



Grundlagenbericht – 20.09.2018

Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen

Im Auftrag der Tripartiten Konferenz (TK)

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Finanzierung und Ausgleich
von Nutzen und Lasten
in funktionalen Räumen:
Erfahrungen und Empfehlungen
Untertitel: Grundlagenbericht
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 |
| | Abstract..... | 4 |
| 1 | Einleitung | 5 |
| 1.1 | Thema und Leitfragen | 5 |
| 1.2 | Vorgehen..... | 6 |
| 2 | Kontext und bestehende Grundlagen | 8 |
| 2.1 | Ausgangslage..... | 8 |
| 2.2 | Die Finanzierungs- und Ausgleichsfragen im grösseren Kontext | 10 |
| 2.3 | Bestehende Grundlagen | 12 |
| 2.4 | Typologie der bekannten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme..... | 14 |
| 3 | Finanzierungs- und Ausgleichssysteme für Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen..... | 17 |
| 3.1 | Allgemeines | 17 |
| 3.2 | Verbreitung..... | 20 |
| 3.3 | Entwicklungen | 25 |
| 3.4 | Beurteilung der aktuellen Situation | 25 |
| 3.5 | Fazit..... | 28 |
| 4 | Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in anderen funktionalen Räumen | 29 |
| 4.1 | Allgemeines | 29 |
| 4.2 | Bedarf nach neuen Lösungen | 30 |
| 4.3 | Praxisbeispiele von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen | 32 |
| 4.3.1 | Auswahl der Beispiele | 32 |
| 4.3.2 | Engadin St. Moritz Tourismus AG..... | 33 |
| 4.3.3 | Regionaler Tourismusförderungsfonds Pays-d'Enhaut | 37 |
| 4.3.4 | Regionale Arbeitszone Delsberg..... | 39 |
| 4.3.5 | Regionale Arbeitszone Thal | 42 |
| 4.3.6 | Investitionsfonds Region Nyon..... | 43 |
| 4.3.7 | Kurzbeispiele..... | 47 |
| 4.4 | Schlussfolgerungen..... | 52 |
| 5 | Empfehlungen zu Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen . | 53 |
| 5.1 | Planung | 53 |
| 5.2 | Ausgestaltung und Wahl des Modells | 54 |
| 5.3 | Umsetzung | 55 |
| 5.4 | Wissenstransfer und Weiterentwicklung der Modelle | 56 |
| 5.5 | Exkurs: Rechtssetzungs- und Regulierungsbedarf?..... | 57 |
| 6 | Fazit | 60 |
| | Literaturverzeichnis | 62 |
| | Anhang A: Übersicht über die Praxisbeispiele | 64 |

Abstract

Wie können Aufgaben finanziert werden, die einen funktionalen Raum wie z. B. eine Agglomeration, eine Region oder ein Tourismusgebiet betreffen, so dass Nutzen und Lasten ausgewogen verteilt werden? Dies ist die Kernfrage der vorliegenden Studie.

Funktionale Räume sind für Finanzierungsfragen eine besondere Herausforderung. Aus staatsrechtlicher Sicht gibt es keine Institution, die automatisch für Aufgaben zuständig ist, die in einem funktionalen Raum anfallen. Gleichzeitig gibt es viele Aufgaben, welche weder von den Gemeinden allein, noch vom Kanton oder vom Bund zweckmässig gelöst werden können.

Zur Klärung dieser Fragestellung legt der Bericht eine systematische **Typologie** verschiedener Ausgleichs- und Finanzierungsmodelle vor, die in urbanen wie in ländlichen funktionalen Räumen angewendet werden kann.

Basierend auf dieser Typologie wurde anschliessend eine Übersicht über die aktuelle Praxis und Verbreitung solcher Modelle erarbeitet. Zu diesem Zweck diente eine Umfrage bei Kantonen, Städten, Gemeindeverbänden, Regionalmanagern, Pärken und Verbänden.

In einem ersten Schritt wurden anhand der Umfrage sowie anhand bestehenden Studien eine Übersicht über die verschiedenen **Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in Agglomerationen** erarbeitet. Dabei zeigte sich, dass in den meisten Kantonen solche Systeme existieren und die Problematik der Zentrumslasten erkannt und angegangen wurde, wobei meist nur der kleinere Teil der Zentrumslasten abgegolten wird.

In einem zweiten Schritt wurden **Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in anderen funktionalen Räumen** (z.B. in ländlichen Gebieten) betrachtet. Zu dieser Thematik existieren aktuell kaum systematisierte Informationen. Aus diesem Grund wurden als innovativ betrachtete Beispiele aufgearbeitet und analysiert. Es zeigte sich eine Reihe von interessanten Beispielen aus der Kultur (z.B. Kulturpools), der Sportanlagen und aus dem Tourismus, aber auch themenübergreifende Lösungen (Finanzierungspool Region Nyon). Häufig werden gemeinsame Organisationen (z.B. Zweckverbände oder Vereine) zur Aufgabenerfüllung gegründet.

Sämtliche aus der Studie gewonnenen Erkenntnisse wurden benutzt, um Empfehlungen zur Zusammenarbeit in funktionalen Räumen zu erarbeiten. Diese wurden zusätzlich in Form eines separaten **Kurzberichts** festgehalten, der als Leitfaden und Orientierungshilfe zur Planung und Umsetzung von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen dient.¹

¹ Vgl. Ecoplan (2018), Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume.

1 Einleitung

1.1 Thema und Leitfragen

Wer finanziert was und wie werden Lasten und Nutzen in einer Region fair verteilt? Dies sind die Kernfragen dieser Studie. Sobald in einem föderalistischen Staat Aufgaben zu lösen sind, die einen funktionalen Raum und damit meist mehrere Gemeinden und/oder mehrere Staatsebenen betreffen, stellt sich diese Frage: Wie sollen diese Aufgaben finanziert und wie die daraus resultierenden Lasten und Nutzen verteilt werden?

Ziel der vorliegenden Studie ist es, eine aktuelle Übersicht über die diesbezüglich verwendeten Modelle in der Schweiz zu erarbeiten. Neben einer Aktualisierung der von EcoPlan und AFS erstellten Übersicht² über Theorie und Praxis von Finanzierung und Ausgleich in Agglomerationen stehen nun in diesem Bericht auch weitere funktionale Räume im Fokus. In diesem Kontext werden auch Ausgleichssysteme für Nutzen und Lasten betrachtet, die nicht durch öffentliche Aufgaben, sondern durch wirtschaftliche Aktivitäten oder durch geografisch-topografische oder soziodemografische Sonderlasten für die eigenen Gemeindegebiete bzw. die eigene Gemeindebevölkerung entstehen.

