



Kurzbericht – 20.09.2018

Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume

Im Auftrag der Tripartiten Konferenz (TK)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen:
Empfehlungen für funktionale Räume
Untertitel: Kurzbericht
Auftraggeber: Tripartite Konferenz (TK)
Ort: Bern
Datum: 20.09.2018

Begleitgruppe

Leitung: Nadine Eckert, wissenschaftliche Mitarbeiterin, TK-Geschäftsstelle / Konferenz der Kantonsregierungen KdK

Mitglieder seitens Bund:

- Daniel Arn, stellvertretender Sektionschef, Bundesamt für Umwelt BAFU
- Christina Hürzeler, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Mitglieder seitens Kantone:

- Urs Brasser, Finanzsekretär Kanton Graubünden
- Thomas Minger, Leiter Bereich Innenpolitik, TK-Geschäftsstelle / Konferenz der Kantonsregierungen KdK
- Yvonne Reichlin-Zobrist, Leiterin Gemeindeabteilung Kanton Aargau

Mitglieder seitens Städte und Gemeinden:

- Emmanuel Bourquin, Chef de service, Service des finances, Ville de Lausanne, Delegierter Schweizerischer Städteverband SSV und Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren KSFD
- Karin Christen, Leiterin Finanzpolitik Schweizerischer Städteverband SSV
- Magdalena Meyer-Wiesmann, Projektleiterin Schweizerischer Gemeindeverband SGV
- Barbara Santschi, Leiterin Direktionsstab Schweizerischer Städteverband SSV
- Daniel Schaffner, Finanzverwalter der Stadt Bern, Delegierter SSV und KSFD

Projektteam Ecoplan

Felix Walter
Julian Frank
Matthias Setz
Svenja Strahm

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

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

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

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsverzeichnis

	Inhaltsverzeichnis	3
1	Einleitung: Worum geht es?	4
2	Vorgehen: Fünf Schlüsselfragen.....	4
2.1	Bedarf: Braucht es Finanzierungs- und/oder Ausgleichslösungen?	6
2.2	Raum und Akteure: Wer muss einbezogen werden?	9
2.3	Modelle: Welche kommen in Frage?	9
2.4	Beurteilung: Worauf kommt es an?	11
2.5	Umsetzung: Was erleichtert den Erfolg?	13
3	Beispiele: Einblick in die Vielfalt möglicher Lösungen	14
3.1	Beispiele für verschiedene Themenbereiche	14
3.2	Beispiele aus den Bereichen Kultur und Sport	15
3.3	Ausgleichssysteme im Bereich Tourismus	16
3.4	Ausgleichssysteme im Zusammenhang mit Arbeitszonen	16
3.5	Abgeltungen von Zentrumslasten in Agglomerationen	17
3.6	Umwelt: Verschiedene Beispiele.....	17
4	Übergeordnete Empfehlungen.....	18
	Literaturverzeichnis	21
	Anhang A: Übersicht über die Praxisbeispiele	23

1 Einleitung: Worum geht es?

Wie können gemeinsame Aufgaben finanziert und Lasten und Nutzen in einer Region verteilt werden? Der vorliegende Leitfaden beantwortet diese Fragen, gibt Empfehlungen zur Ausgestaltung von Finanzierungs- und Ausgleichmodellen ab und illustriert diese mit Beispielen aus der Praxis. Er ist zugleich eine geraffte Synthese einer von der Tripartiten Konferenz in Auftrag gegebenen Studie, welche in Form eines ausführlichen Grundlagenberichts vorliegt.¹ Ziel dieser Studie ist es, anhand der Empfehlungen und Beispiele einen «Werkzeugkasten» bereitzustellen, welcher von den Institutionen dazu benutzt werden kann, effiziente Lösungen zur Bewältigung von interkommunalen Aufgaben zu finden.

Interkommunale Aufgaben betreffen häufig eine Region bzw. einen funktionalen Raum. Ein funktionaler Raum ist ein wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch stark verbundener Raum wie z.B. eine Agglomeration oder eine Bergregion, die sich meist über Gemeinde- oder sogar Kantonsgrenzen hinweg erstreckt.

Im folgenden Kapitel 2 wird ein schrittweises Vorgehen zur Erarbeitung von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen skizziert. Dabei werden zu jedem Schritt auch konkrete Empfehlungen zur Umsetzung gemacht. Kapitel 3 gibt anschliessend anhand von konkreten Beispielen einen Eindruck, wie solche Lösungen in der Praxis aussehen können. In Kombination mit den bereits in früheren Studien erarbeiteten Empfehlungen zur Finanzierung agglomerationspezifischer Aufgaben, konnten die im Folgenden aufgeführten Umsetzungsempfehlungen ausgearbeitet werden. Diese sind grundsätzlich für sämtliche funktionalen Räume – also auch für Agglomerationen – gültig.

Das in diesem Leitfaden beschriebene Vorgehen kann natürlich nicht jedem Einzelfall gerecht werden, sondern liefert nur eine grobe Orientierung. Weitere Informationen liefert der erwähnte Grundlagenbericht.

2 Vorgehen: Fünf Schlüsselfragen

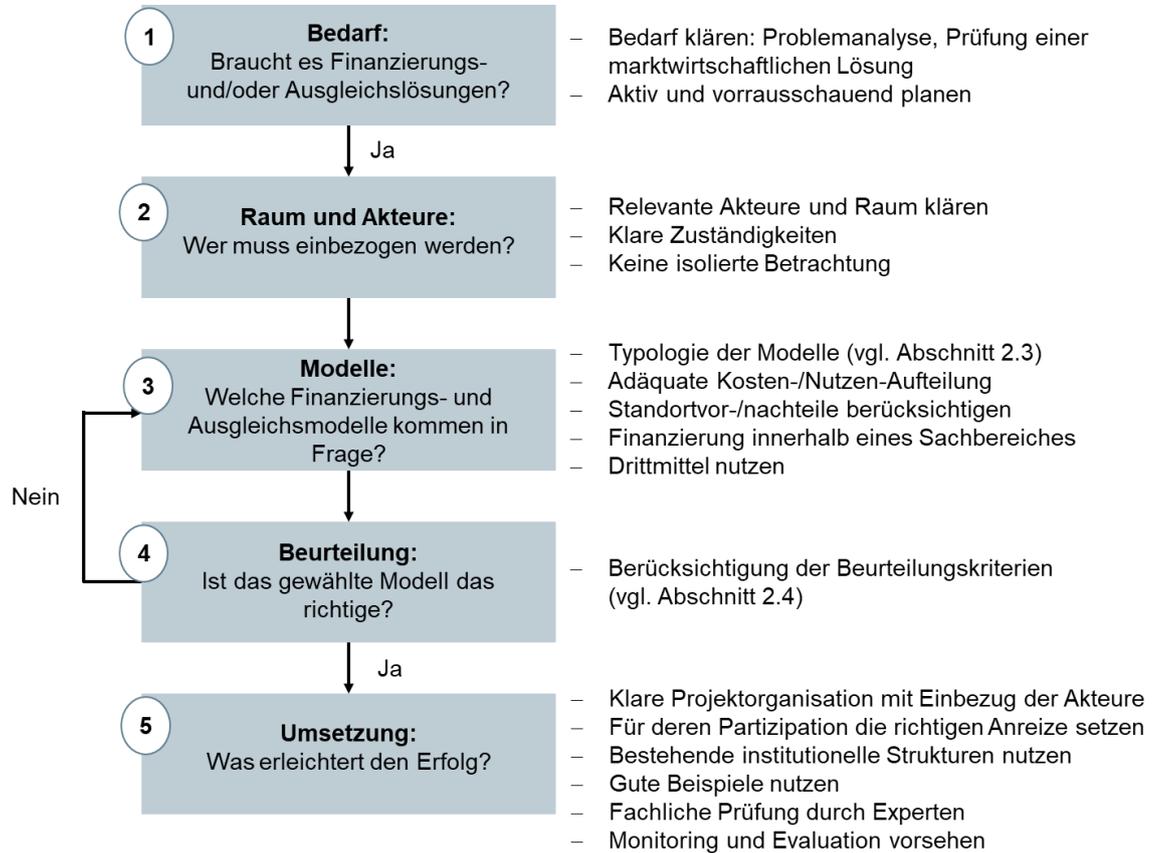
Die Analyse und Einführung eines Finanzierungs- oder Ausgleichssystems in einem funktionalen Raum kann sich in fünf Schritten an den folgenden Fragen orientieren:

1. Bedarf: Braucht es überhaupt ein Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem?
2. Raum und Akteure: Welchen Perimeter deckt das System ab und wer muss einbezogen werden?
3. Modell: Welche Finanzierungs- oder Ausgleichsmodelle kommen in Frage?
4. Beurteilung: Ist die Ausgestaltung des konkret geplanten Modells zweckmässig?
5. Umsetzung: Was ist bei der Umsetzung in die Praxis zu beachten?

