ erlaubt den Zugriff auf die wichtigsten Daten auf Gemeinde-Ebene. Anhand dieser Applikation wurde zum Zweck der vorliegenden Analyse eine umfassende Datenbank, gegliedert nach Gemeinden, erstellt. Sie enthält Informationen wie

- A. Steuerertrag allgemeine Gemeindesteuer
- B. Anteil natürliche Personen (NP) an Gemeindesteuer
- C. Anzahl steuerpflichtige NP (ordentlich und an der Quelle Besteuerte)
- D. Steuerfuss NP ohne Kirchensteuer
- E. Grobe Angaben über die statistische Verteilung des steuerbaren Einkommens (25- und 75-Prozent-Quantil, Median, arithmetisches Mittel).

Aus diesen Daten lassen sich die wichtigsten Ergebnisse für die Gemeindesteuern relativ direkt ablesen. Anders sieht es bei den (kantonalen) Staatssteuern aus. Diese werden nicht nach Gemeinde aufgeschlüsselt publiziert, können aber anhand der veröffentlichten Steuerfüsse näherungsweise hergeleitet werden.

2.2.1. Gemeindesteuern

Abgesehen vom kantonalen Finanzausgleich, der im Kapitel 3 erörtert wird, findet bei den Gemeindesteuern keine systematische Umverteilung zwischen den Gemeinden statt. Dies im Unterschied zu den direkten Bundessteuern (wie oben gezeigt) und den Staatssteuern (wie unten zu zeigen sein wird). Die Gemeinden legen den Gemeindesteuerfuss fest, anhand dessen sich auch das Steueraufkommen bemisst. Trotzdem gibt es bei der Gemeindesteuer zwei wichtige Unterschiede zwischen den Städten und den Landgemeinden. Der erste betrifft das steuerbare Einkommen:

2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton	Delta Zü	Delta Wi
25% Quantil	22 800	23 100	28 961	-6 161	-5 861
Median	49 100	46 900	54 869	-5 769	-7 969
Arith. Mittel	64 900	55 600	72 834	-7 934	-17 234
75% Quantil	78 200	71 200	87 475	-9 275	-16 275

Tabelle 2: Statistische Verteilung des steuerbarem Einkommens nach Region

Das steuerbare Einkommen liegt entlang der betrachteten Verteilung in den Städten deutlich unter jenem im restlichen Kanton. In der Stadt Zürich weisen die untersten 25 Prozent der Steuerpflichtigen ein steuerbares Einkommen unter 22 800 Fr. auf. Im übrigen Kanton liegt diese Grenze bei 28 961 Fr.⁴ Besonders ins Auge springt der Unterschied beim durchschnittlichen steuerbaren Einkommen, das in Winterthur fast einen Drittel tiefer liegt als im übrigen Kanton und in Zürich rund 10 Prozent tiefer.

³ <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gemeinden/gemeindeportraet.html>

⁴ Wie zuvor wurde der Wert für den übrigen Kanton näherungsweise durch die Gewichtung der jeweiligen Gemeinde-Werte mit der Anzahl Steuerpflichtigen ermittelt.

Allerdings gehören die Steuerfüsse in Zürich (119) und Winterthur (124) zu den höheren (Kanton: 105% im nach Anzahl Steuerpflichtiger gewichteten Durchschnitt). Dies bedeutet, dass ein Steuerpflichtiger in der Stadt Zürich im Durchschnitt etwas mehr Gemeindesteuern bezahlt als im übrigen Kanton (5 385 Fr. gegenüber 5 072 Fr.). In Winterthur kann der höhere Steuerfuss allerdings das sehr viel tiefere Einkommen nicht kompensieren. Hier zahlt der durchschnittliche Steuerpflichtige lediglich 4 093 Fr.

Warum ist das steuerbare Einkommen in den Städten tiefer? Sind vielleicht allgemein die Löhne tiefer als auf dem Land? Diese Erklärung kann anhand der verfügbaren Daten⁵ nicht bestätigt werden. Gemäss Stadt Zürich lag der Median-Bruttomonatslohn für eine 100-Prozent-Stelle bei 7 832 Fr. im Jahr 2018⁶. In der Grossregion Zürich (identisch mit dem Kanton Zürich) waren es gemäss der Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik⁷ 6 965 Fr. Die Erwerbstätigen in der Stadt Zürich verdienen also im Mittel 10 Prozent mehr für ein Hundertprozent-Pensum als im kantonalen Mittel. Eine zweite mögliche Erklärung läge darin, dass die Bevölkerung in der Stadt mehr Teilzeit arbeitet. Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE unterscheidet sich die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten⁸ in der Stadt Zürich folgendermassen vom kantonalen Durchschnitt:

2019	Stadt Zürich ⁹	Ø Übriger Kanton ¹⁰
Männer	72,2%	92,2%
Frauen	54,3%	67,1%

Tabelle 3: Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten

Es bestätigt sich also, dass die Erwerbsquote in Vollzeitäquivalenten in der Stadt massiv tiefer ausfällt als auf dem Land, dass also in der Stadt deutlich mehr Teilzeitarbeit verrichtet wird.

Der zweite wichtige Unterschied zwischen Stadt und Land betrifft die Aufteilung der Gemeindesteuern auf natürliche und auf juristische Personen: In Zürich werden 32,0 Prozent der Gemeindesteuern von juristischen Personen bezahlt, im gewichteten kantonalen Durchschnitt sind es lediglich 16,2 Prozent (Winterthur: 20,7 Prozent). In den Städten entfällt also ein höherer Anteil der Gemeindesteuer auf Körperschaften, die bei Wahlen und Abstimmungen nicht mitentscheiden können. Dadurch wird die Beziehung zwischen dem Stimmbürger/Steuerzahler und der Politik beeinflusst. Dieser Aspekt wird in Kapitel 4 (näherungsweise Fiskalbilanz) genauer analysiert.

2.2.2. Staatssteuern

Anders als bei den Gemeindesteuern, kann es bei den (kantonalen) Staatssteuern systematische Umverteilungseffekte zwischen Stadt und Land geben. Um diese zu analysieren, werden zuerst die Anteile der drei Gebiete (Zürich, Winterthur, übriger Kanton) an den Steuerpflichtigen ins Verhältnis zu ihrem Anteil bei den Steuereinnahmen gesetzt. Dabei ist daran zu erinnern, dass es sich um eine Näherung anhand der Steuerfüsse handelt, da direkte Daten zum Staatssteuer-Aufkommen aus einzelnen Gemeinden nicht gesammelt veröffentlicht werden:

⁵ Bei den Löhnen werden, im Gegensatz zu den Steuern, keine Daten zum arithmetischen Mittel publiziert.

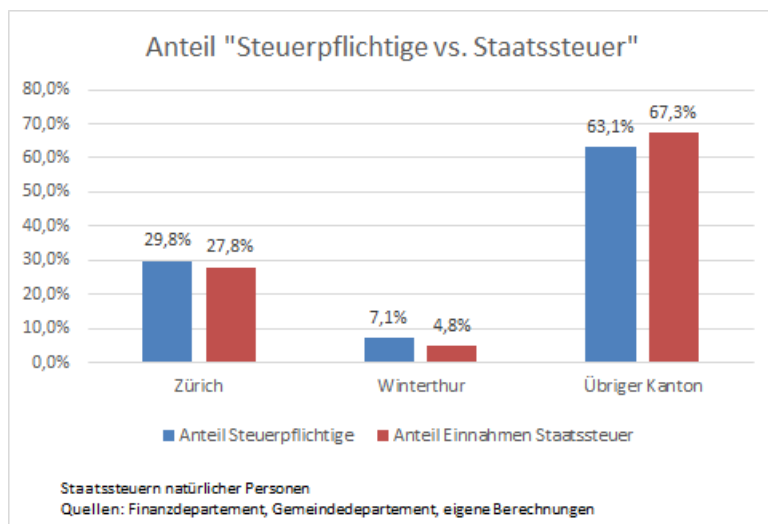
⁶ <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/wirtschaft/arbeitsmarkt/loehne.html#daten>

⁷ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.assetdetail.12488350.html>

⁸ Nach Stellenprozenten gewichtete Erwerbsquote in der Erwerbsbevölkerung; eine Person mit 100 Stellenprozenten fliesst mit dem Faktor 1 ein, eine Person mit 50 Stellenprozenten mit dem Faktor 0,5 etc.