Diese Aufgabenstellung lässt sich zu drei Punkten verdichten, die die Studie beantworten soll. Zur Konkretisierung wurden diese Punkte mit Leitfragen ergänzt:

- **Aktualisierung des Überblicks und Überprüfung der Anwendung der Finanzierungs- und Lastenausgleichsmodelle in Agglomerationen** aus dem TAK-Bericht von 2010:³
 - Welche Finanzierungsinstrumente werden heute in wichtigen Bereichen wie z. B. Kultur, Sportanlagen usw. angewendet?
 - Welche interkantonalen Ausgleichsmodelle bestehen und welche Abgeltungen für verbleibende Zentrumslasten sind in Kraft?
 - Wie haben sich diese Instrumente bewährt? Wo sind sie – aus welchen Gründen – umstritten? Ist eine Entwicklung feststellbar, z. B. ein häufigerer Einsatz von Abgeltungsmodellen?
- **Ergänzung des Überblicks durch Modelle der Finanzierung interkommunaler Aufgaben sowie des Lasten- und Nutzensausgleichs in anderen funktionalen Räumen**, d. h. insbesondere in ländlichen oder touristischen Gebieten:
 - Welche gemeinsam zu finanzierenden Aufgaben (z. B. touristische Infrastrukturen, Naturgefahrenabwehr, Sozialbereich) sind für funktionale Räume ausserhalb der Agglomerationen häufig bzw. typisch?
 - Welche Finanzierungs- und welche Ausgleichsmodelle kommen in der Praxis vor?

² EcoPlan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.

³ EcoPlan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen.

- Welche innovativen Modelle gibt es, die über bewährte Formen (z. B. Zweckverbände mit Kostenteilern) hinausgehen?
- **Entwicklung von konkreten Handlungsempfehlungen** zuhanden der institutionellen Akteure (Städte und Gemeinden, Regionen bzw. Trägerschaften in funktionalen Räumen, Kantone und allenfalls auch für den Bund sowie für die TK):
 - Welche Modelle eignen sich für welche Situationen (d. h. für welche Aufgaben, für welche regionalen Konstellationen)?
 - Was sind die Vor- und Nachteile verschiedener Modelle?
 - Welche Massnahmen der verschiedenen Akteure könnten den Einsatz zweckmässiger Instrumente fördern?

1.2 Vorgehen

Die Studie wurde in mehreren Arbeitspaketen abgewickelt:

- **Arbeitspaket Überblick mit Umfrage:**
 - Auswertung der Literatur und Erstellen einer Typologie der Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente
 - Umfrage bei Kantonen, Gemeindeverbänden, Regionalmanagern⁴, Städten, Pärken sowie ausgewählten Verbänden. In der Umfrage wurde nach bekannten Finanzierungs- und Ausgleichssystemen, der Akzeptanz sowie Stärken und Schwächen dieser Systeme gefragt. Zusätzlich wurde der Bedarf nach neuen Lösungen in diesem Bereich abgefragt. Abbildung 1-1 gibt eine Übersicht über die Anzahl angeschriebener Organisationen sowie die Rücklaufquote der Umfrage.
 - Basierend auf den Rückmeldungen der Umfrage zu diesen Fragen wurde eine Auswahl der interessantesten bzw. innovativsten Systeme getroffen.

⁴ Mit «Regionalmanager» sind die Geschäftsführer von regionalen Organisationen in der Neuen Regionalpolitik gemeint, die auf einer Liste von *regiosuisse* verfügbar sind. Organisationsform und Finanzierung sind dabei nicht einheitlich geregelt. Kernaufgabe der Regionalmanagements ist es u.a. Entwicklungsstrategien zu entwickeln, Akteure zu vernetzen und zu beraten sowie Unterstützung bei der Durchführung regionaler Projekte zu leisten (für detailliertere Informationen vgl. *regiosuisse* (2012), Regionalmanagement. Praxisblatt)

Abbildung 1-1: Rücklaufquoten der durchgeführten Umfrage

| | Kantone | Städte | Gemeindeverbände | Regionalmanager | Pärke | Verbände | Total |
|----------------------|---------|--------|------------------|-----------------|-------|----------|-------|
| Angeschrieben | 26 | 53 | 26 | 141 | 19 | 3 | 268 |
| Rückmeldung erhalten | 26 | 19 | 10 | 34 | 4 | 2 | 95 |
| Rücklaufquote | 100 % | 36 % | 38 % | 24 % | 21 % | 67 % | 35 % |

Die Umfrage wurde in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil enthielt die Fragen zu den Zentrums- und Sonderlasten, während sich der zweite Teil um Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in funktionalen Räumen drehte. Teil 1 wurde 66 mal ausgefüllt, während für Teil 2 56 Rückmeldungen eingegangen sind.

Es ist davon auszugehen, dass die Umfrage sowohl für Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in Zentren ein repräsentatives Bild abgibt, weil aus allen Kantonsverwaltungen Rückmeldungen eingegangen sind. Zudem haben alle grösseren Städte auf die Umfrage geantwortet.⁵ Mit den Antworten von 34 Regionalmanagements aus allen Landesteilen sowie der Gemeindeverbände konnte auch der ländliche Raum gut abgedeckt werden. Ob hierbei durch die Umfrage ein repräsentatives Bild entstanden ist, ist allerdings schwer zu beurteilen.

- **Arbeitspaket Vertiefung:** Zu den ausgewählten interessanten Beispielen wurden vertiefte Abklärungen getroffen. In jedem Beispiel wurde das Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem sowie auch die institutionelle Lösung betrachtet und beschrieben. Die Beispiele wurden anschliessend anhand von definierten Kriterien bewertet. Anhand der gewonnenen Erkenntnisse konnten Empfehlungen ausgearbeitet werden, die bei der Implementation von regionalen Finanzierungs- und Ausgleichssystemen helfen sollen.
- **Arbeitspaket «Fachworkshop»:** Zur Validierung der Ergebnisse und Diskussion der Empfehlungen wurde ein Workshop mit Fachleuten durchgeführt. Die erarbeiteten Empfehlungen wurden bewertet und ergänzt.
- **Arbeitspaket «Schlussbericht»:** Die Ergebnisse wurden zusätzlich zum vorliegenden Grundlagenbericht in einem Kurzbericht⁶ zusammengefasst, der zugleich einen Leitfaden für die Erarbeitung zweckmässiger Systeme darstellt.

⁵ Von den zehn grössten Schweizer Städten haben alle ausser Genf und Luzern geantwortet. Informationen zu den Finanzierungs- und Abgeltungssystemen in diesen Städten konnten aber über die entsprechenden Kantonsverwaltungen eingeholt werden,

⁶ EcoPlan (2018), Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume.