¹ Ecoplan (2018), Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen. Grundlagenbericht.

Diese fünf Schritte sind in Abbildung 2-1 dargestellt und werden in den folgenden Kapiteln erläutert.

Abbildung 2-1: Fünf Schritte zur Erarbeitung eines Finanzierungs- oder Ausgleichssystems



2.1 Bedarf: Braucht es Finanzierungs- und/oder Ausgleichslösungen?

Sobald in einem föderalistischen Staat Aufgaben zu lösen sind, die mehrere Gemeinden oder sogar mehrere Kantone betreffen, stellt sich diese Frage: Wie sollen diese Aufgaben finanziert und wie die daraus resultierenden Lasten und Nutzen verteilt werden?²

Um den Bedarf nach überkommunalen Lösungen zu klären, müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. Braucht es die öffentliche Hand überhaupt, oder kann die Aufgabe durch Private bzw. mit privaten Mitteln gelöst bzw. finanziert werden?
2. Sind die Kosten für die Gemeinde auch nach Abzug von allfälligen Subventionen von Bund und/oder Kanton und unter Berücksichtigung von bestehenden Finanz- und Lastenausgleichssystemen in einer Grössenordnung, welche weitere Abklärungen rechtfertigt?
3. Ziehen andere Gemeinden einen Nutzen aus einer Leistung, z.B. durch Mitbenutzung einer Infrastruktur oder über wirtschaftliche Vorteile? Könnten diese nach erster Abschätzung über die nächsten Jahre hinweg in einer Grössenordnung liegen, welche ein Ausgleichs- oder Mitfinanzierungssystem rechtfertigen?

Typische Fälle, in denen Ausgleichs- oder Mitfinanzierungssysteme in Frage kommen, sind folgende:

- **Zentrumslasten:** Damit gemeint sind Leistungen bzw. Einrichtungen eines Zentrums, von denen auch Auswärtige profitieren, ohne die Kosten (z.B. über Eintrittspreise) voll zu bezahlen. Zentrumslasten können in grösseren Städten hohe Beträge erreichen, aber sie können auch in Regionalzentren auftreten.

Besonders häufige Beispiele sind Kulturangebote, Sportstätten sowie touristische Infrastruktur oder Marketing-Kosten.

- **Regionale Zusammenarbeit (insbesondere Nutzensausgleich oder gemeinsame Finanzierungslösungen):** Auch ohne grosse öffentliche Investitionen können wirtschaftliche Vorteile entstehen, z.B. Steuereinnahmen durch eine Industrie- oder Gewerbezone. Wenn z.B. eine Gemeinde im regionalen Interesse auf eine eigene Industriezone verzichtet und dafür Landschaft und Naherholungsraum schont, kann sich ein Ausgleich zwischen den Gemeinden aufdrängen. Dasselbe gilt bei regionalen Kooperationen in anderen Bereichen wie z.B. Kultur oder Verkehr. Häufig sind es auch Projekte im regionalen Interesse wie z.B. Sportanlagen, bei denen eine gemeinsame Finanzierung zur Debatte steht.

Nicht zu vergessen ist auch, dass grundsätzlich auch nicht-materielle Leistungen (wie z.B. die Landschaftsqualität in Erholungsräumen) in Finanzierungs- und Ausgleichssystemen berücksichtigt werden können. Hierfür gibt es allerdings noch kaum Beispiele.³

² Der Bedarf für Finanzierungs- und Ausgleichssysteme kann durch Gemeindefusionen entfallen. Dies ist durchaus eine prüfungswürdige Lösung. Da dies den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde, wird aber nicht näher darauf eingegangen.

³ Zur wirtschaftlichen Bedeutung der Nutzung natürlicher Ressourcen, insb. im regionalen Kontext, vgl. Ecoplan (2018), Natürliche Ressourcen. Themenbericht im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung».

Empfehlungen

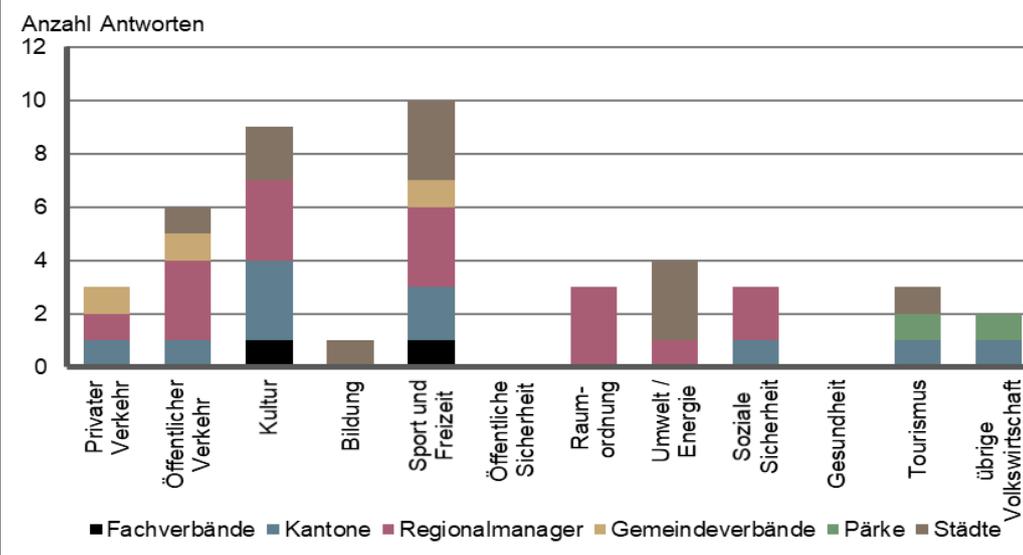
- **Aktiv und vorausschauend planen:** Gemeinden in funktionalen Räumen sollten aktiv nach Zusammenarbeitsmöglichkeiten suchen. Dadurch können Effizienzgewinne erzielt und mögliche Synergien genutzt werden. Teilen sich Gemeinden sehr viele Aufgaben oder ist absehbar, dass die interkommunale Zusammenarbeit stark intensiviert werden wird, ist zudem zu prüfen, in welcher Form diese Zusammenarbeit zukünftig umgesetzt werden soll. Beispielsweise könnte überlegt werden, inwiefern eine Gemeindefusion oder ein Gemeindeverband Sinn machen könnten.
- **Problemanalyse:** Bevor man sich an die konkrete Planung und Umsetzung eines Finanzierungs- oder Ausgleichssystems macht, sollte – mit verhältnismässigem Aufwand – möglichst klar festgehalten werden, aus welchem Grund dieses System benötigt wird und welchen Nutzen man sich davon verspricht. Eine möglichst frühe, fundierte Analyse der Ausgangslage sowie der Problemstellung ist eine Grundvoraussetzung für die Etablierung eines akzeptierten Systems. Im Rahmen dieser Analyse muss geklärt werden, inwiefern – wo möglich und sinnvoll – eine Marktlösung (Finanzierung durch Private, allenfalls auch gemischtwirtschaftlich im Sinne einer Public-Private-Partnership) in Frage kommt bzw. ob überhaupt eine Finanzierung durch die öffentliche Hand notwendig ist.