⁹ Quelle: <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/gleichstellung/indikatoren/erwerbsarbeit/erwerbstaetigkeit.html>

¹⁰ Quelle: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/tabellen.assetdetail.14347350.html>



Es ergibt sich das fast gleiche Bild wie zuvor bei der direkten Bundessteuer: Die Steuerzahler der Stadt Zürich tragen unterproportional, jene der Stadt Winterthur stark unterproportional zur Staatssteuer bei. Was bedeutet dies pro Kopf, also für den einzelnen Steuerpflichtigen? Die Analysen und Berechnungen zeigen, dass ein Steuerzahler in Zürich im Durchschnitt 4 525 Fr. und in Winterthur 3 301 Fr. an Staatssteuern bezahlt. Im restlichen Kanton sind es 5 173 Fr. Im Verhältnis zur Landbevölkerung bezahlt also jeder Städter (Winterthur und Zürich zusammen) im Durchschnitt 882 Fr. zu wenig.

2.3. Fazit

- A. Die Steuerzahler auf dem Land sind im Durchschnitt **wirtschaftlich leistungswilliger** als jene in den Städten, gemessen am steuerbaren Einkommen. Obwohl der auf 100 Stellenprozente bereinigte monatliche Brutto-Medianlohn in der Stadt Zürich rund 10 Prozent über dem kantonalen Median liegt, fallen die steuerbaren Einkommen tiefer aus als auf dem Land. Eine wichtige Erklärung dafür dürfte sein, dass in der Stadt Zürich die **Teilzeitarbeit viel weiter verbreitet** ist als auf dem Land. Trotz höheren Verdienstmöglichkeiten/Löhnen in der Stadt fällt hier das tatsächlich realisierte (steuerbare) Einkommen tiefer aus, höchstwahrscheinlich aufgrund des Faktors Teilzeitarbeit.
- B. Über die Staatssteuer der natürlichen Personen **subventioniert die Landbevölkerung die Stadtbevölkerung mit 362 Mio. Fr.** im Jahr 2017 (882 Fr. pro Steuerpflichtigem in der Stadt).
- C. In den Städten wird ein grösserer Anteil der Gemeindesteuern von juristischen Personen getragen. Für die natürlichen Personen **erscheinen die staatlichen Dienstleistungen daher billiger, als sie es tatsächlich sind.**

3. Kantonaler Finanzausgleich¹¹

3.1. Analyse

Im Kanton Zürich existiert ein Finanzausgleich. Dieser bezweckt die Umverteilung von Staatseinnahmen von wirtschaftlich stärkeren zu schwächeren Gemeinden. Ausgangspunkt für die Berechnung der Zuschüsse und Abschöpfungen ist der sogenannte Ressourcenausgleich. Dieser ist im wesentlichen aus der Steuerkraft (natürliche und juristische Personen) abgeleitet. Grundlage für die Berechnung der Steuerkraft natürlicher Personen ist das steuerbare Einkommen, nicht die Höhe der Löhne (Vollzeitäquivalente).

In einem zweiten Schritt werden demographische und geographische Sonderlasten ausgeglichen. Demografische Sonderlasten entstehen durch einen hohen Bevölkerungsanteil unter 20 Jahren (Bildungskosten), geographisch-topografische Sonderlasten entstehen durch eine geringe Bevölkerungsdichte oder eine gebirgige Landschaft.

In einem dritten Schritt werden schliesslich die sogenannten Zentrumslasten der Städte Zürich und Winterthur abgegolten. Dabei handelt es sich um eine finanzielle Beteiligung an den städtischen Angeboten, die auch den Landgemeinden zugutekommen (beispielsweise in den Bereichen Kultur, z.B. Schauspielhaus, und Verkehr), aber auch um eine Beteiligung an den Kosten, die sich aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungsstruktur in den Städten ergeben (z.B. Sicherheit und Sozialwesen). Im Jahr 2017 wirkt der Finanzausgleich folgendermassen (in Fr.)¹²:

	Stadt Zürich	Stadt Winterthur	Übr. Kanton
Ressourcenausgleich	-325 936 655	78 158 922	157 325 730
Sonderlastenausgleich (demografisch, geografisch)	0	0	26 937 142
Zentrumslastenausgleich	401 123 608	83 689 060	0
Total	75 186 953	161 847 982	186 181 772
Pro Einwohner	190	1498	194 ¹³

Tabelle 4: Gesamtwirkung des kantonalen Finanzausgleichs

Daraus wird deutlich, dass alle drei Gebiete (Stadt Zürich, Winterthur, restlicher Kanton) mit Geldern aus dem Finanzausgleich unterstützt werden. Dies ist möglich, weil der Kanton für die Überschusskosten in der Höhe von etwa 423 Mio. Fr. aufkommt, die nicht durch den Ressourcenausgleich ausgeglichen werden können. Bei der Stadt Zürich verkehrt sich eine hohe Zahlungsverpflichtung aus dem Ressourcenausgleich (v.a. aufgrund der steuerkräftigen juristischen Personen) durch den Zentrumslastenausgleich in einen geringen Zuschuss.

¹¹ Details: <https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/zuercher-finanzausgleich/instrumente-zuercher-finanzausgleich.htm7>

¹² https://www.web.statistik.zh.ch/data/KTZH_129_finanzausgleich_seit_2012.xlsx

¹³ Gewichtet nach Einwohnerzahl.

3.2. Problem des Zentrumslastenausgleichs

Der Zentrumslastenausgleich, der Winterthur und der Stadt Zürich zugute kommt, beläuft sich auf knapp 484 Mio. Fr., was gut 505 Fr. an Belastungen für jeden Einwohner der übrigen Gemeinden bedeutet. Dieser finanzielle Mechanismus dient dazu, den beiden grösseren Städten Gelder zukommen zu lassen, auf die sie nach den objektiveren Kriterien der übrigen Komponenten des Finanzausgleichs keinen Anspruch hätten. Anders ausgedrückt: Die Grossstädte werden im Wesentlichen dafür bezahlt, dass sie Grossstädte sind und durch ihre Politik Bevölkerungsgruppen anziehen, die wirtschaftlich weniger leistungswillig sind. Die relativ pauschale Abgeltung der Zentrumslasten bezeichnen Fabian Mauchle und Christoph A. Schaltegger von der Universität Luzern als "im Hinblick auf die Gleichbehandlung zwischen den Gemeinden problematisch"¹⁴.

Ausserhalb des Zentrumslastenausgleich bewegt sich das Opernhaus Zürich, das seit der Kantonalisierung von 1994 grösstenteils vom Kanton finanziert wird. Der Kanton Zürich gibt einen Teil (<5%) seiner Aufwendungen über den Interkantonalen Kulturlastenausgleich im Nationalen Finanzausgleichs (NFA) an jene Kantone weiter, die dem Interkantonalen Kulturlastenausgleich angehören (Uri, Schwyz¹⁵, Zug und Aargau; dazu freiwillige Beiträge von Nidwalden und Obwalden). Die Beiträge des Kantons Zürich ans Opernhaus betragen 80,3 Millionen Fr. im Jahr 2018-19 (ca. 50 Fr. pro Einwohner des Kantons).

3.3. Fazit

- A. Mit dem Zentrumslastenausgleich **subventionieren die Landgemeinden die beiden Städte mit rund 484 Mio. Fr.** pro Jahr. Das trifft jeden Einwohner auf dem Land mit durchschnittlich 505 Fr., plus ca. 50 Fr. für das Opernhaus Zürich.
- B. Obwohl sich die Stadt Zürich eine umfangreiche Verwaltung leistet und über viele sehr steuerkräftige Unternehmen verfügt, unterstützt sie das Land nicht über den Finanzausgleich. Im Gegenteil, **die Stadt bekommt netto sogar Geld.** Der grösste Profiteur aus dem Finanzausgleich ist die Hochsteuer-Stadt Winterthur.
- C. Der Fehlbetrag im kantonalen Finanzausgleich von 423 Mio. Fr. wird offiziell durch den Kanton getragen. Wie zuvor aber gezeigt wurde, zahlen die natürlichen Personen in beiden Städte rund 362 Mio. Fr. zu wenig an Staatssteuern. Insofern wird eigentlich **ein Grossteil des Kantonsbeitrags durch die Steuerpflichtigen auf dem Land getragen.**

¹⁴ Der Finanzausgleich des Kantons Zürich: Wirkungsanalyse und Reformvorschläge (2018), S. 82.