2 Kontext und bestehende Grundlagen

2.1 Ausgangslage

Funktionale Räume (siehe folgenden Kasten) sind für Finanzierungsfragen eine besondere Herausforderung. Aus staatsrechtlicher Sicht gibt es keine Institution bzw. Hierarchiestufe, die automatisch für Aufgaben zuständig ist, die in einem funktionalen Raum anfallen. Gleichzeitig gibt es in funktionalen Räumen viele Aufgaben, welche weder von den Gemeinden allein, noch vom Kanton oder vom Bund zweckmässig gelöst werden können.

Bei der **Finanzierung** solcher öffentlichen Aufgaben, die nicht nur einer Gemeinde, sondern einem funktionalen Raum Nutzen stiften, stellt sich die Frage nach den geeigneten Finanzierungsformen. Sofern sich die mitprofitierenden Gemeinden nicht angemessen an der Finanzierung beteiligen, entstehen Spillovers wie z. B. Zentrumslasten.

Definitionen

Funktionale Räume

Ein funktionaler Raum ist ein wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch stark verbundener Raum, in dem die gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen und entsprechend der Bedarf nach koordinierten Planungen und Entscheidungen bezüglich einer bestimmten Aufgabe am grössten sind. Es ist ein Raum,

- der meist über die politische Grenze der Gemeinde oder des Kantons hinausgeht,
- dessen räumliche Entwicklung ein gemeinsames Vorgehen mehrerer Gemeinwesen erfordert und
- der sich bestimmt über die Intensität der Wechselwirkungen in einer gesellschaftlichen Frage, die Beziehungen und das Verhalten der Bevölkerung, die Erreichbarkeiten sowie die Aktivitäten, die in diesem Raum stattfinden und deren Vernetzung.⁷

Zentrumslasten sind Leistungen eines Zentrums, von denen **ausserkommunale Nutzer/innen profitieren**, ohne diese voll abzugelten (z. B. Kultur- und Freizeitangebote, öffentlicher Verkehr, Sicherheitsaufgaben), also Leistungen des Zentrums zu Gunsten Auswärtiger. Bei Zentrumslasten handelt es sich um «Spillovers», d. h. grenzüberschreitende Kosten- bzw. Nutzenströme.

Sonderlasten der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben hauptsächlich **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche den Zentren in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere aufgrund der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur (sog. A-Stadt-Effekte).

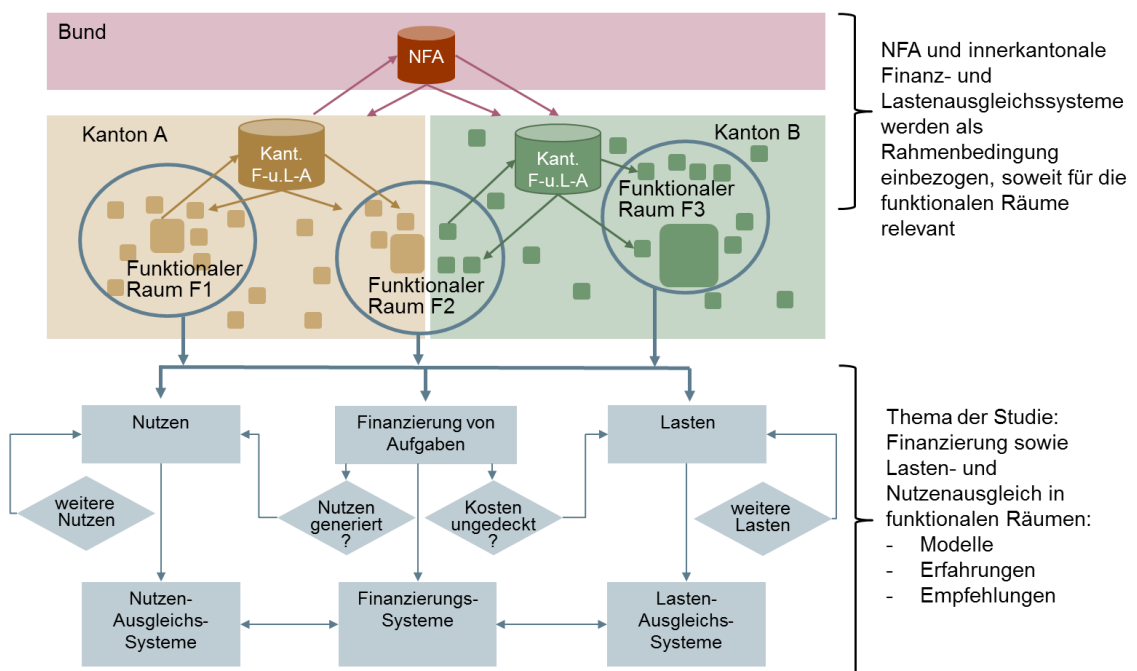
⁷ Eigene Definition, modifiziert aufgrund folgender Quellen: Ecoplan / BHP Raumplan AG / Georg Tobler (2014), Zentrum Bern und funktionaler Raum. VLP-ASPAN, Raum&Umwelt Nr. 6/2012, Die Planung in funktionalen Räumen und insb. der dort zitierte Art. 5 der Bauverordnung des Kantons Glarus sowie Ecoplan/TAK (2013), Tripartite Strategie zur schweizerischen Agglomerationspolitik, S. 13.

Des Weiteren stellt sich die Frage, wie mit **Nutzen und Lasten** umgegangen wird, die aus der Erfüllung dieser Aufgaben entstehen, bzw. ob es eines Ausgleichsystems bedarf. Neben der Finanzierung bzw. der fehlenden Mitfinanzierung einer öffentlichen Aufgabe gibt es – sowohl in Zentren wie auch in den ländlichen Räumen – auch noch weitere Gründe für die Entstehung von Nutzen und Lasten die eines Ausgleichs bedürfen. Namentlich sind dies folgende:

- Wirtschaftliche Aktivitäten (z. B. Einnahmen im Tourismus, die nicht immer dort anfallen, wo z. B. die landschaftlichen «Rohstoffe» für den Tourismus bestehen und gepflegt werden; in einem weiteren Sinn auch durch die unterschiedlichen Steuersubstrate der Gemeinden)
- Geografisch-topografische oder soziodemografische Sonderlasten für die eigenen Gemeindegebiete bzw. die eigene Gemeindebevölkerung (z.B. unterschiedliche Ausgaben für Schutz vor Naturgefahren, unterschiedliche Sozialhilfeausgaben)
- Ökologische Verflechtungen (z.B. im Wassermanagement der Einfluss auf flussabwärts gelegene Regionen, Stichwort Einzugsgebietsmanagements)

Abbildung 2-1 verdeutlicht das Zusammenspiel zwischen funktionalen Räumen, der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und Systemen zum Ausgleich von Nutzen und Lasten.