Exkurs: Bedarf für neue Ausgleichsmodelle

In einer Umfrage für diese Studie wurden verschiedene Akteure dazu befragt, inwiefern es in funktionalen Räumen neue Lösungen zur Finanzierung von Aufgaben und zum Ausgleich von Nutzen und Lasten braucht. Die Kantone, Regionalmanager, Gemeindeverbände und Städte haben dabei mehrheitlich einen Bedarf an neuen Lösungen geäussert. Lediglich die Fachverbände und Pärke sehen keinen Bedarf. In diesen beiden Kategorien war die Anzahl Antworten auf die Umfrage allerdings sehr tief (vgl. den eingangs erwähnten Grundlagenbericht).

Es wurde ebenfalls gefragt, in welchen Bereichen neue Lösungen benötigt werden. Dabei zeigt sich, dass die Bereiche Sport und Freizeit sowie Kultur am meisten genannt wurden.

Abbildung 2-2: Bedarf nach neuen Lösungen nach Sektor

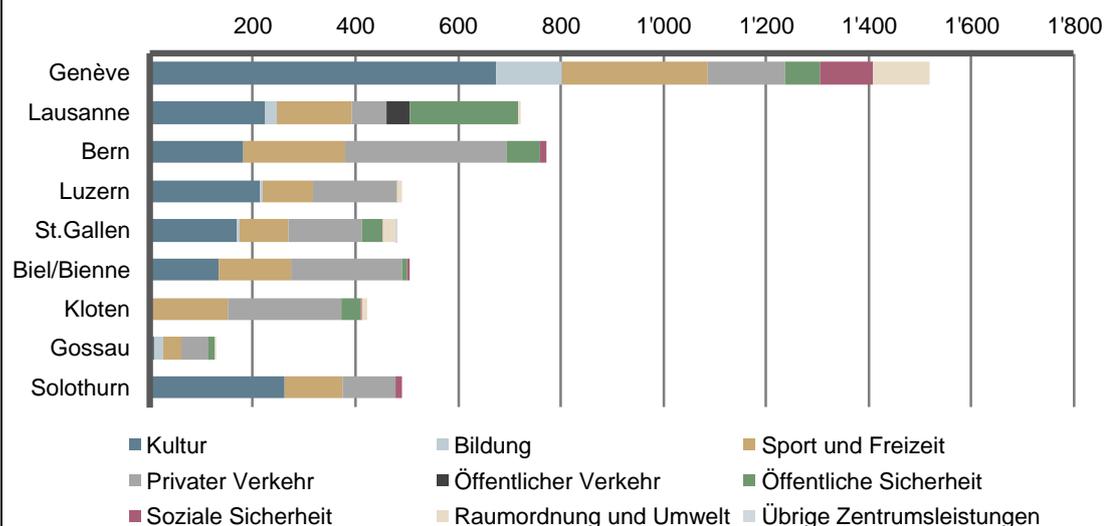


Exkurs: Zentrumslasten

Die Zentrumslasten wurden in einer Studie von 2017 nach einer einheitlichen Methodik für neun Städte erhoben.⁴ Die betrachteten Städte weisen eine unterschiedliche Palette von zentrumslastenrelevanten Leistungen auf. Die Abbildung 2-3 zeigt, in welchen Bereichen die Zentrumslasten entstehen («brutto», also noch vor Abzug von Standortvorteilen und Zentrumsnutzen). In den meisten Städten sind Kultur, Sport und Freizeit sowie der Privatverkehr (Strassen) die Bereiche, in denen viele Zentrumslasten anfallen, es gibt aber grosse Unterschiede. Die Hauptgründe sind Unterschiede in der Grösse und im Zentrumscharakter der Städte, die territoriale Aufteilung («Stadtgrenzen»), die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und die bestehenden Systeme von Kantonsbeiträgen, Abgeltungen und gemeinsamen Finanzierungsmodellen.

Die bisher eingesetzten Instrumente zur Abgeltung von Zentrumslasten sind vielfältig und stossen nach Einschätzung der Befragten überwiegend auf Akzeptanz. Ebenfalls überwiegend positiv ist die Einstufung der Zweckmässigkeit der jeweiligen Instrumente, allerdings sind hier deutlich mehr skeptische Stimmen seitens der Städte und der Regionalmanager zu verzeichnen.

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



⁴ Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht. Eine ältere Zusammenstellung von Studien findet sich in: Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. S. 95. Für eine Darstellung der Sonderlasten im Sinne der Mehrausgaben von Zentren vgl. Ecoplan (2013), Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen.

2.2 Raum und Akteure: Wer muss einbezogen werden?

Bevor ein Finanzierungs- oder Ausgleichsmodell gewählt wird, ist Folgendes zu klären:

1. Welcher Raum ist betroffen? Gibt es allenfalls einen inneren und einen äusseren Kreis von betroffenen Gemeinden?
2. Welche weiteren Akteure sind bedeutsam und daher einzubeziehen? In Frage kommen z.B. Kanton, Nachbarkantone, Bund, Private (Investoren, Grundeigentümer usw.), Verbände usw.
3. Gibt es schon regionale Institutionen, welche die Frage angehen könnten, z.B. Regionalkonferenzen, Planungsverbände, Tourismusorganisationen usw.?
4. Wer kann die nächsten Schritte zur Klärung vorantreiben (Federführung, provisorische Projektorganisation)?

Bei diesen Fragen ist zu berücksichtigen, dass es keine Patentlösungen gibt. Das optimale Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem muss für jede Aufgabe und im Kontext des jeweiligen funktionalen Raums gefunden werden.

Prüfungswert ist auch, ob allenfalls sektorübergreifende Lösungen denkbar sind. Allerdings ergibt sich in solchen Fällen häufig das Problem, dass nicht für jeden Sektor dieselben Akteure bzw. dieselben Perimeter relevant sind.

Empfehlungen

- **Klare Zuständigkeiten:** Es muss klar geregelt sein, welche Gemeinde bzw. welcher Akteur welche Aufgaben innerhalb eines Ausgleichs- bzw. Finanzierungssystems übernimmt.
- **Keine isolierte Betrachtung:** Finanzierungs- und Ausgleichsfragen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Der gesamte Kontext muss einbezogen werden, und dazu gehören folgende Aspekte (vgl. auch die Darstellung als «Föderalismus-Stern» im Grundlagenbericht):
 - Die institutionellen Strukturen, die Raumgliederung und die Entscheidungsprozesse
 - Die Aufgaben und die Aufgabenteilung, die Finanzierungsquellen und –instrumente sowie die Ausgleichsinstrumente
 - Eine Betrachtung der finanziellen Auswirkungen über alle Aufgaben und alle (auch nationalen und kantonalen) Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinweg, die u.a. auch die finanzielle Leistungsfähigkeit eines funktionalen Raumes einbezieht
 - Das System muss zudem so gestaltet werden, dass neue Akteure bei Bedarf eingebunden werden können.

2.3 Modelle: Welche kommen in Frage?

Nachfolgend wird eine Typologie präsentiert, die sowohl für Finanzierungs- wie für Ausgleichssysteme angewendet werden kann, und zwar im Prinzip gleichermassen in Agglomerationen und anderen funktionalen Räumen. Zusätzlich ist die folgende Typologie sowohl für Betriebs- wie auch für Investitionskosten verwendbar.