¹⁵ Der Kanton Schwyz hat per Ende 2021 seinen Austritt aus der Vereinbarung angekündigt, will aber auf freiwilliger Basis weiter Beiträge entrichten.

4. Staatsausgaben und -Einnahmen pro Steuerpflichtigem

4.1. Einfache Nettofiskalbilanz

Anhand einer Nettofiskalbilanz lässt sich (aus Sicht der öffentlichen Hand) zeigen, die Steuerpflichtigen mehr Steuern bezahlen als sie an staatlichen Leistungen beziehen. Solche Fiskalbilanzen können beliebig viele Aspekte umfassen: Auf der Einnahmenseite direkte Steuern, indirekte Steuern (MwSt.), Sozialversicherungsbeiträge oder Gebühren und Entgelte für staatliche Dienstleistungen; auf der Ausgabenseite die Ausgaben der Verwaltung und der Sozialversicherungen.

Vorliegend genügt eine relativ einfache Analyse. Für diesen Zweck werden die in den ersten beiden Kapiteln hergeleiteten direkten Steuern auf den Stufen Bund, Kanton und Gemeinde betrachtet – und zwar pro steuerpflichtige natürliche Person. Sie werden jenen Aufwänden (ebenfalls der drei Stufen) gegenübergestellt, die in der Systematik der staatlichen Buchhaltung als “durch Steuern zu finanzierender Anteil des betreffenden Hauptaufgabenbereichs” definiert sind. Da es sich um Ausgaben handelt, die durch Steuern zu decken sind, besteht eine funktionale Einheit mit den betrachteten Einnahmen (Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen). Bei ausgeglichener Fiskalbilanz beträgt der Saldo somit null.

Für die Stufen Bund und Kanton wird zunächst die (vereinfachende) Annahme getroffen, dass die staatlichen Leistungen dieser Einheiten allen Steuerzahlern des Kantons Zürich (Stadt oder Land) gleichmässig zugutekommen. Tatsächlich dürfte es so sein, dass viele dieser Leistungen die Stadtbevölkerung überproportional begünstigen. Beispiele dafür sind die Ergänzungsleistungen zur AHV oder zur IV und die Kosten im Asylbereich, die teilweise durch den Bund getragen werden und die in den Städten überproportional hoch ausfallen. In einem zweiten Schritt werden bestimmte Sozialausgaben genauer untersucht und anhand der Ergebnisse die Fiskalbilanz adjustiert.

Um die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Staatsstufen sicherzustellen, werden die in den Staatsrechnungen veröffentlichten Gesamtzahlen einerseits durch die Anzahl Steuerpflichtiger geteilt und andererseits um die Steuereinnahmen juristischer Personen bereinigt. Auf der Stufe Bund ergibt dies folgendes Resultat:

Stufe Bund, 2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Einnahmen			
Ø Direkte Bundessteuer NP	1 812	1 378	2 818
Ausgaben			
Soziale Wohlfahrt	-724	-724	-724
Finanzen & Steuern	-316	-316	-316
Verkehr	-286	-286	-286
Bildung & Forschung	-239	-239	-239
Landesverteidigung	-149	-149	-149
Landwirtschaft & Ernährung	-115	-115	-115
Beziehungen zum Ausland	-112	-112	-112

Übrige	-217	-217	-217
Bilanz (Fr. pro Steuerpflichtigem)	-347	-781	658

Tabelle 5: Nettofiskalbilanz Ebene Bund

Beim Kanton Zürich sieht das Ergebnis so aus:

Stufe Kanton, 2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Einnahmen			
Ø Staatssteuern NP	4 525	3 301	5 173
Ausgaben			
Allgemeine Verwaltung	-141	-141	-141
Öff. Ordnung, Sicherheit, Verteidigung	-352	-352	-352
Bildung	-1 478	-1 478	-1 478
Kultur & Freizeit	-152	-152	-152
Gesundheit	-937	-937	-937
Soziale Wohlfahrt	-814	-814	-814
Verkehr	-388	-388	-388
Umweltschutz & Raumordnung	-59	-59	-59
Volkswirtschaft	-81	-81	-81
Bilanz (Fr. pro Steuerpflichtigem)	123	-1 102	771

Tabelle 6: Nettofiskalbilanz Ebene Kanton

Am interessantesten ist die Analyse bei den Gemeinden. Hier können aufgrund der publizierten Rechnungen nicht nur die Steuereinnahmen, sondern auch die Ausgaben differenziert auf die drei Regionen unterteilt werden:

Stufe Gemeinde, 2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Einnahmen			
Ø Gemeindesteuer NP	5 385	4 093	5 072

Ausgaben			
Allgemeine Verwaltung	-54	-136	-527
Öffentliche Ordnung und Sicherheit	-860	-577	-231
Bildung	-2 376	-2 592	-2 675
Kultur, Sport & Freizeit	-651	-597	-204
Gesundheit	-757	-526	-479
Soziales	-1 886	-1 805	-995
Verkehr	-488	-404	-297
Umwelt & Raumordnung	-70	-107	-83
Volkswirtschaft	81	81	111
Bilanz (Fr. pro Steuerpflichtigem)	-1 676	-2 297	-308

Tabelle 7: Nettofiskalbilanz Ebene Gemeinde

Für alle drei föderalen Stufen lassen sich die Ergebnisse wie folgt zusammenfassen:

2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Stufe Bund	-347	-781	658
Stufe Kanton	123	-1102	771
Stufe Gemeinde	-1 676	-2 297	-308
Bilanz Total	-1 900	-4 180	1 121

Tabelle 8: Vergleich Nettofiskalbilanz nach Regionen (pro Steuerpflichtigem)

Es zeigt sich, dass der durchschnittliche Steuerzahler in den Städten Zürich und Winterthur substanziell weniger Einkommens- und Vermögenssteuern bezahlt, als dies zur angemessenen Deckung der steuerfinanzierten staatlichen Ausgaben erforderlich wäre. Über die drei Staatsstufen ergibt sich bei den natürlichen Personen in der Stadt Zürich ein Fehlbetrag von minus 1 900 Fr. (16,2 Prozent der total entrichteten Steuern), in der Stadt Winterthur ein solcher von minus 4 180 Fr. (47,6 Prozent). Demgegenüber weisen die Steuerzahler im übrigen Kanton mit plus 1 121 Fr. (8,6 Prozent) einen deutlichen Überschuss aus.

Gewichtet man die jeweilige Bilanz mit der Anzahl steuerpflichtiger NP in den drei Regionen, erhält man folgendes Ergebnis:

2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Bilanz steuerpflichtige NP	-1 900	-4 180	1 121
Anzahl Steuerpflichtige	331 635	78 818	701 358
Bilanz aggregiert (Mio. Fr.)	-630,2	-329,5	786,0

Tabelle 9: Aggregierte Nettofiskalbilanz nach Regionen

Die steuerpflichtigen Personen in den beiden Städten zahlen also zusammen 959,7 Mio. Fr. weniger Einkommens- und Vermögenssteuer, als dies den ihnen zukommenden staatlichen Leistungen entspricht. Wie weiter oben gesehen, ist der kantonale Finanzausgleich ein wichtiger Mechanismus, über den die Landbevölkerung via Kantonsbeitrag 237 Mio. Fr. in die Städte überweist. Eine weitere Umverteilung von Land zu Stadt kann sich auch durch den nationalen Finanzausgleich (NFA) ergeben, wie anhand des Interkantonalen Kulturlastenausgleichs gezeigt (Kapitel 3.1.). Ebenfalls Bestandteil des NFA ist der Bundesbeitrag an Zusatzleistungen zur AHV und zur IV, von dem die Städte überproportional profitieren.