Abbildung 2-1: Thema der Studie und Kontext



Quelle: Eigene Darstellung

Die Abbildung zeigt ebenfalls, dass wichtige die Rahmenbedingungen bestimmende Elemente wie z. B. der Finanz- und Lastenausgleich auf nationaler Ebene zwischen Bund und Kantonen (NFA) oder Finanzausgleichssysteme auf kantonaler Ebene für das Thema zwar eine wichtige

Rolle spielen, aber für das Ziel dieser Studie nicht von entscheidender Bedeutung sind. Sie werden deshalb nur insoweit miteinbezogen, als sie für funktionale Räume relevant sind.

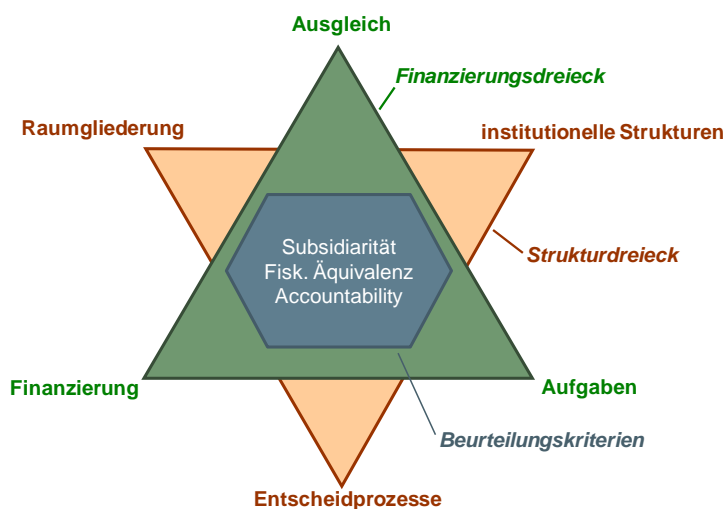
Folglich stehen in dieser Studie nur Finanzierungs- und Ausgleichssysteme im Fokus, die explizit funktionale Räume betreffen. Andere Formen wie z.B. Städte- und Gemeindepartnerschaften stehen in der Studie nicht im Vordergrund, da diese nicht zwingend einen funktionalen Raum betreffen.

Grundsätzlich können neben materiellen auch immaterielle Leistungen (z.B. Landschaftsqualität in Erholungsräumen) Gegenstand von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen sein.⁸ Wie später noch gezeigt wird, wurde aber in unserer Umfrage kein solches Beispiel genannt.

2.2 Die Finanzierungs- und Ausgleichsfragen im grösseren Kontext

Als Denkgerüst für Fragestellungen mit Bezug zu Finanzierungs- und Ausgleichssystemen hat sich der Föderalismus-Stern bewährt (Abbildung 2-2).⁹ Er illustriert, dass nicht nur das Finanzierungs-dreieck wichtig ist (welche Aufgabe werden wie finanziert und mit welchen Ausgleichsmechanismen versehen?), sondern auch das Strukturdreieck (welche Räume, welche Institutionen und welche Entscheidungsprozesse?).

Abbildung 2-2: Föderalismus-Stern mit Beurteilungskriterien



Quelle: Ecoplan / AFS (2010), leicht angepasst.

⁸ Zur Thematik der wirtschaftlichen Nutzung und Inwertsetzung von natürlichen Ressourcen, insbesondere in Regionen, vgl. Ecoplan (2018), Natürliche Ressourcen klug nutzen. Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018.

⁹ Vgl. Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen; Texte zum Teil von dort übernommen.

Zur Beurteilung der Abgeltungssysteme können folgende Kriterien herangezogen werden. Zentral sind dabei insbesondere die im Föderalismus-Stern abgebildeten Beurteilungskriterien Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Accountability.¹⁰ Diese Beurteilungskriterien und Grundsätze wurde zwar auf Basis der Erkenntnisse zu Agglomerationen erarbeitet, lassen sich aber auch für andere funktionale Räume anwenden. Der Grund dafür liegt darin, dass Agglomerationen ebenfalls funktionale Räume darstellen. Sie unterscheiden sich von funktionalen Räumen in ländlichen Gebieten lediglich dadurch, dass andere Aufgaben finanziert und andere Nutzen und Lasten ausgeglichen werden müssen.

- **Fiskalische Äquivalenz:** Nutzen, Verantwortung und Finanzierung sind deckungsgleich gestaltet (wer nutzt, zahlt – wer zahlt, befiehlt): Das Zusammenführen von Nutznießenden, Zuständigkeit und Finanzierungsverantwortung ist für die Steuerbarkeit und die Effizienz des Systems zentral, aber auch für die politische Akzeptanz. Nur bei Einhaltung der finanziellen Äquivalenz ist das wirtschaftliche Verhalten aller Akteure nachhaltig beeinflussbar. Nur wenn die Verantwortung klar zugeordnet ist und die Aufgabenverantwortung mit der Finanzierungsverantwortung zusammenfällt, ist das System steuerbar.
- **Subsidiaritätsprinzip:** Dieses Prinzip besagt, dass eine Aufgabe soweit möglich auf einer unteren Staatsebene zu lösen ist, und obere Staatsebenen nur soweit involviert werden, als dies für die Koordination notwendig ist. Wo (wie in den meisten Fällen) keine vollständige Entflechtung der Aufgaben möglich ist, sind die Aufgaben als Verbundaufgaben anzugehen, wobei die Zuständigkeiten klar zu regeln sind. Dabei ist wichtig, dass die Vorgaben der oberen Staatsebene (z. B. Bund, Kanton) nicht so eng sind, dass die untere Ebene (z. B. Gemeinden) keine Gestaltungsfreiheiten mehr hat. Letztlich ist politisch und sachlich im Einzelfall zu diskutieren, welche Aufgabenteilung optimal ist.
- **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 (wenn auch meist nur pauschal) - zur Verantwortung gezogen werden. Dies funktioniert nur, wenn Verantwortung klar zugewiesen ist, transparente Rechenschaftsverfahren existieren und effektive Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen.

Zusätzlich können für regionale Lösungen folgende Kriterien angewendet werden:¹¹

- **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

¹⁰ EcoPlan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S. 7 f. Texte leicht angepasst übernommen.

¹¹ Basierend auf EcoPlan/AFS (2010) sowie verschiedenen, z.T. unveröffentlichten Arbeiten von EcoPlan.

- 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. Beispielsweise tragen nebst einer Zentrumsgemeinde auch die Umlandgemeinden Lasten, welche durch auswärtige Besucher verursacht werden. In diesem Sinn sollten zwar z.B. die Zentrumslasten abgegolten, aber im Sinne der Reziprozität auch Leistungen der Umlandgemeinden in Abgeltungssystemen berücksichtigt werden.
- **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.