Abbildung 2-4: Typologie für Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle

Modell	Erläuterung
Direkte Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle	Diese Systeme sind explizit darauf ausgerichtet, Nutzen oder Lasten aus einer bestimmten Aufgabe oder Tätigkeit auszugleichen bzw. eine solche zu finanzieren.
– Subventionen	In Frage kommen Beiträge vom Bund und/oder vom Kanton.
– Verbundlösungen	Eine Aufgabe wird in Zusammenarbeit von Gemeinden und/oder Kanton(en) wahrgenommen (<i>Verbundaufgabe</i>) und nach einem definierten System finanziert. Manchmal werden gemeinsame Strukturen (z.B. Zweckverband) geschaffen.
– Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen	Hier wird eine Aufgabe nicht primär als Verbundaufgabe betrachtet, sondern <i>primär als Gemeindeaufgabe</i> , die aber mit potenziell ausgleichsbedürftigen Lasten oder Nutzen verknüpft ist. Es gibt vertikale Ausgleichssysteme (vom Kanton zu den Gemeinden) oder horizontale Systeme (zwischen den Gemeinden). Die Modelle sind häufig auf einen ganzen Aufgabenbereich und nicht nur auf Projekte bezogen.
– Pauschale Abgeltung	Die pauschale Abgeltung ist ein Sonderfall der Nutzen- oder Lastenausgleichsmodelle. Im Gegensatz zu den Nutzen- oder Lastenausgleichszahlungen sind pauschale Abgeltungen nicht an eine bestimmte Aufgabe oder ein bestimmtes Projekt, oft auch nicht an einen Sektor bzw. Aufgabenbereich gebunden. Die Höhe der Abgeltung kann dabei entweder ebenfalls pauschal festgelegt werden, oder aber auch jedes Jahr neu berechnet werden. Sie kann vom Kanton und/oder von den Gemeinden finanziert sein.
– Freiwillige oder einmalige Gemeindebeiträge	Aufgaben in funktionalen Räumen können auch durch freiwillige (oft einmalige) Zahlungen anderer Gemeinden mitfinanziert werden.
Indirekte Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle	In diesen Systemen erhalten Gemeinden in eigentlich für andere Zwecke gedachten Finanzierungssystemen einen Vorteil.
– Bonus im Ressourcenausgleich	Die Gemeinden können im kantonalen Ressourcenausgleich einen Bonus gutgeschrieben bekommen und zahlen dann weniger in den Ressourcenausgleich ein als sich aus ihrer Finanzkraft ergeben würde. Dieses Modell kommt besonders häufig zur Abgeltung von Zentrumslasten zum Einsatz.
– Berücksichtigung in anderen Ausgleichssystemen	Teilweise existieren weitere Ausgleichssystemen, in deren Rahmen die aus einer regionalen Aufgabe entstehenden Nutzen oder Lasten indirekt berücksichtigt werden können, z.B. durch einen soziodemografischen Lastenausgleich.
– Steuerteilung	Üblich ist, dass die Einkommensteuern am Wohnort erhoben werden. In Ausnahmefällen werden die Steuern zwischen Wohn- und Arbeitsgemeinde einer Person nach einem zu definierenden Schlüssel aufgeteilt (z. B. im Kanton Genf).
Abgaben der Nutzniessenden bzw. Verursachenden	Der Beitrag der Nutzniessenden über Gebühren und Eintrittspreise kann u.U. erhöht werden. Weiter denkbar sind nach Wohnort differenzierte Eintrittspreise, Kulturabonnemente, «Einheimischentarife» und dergleichen.
Aufgabenverschiebung	Die Erfüllung einer Aufgabe kann auf eine andere staatliche Ebene verschoben werden. Dies kann z. B. der Bund oder auch ein Kanton sein. Zu prüfen ist, ob mit einer Kantonalisierung bzw. einer Verschiebung auf Bundesebene eine Aufgabe wirklich im funktional optimalen Raum angegangen wird
– Aufgabenübernahme des Bundes	
– Kantonalisierung	

Empfehlungen für die Ausgestaltung konkreter Modelle:

- **Adäquate Kosten-/Nutzenaufteilung:** Grundsätzlich sind Kosten- bzw. Nutzenverteilungsschlüssel möglichst nach den effektiv anfallenden Kosten bzw. Nutzen auszugestalten. Sehr einfache Verteiler, die sich z.B. an der Einwohnerzahl orientieren, können diesem Anspruch nicht in jedem Fall gerecht werden. Es ist daher genau zu prüfen, an welchen Indikatoren sich ein Finanzierungssystem orientieren soll und was ein spezifisches Modell für Vor- und Nachteile mit sich bringt. Zusätzlich gilt es sicherzustellen, dass das Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem sich nicht im Laufe der Zeit zu Gunsten bzw. Ungunsten eines beteiligten Akteurs entwickeln kann (Berücksichtigung der «Kostendynamik»).
- **Standortvorteile und -nachteile berücksichtigen:** Wird ein Finanzierungs- oder Ausgleichssystem erarbeitet gilt es auch zu prüfen, inwiefern eine beteiligte Gemeinde Standortvorteile genießt (z.B. besserer Zugang zu den angebotenen Leistungen, zusätzliche Arbeitsplätze, Steuereinnahmen etc.). Oft wird für die Standortvorteile ein pauschaler Abzug vorgenommen. Zudem müssen auch reziproke Effekte berücksichtigt werden: Damit gemeint sind Leistungen von Umlandgemeinden an die Zentrumsgemeinde.
- **Finanzierung innerhalb eines Sachbereiches:** Es erhöht die Akzeptanz eines Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystems, wenn die erfolgten Zahlungen in denselben Sachbereich fließen, aus dem sie finanziert werden («Zweckbindung»). Werden z.B. der Bau und der Betrieb von touristischer Infrastruktur durch mehrere Gemeinden gemeinsam finanziert, kann es von Vorteil sein, wenn die entsprechenden Gelder z.B. aus den Einnahmen aus den Kurtaxen stammen. Eine solche Mittelverwendung kann einfacher gerechtfertigt werden, was das Zustandekommen interkommunaler Lösungen erleichtert.
- **Drittmittel:** In ländlichen Räumen und Tourismuszentren findet die regionale Zusammenarbeit häufig zwischen den Gemeinden («horizontal») statt. Um die Last für die Region möglichst tief zu halten und somit auch die Implementierung von Zusammenarbeitsmodellen zu vereinfachen, sollte stets geprüft werden, inwiefern Mittel aus höheren Staatsebenen (Bundes- oder Kantonsbeiträge) beschafft werden können oder ob – falls möglich – auch eine private Mitfinanzierung sinnvoll sein könnte. In diesem Kontext ist insbesondere auch zu prüfen, inwiefern Public-Private-Partnerships in Frage kommen. Diese Empfehlung gilt ebenfalls für Agglomerationen.

2.4 Beurteilung: Worauf kommt es an?

«Gute» Modelle müssen sachlich fundiert sein, aber auch Mehrheiten finden. Wie dies gelingt, muss im konkreten Fall beurteilt werden. Eine Patentlösung gibt es nicht. Folgende Kriterien können aber allgemein angewendet werden:⁵

- **Fiskalische Äquivalenz:** Nutzen, Verantwortung und Finanzierung sind deckungsgleich gestaltet (wer nutzt, zahlt – wer zahlt, befiehlt)
- **Subsidiaritätsprinzip:** Dieses Prinzip besagt, dass eine Aufgabe soweit möglich auf einer unteren Staatsebene zu lösen ist, und obere Staatsebenen nur soweit involviert werden,

⁵ Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 7 f. Die Texte zu den drei ersten Kriterien wurden leicht angepasst übernommen und um weitere Kriterien erweitert.

als dies für die Koordination notwendig ist. Wo (wie in vielen Fällen) keine vollständige Entflechtung der Aufgaben möglich ist, sind die Aufgaben als Verbundaufgaben anzugehen, wobei die Zuständigkeiten klar zu regeln sind.