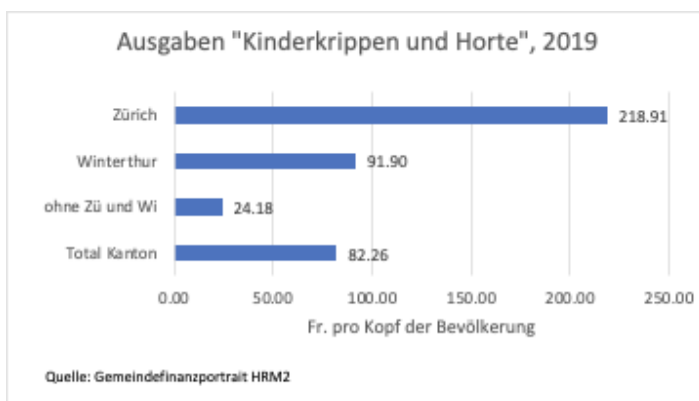
4.2. Vertiefung: Genauere Betrachtung wichtiger Ausgaben

Intensiv werden in der öffentlichen Debatte die Kosten für das Sozialwesen diskutiert. In der vorstehenden Nettofiskalbilanz wurden diese integral betrachtet. Wie deutlich wurde, unterscheiden sich die Gesamtkosten für das Sozialwesen auf Gemeindeebene beträchtlich zwischen Stadt und Land. In den Städten Zürich und in Winterthur sind sie rund doppelt so hoch (pro Steuerzahler) wie im übrigen Kanton. Ferner wurde die vereinfachende Annahme getroffen, dass die Sozialausgaben von Bund und Kanton den Einwohnern von Stadt und Land gleichmässig zugute kommen. Diese Annahme soll genauer überprüft werden. Nicht nur, um die Fiskalbilanz besser interpretieren zu können, auch um die Mechanik bei Mischfinanzierungen zwischen den drei föderalen Stufen besser zu verstehen.

4.2.1. Ausgaben für Kinderbetreuung (Krippen und Horte)

Die Subventionierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung ist im Kanton Zürich Sache der Gemeinden. Der Kanton richtet keine direkten Subventionen aus. Hingegen unterstützt der Bund die Gemeinden finanziell beim Aufbau und beim Unterhalt von Betreuungskapazitäten¹⁶. Zwischen 2003 und 2020 hat der Bund schweizweit 393 Mio. Fr. dafür ausgegeben, was durchschnittlich etwa 23 Mio. Fr. pro Jahr ausmacht. Davon entfällt rund ein Viertel auf den Kanton Zürich, also gut 5 Millionen pro Jahr.

Die Ausgaben der Gemeinden sind um ein Vielfaches höher. Gemäss Daten des Gemeindefinanzporträts nach HRM2 (Erfolgsrechnung, Pos. 5451: "Kinderkrippen und Horte") betragen die Aufwendungen aller Gemeinden im Jahr 2019 zusammen 126 Mio. Fr. Davon entfielen 91 Mio. Fr. auf die Stadt Zürich und 10 Mio. Fr. auf die Stadt Winterthur. Pro Kopf ergibt sich folgendes Bild:



¹⁶ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html>

Die Ausgaben für die Kinderbetreuung sind also sehr stark in der Stadt Zürich geclustert, die fast zehnmal so viel pro Kopf der Bevölkerung ausgibt wie die Gemeinden des übrigen Kantons.

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch bei den Ausgaben des Bundes, die nur einen kleinen Bruchteil jener auf Gemeindeebene ausmachen, auch Städte Zürich und Winterthur überproportional profitieren. Von den zwischen 2003 und 2020 im Kanton Zürich mit Bundesgeldern geschaffenen 17 090 Betreuungsplätzen entfallen 10 261 auf die Städte Zürich und Winterthur. Das sind 60 Prozent, obwohl die beiden Städte nur 34 Prozent an der Wohnbevölkerung des Kantons ausmachen.

4.2.2. Ausgaben für Prämienverbilligungen für die obligatorische Krankenkasse

Die Prämienverbilligungen werden gemeinsam vom Bund und den Kantonen finanziert. Der Bund finanziert dabei fix 7,5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung. Die Verteilung auf die Kantone erfolgt nach Wohnbevölkerung und Zahl der Versicherten. Im Kanton Zürich hat der Kantonsrat den Beitrag des Kantons auf 92 Prozent des Bundesbeitrags begrenzt. Für das Jahr 2021 ergibt sich daraus ein Bundesbeitrag von 510 Mio. Fr. und ein Kantonsbeitrag von 469,2 Mio. Fr. – gesamthaft also gegen 1 Mrd. Fr. Weil bei den Gemeinden keine direkten Kosten anfallen, können diese auch nicht – anders als bei den Ausgaben für die Kinderbetreuung - aus dem Gemeindefinanzporträt entnommen werden. Weder das Bundesamt für Statistik noch das Statistische Amt des Kantons Zürich publizieren Daten über die Gesamtausgaben für die Prämienverbilligungen pro Gemeinde.

Verfügbar sind allerdings, erstens, eine Aufschlüsselung der Prämienverbilligungen für drei Regionen, von denen die eine aus der Stadt Zürich besteht und, zweitens, eine Gemeinde-Aufschlüsselung der Restprämienübernahme für Sozialhilfe-Bezügler.

Die regionale Auswertung der gesamten Prämienverbilligungen stammt von der kantonalen Gesundheitsdirektion. Sie ermöglicht sehr gute Rückschlüsse, da die Grenzen zwischen den Prämienregionen bewusst zwischen städtischen und ländlichen Gebieten gezogen sind. So beinhaltet die Region 1 ausschliesslich die Stadt Zürich. Die Region 2 besteht grösstenteils aus stadtnahen oder städtischen Gebieten (inkl. Winterthur) und die Region 3 hauptsächlich aus ländlichen Gemeinden.

Um den Stadt-Land-Unterschied zu untersuchen, bietet sich somit ein Vergleich zwischen den beiden Polen der Regionen 1 und 3 am ehesten an. In absoluten Zahlen (Mio. Fr.) fällt dieser folgendermassen aus:

2019	Stadt Zürich	Städt. Gemeinden inkl. Winterthur	Landgemeinden
Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	129,77	155,68	122,40
Prämienverbilligung zu EL der AHV oder IV	115,87	107,47	67,38
Restprämienübernahme (nach IPV) Sozialhilfe	54,74	46,96	21,08
Total (Mio. Fr.)	300,38	310,11	210,86

Tabelle 10: Prämienverbilligung nach Regionen (in Millionen Franken)

Oder, heruntergerechnet auf Pro-Kopf-Werte:

2019	Stadt Zürich	Städt. Gemeinden inkl. Winterthur	Landgemeinden
Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	309,70	256,44	239,85
Prämienverbilligung zu EL der AHV oder IV	276,53	177,03	132,04
Restprämienübernahme (nach IPV) Sozialhilfe	130,64	77,35	41,31
Total (Fr. pro Kopf)	716,88	510,83	413,19

Tabelle 11: Prämienverbilligung nach Regionen (pro Kopf der Bevölkerung)

Daraus wird deutlich, dass in sämtlichen Bereichen der Prämienverbilligungen – IPV, Prämienverbilligung zu den Ergänzungsleistungen AHV/IV, Restprämienübernahme bei Sozialhilfe – die Stadt Zürich die höchsten Kosten pro Kopf ausweist. Bei der individuellen Prämienverbilligung liegen die Kosten rund einen Drittel höher, bei den Prämienverbilligungen zu den Ergänzungsleistungen um das Doppelte, bei der Prämienverbilligung zur Sozialhilfe (Restprämienübernahme) gar um das Dreifache. Gesamthaft ergeben sich in der Stadt Zürich pro Kopf fast doppelt so hohe Ausgaben wie in den Landgemeinden. Man kann also sagen, dass im Kanton Zürich die Stadtbevölkerung stark überproportional von den Ausgaben von Bund und Kanton für die Prämienverbilligung profitiert.

Es ist demnach deutlich, dass die Landgemeinden auch in diesem von Bund und Kantonen finanzierten Bereich die Städte massiv subventionieren. Die Bewohner der Stadt Zürich (Region 1) erhalten 76,38 Mio. Fr. mehr an Prämienverbilligungen (alle drei Komponenten), als es ihrem prozentualen Anteil der Bevölkerung entsprechen würde. Pro Kopf sind das 182 Fr. zu viel.

Die genannten Werte für Zürich unterschätzen den Stadt-Land-Unterschied möglicherweise, da die Stadt Winterthur in die Prämienregion 2 einfließt und nicht separat erfasst ist. Zahlen auf Gemeindeebene, und damit auch für Winterthur, existieren nur für die dritte Komponente aus obiger Aufstellung, also die Restprämienübernahme im Bereich der Sozialhilfe. Bei Empfängern wirtschaftlicher Sozialhilfe bezahlen Bund und Kanton die gesamte Prämie, also auch jenen Teil, der die Individuelle Prämienverbilligung übersteigt. Für diesen Teil existiert bei der kantonalen Gesundheitsdirektion eine Auswertung nach Gemeinden.