2.3 Bestehende Grundlagen

In der bisher publizierten Literatur zu Finanzierungs- und Ausgleichssystemen wurde primär die Frage der Zentrumslasten der (grösseren) Städte beleuchtet. In einer 2017 publizierten Studie hat EcoPlan die Zentrumslasten von mehreren Schweizer Städten in einem koordinier-

ten Studienprojekt berechnet. In diesem Projekt werden auch die bestehenden Ausgleichsmechanismen für die Zentrumslasten zusammengestellt, und zudem wurde die Methodik zur Ermittlung von Zentrumslasten gefestigt. Für sämtliche Agglomerationen liegen zudem Untersuchungen zu den Sonderlasten vor.¹² Diese Vorarbeiten können für das vorliegende TK-Projekt genutzt werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht, über die relevantesten bekannten Studien zum Thema:

Abbildung 2-3: Übersicht über die bestehende Literatur

| Titel | Autor | Erscheinungsjahr | Bemerkungen |
|---|-----------------------------------|------------------|---|
| Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen | Ecoplan / AFS | 2010 | Übersicht zu Finanzierungs- und Lastenausgleichmodellen aus dem Jahr 2010 |
| Recherchenotizen zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen | avenir suisse | 2013 | Übersicht zu den kantonalen Finanzausgleichssystemen |
| Nutzen-Lastenausgleichssysteme | Bundesamt für Raumentwicklung ARE | 2013 | Beispiele von Ausgleichssystemen aus den Modellvorhaben des ARE |
| Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen | Ecoplan | 2013 | Bewertung der finanziellen Mehrbelastung der Zentren gegenüber ihren Umlandgemeinden |
| Mécanismes de compensations des charges de centres | Ecoplan | 2015 | Enthält Beschreibungen der Abgeltungsmechanismen für Zentrumslasten in elf Kantonen |
| Städte und ihre Steuern | Ecoplan | 2015 | Übersicht zur Aufteilung des städtischen Steuersubstrats auf Bund, Kanton und Stadt. |
| Grundlagen zu den Zentrumslasten der Stadt Bern | Ecoplan | 2016 | Enthält Beschreibungen der in verschiedenen Kantonen verwendeten Ausgleichsmodelle |
| Modèles de contribution financière aux infrastructures sportives et culturelles | Ecoplan | 2017 | Übersicht über verschiedene Abgeltungsmodelle für Infrastrukturen im Bereich Sport und Freizeit |
| Zentrumslasten der Städte | Ecoplan | 2017 | Übersicht über die Zentrumslasten von neun Städten |

Die aus diesen Studien bekannten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme werden aufgenommen und um die Resultate aus der durchgeführten Umfrage ergänzt.

¹² Ecoplan (2013), Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen.

2.4 Typologie der bekannten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme

Welche Formen von Ausgleichs- und Finanzierungssystemen in funktionalen Räumen sind zu unterscheiden? Was die Agglomerationen betrifft, wurden diese Modelle bereits in früheren Studien¹³ aufgezeigt. Die im TAK-Bericht «Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen» erstellte Übersicht über die verschiedenen Finanzierungsmodelle für agglomerationsspezifische Aufgaben wurde anhand neuerer Studien zu den Zentrumslasten aktualisiert und überarbeitet. Sie zeigt alle aus früheren Studien bekannten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme.

Wie Kapitel 4 zeigen wird, kommen viele der in den Agglomerationen verwendeten Systeme auch in anderen funktionalen Räumen zur Anwendung. Die Typologie ist daher so verfasst, dass sie für Finanzierungs- und für Ausgleichssysteme in urbanen wie in ländlichen funktionalen Räumen angewendet werden kann.

Des Weiteren ist zu bemerken, dass es sowohl für Betriebskosten wie auch für Investitionskosten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme geben kann. Die oben gezeigte Typologie ist für beide Kostenarten gültig.

Grundsätzlich stellt sich in jedem Modell die Frage, wie die Höhe des zu entrichtenden Beitrags festgelegt wird. Hierfür gibt es verschiedenste Ansätze, welche oftmals auf mehrere der aufgelisteten Modelle angewendet werden können, beispielsweise:

- Aufteilung nach Nutznießenden, z. B. anhand von Besucherschlüsseln
- Aufteilung nach anderen Kriterien wie z. B. Bevölkerungszahl, Logiernächten, Finanzkraft usw.

Beispiele für die konkrete Ausgestaltung der Finanzierungsmodelle finden sich in Kapitel 4.3 sowie in den in Abbildung 2-3 aufgelisteten Studien.

¹³ Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen; zudem: Dokumentation der Tagung vom 31.03.2011 sowie Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht.