- **Accountability:** Nach dem Prinzip der demokratischen Verantwortlichkeit (Accountability) hat jede Staatsebene Rechenschaft über die Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben abzulegen und kann von ihren Auftraggebern – d. h. in letzter Instanz von den Stimmberechtigten – zur Verantwortung gezogen werden. Dies funktioniert nur, wenn Verantwortung klar zugewiesen ist, transparente Rechenschaftsverfahren existieren und effektive Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen.
- **Einfachheit und Transparenz:** Ein Finanzierungssystem und Abgeltungsmechanismen sollten einfach verständlich und transparent hergeleitet sein. Dazu können folgende Elemente beitragen:
 - gemeinsamer Aushandlungsprozess
 - transparente Berechnungsgrundlage / statistische Datenbasis (z. B. Besucherstatistik)
 - möglichst generelle Formulierung ohne respektive nur mit wenigen Sonderregelungen
 - periodische Überprüfung mittels Globalbilanz und Monitoring nach Einführung der Reform.

Zu diesem Grundsatz trägt auch die strikte Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich bei. Es sollte keine Verknüpfung von Finanzkraft und Lastenausgleichsbeiträgen geben.

- **Reziprozität:** Ein Finanzierungs- oder Abgeltungsmechanismus sollte grundsätzlich nicht nur für eine Gemeinde einer Region gelten, sondern für alle. Insbesondere sind nicht nur die Lasten der Zentren, sondern auch Leistungen anderer Gemeinden zu berücksichtigen.
- **Tragbarkeit:** Die Akzeptanz des Abgeltungssystems bei den Umlandgemeinden wird erhöht, wenn die Höhe der Abgeltung als nachvollziehbar und gerecht betrachtet wird. Um die Tragbarkeit von Ausgleichssystemen zu erhöhen, müssen zudem die Kostendynamik beachtet und die Risiken in Verbundaufgaben fair verteilt werden. Das Gesamtsystem muss kohärent und ausgewogen bleiben.
- **Ergiebigkeit:** Ein neuer Mechanismus lohnt sich nur für substanzielle Leistungen bzw. Zahlungen: Die Einführung und Umsetzung eines neuen Mechanismus erfordert personelle Ressourcen und Energie für politische Verhandlungen, welche in einem angemessenen Verhältnis zu den dadurch generierten Einnahmen stehen müssen.
- **Effizienz:** Kostensparende Anreize müssen in den Ausgleichssystemen sichergestellt und Fehlanreize vermieden werden.
- **Allgemeingültigkeit:** Der Mechanismus sollte so ausgestaltet sein, dass er nicht nur für einen Einzelfall gilt, sondern für eine längere Zeit und eine breite Palette von Leistungen (z. B. Erneuerungs- und Neubauvorhaben, Einbezug von Betriebs- und Investitionskosten). Das Gegenteil davon wären Ad-hoc-Lösungen, wo bei jedem Vorhaben von neuem nach Finanzierungslösungen gesucht wird. Entsprechend flexibel und steuerbar sollten Finanz- und Lastenausgleichssysteme gestaltet werden.

Es ist offensichtlich, dass es kaum ein Abgeltungssystem gibt, welches sämtliche Kriterien erfüllt. Zudem gibt es Zielkonflikte zwischen einigen Kriterien. So ist z. B. ein Mechanismus, welcher für die Umlandgemeinden tragbar ist und reziproke Elemente enthält, tendenziell weniger ergiebig.

2.5 Umsetzung: Was erleichtert den Erfolg?

Bei der Vorbereitung und Umsetzung von Finanzierungs- und Ausgleichslösungen sind folgende Punkte wichtig:

- Wichtige Akteure sind frühzeitig in den Prozess einzubeziehen.
- Eine Projektorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten erleichtert die Arbeit. Oftmals wird auf zwei Ebenen gearbeitet, z.B. in einer Arbeitsgruppe auf Fachebene und einer politischen Steuerungsgruppe.
- Eine von allen akzeptierte Zeitplanung («Roadmap») erleichtert das Vorgehen.
- Das Vorhaben muss den kantonalen Bestimmungen entsprechen und mit allenfalls bestehenden regionalen Institutionen abgestimmt sein.
- Eine periodische Überprüfung des Systems (Monitoring, evtl. Evaluation, Berichterstattung) verbessert die Akzeptanz und zeigt, ob es einen Bedarf für Korrekturen gibt. Die Entwicklung der durch das System entstehenden Kosten und Nutzen über die Zeit kann dadurch überprüft werden. Dabei ist es wichtig, möglichst frühzeitig Regeln und Form der Überprüfung festzulegen.

Weitere Empfehlungen

- **Bestehende Strukturen nutzen:** In der durchgeführten Umfrage wurde immer wieder betont, dass es für Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in funktionalen Räumen bzw. in Regionen eine sehr gute lokale Verankerung des Systems braucht. Es sollten daher möglichst breit abgestützte Systeme verwendet werden. Hierzu kann es sinnvoll sein, sich auf bestehende Zusammenarbeitsstrukturen (z.B. Regionalverbände) abzustützen.
- **Gute Beispiele nutzen:** Oftmals ist wenig bekannt, wie andere Regionen ein Finanzierungs- oder Ausgleichsproblem gelöst haben. Gute Beispiele können dazu beitragen, ein Projekt zu verbessern und dessen Akzeptanz zu erhöhen. Fachverbände (z.B. Städteverband, Gemeindeverband, SAB, EspaceSuisse), Informationsplattformen (z.B. regiosuisse) und kantonale Stellen können oftmals weiterhelfen.
- **Fachliche Prüfung:** Sollte es sich um ein projektorientiertes Finanzierungs- oder Ausgleichssystem handeln, so ist neben bzw. vor einer politischen Beurteilung auch eine fachliche Prüfung eines Vorhabens sinnvoll. Diese kann z.B. durch unabhängige Experten erfolgen. Dies trägt auch zur Akzeptanz des Systems bei.
- **Anreize zur Partizipation setzen:** Einrichtungen oder Projekte haben manchmal eine Ausstrahlung in eine ganze Region. Bei der Ausgestaltung der Modelle ist anzustreben, dass möglichst alle Gemeinden, die davon profitieren, auch einen Anreiz haben, sich daran zu beteiligen. Ziel ist es, möglichst keine «Freerider» zuzulassen. Dies fördert insbesondere auch die politische Akzeptanz sol-

cher Zusammenarbeitsmodelle. Solche Anreize können z.B. über finanzielle Beiträge erfolgen, welche an die Erfüllung gewisser Beiträge oder Standards geknüpft sind. Weitere Anreize können durch fachliche Beratungen gesetzt werden. Diese Anreize kommen meist von übergeordneten Staatsebenen (vertikal).⁶

3 Beispiele: Einblick in die Vielfalt möglicher Lösungen

Nachstehend werden einige ausgewählte Beispiele in aller Kürze präsentiert. Ausführliche Beschreibungen dieser Beispiele finden sich im Grundlagenbericht.⁷ Eine Übersicht über alle beschriebenen Beispiele findet sich in Anhang A.

3.1 Beispiele für verschiedene Themenbereiche

a) Investitionsfonds Region Nyon

Um regionale Projekte zu finanzieren wurde im District de Nyon im Kanton Waadt das Dispositif d'investissement solidaire de la région Nyonnaise (DISREN) gegründet. Von 47 Gemeinden der Region sind knapp 40 daran beteiligt. Damit ein Projekt Geld aus dem DISREN erhält, muss es ein Projekt von regionalem Interesse sein.

Der vom DISREN getragene Anteil an einem Projekt ist nicht fix, sondern variiert von Projekt zu Projekt. Der ausgeschüttete Betrag wird anschliessend auf zwei «cercles» verteilt: Der «cercle porteur» besteht aus einer oder mehreren Gemeinden auf deren Gebiet das Projekt durchgeführt wird. Der «cercle de solidarité» umfasst die übrigen Gemeinden, die sich nicht an den Betriebskosten, sondern nur an den Investitionskosten des Projekts beteiligen. Auch die Aufteilung der Kosten zwischen diesen beiden «cercles» ist von Projekt zu Projekt verschieden. 2017 wurden über den DISREN 6.4 Millionen CHF ausbezahlt. 62% dieser Kosten stammen aus Gemeinden des «cercle porteur». Institutionell angegliedert ist der DISREN beim Conseil régional, welcher der Verband der Gemeinden des Distrikts Nyon ist.

b) Gemeindeverbände

Besonders zahlreich sind Beispiele, in denen Aufgaben über Gemeindeverbände gemeinsam wahrgenommen und finanziert werden. Besonders häufig werden dabei Kostenschlüssel anhand der Einwohnerzahlen oder auch nach Verursacherprinzip (z.B. bei Kanalisation und Kläranlagen) verwendet.