Die Pro-Kopf-Ausgaben in Winterthur gemäss Gemeindeauswertung betragen hier 161,86 Fr., was einen kantonalen Spitzenwert darstellt (Stadt Zürich: 130,64 Fr. pro Kopf). Rechnet man Winterthur aus der Region 2 heraus, dann sinkt in dieser der Pro-Kopf-Durchschnitt von zuvor 77,35 Fr. auf 58,18 Fr.

4.2.3. Ausgaben für Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV

Die Ergänzungsleistungen zur AHV und zur IV werden, wie die Ausgaben für die Prämienverbilligungen, von Bund und Kantonen getragen. Der Verteilschlüssel beträgt hier fix 5/8 (Bund) und 3/8 (Kantone)¹⁷. Im Kanton Zürich sind gleichwohl die Gemeinden für die Anspruchsprüfung zuständig, wobei sie diese Kompetenz an die kantonale Sozialversicherungsanstalt (SVA) delegieren können, was gut die Hälfte der Gemeinden auch tut¹⁸. Weil bei den Gemeinden keine direkten Kosten anfallen, können diese auch nicht – anders als bei den Ausgaben für die Kinderbetreuung – aus dem Gemeindefinanzporträt entnommen werden. Weder das Bundesamt für Statistik noch das Statistische Amt des Kantons Zürich publizieren Daten über die Gesamtausgaben für die Ergänzungsleistungen nach Gemeinde. Dementsprechend wurde um eine entsprechende Auswertung beim kantonalen Sozialamt (Bestandteil der Sicherheitsdirektion) nachgesucht.

¹⁷ https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshop_mimes_bbl/14/1402EC7524F81EDB8DC2104E5255FAEC.pdf

¹⁸ <https://svazurich.ch/unsere-produkte/weitere-produkte/im-ueberblick/ergaenzungsleistungen/anmeldung.html>

Dieses erklärt jedoch: "Eine Statistik, aufgeschlüsselt nach Gemeinden, liegt leider nicht vor." Anhand der Daten für die Prämienverbilligung aus dem vorigen Abschnitt kann man dennoch eine grobe Schätzung vornehmen. Dies, indem man annimmt, dass sich die Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV gleich auf die drei definierten Regionen verteilen wie die zuvor beschriebenen Prämienverbilligungen zu den EL. Diese Annahme ist zwar vereinfachend, aber doch realistisch. Schliesslich sind die Prämienverbilligungen, die innerhalb der Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden, funktionell und demographisch an die Ergänzungsleistungen gekoppelt, was die Annahme der Proportionalität rechtfertigt.

Zwar werden die Ausgaben pro Gemeinde bei den Ergänzungsleistungen nicht erfasst oder publiziert, dafür die Anzahl Empfänger. Im Jahr 2015 beispielsweise stellte die Stadt Zürich rund 26 Prozent der Bevölkerung, aber 44 Prozent aller Empfänger von Ergänzungsleistungen im Kanton¹⁹. Diese Differenz entspricht ziemlich genau jener, die vorstehend für die Ausgaben für Prämienverbilligungen bei EL-Bezüglern herausgearbeitet wurde – ein weiteres starkes Argument für die Annahme der Proportionalität.

Unter diesen Voraussetzungen erhält man folgende Schätzung:

2019	Stadt Zürich	Städt. Gemeinden inkl. Winterthur	Landgemeinden
EL zur AHV	212,97	197,53	123,85
EL zur IV	144,33	133,87	83,93
Total (Mio. Fr.)	357,31	331,40	207,78

Tabelle 12: Ergänzungsleistungen zu AHV und IV nach Regionen (total)

Oder, pro Kopf der Wohnbevölkerung:

2019	Stadt Zürich	Städt. Gemeinden inkl. Winterthur	Landgemeinden
EL zur AHV	508,28	325,39	242,69
EL zur IV	344,46	220,51	164,47
Total (Fr.)	852,74	545,90	407,15

Tabelle 13: Ergänzungsleistungen zu AHV und IV nach Regionen (pro Kopf)

Die Einwohner der Stadt Zürich erhalten gesamthaft 112,81 Mio. Fr. (269,24 Fr. pro Kopf) mehr an Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, als es ihrem Bevölkerungsanteil im Kanton angemessen wäre.

4.2.4. Ausgaben für sozialen Wohnungsbau

Der soziale Wohnungsbau liegt in der Kompetenz der Gemeinden. Dazu gehören zwei Aspekte:

- a) Wohnungen im Besitz der Gemeinde, die unter dem Marktwert vermietet werden
- b) Verbilligter Landverkauf oder Subventionen an Wohnbaugenossenschaften

Beide Domänen sind ein fast ausschliessliches Betätigungsfeld der Städte und kommen in den Gemeinden des übrigen Kantons kaum zur Anwendung. Von den 162 Gemeinden weisen 141 einen Nettoaufwand von Null für sozialen Wohnungsbau aus (Stadt Zürich: 4,5 Mio. Fr.; Winterthur: 0,067 Mio. Fr.).

¹⁹ Anzahl EL-Empfänger im Kanton: 53 554 Personen gemäss Sozialbericht Kanton Zürich, S. 30 (<https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/1261392/master>);

Anzahl EL-Empfänger in der Stadt Zürich: Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich, S. 308 (https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/publikationen/Jahrbuch/statistisches-jahrbuch-der-stadt-zuerich_2017/JB_2017_kapitel-14.html)

In der Stadt Zürich dagegen sind gemäss Angaben der vom Schweizerischen Städteverband herausgegebenen "Statistik der Schweizer Städte" 22,4 Prozent aller Drei-Zimmer- und 24,4 Prozent aller Vier-Zimmer-Wohnungen gemeinnützig gebaut²⁰. Über alle Grössenklassen betrachtet, beträgt der Anteil der subventionierten Wohnungen 19,5 Prozent. Dies ist für die ganze Schweiz ein einsamer Spitzenwert; Winterthur folgt mit 6,5 Prozent. Kleinere Städte des Kantons liegen bei tieferen Werten wie 3,2 Prozent (Dietikon) oder 2,9 Prozent (Dübendorf).

Die Stadt Zürich verfügt über ein Immobilienportfolio von 10 200 Liegenschaften mit einem Versicherungswert von 4,52 Mrd. Fr. als Finanzvermögen²¹. Im Unterschied zu den Liegenschaften des Verwaltungsvermögens, die für die Verwaltungstätigkeit genutzt werden, handelt es sich hier grösstenteils um Mietobjekte. Die Stadt Winterthur verbucht in ihrem Finanzvermögen 267 Immobilien im Wert von über 2 Milliarden Fr.²².

Die finanziellen Verteilungswirkungen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sind aber äusserst schwierig zu berechnen. Zwar tätigen sowohl Zürich als auch Winterthur sehr substanzielle Investitionen in den Wohnungsbau (1,6 Milliarden Fr. respektive 228 Millionen Fr. im Jahr 2018), diesen stehen aber auch Einnahmen gegenüber. Die direkte Vermietung durch die Gemeinde erfolgt in der Regel kostendeckend, sodass daraus keine finanziellen Abflüsse entstehen. Und die verbilligte Landabgabe an Wohnbaugenossenschaften wird in der Finanzbuchhaltung der Gemeinden nicht separat erfasst, sondern fliesst vermutlich ins Sammelkonto "9639 Gewinne / Verluste sowie Wertberichtigungen auf Liegenschaften des Finanzvermögens" ein.

Aus diesen Gründen kann der soziale Wohnungsbau hier nicht ganzheitlich erfasst werden. Klar ist aber, dass die Abgabe von verbilligtem Wohnraum eine Subventionierung der Begünstigten durch die Stadt oder Gemeinde darstellt. Bei Verkauf oder Vermietung unter wettbewerblichen Bedingungen liesse sich durch den Staat ein höherer (Markt-)Preis erzielen. Der Unterschied zwischen dem Wettbewerbspreis und dem subventionierten Preis kommt den Begünstigten zusätzlich zu seinem ohnehin schon negativen Fiskalbilanz-Saldo gegenüber dem Staat zugute. Eine Untersuchung im Rahmen einer Masterarbeit an der Universität Zürich²³ kommt zum Schluss, dass eine durchschnittliche gemeinnützige Wohnung in der Stadt Zürich jährlich 6702 Fr. günstiger ist als eine privatwirtschaftlich vermietete Wohnung (15 519 Fr. Jahresmiete vs. 22 221 Fr.).