Abbildung 2-4: Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle

| Modell | | Erläuterung |
|-----------|--|---|
| 1 | Direkte Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle | Unter direkten Finanzierungs- und Ausgleichsmodellen werden Systeme verstanden, deren <i>expliziter</i> Zweck es ist, Nutzen oder Lasten aus einer bestimmten Aufgabe oder Tätigkeit auszugleichen bzw. eine solche gemeinsam zu finanzieren. |
| 1a | • Subventionen | Der Bund oder der Kanton kann sich durch die Auszahlung von Subventionen (z. B. nationale Kulturförderbeiträge) an der Finanzierung spezifischer Aufgaben beteiligen. Subventionen kommen als zusätzliche Option zu allen nachfolgenden Modellen in Frage. Subventionen sind häufig auf eine bestimmte Aktivität oder ein spezifisches Projekt ausgerichtet. Häufig werden Subvention für freiwillig erbrachte Leistungen gesprochen. |
| 1a-I | – Subventionen des Bundes | |
| 1a-II | – Subventionen der Kantone | |
| 1b | • Verbundlösungen | Die drei aufgeführten Varianten des Modells sind sehr ähnlich. In allen Varianten wird eine Aufgabe in Zusammenarbeit wahrgenommen (<i>Verbundaufgabe</i>) und nach einem definierten System finanziert. Der Unterschied zwischen den Modellen besteht darin, wer miteinbezogen wird. Solche Lösungen sind häufig auf einen ganzen Aufgabenbereich (z. B. öffentlicher Verkehr oder Kultur) bezogen. |
| 1b-I | – Verbundlösungen Kanton/Gemeinden, insb. «Kostenteiler» | In diesem Modell werden die Aufgaben von Kanton und Gemeinden im Verbund erfüllt (meist strategische Führung Kanton, operative Ausführung Gemeinden) oder den Gemeinden relativ enge Vorgaben zur Aufgabenerfüllung gemacht. Die Kosten oder Nutzen werden nach einem vorgegebenen Schlüssel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Ein häufiges Beispiel sind die Kostenteiler im öffentlichen Verkehr, wo sich oft der Kantone und die Gemeinden an den ungedeckten Kosten beteiligen. |
| 1b-II | – Verbundlösungen zwischen Gemeinden (ohne Kantonsbeteiligung) | In Verbundlösungen zwischen Gemeinden sind die Gemeinden primär für eine Aufgabe zuständig. Sie nehmen die Aufgaben und deren Finanzierung gemeinsam wahr und regeln dementsprechend auch einen allfälligen Nutzen- oder Lastenausgleich eigenständig. Dazu werden oft gemeinsame Strukturen (z. B. Zweckverband) geschaffen, die im besten Fall auch dem funktionalen Raum entsprechen. |
| 1b-III | – Kantonsverbund | Im Kantonsverbund übernehmen mehrere Kantone die Finanzierung einer zentrumsspezifischen Aufgabe (oft gestützt auf die interkantonale Rahmenvereinbarung IRV über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich). |
| 1c | • Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen | Diese Modelle unterscheiden sich von den Verbundlösungen dadurch, dass die Aufgabe hier nicht primär als Verbundaufgabe betrachtet wird, sondern <i>primär als Gemeindeaufgabe</i> , die aber mit potenziell ausgleichsbedürftigen Lasten oder Nutzen verknüpft ist. Die Gemeinden haben dabei i.d.R. auch eine hohe Autonomie. Wie bei den Verbundlösungen kann zwischen Modellen mit und ohne Kantonsbeteiligung unterschieden werden. Es geht also primär um einen finanziellen Ausgleich durch andere Gemeinden oder durch den Kanton. Auch hier sind die Modelle häufig auf einen ganzen Aufgabenbereich und nicht nur auf Projekte bezogen. |
| 1c-I | – Vertikaler Nutzen- oder Lastenausgleich (Kanton/Gemeinden) | Im Gegensatz zu den Verbundlösungen verfügen die Gemeinden im vertikalen Nutzen- oder Lastenausgleich über eine grössere Autonomie und tragen eine entsprechend höhere Finanzierungsverantwortung. Allfällige Beiträge von Seiten des Kantons orientieren sich hier i.d.R. an den effektiven Nutzen- oder Lasten, welche den Gemeinden in Folge der Aufgabenerfüllung entstehen, wobei unterschiedliche Bemessungsgrundlagen möglich sind. Im Gegensatz zu den Subventionen wird dieses Modell meistens für Pflichtaufgaben verwendet. Auch Modelle, in denen nebst dem Kanton (vertikal) auch anderen Gemeinden (horizontal) beitragen, werden unter diesen Typ subsummiert. |

| Modell | Erläuterung |
|--|---|
| 1c-II – Horizontaler Nutzen- oder Lastenausgleich (zwischen Gemeinden) | Im horizontalen Nutzen- oder Lastenausgleich sind ebenfalls die Gemeinden für eine Aufgabe zuständig. Überdurchschnittliche Nutzen- oder Lasten werden aber teilweise über Ausgleichszahlungen durch andere Gemeinden mitfinanziert (aber im Gegensatz zum vertikalen Nutzen- oder Lastenausgleich nicht vom Kanton). Im Gegensatz zu den Subventionen sind die Zahlungen häufig nicht an spezifische Projekte, sondern an Aufgabenbereiche gebunden. |
| 1d • 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 Abgeltung ist also in dem Sinne pauschal, als dass sie nicht zweckgebunden ist. Die Höhe der Abgeltung ist dabei nicht zwingend pauschal. Sie kann vom Kanton und/oder von den Gemeinden finanziert sein. |
| 1e • Freiwillige oder einmalige Gemeindebeiträge | Aufgaben in funktionalen Räumen können auch durch freiwillige (oft einmalige) Zahlungen anderer Gemeinden mitfinanziert werden. |
| 2 Indirekte Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle | Es gibt auch Ansätze, in denen Lasten (oder seltener Nutzen) <i>indirekt</i> abgegolten werden. In diesen Systemen erhalten Gemeinden in eigentlich für andere Zwecke gedachten Finanzierungssystemen einen Vorteil. Hier gibt es ebenfalls verschiedene Ansätze: |
| 2a • Bonus im Ressourcenausgleich | Die Gemeinden können im kantonalen Ressourcenausgleich einen Bonus gutgeschrieben bekommen. Dieses Modell kommt besonders häufig zur Abgeltung von Zentrumslasten zum Einsatz. Oft haben Zentren eine überdurchschnittliche Finanzkraft und zahlen daher in den Ressourcenausgleich ein. Aufgrund einer Bonus-Regelung (z. B. Abzug bei der Finanzkraft) zahlen sie weniger ein, als der ansonsten gültigen Berechnungsformel entsprechen würde. |
| 2b • Berücksichtigung in anderen Ausgleichssystemen | In anderen Ausgleichssystemen können Nutzen oder Lasten indirekt berücksichtigt werden. Es gibt beispielsweise Systeme, in denen Gemeinden aufgrund ihrer Einwohnerzahl Zahlungen erhalten. |
| 2c • 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). Üblich ist zudem die Steuerteilung bei Selbstständigerwerbenden, indem ein Teil ihres Einkommens quasi als Unternehmensgewinn betrachtet und am Arbeitsort besteuert wird (z.B. im Kanton Bern). |
| 3 Abgaben der Nutzniessenden bzw. Verursachenden | Grundsätzlich tragen die Nutzniessenden häufig über Gebühren und Eintrittspreise zur Finanzierung von Leistungen bei. Eine Finanzierungsmöglichkeit, welche zugleich die Spillovers reduziert, ist die Erhöhung dieser Preise. Weiter denkbar sind nach Wohnort differenzierte Eintrittspreise, Kulturabonnemente, «Einheimischentarife» und dergleichen. Solche Abgaben sind in Kombination mit anderen Finanzierungsmodellen möglich. |
| 4 Aufgabenverschiebung | Die Erfüllung einer Aufgabe kann auf eine andere staatliche Ebene verschoben werden. Dies kann z. B. der Bund oder auch ein Kanton sein. Wenn ein Kanton eine regionale Aufgabe vollständig übernimmt, werden dadurch allfällige innerkantonale Ausgleichssysteme (nicht aber der <u>interkantonale</u> Ausgleich) hinfällig. Zu prüfen ist, ob mit einer Kantonalisierung bzw. einer Verschiebung auf Bundesebene eine Aufgabe wirklich im funktional optimalen Raum angegangen wird (Subsidiaritätsprinzip). |
| 4a • Aufgabenübernahme des Bundes | |
| 4b • Kantonalisierung | |
| 5 Reine Gemeindeaufgabe ohne Mitfinanzierung | Diese «Ecklösung» ist der Vollständigkeit halber aufgeführt und stellt keine gemeinsame Finanzierung dar. Die Gemeinden sind eigenständig für eine Aufgabe und ihre Finanzierung zuständig. |