⁶ Vgl. Steiner (2006), Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz, S. 63.

⁷ Ecoplan (2018), Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen.

3.2 Beispiele aus den Bereichen Kultur und Sport

a) Kulturpools im Kanton Thurgau

Einzelne Gemeinden können der gesetzlichen Verpflichtung, das kulturelle Angebot zu fördern, teilweise nicht nachkommen. Als Folge daraus entstanden im Kanton Thurgau die regionalen Kulturpools, in welchen die Mittel mehrerer Gemeinden gebündelt werden. Es gibt mittlerweile acht Kulturpools, die insgesamt 56 Gemeinden umschliessen.

Die Kulturpools sind zuständig für die Förderung lokaler und regionaler Veranstaltungen und unterstützen Trägerschaften und kulturelle Projekte. Zusätzlich schaffen sie eine Plattform für den Dialog zwischen Kulturveranstaltern und Gemeinden. Dies vereinfacht die Koordination der regionalen Veranstaltungen sowie die administrativen Abläufe und fördert die Fachkompetenz in den Gemeinden.

Die Mitgliedsgemeinden der Kulturpools leisten jährliche Zahlungen von einem oder zwei Franken pro Einwohnerin und Einwohner. Die Höhe des Mitgliederbeitrags wird von jedem Kulturpool individuell bestimmt. Dieser Betrag wird anschliessend vom Kanton mit Mitteln aus dem Lotteriefonds verdoppelt. Die Geschäftsstellen der Kulturpools beurteilen eingegangene Gesuche und entscheiden aufgrund der Stellungnahmen aus den Gemeinden über einen Beitrag aus dem Budget des Kulturpools.

b) Sportzentrum Vallée de Joux

Die drei Waadtländer Gemeinden Le Chenit, L'Abbaye und Le Lieu haben sich 1991 für den Bau und die Finanzierung eines regionalen Sportzentrums zusammengetan. Die Beiträge der Gemeinden orientierten sich an den Einwohnerzahlen der Gemeinden. Zusätzlich wurde auch die Entfernung zum Sportzentrum berücksichtigt, so dass die Standortgemeinde pro Einwohner/in den doppelten Betrag bezahlt.

c) Traglufthalle Schwimmen in Romanshorn

2016 wurde zwecks Bau und Betrieb der «Traglufthalle Schwimmen» in Romanshorn die Genossenschaft «Winterwasser Oberthurgau» gegründet. Genossenschaftsmitglieder sind Gemeinden aus der Region, Vereine, Firmen und Private. Auch der Kanton sowie die Stadt Romanshorn haben sich am Projekt beteiligt. Die Betriebskosten werden durch Sponsoreinnahmen und durch den Nutzungsbeitrag der Gemeinden der Regionalplanungsgruppe Oberthurgau (RPO) gedeckt. Die RPO zählt insgesamt 13 Gemeinden. Diese Gemeinden leisten einen Nutzungsbeitrag an die Traglufthalle Schwimmen von 2 CHF pro Einwohner und Jahr (bzw. 3 CHF für die Standortgemeinde). Die Gemeinden des RPO können im Gegenzug von Vorteilen bei Vorreservationen und bei Reduktion des Eintrittspreises profitieren.

3.3 Ausgleichssysteme im Bereich Tourismus

a) Engadin St. Moritz Tourismus AG

Die sich im Besitz der Oberengadiner Gemeinden befindende «Engadin St. Moritz Tourismus AG» ist zuständig für die touristische Vermarktung der gesamten Region. In einem Leistungsauftrag halten die Gemeinden fest, welche Leistungen von dieser Aktiengesellschaft zu erbringen und welche Ziele zu erreichen sind. Die gesamten dafür anfallenden Kosten werden hälftig anhand der Steuerkraft sowie der Einwohnerzahl auf die 13 beteiligten Gemeinden verteilt. In einem früheren System wurden zwei Drittel der Betriebs- und Investitionskosten über die Anzahl verfügbarer Betten in der Hotellerie und Parahotellerie sowie der Stellplätze auf Campingplätzen verteilt.

b) Regionaler Tourismusförderungsfonds Pays-d'Enhaut

Um die lokale touristische Infrastruktur zu fördern und zu entwickeln, haben die drei Waadtländer Gemeinden Château-d'Oex, Rossinière und Rougement den «Fonds régional d'équipement touristique du Pays-d'Enhaut» (FET-PE) gegründet. Der Fonds kann auf verschiedene Weise Unterstützung leisten (à fonds perdu, Darlehen etc.), wobei die Kriterien und der Entscheidungsprozess festgelegt sind. Der Fonds hat im Jahr 2016 beispielsweise den Erwerb einer Schneekanone und die Erweiterung eines Museums mitfinanziert. Finanziert wird er durch die drei beteiligten Gemeinden. Es werden ca. 40%⁸ der Summe der Einnahmen aus der Kurtaxe sowie aus der «Taxe de résidence» – wobei es sich um eine Steuer auf Zweitwohnungen handelt – in den Fonds einbezahlt.

3.4 Ausgleichssysteme im Zusammenhang mit Arbeitszonen

a) Regionale Arbeitszone Delsberg

Die ZARD ist eine gemeindeübergreifende Arbeitszone im Kanton Jura. Beteiligt sind sieben Gemeinden. Ziel ist es, Industrieunternehmen die eine hohe Wertschöpfung generieren in der Arbeitszone anzusiedeln. Die durch die Arbeitszone entstehenden Investitionskosten werden unter den beteiligten Gemeinden aufgeteilt. Die Verwaltung der ZARD obliegt der Innodel SA, einer Aktiengesellschaft, an welcher sich die involvierten Gemeinden der Agglomeration Delémont beteiligt haben. Neben diesen Lasten werden auch die anfallenden Steuereinnahmen unter den Gemeinden aufgeteilt. Diese Verteilung wird basierend auf dem Aktienanteil der Gemeinden an der Innodel SA vorgenommen. Der Aktienanteil der Gemeinden an der Innodel SA ergibt sich wiederum aufgrund der Einwohnerzahlen.

⁸ Dieser Anteil ist nicht in jedem Jahr derselbe, befindet sich aber immer in einer ähnlichen Grössenordnung.

b) Regionale Arbeitszone Thal

In der Region Thal im Kanton Solothurn wurde 2013 die regionale Arbeitszone Thal in Betrieb genommen. In einem Vertrag haben die beiden beteiligten Gemeinden festgehalten, wie die Kosten sowie die generierten Erträge aufgeteilt werden. Um einen geeigneten Standort für die regionale Arbeitszone zu schaffen, wurde die gewerblich nutzbare Fläche in Laupersdorf in Landwirtschaftszone umgezont. Dies ermöglichte es, die gewerblich nutzbare Fläche in Balsthal entsprechend zu vergrössern. Die für die nötigen Umzonungen anfallenden Kosten wurden von jeder Gemeinde selber bezahlt. Übrige planerische Massnahmen sowie die Kosten der Erschliessungsinfrastruktur gehen zulasten der Standortgemeinde Balsthal. Die Grundstücksgewinnsteuern, die Gewinnsteuern der angesiedelten Unternehmen sowie die erhobenen Anschlussgebühren werden flächenanteilmässig auf die beiden Gemeinden verteilt. Es gilt dabei der Steuersatz der Standortgemeinde Balsthal. Die Erschliessungsbeiträge fliessen der Standortgemeinde zu.