Mit anderen Worten: Ein durchschnittlicher Steuerzahler in der Stadt Zürich, der im Rahmen der einfachen Fiskalbilanz bereits 1 900 Fr. zu wenig an Steuern bezahlt (im Vergleich zu den ihm zugutekommenden übrigen staatlichen Leistungen), wird – wenn er das Glück hat, eine durchschnittliche subventionierte Wohnung zu ergattern – mit weiteren 6702 Fr. subventioniert. Im Durchschnitt ist, wie erwähnt, ein Fünftel der Wohnungen in der Stadt Zürich gemeinnützig respektive subventioniert.

4.2.5. Ausgaben im Bereich Verkehr

Die Ausgaben für den Verkehr im Kanton Zürich setzten sich im Jahr 2019 wie folgt zusammen (ohne Bundesstrassen und SBB-Fernverkehr):

1. 1019,5 Millionen Fr. für den öffentlichen Verkehr. Davon werden rund zwei Drittel aus Entgelten (Billet-Erlösen) finanziert. Der Rest, jährlich rund 350 Millionen Fr., wird je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen. Die Verteilung auf die Gemeinden folgt dabei einem Verteilschlüssel in Abhängigkeit von der ÖV-Erschliessung und von der Steuerkraft. Die Gemeindebeiträge betragen im Jahr 2019 total 160 Millionen Fr., wovon 84,4 Mio. Fr. von der Stadt Zürich und 11,8 Mio. Fr. von der Stadt Winterthur getragen wurden.

²⁰ <https://staedteverband.ch/de/Detail/statistik-der-schweizer-staette-2021-wohnen-in-der-stadt>

²¹ https://www.stadt-zuerich.ch/fd/de/index/das_departement/organisation/liegenschaften.html

²² <https://stadt.winterthur.ch/gemeinde/verwaltung/finanzen/immobilien/staedtische-liegenschaften>

²³ https://www.curem.uzh.ch/dam/jcr:d4316c3b-18ce-4a67-85e4-92d1afa139a6/Broder_Martin_AbAr_Lg17-18.pdf

2. Der Kanton Zürich betreibt ein Kantonsstrassennetz von knapp 1600 km Länge. Die jährlichen Ausgaben von rund 450 Millionen Fr. werden aus dem kantonalen Strassenfonds finanziert. Dessen Mittel stammen zu 70 Prozent aus der kantonalen Verkehrsabgabe (Motorfahrzeugsteuern), laut Staatsrechnung 331 Mio. Fr. im Jahr 2019, und zu 30 Prozent aus der Verteilung der Einnahmen des Bundes aus der Mineralölsteuer und der Schwerverkehrsabgabe. Die Verkehrsabgabe wird hauptsächlich von der Landbevölkerung bezahlt, wo im Durchschnitt auf 1000 Einwohner 580 Personenwagen kommen, während es in Zürich nur 325 und in Winterthur 400 sind.
3. Alle Gemeinden des Kantons Zürich wendeten im Jahr 2019 gemäss Gemeindefinanzporträt (nach HRM2) für Gemeindestrassen 365 Mio. Fr. auf. Davon entfielen 161 Mio. Fr. auf die Stadt Zürich und 17,9 Mio. Fr. auf die Stadt Winterthur. Die beiden Städte gaben damit zusammen 49,1 Prozent des Totals aus, was deutlich über ihrem Bevölkerungsanteil liegt. Die Ausgaben für Velowege werden nicht separat ausgewiesen, sind aber wahrscheinlich in den Ausgaben für die Gemeindestrassen enthalten.

Grundsätzlich orientiert sich also die Finanzierung der Kantonsstrassen an der Nutzung (Autofahrer via Motorfahrzeug- und Mineralölsteuer). Die Finanzierung der Gemeindestrassen (inkl. Velowegen) war bis Anhin Sache der Gemeinden. Im September 2020 hat aber das Stimmvolk einer von linker Seite lancierten Initiative zugestimmt, die in Zukunft mindestens einen Fünftel des Strassenfonds (jährlich circa 100 Mio. Fr.) in die Finanzierung der Gemeindestrassen umleitet. Dieses Ergebnis begünstigt künftig die grossen Städte, da die Verteilung anhand der Länge der Gemeindestrassen festgelegt wird. Zusätzliche Umverteilung zugunsten der Städte fällt im Rahmen des Kantonsbeitrags an den ZVV an, der rund 160 Mio. Fr. beträgt. Wie zuvor gezeigt wurde, finanzieren die Steuerzahler aus den Landgemeinden die Ausgaben des Kantons überproportional. Der Gemeindebeitrag an die Verluste des öffentlichen Nahverkehrs (ebenfalls 160 Mio. Fr.) ist hingegen eher verursachergerecht ausgestaltet, indem er die bessere Erschliessung der städtischen Gebiete berücksichtigt.

Die Umverteilung im Bereich Verkehr, wie sie 2017 bestand, ist in der Fiskalbilanz berücksichtigt durch die Einnahmenseite (Kantonsbeitrag an den kantonalen Finanzausgleich in Verbindung mit höherer Staatssteuer der Steuerzahler auf dem Land).

4.2.6. Sozialhilfequote nach Gemeinde

Wie bereits in der einfachen Nettofiskalbilanz gesehen, geben die Städte deutlich mehr für "Soziales" aus als die Landgemeinden (Zürich: 1886 Fr. pro Steuerpflichtigem, Winterthur: 1805 Fr., Landgemeinden: 995 Fr.). Der wichtigste Grund dafür ist die wirtschaftliche Sozialhilfe, für die zum Grossteil die Gemeinden aufkommen. Die Bezügerquote weist der neueste Sozialbericht des Kantons Zürich²⁴ folgendermassen aus:

Sozialhilfequote 2019 pro Gemeinde	Bezügerquote
150 000+ Einwohner (Stadt Zürich)	4,5%
50 000 - 149 999 Einwohner (Stadt Winterthur)	5,5%
20 000 - 49 999 Einwohner	2,9%
10 000 - 19 999 Einwohner	2,8%
5 000 - 9 999 Einwohner	2,2%
2 000 - 4 999 Einwohner	1,8%
1 000 - 1 999 Einwohner	1,2%

²⁴ <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/14900435/master>

-1 000 Einwohner	0,9%
Kanton gesamt	3,1%

Tabelle 14: Sozialhilfequote nach Gemeindegrösse

Damit lässt sich sagen, dass die Sozialhilfequote in den Städten fast doppelt so hoch ist wie im übrigen Kanton. Als interessantes Muster zeigt sich, dass die Sozialhilfequote im Durchschnitt sinkt, je weniger Einwohner eine Gemeinde hat.

4.3. Adjustierte Nettofiskalbilanz

Wie das vorhergehende Unterkapitel zeigt, profitiert die Stadtbevölkerung überproportional von den Ausgaben von Bund und Kantonen für deren wichtigste Sozialwerke (Prämienverbilligungen und Ergänzungsleistungen). Konkret liegen die Ausgaben für die Stadt Zürich (Prämienregion 1) bei den EL um 46 Prozent und bei den Prämienverbilligungen um 34 Prozent über dem Bevölkerungsanteil.

Die Nettofiskalbilanz kann also neu gerechnet werden, indem man diese Differenz bei den Sozialausgaben berücksichtigt. Dafür wird angenommen, dass die Gesamtausgaben für die Soziale Sicherheit von Bund und Kanton konstant bleiben, dass sie aber in den Städten den Bevölkerungsanteil um 40 Prozent übersteigen.