3 Finanzierungs- und Ausgleichssysteme für Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen

3.1 Allgemeines

Die Zentrumslasten wurden in einer Studie von 2017 nach einer einheitlichen Methodik für neun Städte erhoben.¹⁴

Die Lasten der Zentren wurden aufgrund von Statistiken oder fundierten Schätzungen nach städtischen und auswärtigen Nutzerinnen und Nutzern aufgeschlüsselt. Bestehende Kantons- und Gemeindebeiträge wurden abgezogen. Für Standortvorteile und Zentrumsnutzen (vgl. folgenden Kasten) wurden ebenfalls Abzüge vorgenommen. Damit konnten die höchst unterschiedlichen Gegebenheiten der Städte berücksichtigt werden.

Standortvorteile und Zentrumsnutzen

Neben Zentrumslasten existieren auch **Standortvorteile**, die eine Stadt aufgrund ihrer Zentrumsfunktion genießt. Diese müssen bei der Diskussion um die Abgeltung von Zentrumslasten miteinbezogen werden. Beispiele für Standortvorteile sind u.a.:

- Vorteile aufgrund des leichteren Zugangs (insb. kürzere Wege)
- Politische Vorteile aufgrund von Mitbestimmungsmöglichkeiten
- Finanzielle Vorteile in Form von Arbeitsplätzen, Einkommen und Steuereinnahmen in der Standortgemeinde
- Imagevorteile

Diese Vorteile sind aber gleichzeitig zu relativieren:

- Zentrumsinstitutionen zahlen meist keine Steuern (z.B. Theater etc.).
- Ein Teil der zentralen Arbeitsplätze wird durch Personen besetzt, die ausserhalb der Stadt wohnen und daher auch ausserhalb der Stadt Steuern zahlen. Zudem belasten sie als Pendler ihrerseits das Zentrum.
- Der Zugang ist für Umlandgemeinden in vielen Fällen ähnlich gut. Erst für weiter entfernte Landgemeinden verschlechtert sich der Zugang spürbar.
- Auch die Imagevorteile sind nicht auf das Zentrum beschränkt.
- Es gibt auch **Standortnachteile** wie z.B. Verkehrslärm und Luftverschmutzung.

Ferner müssen **Zentrumsnutzen** beachtet werden. Unter Zentrumsnutzen werden reziproke Effekte verstanden («Gegenrechnung»), also Leistungen der Umlandgemeinden zugunsten der Bevölkerung der jeweiligen Stadt.

¹⁴ 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 (gemäss Definition im Abschnitt 2.1) vgl. Ecoplan (2013), Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen.

Die **Nettozentrumslasten** der jeweiligen Stadt, welche nach den obenstehenden Abzügen verbleiben, stellen jenen Teil der Zentrumsleistungen dar, der (zusätzlich zu den bereits bestehenden Beiträgen und Subventionen von Bund, Kantonen und Gemeinden) abgegolten werden müsste.

Auf der interkantonalen Ebene gibt es übrigens für die Berücksichtigung der Standortvorteile eine Grundlage im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz («Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» gemäss FiLAG Art. 10 ff sowie in der hierfür geltenden interkantonalen Rahmenvereinbarung (nach FiLAG Art. 13).¹⁵

Die wichtigsten Ergebnisse der Erhebung der Zentrumslasten werden im Folgenden kurz dargestellt.

Die Abbildung 3-1 zeigt die grossen Unterschiede in den Zentrumslasten. Die Hauptgründe sind Unterschiede in der Grösse und im Zentrumscharakter der Städte, die territoriale Aufteilung («Stadtgrenzen»), die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden und die bestehenden Systeme von Kantonsbeiträgen, Abgeltungen und gemeinsamen Finanzierungsmodellen. Am höchsten sind die Zentrumslasten in Genf als grösster der untersuchten Städte: Hier ist der Zentrumscharakter besonders ausgeprägt und das Angebot auf hohem Niveau, während die Abgeltungen gering sind.

¹⁵ FiLAG: Art. 12 FiLAG: Art. 12 Grundsätze für den Ausgleich: Für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen sind insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005:

Art. 27 Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen

1 Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezügerinnen und -bezüger nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten.

2 Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.

Art. 28 Kriterien für die Abgeltung

1 Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.

2 Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.

3 Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:

- a. eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte;
- b. der gewährte Zugang zum Leistungsangebot;
- c. erhebliche Standortvorteile und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug;
- d. Transparenz des Kostennachweises;
- e. Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

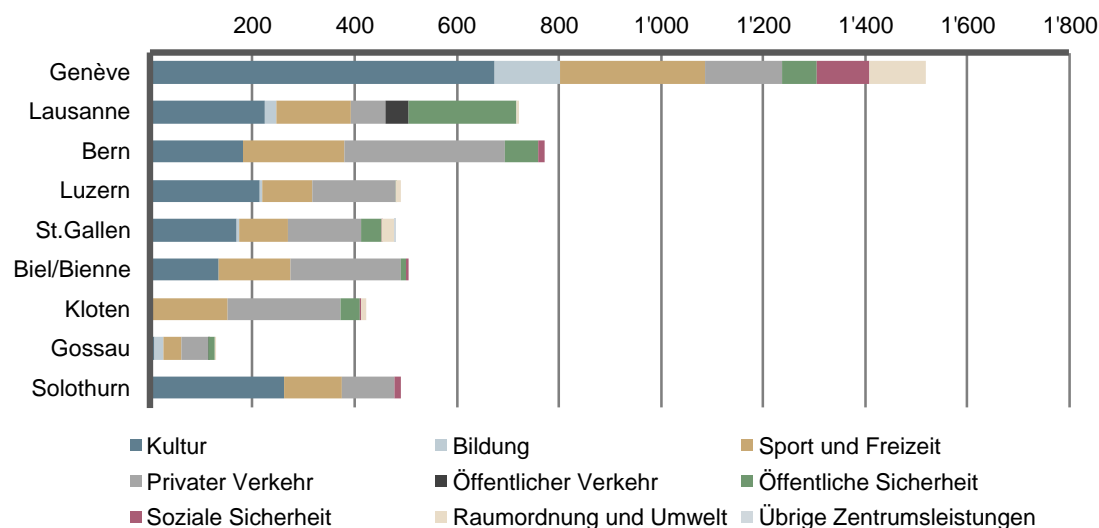
Abbildung 3-1: Gesamtergebnisse Zentrumslasten¹⁶

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

Quelle: Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht, S. 6.