3.5 Abgeltungen von Zentrumslasten in Agglomerationen

Eine ausführliche Liste über die Abgeltung von Zentrumslasten in allen Kantonen findet sich im Grundlagenbericht.⁹ Einige Beispiele für solche Lösungen:

- In den Kantonen Bern und Uri werden die Zentrumslasten der Agglomerationszentren periodisch berechnet und teilweise durch eine Pauschale abgegolten. Weitere Elemente des Finanz- und Lastenausgleichs tragen den Zentrumslasten, aber auch den geografisch-topografischen und den soziodemografischen Lasten der Gemeinden Rechnung.
- Auch weitere Kantone wie z.B. Zürich, Solothurn oder St.Gallen berücksichtigen die Zentrumslasten in ihrem Finanz- und Lastenausgleich auf pauschale Weise.
- Im Kanton Genf wird ein Teil der Einkommenssteuern der Arbeitsgemeinde zugewiesen (Steuerteilung). Dadurch wird ein gewisser, wenn auch geringer Ausgleich der Zentrumslasten erreicht.
- Kulturaufgaben von überregionaler Bedeutung werden in einigen Kantonen vom Kanton stark subventioniert oder wurden kantonalisiert (z.B. ZH, BE, LU, SG, GE).

3.6 Umwelt: Verschiedene Beispiele

Im Umweltbereich gibt es verschiedene Beispiele, die im weiteren Sinn mit der Finanzierung von Aufgaben im funktionalen Raum zu tun haben:

- Verschiedene **Beiträge** von Bund und Kantonen tragen dazu bei, dass Aufgaben erfüllt bzw. mit weniger Kosten für die Gemeinden realisiert werden können, die eine Wirkung über die Gemeindegrenzen hinweg haben. Beispielsweise tragen Landschaftsqualitätsbeiträge im Rahmen der landwirtschaftlichen Direktzahlungen dazu bei, die Landschaft auch

⁹ Ecoplan (2018), Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen.

für touristische Zwecke zu erhalten. Auch Beiträge an Projekte im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) tragen dazu bei: Ein Beispiel, um die regionalen Landschaftsqualitäten sichtbar und erlebbar zu machen, ist das NRP-Projekt «Klangwelt Toggenburg», in dem ein Wanderpfad mit jährlich wechselnden Klanginstallationen versehen wurde, um einen abwechslungsreichen Landschaftsspaziergang zu schaffen.¹⁰

- Die **Pärke** von nationaler Bedeutung¹¹ sind ebenfalls gemeindeübergreifende Aufgaben, die einerseits Bundes- und Kantonsfinanzierungen erhalten, andererseits auch im Parkgebiet einen Finanzierungsschlüssel und eine Organisationsform finden müssen.
- Im Bereich **Gewässer** kommt es oft zu gemeindeübergreifenden Projekten und Problemen, die z.T. mit dem Ansatz des integralen Einzugsgebietsmanagements (IEM) angegangen werden. Hier stellt sich z.T. auch die Frage einer zweckmässigen Finanzierung von sektor- oder gemeindeübergreifenden Planungen. In einem Bericht¹² wurden verschiedene Vorschläge erarbeitet, die aber in der Praxis noch nicht oft zum Zuge gekommen sind oder eher auf kantonaler Ebene anzusiedeln sind.¹³

4 Übergeordnete Empfehlungen

In den vorangehenden Kapiteln wurde das Vorgehen zur Planung und Umsetzung eines Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystems in einem funktionalen Raum beschrieben. Das beschriebene Vorgehen sowie die abgegebenen Empfehlungen richten sich dabei primär an die Akteure, welche mit dieser konkreten Aufgabe betraut sind.

Übergeordnet können aber zusätzlich noch weitere Empfehlungen zur Förderung von zweckmässigen Finanzierungs- und Ausgleichssystemen im Rahmen der Zusammenarbeit in funktionalen Räumen abgegeben werden, die sich an weitere Akteure wie z.B. Kantone oder den Bund richten:

- **Wissensvermittlung und Vernetzung:** Die Studie hat gezeigt, dass die Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle anderer Regionen bzw. funktionaler Räume oft nicht bekannt sind und jede Region wieder neue Lösungswege sucht. Hier könnten eine verstärkte Information

¹⁰ Beispiel aus: Ecoplan (2018): Natürliche Ressourcen klug nutzen. Vgl. Steiger (2016), Den Landschaftswandel gestalten sowie KlangWelt Toggenburg: <http://www.klangwelt.ch/de/klangweg> (03.01.2018).

¹¹ Vgl. BAFU (2015), Pärke von nationaler Bedeutung: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/landschaft/fachinformationen/landschaftsqualitaet-erhalten-und-entwickeln/landschaften-von-nationaler-bedeutung/paerke-von-nationaler-bedeutung.html> (14.08.2017);

¹² Ecoplan (2016) Ausgleichsmechanismen bei IEM. Sicherstellung der Umsetzung von Massnahmen aus integralen Einzugsgebietsplanungen: Neue Modelle zur Finanzierung von organisations- und sektorenübergreifenden Massnahmen. Ein Projekt im Rahmen der «Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018». Schlussbericht mit Folgerungen und Lehren für die Schweiz. Bern.
Siehe auch: www.are.admin.ch --> Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018 --> natürliche Ressourcen nachhaltig nutzen und in Wert setzen --> Ausgleichsmechanismen zur Umsetzung von IEM-Massnahmen am Beispiel des Aare- und Gürbetals.

¹³ Vgl. Beispiele im oben zitierten Bericht sowie: Hasler/Spillmann/Walter (2016), Integrales Einzugsgebietsmanagement, in: Aqua & Gas 4/2016.

und ein verstärkter Wissensaustausch nützlich sein. Auf diesem Weg könnten Erfahrungen und Erfolgsfaktoren genutzt und Fehler vermieden werden. Es gilt insbesondere, erfolgreiche Beispiele regionaler Kooperationen bzw. interkommunaler Zusammenarbeit festzuhalten und auf geeignete Weise zu kommunizieren (Weiterführung der Beispielsammlung, Verbreitung des vorliegenden Kurzberichts). Die Wissensvermittlung ist in diesem Bereich, in dem sicherlich noch Ausbaupotenzial besteht, von zentraler Bedeutung. Diese könnte über verschiedenste Kanäle wie z.B. die Kantone, den Gemeindeverband, den Städteverband, den Tourismusverband oder *regiosuisse* erfolgen. Auch der Bund könnte bei der Wissensvermittlung und der Vernetzung unterstützend wirken. Um an neue Beispiele zu gelangen, könnte z.B. auch ein Wettbewerb mit einem Preis («Preis für innovative regionale Ausgleichs- und Zusammenarbeitsmodelle») für gute Systeme ausgeschrieben werden. Auf diesem Weg würden gut etablierte Beispiele gemeldet, was den Aufbau einer Beispielsammlung erleichtert. Bevor neue Beispielsammlungen angegangen werden, sollte aber geprüft werden, inwiefern solche bereits bestehen bzw. ob mit den entsprechenden Trägern zusammengearbeitet werden kann. Überdies gibt es bisher keine Fachstellen- oder Direktorenkonferenz für das Thema Gemeinden. Eine Schaffung einer solchen ist zumindest prüfenswert.