Auf Stufe Bund ergibt dies folgende Änderung:

Soz. Ausgaben Bund	Zürich	Winterthur	Landgemeinden
Einfache Nettofiskalbilanz	-724	-724	-724
Adj. Nettofiskalbilanz	1013,6	-1 013,6	-554,2

Tabelle 15: Adjustierung Sozialkosten Stufe Bund

Und auf Stufe Kanton:

Soz. Ausgaben Kanton	Zürich	Winterthur	Landgemeinden
Einfache Nettofiskalbilanz	-814	-814	-814
Adj. Nettofiskalbilanz	-1 139,6	-1 139,6	-623,5

Tabelle 16: Adjustierung Sozialkosten Stufe Kanton

Dies führt zu der folgenden adjustierten Nettofiskalbilanz pro Steuerzahler:

2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Stufe Bund	-636,6	-1070,6	827,5
Stufe Kanton	-202,5	-1427,6	961,5
Stufe Gemeinde	-1 676	-2 297	-308
Bilanz Total	-2 515,2	-4 795,2	1 481,0
Vergleich einfache NFB	-1 900	-4 180	1 121

Tabelle 17: Um Sozialkosten adjustierte Nettofiskalbilanz (pro Steuerzahler)

Die Berücksichtigung der unterschiedlichen Ausgaben von Bund und Kantonen bei den Sozialleistungen bezüglich Stadt/Land verschlechtert also die Nettofiskalbilanz in den Städten um rund 615 Fr. (pro Steuerzahler) und verbessert sie auf dem Land um rund 360 Fr. Im Total aller Steuerzahler ergibt dies:

2017	Zürich	Winterthur	Übriger Kanton
Bilanz steuerpflichtige NP	-2 515,2	-4 795,2	1 481,0
Anzahl Steuerpflichtige	331 635	78 818	701 358
Bilanz aggregiert (Mio. Fr.)	-834,1	-377,9	1 038,7
Vergleich einfache NFB	-630,2	-329,5	786,0

Tabelle 18: Um Sozialkosten adjustierte Nettofiskalbilanz (aggregiert)

Während die beiden Städte ihr Minus von 959,7 Mio. Fr. auf 1212 Mio. Fr. ausweiten, erhöht sich (aus Sicht des Staates) der Überschuss bei der Landbevölkerung von 786 Mio. Fr. auf 1,038,7 Mio. Fr.

Unberücksichtigt bleibt in dieser Darstellung die massive Subventionierung im Rahmen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, vor allem in der Stadt Zürich. Dies aus systematischen Gründen, da in der Nettofiskalbilanz nur effektive Geldflüsse abgebildet werden.

4.4. Fazit

- A. Die **Einwohner der Städte Winterthur und Zürich zahlen zusammen über 1,2 Mrd. Fr. weniger an Steuern**, als dies zur Deckung der staatlichen Leistungen notwendig wäre. Mindestens die Hälfte dieses Fehlbetrags wird durch die Landbevölkerung über den kantonalen Finanzausgleich getragen.
- B. Ein durchschnittlicher Steuerzahler **in der Stadt Zürich zahlt 2 515 Fr. zu wenig, in Winterthur sind es 4 795 Fr.** Währenddessen zahlen die Steuerzahler im übrigen Kanton 1 481 Fr. zu viel.
- C. Die Einkommens- und Vermögenssteuer eines durchschnittlichen Winterthurer Steuerzahlers **deckt lediglich 64,7 Prozent der ihm zugute kommenden staatlichen Ausgaben (Zürich: 81,4 Prozent).**
- D. In der Stadt Zürich entsteht die **Hälfte des Fehlbetrags durch die höheren Sozialausgaben** auf Gemeindeebene. In Winterthur ist es ein Viertel.
- E. Von den **Ergänzungsleistungen (EL) und von den Prämienverbilligungen (PV)**, die gemeinsam von Bund und Kanton finanziert werden, erhält die Stadtbevölkerung einen weit überproportionalen Anteil. **Pro Kopf liegen die PV in der Stadt Zürich um gut 300 Fr. über der Landbevölkerung, die EL sogar fast 450 Fr.**
- F. Sowohl in der **Kinderbetreuung als auch im sozialen Wohnungsbau sind vor allem die Städte aktiv.** Zürich gibt fast **zehnmal mehr pro Kopf der Bevölkerung** für Kindertagesstätten und Horte aus wie die Gemeinden des übrigen Kantons.
- G. Durch den umfangreichen sozialen Wohnungsbau profitiert der durchschnittliche Stadtzürcher Steuerzahler, der in einer durchschnittlichen subventionierten Wohnung wohnt, von einer indirekten Subvention in der Höhe von 6207 Fr.

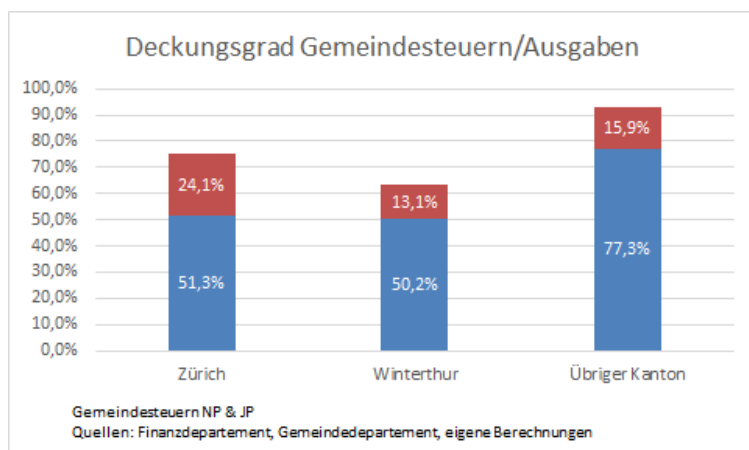
5. Umverteilung bei den Sozialversicherungen

Bis hierhin wurde der “durch Steuern zu finanzierende Anteil des betreffenden Hauptaufgabenbereichs” betrachtet, also die Einnahmen und Ausgaben im Rahmen der ordentlichen Staatsrechnung aller drei föderalen Ebenen. Im Bereich “Soziales” ist dies im Wesentlichen die wirtschaftliche Sozialhilfe, die grösstenteils von den Gemeinden finanziert wird. Enthalten in den bisherigen Analysen sind ferner die Bundesbeiträge an die AHV und an die IV. Es wäre interessant, zu untersuchen, ob auch bei den Sozialversicherungen mit eigener Rechnung (namentlich Alters- und Hinterlassenenversicherung AHV und Invalidenversicherung IV) weitere Umverteilungen zu beobachten sind. Die Anzahl und Höhe der AHV- und IV-Renten werden allerdings nicht nach Gemeinden aufgeschlüsselt publiziert. Entsprechende Daten sind weder beim Sozialamt noch bei der SVA des Kantons Zürich erhältlich. Aus diesem Grund ist keine vertiefte Analyse der Umverteilung im Bereich dieser Sozialversicherungen möglich.

6. Finanzen der Stadt Zürich

6.1. Analyse

Um die vorigen Resultate besser interpretieren zu können, werden im folgenden die Finanzen der Stadt Zürich genauer analysiert. Zuerst wird grafisch gezeigt, welcher Anteil der Nettoausgaben in den drei Regionen durch die Gemeindesteuereinnahmen natürlicher und juristischer Personen gedeckt ist:



In der Stadt Zürich bezahlen die natürlichen Personen über die Gemeindesteuer 51,27 Prozent der durch Steuern zu finanzierenden Nettoausgaben. Die juristischen Personen bezahlen im Rahmen der Gemeindesteuer 24,1 Prozent der Nettoausgaben.