- **Impulse und Anreize setzen:** Finanzielle Impulse (z.B. Koppelung von finanziellen Unterstützungen an eine koordinierte Planung oder gemeinsame Strukturen) können ihren Beitrag zur Weiterentwicklung der interkommunalen Zusammenarbeit leisten, indem sie Prozesse in Gang bringen, die die Bildung von Zusammenarbeitsstrukturen unterstützen und die gemeinsame Aufgabenerfüllung fördern. Dabei ist eine finanzielle Förderung der Zusammenarbeit nur für jene Aufgabenbereiche sinnvoll, bei denen die Zusammenarbeit den beteiligten Akteuren tatsächlich einen Nutzen bringt. Es ist allerdings wichtig, dabei Fehlanreize zu vermeiden: So nimmt z.B. eine vollständige Defizitdeckung durch den Kanton den Anreiz für Kostensenkungen. Möglich ist auch, finanzielle Beiträge nur zu gewähren, wenn eine regionale Zusammenarbeit bzw. Abstimmung etabliert ist. Daneben ist auch die Wirkung von nicht-finanziellen Fördermassnahmen (z.B. fachliche Vernetzung von Entscheidungsträgern, aktive Beratung und Begleitung durch den Kanton) nicht zu unterschätzen. Sinnvoll wäre überdies eine Unterstützung durch den Bund, insbesondere bei der Erarbeitung neuer Modelle in Themenbereichen, in denen noch wenige Beispiele existieren (z.B. gemeinde-/kantonsübergreifende Arbeits- und Industriezonen – im Sinne des Raumplanungsgesetzes und als Massnahme gegen die Zersiedelung).
- **Kantonale Rahmenregelung prüfen:** Grundsätzlich liegt die Regelung der hier betrachteten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in kantonaler und kommunaler Kompetenz. Übergeordnete Bestimmungen oder rechtliche Probleme stehen einer Finanzierungs- oder Ausgleichslösung selten im Wege. Auf der anderen Seite gibt es (abgesehen von Lösungen für Zentrumslasten) auch kaum Rahmenregelung der Kantone zur Förderung regionaler Finanzierungs- und Ausgleichslösungen: Denkbar wären zum Beispiel analog zur interkantonalen Regelung¹⁴ eine Zusammenarbeitspflicht oder Grundregeln für Finanzierungs- und

¹⁴ Vgl. BV Art. 48a (Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht), FiLAG Art. 10 ff sowie die IRV (Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich).

Ausgleichssysteme. Eine Zusammenarbeitspflicht dürfte allerdings u.U. auf wenig Akzeptanz stossen. Viel mehr dürfte die Förderung der Zusammenarbeit über die Setzung von Anreizen erfolgversprechend sein.

Es ist an den Kantonen und den betroffenen Regionen und Gemeinden zu prüfen, ob es eine Rahmenregelung braucht. Bei der Abgeltung von Zentrumslasten ist es aufgrund der unterschiedlichen Interessen von Zentren und Umland und der oft recht hohen Beträge naheliegend, dass der Kanton im Rahmen des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichs Entscheide über allfällige Ausgleichsregelungen trifft. Bei den vielfältigen Finanzierungs- und Ausgleichsproblemen in anderen funktionalen Räumen ist es offen, ob es einen kantonalrechtlichen Rahmen braucht.

Literaturverzeichnis

In diesem Literaturverzeichnis sind zusätzlich zu den im vorliegenden Bericht erwähnten, auch sämtliche Quellen aus dem Grundlagenbericht aufgelistet.

- ARE (2013)
Nutzen-Lastenausgleichssysteme. Bern.
- Avenir suisse (2013)
Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen. Zürich.
- BAFU (2015)
Pärke von nationaler Bedeutung. Bern.
- Beuret Alain (2016)
Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit? Inforaum November 4/2016, Bern.
- Conseil régional du district de Nyon (2015)
Préavis du comité de direction No. 50 – 2015. Nyon.
- Ecoplan (2010)
Lasten der Städte. Wissenschaftliche Grundlagen. Bern.
- Ecoplan (2013)
Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen. Bern.
- Ecoplan (2015)
Mécanismes de compensations des charges de centres. Bern.
- Ecoplan (2015)
Städte und ihre Steuern. Bern.
- Ecoplan (2016)
Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern. Bern.
- Ecoplan (2016)
Ausgleichsmechanismen bei IEM. Sicherstellung der Umsetzung von Massnahmen aus integralen Einzugsgebietsplanungen: Neue Modelle zur Finanzierung von organisations- und sektorenübergreifenden Massnahmen. Bern.
- Ecoplan (2017)
Modèles de contribution financière aux infrastructures sportives et culturelles. Bern.
- Ecoplan (2017)
Zentrumslasten der Städte. Bern.
- Ecoplan (2018)
Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume. Bern.
- Ecoplan (2018)
Natürliche Ressourcen. Themenbericht im Rahmen der Modellvorhaben Nachhaltige Raumentwicklung». Bern.
- Ecoplan, AFS (2010)
Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen. Bern.

- Ecoplan, BHP Raumplan AG, Georg Tobler (2014)
Zentrum Bern und funktionaler Raum. Bern.
- Ecoplan, TAK (2013)
Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik. Bern.
- Gemeinde S-Chanf (2016)
Gründung der Engadin St- Moritz Tourismus AG. Informationsveranstaltung S-Chanf vom 26. Mai 2016. S-Chanf.
- Hasler Stefan, Spillmann Corinne, Walter Felix (2016)
Integrales Einzugsgebietsmanagement. In: Aqua & Gas 4/2016. Bern.
- Hürzeler Christina (2015)
Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen. Zürich.
- Klangwelt Toggenburg (2018)
Klangweg. St. Moritz. <http://www.klangwelt.ch/de/klangweg>. Alt St. Johann.
- Kreis Oberengadin (2010)
Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. St. Moritz.
- Pays-d'Enhaut Région (2015)
Règlement du Fonds d'équipement touristique Pays-d'Enhaut.
- Pays-d'Enhaut Région (2016)
Rapport d'activité 2016.
- regiosuisse (2012)
Regionalmanagement. Praxisblatt. Brig.
- Steiger Urs (2016)
Den Landschaftswandel gestalten. Bern.
- Steiner Reto (2006)
Interkommunale Zusammenarbeit in der Schweiz. Bern.
- Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (2015)
Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung. St Moritz.
- Verband Thurgauer Gemeinden (2017)
Regionale Kulturpools. direkt – Kommunikation unter den Thurgauer Gemeinden. Weinfelden.
- VLP-ASPAN (2012)
Die Planung in funktionalen Räumen. Raum & Umwelt. Bern.

Anhang A: Übersicht über die Praxisbeispiele

Themenbereich	Beispiele	Modelltyp	Seite / Kapitel	
			Grundlagenbericht	Kurzbericht
Kultur	– Kulturpools im Kanton Thurgau	Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen	Kap. 4.3.7 / S. 47	Kap 3.2 / S. 15
Sport und Freizeit	– Sportzentrum Vallée de Joux	Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen	Kap. 4.3.7 / S. 49	Kap 3.2 / S. 15
	– Traglufthalle Schwimmen in Romanshorn	Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen	Kap. 4.3.7 / S. 49	Kap 3.2 / S. 15
Tourismus	– Engadin St. Moritz Tourismus AG	Verbundlösung	Kap. 4.3.2 / S. 33	Kap 3.3 / S. 16
	– Regionaler Tourismusförderungsfonds Pay-d'Enhaut	Verbundlösung	Kap. 4.3.3 / S. 37	Kap 3.3 / S. 16
Raumordnung / übrige Volkswirtschaft	– Regionale Arbeitszone Delsberg	Verbundlösung	Kap. 4.3.4 / S. 39	Kap 3.4 / S. 16
	– Regionale Arbeitszone Thal	Verbundlösung	Kap. 4.3.5 / S. 42	Kap 3.4 / S. 16
	– Zone d'activités microrégionale Haute Sorne	-	Kap. 4.3.7 / S. 50	-
Umwelt / Energie	– Beiträge von Bund / Kantonen	Subventionen	Kap. 4.3.7 / S. 50	Kap 3.6 / S. 17
	– Pärke	Diverse	Kap. 4.3.7 / S. 51	Kap 3.6 / S. 17
	– Gewässer	Diverse	Kap. 4.3.7 / S. 51	Kap 3.6 / S. 17
Verschiedene	– Investitionsfonds Region Nyon (DISREN)	Verbundlösung	Kap. 4.3.6 / S. 43	
	– Diverse Beispiele zur Abgeltung von Zentrumslasten	Diverse	Kap. 3 / S. 17ff.	Kap 3.5 / S. 17
Übrige (Privater und öffentlicher Verkehr, Bildung, öffentliche Sicherheit, soziale Sicherheit, Gesundheit)	– Keine Vertiefungsbeispiele			