Wie bereits einleitend zu den Nettofiskalbilanzen gesagt, handelt es sich bei den hier berücksichtigten Nettoausgaben nur um jenen Teil der Ausgaben auf Gemeindeebene, die über die Steuern zu decken sind. Der Verwaltungsrechnung der Stadt Zürich für 2017²⁵ ist zu entnehmen, dass der Staatsapparat viel umfangreicher ist, als es die zuvor betrachteten Nettoausgaben nahelegen:

Aufwand	Betrag (Mio.)	% Ertrag	Betrag (Mio.)	%
Personalaufwand	2 756,3	30,8	2 897,74	31,9
Sachaufwand	1 689,9	18,9	12,5	0,1
Passivzinsen	137,1	1,5	443,9	4,9
Abschreibungen	730,5	8,2	3 138,7	34,5
Anteile & Beiträge ohne Zweckbindung	397,0	4,4	433,9	4,8
Entschädigungen an Gemeinwesen	276,7	3,1	34,6	0,4
Eigene Beiträge	1 606,2	18	1 031,0	11,3
Durchlaufende Beiträge	45	0,5	45	0,5
Einlagen in Spezialfinanzierungen	333,3	3,7	87,3	1,0

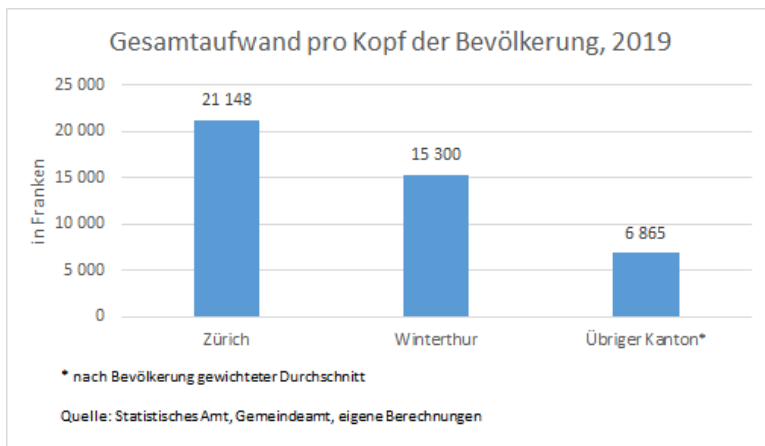
²⁵ https://www.stadt-zuerich.ch/content/dam/stzh/fd/Deutsch/Finanzen/Publikationen%20und%20Broschueren/Rechnung%202017/Rechnung%202017_7_3_2018.pdf, S. 51

Interne Verrechnungen	962,7	10,8	Interne Verrechnungen	962,7	10,6
Aufwand gesamt	8 934,7	100	Ertrag gesamt	9 087,3	100

Tabelle 19: Verwaltungsrechnung der Stadt Zürich

Aufwand und Ertrag halten sich mit je rund neun Milliarden Fr. die Waage. Pro Kopf der Stadtzürcher Bevölkerung ergibt dies rund 20 000 Fr. an Aufwand und Ertrag. Die Steuern decken aber nur knapp einen Drittel des Aufwands, die Gemeindesteuern der natürlichen Personen sogar nur etwa einen Sechstel.

Wie unterscheidet sich der gesamte finanzielle Aufwand in der Stadt Zürich von jenem auf dem Land? Da die Gesamtaufwände erstmals für das Jahr 2019 im Rahmen des neuen Finanzporträts nach HRM2²⁶ für sämtliche Gemeinden publiziert wurden, bildet die nachfolgende Aufstellung das Geschäftsjahr 2019 ab:



Daraus wird ersichtlich, dass die Stadt Zürich ungefähr dreimal so hohe Aufwände pro Kopf der Bevölkerung verzeichnet wie die Gemeinden des übrigen Kantons. In der Stadt Winterthur ist es mehr als das Doppelte.

Bei genauerer Betrachtung relativiert sich der Aufwand in der Stadt Zürich etwas. So heben sich die internen Verrechnungen bei Aufwand und Ertrag auf, wie auch die durchlaufenden und (weitgehend) die eigenen Beiträge. Rund ein Drittel des Aufwands und Ertrags entfällt ferner auf die Gemeindebetriebe (EWZ, VBZ, Wohnsiedlungen, Entsorgung & Recycling, Wasserwerk). Die grösste Ertragsposition stellen die Entgelte dar, die etwa zur Hälfte bei den städtischen Betrieben anfallen und etwa zu einem Drittel bei den Spitälern (Bezahlung medizinischer Dienstleistungen) und Pflegeheimen.

Trotzdem tragen die steuerpflichtigen natürlichen Personen nur einen relativ geringen Teil der Kosten.

6.2. Fazit

- A. Die Stadt Zürich kostet pro Kopf der Bevölkerung über 20 000 Fr. im Jahr. Damit fällt der Aufwand ungefähr dreimal so hoch aus wie in den Gemeinden des übrigen Kantons (6 865 Fr. pro Kopf). In der Stadt Winterthur ist es mehr als das Doppelte.
- B. Lediglich ein Sechstel des Gesamtaufwands wird in der Stadt Zürich durch die Steuern der natürlichen Personen finanziert.

²⁶ <https://www.zh.ch/de/steuern-finanzen/gemeindefinanzen/zahlen-gemeindefinanzen/gemeindefinanzportrait-hrm2.html>

7. Representation Without Taxation

Ökonomisch betrachtet sind Steuern der Preis für staatliche Dienstleistungen. Dieser ist nicht fix, sondern er wird im demokratischen Prozess ausgehandelt. Manche Parteien wollen die Staatsausgaben erhöhen, andere wollen sie senken. Wahlen und Abstimmungen sind immer auch Entscheidungen darüber, wie umfangreich die staatliche Tätigkeit sein soll und wer sie bezahlt. Im alten Motto der amerikanischen Revolution "No Taxation Without Representation" wird deutlich, dass die Bezahlung von Steuern das Spiegelbild der demokratischen Rechte ist. Es ist somit demokratisch wünschbar, dass die staatlichen Dienstleistungen zu einem Grossteil aus den Steuern der natürlichen Personen finanziert werden, wo das "Preisschild" der staatlichen Leistungen für jede Stimmbürgerin und jeden Stimmbürger klar ersichtlich ist. Ebenfalls ist erwünscht, dass die demokratischen Entscheide über den Umfang der staatlichen Tätigkeit dort getroffen werden, wo sie Kosten in Form von Steuern erzeugen. Die Schweiz ist mit ihrem föderalen System und der Steuerhoheit aller drei Staatsebenen dafür theoretisch hervorragend aufgestellt.

Auf der Stufe Bund ist das Entscheidungsgremium (das Volk – die steuerpflichtigen natürlichen Personen) schon lange nicht mehr annähernd deckungsgleich mit denen, welche die staatlichen Leistungen bezahlen. Die direkte Bundessteuer natürlicher Personen deckt nur 14,5 Prozent der ordentlichen Ausgaben des Bundes. Natürlich treffen auch andere wichtige Steuer-Instrumente, namentlich die Mehrwertsteuer und die direkte Bundessteuer juristischer Personen, am Schluss natürliche Personen (Konsumenten und Aktionäre), aber das Verhältnis ist viel indirekter und verschlungener. Die direkte Verbindung zwischen Stimmbürger und Steuerzahler wird verwischt.

Ein ähnliches Phänomen zeigt das vorliegende Grundlagenpapier mit Bezug auf die beiden Grossstädte im Kanton Zürich. Wie gezeigt wurde, decken die Steuern der natürlichen Personen nur gut 21 Prozent des gesamten Aufwands der Stadt Zürich. Der Löwenanteil wird von Leuten bezahlt, die kein demokratisches Mitbestimmungsrecht haben: Firmen und, über die Mechanismen der Umverteilung, die Landbevölkerung. Auch unter Einbezug juristischer Personen (Unternehmenssteuern) vermögen die Steuereinnahmen der Städte bei Weitem nicht jene Ausgaben zu decken, die eigentlich in der Logik der staatlichen Buchhaltung steuerfinanziert sein sollten.

Anhand der adjustierten Fiskalbilanz kann geschätzt werden, dass die Einwohner der beiden Grossstädte steuerfinanzierte staatliche Dienstleistungen (Bund, Gemeinde, Kantone) im Umfang von 1,2 Mrd. Fr. (2953 Fr. pro Steuerpflichtigem) beziehen, für die sie nicht mit ihren Steuern bezahlen. Die Steuerzahler der Stadt Winterthur decken die ihnen zugute kommenden Staatsausgaben nur zu 64,7 Prozent. Ein Grossteil dieses Fehlbetrags in den Grossstädten wird über den kantonalen Finanzausgleich und andere Mechanismen von den Steuerzahlern auf dem Land bezahlt, wo die Einheit von Stimmbürgern und Steuerzahlern besser gewahrt ist.

Die beiden Grossstädte bewegen sich somit hin zu einem Modell "Representation Without Taxation": Sie dominieren zwar in Wahlen und Abstimmungen zunehmend die Landbevölkerung, sind aber von den Konsequenzen (Steuern) weniger betroffen als diese. Aus Sicht der Landbevölkerung sieht das Bild, das aus der Nettofiskalbilanz gewonnen wurde, genau umgekehrt aus: Sie muss für staatliche Dienstleistungen bezahlen, die überproportional den Städten zugute kommen und von diesen in Wahlen und Abstimmungen oftmals gegen den Willen der Landbevölkerung durchgesetzt werden.