Die betrachteten Städte weisen eine unterschiedliche Palette von zentrumslastenrelevanten Leistungen auf. Die Abbildung 3-2 zeigt, in welchen Bereichen die Zentrumslasten entstehen (hier «brutto», also noch vor Abzug von Standortvorteilen und Zentrumsnutzen). In den meisten Städten sind Kultur, Sport und Freizeit sowie der Privatverkehr (Strassen) die Bereiche, in denen viele Zentrumslasten anfallen, es gibt aber grosse Unterschiede, unter anderem aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden.

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



Quelle: Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht, S. 7.

¹⁶ Im Normalfall für 2015. Ausnahmen: Genf 2013, pauschale Abgeltung für Solothurn erst ab 2016 (Neuer Finanzausgleich SO).

Grössere Städte weisen oft aufgrund ihrer Zentrumsfunktionen eine höhere Nettobelastung pro Kopf auf als die übrigen Gemeinden.¹⁷ Wenn Zentrumslasten nicht abgegolten werden, widerspricht dies dem Verursacherprinzip bzw. dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (vereinfacht: «wer nutzt, zahlt»). Grundsätzlich sind die von den Zentren zugunsten Auswärtiger erbrachten Leistungen also abzugelten. Hinzu kommen für viele Zentren soziodemografische Sonderlasten für ihre eigene Bevölkerung, auch A-Stadt-Problematik genannt.¹⁸

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

3.2 Verbreitung

Anhand der in Abbildung 2-3 aufgeführten Studien sowie der durchgeführten Umfrage zeigt sich, in welchen Kantonen Systeme zur Reduzierung von Zentrumslasten **in Agglomerationen** bestehen. Alle bekannten Systeme zur Abgeltung von Zentrumslasten sind nach Kanton und Sachbereich geordnet und nach Modelltyp kodiert in Abbildung 3-3 ersichtlich. Die Modelle zur Abgeltung von Sonderlasten sind dabei unter dem Typ 2b, «Berücksichtigung in anderen Ausgleichssystemen» enthalten (aus Sicht einer Abgeltung von regionalen Lasten sind es «andere Ausgleichssysteme»; wenn man eine Gesamtbetrachtung von Finanz- und Lastenausgleichssystemen eines Kantons machen würden, wären es genuine Systeme).

Es war anhand der aus der Umfrage gewonnenen Antworten nicht in jedem Fall möglich, eine eindeutige Zuteilung vorzunehmen.¹⁹ Dies kann z. B. passieren, wenn nicht klar ersichtlich ist, welchen Grad an Autonomie eine Gemeinde in der Erfüllung einer vom Kanton mitfinanzierten Aufgabe hat. In diesem Beispiel wäre es daher nicht ganz eindeutig ob das Ausgleichssystem der Kategorie «Kostenteiler Kanton/Gemeinde» oder dem Modell «Vertikaler Lastenausgleich» zugeordnet werden muss. Für weitere relevante Kriterien wie z. B. die Freiwilligkeit ergeben sich ähnliche Probleme. In diesen Fällen wurde anhand der verfügbaren Informationen die plausibelste Zuteilung vorgenommen.

¹⁷ Vgl. Ecoplan (2010), Lasten der Städte, Wissenschaftliche Grundlagen.

¹⁸ Diese besagt, dass die Kernstädte die finanziellen Folgen von einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Arbeitslosen, Armen, Alleinstehenden, Auszubildenden, Ausgesteuerten, Alten und ausländischer Wohnbevölkerung zu tragen haben (je nach kantonaler Aufgabenteilung in unterschiedlichem Ausmass).

¹⁹ Zu beachten ist zudem, dass die Definitionen in der Typologie aufgrund der Aktualisierung und Konsolidierung mit den bestehenden Studien teilweise leicht von früheren Studien abweichen. Dadurch kann es passieren, dass gewisse Ausgleichssysteme einer anderen Kategorie als in früheren Studien zugeteilt werden.

Die in Abbildung 3-3 aufgelisteten Sachbereiche orientieren sich an (entsprechen aber nicht exakt) der Gliederung der Gemeinderechnungen (harmonisiertes Rechnungsmodell). Modelle für die nicht bekannt ist, welcher Sachbereich betroffen ist, wurden in der untenstehenden Tabelle der Kategorie «unbekannt» zugeteilt.

Es kann davon ausgegangen werden, dass für die gemeinsamen Finanzierungsmodelle eine relativ komplette Übersicht gegeben werden kann. Bei den anderen Modellkategorien ist davon auszugehen, dass die Übersicht Lücken aufweist, da die Befragten möglicherweise nicht an diese Modelle gedacht haben. Entsprechend erheben die folgenden Tabellen keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Aufgrund der überarbeiteten Typologie von Abgeltungsmodellen für Zentrums- und Sonderlasten kann es in einigen Fällen passieren, dass die Modellbezeichnungen von denjenigen in den früheren Studien abweichen.

Abbildung 3-3: Übersicht über die derzeit verwendeten Abgeltungsmodelle für Zentrumslasten in Agglomerationen, geordnet nach Kanton und Aufgabenbereich

| Aufgabenbereich | ZH | BE | LU | UR | SZ | OW | NW | GL | ZG | FR | SO | BS | BL |
|------------------------|---|---|------------------------|--------|----|----|----|-------|--------|---------------------------|----|--------|------------|
| Privater Verkehr | 1d | 1d | | | | | | | | 2b | | | |
| Öffentlicher Verkehr | 1c-I, 1d | 1b-I, 1d | | | | | | | | 2b | | | |
| Kultur | 1a-II, 1b-I, 1b-III, 1d, 2b, 4a, 4b | 1a-I, 1a-II, 1b-I, 1c-I, 1d, 1e, 4b | 1b-I, 1b-II, 1b-III | 1b-III | | | | 1a-II | 1b-III | 1a-II, 1b-I, 1b-II | 1d | 1b-III | 1b-III |
| Bildung | | | 2b | 2b | | | | | | 2b | | 1b-III | 1b-III, 2b |
| Sport und Freizeit | 1d, 3 | 1d, 1e | 3 | | | | | 1a-II | | | 1d | | |
| Öffentliche Sicherheit | 1d, 2b | 1d | | | | | | 4b | | 2b | | 1b-III | 1b-III |
| Raumordnung | | | 2b | | | | | | | | | | |
| Umwelt/Energie | | | | | | | | | | | | 1b-III | 1b-III |
| Soziale Sicherheit | 1d, 2b | 1b-I, 1c-II, 1d | 2b | 2b | 2b | | | 4b | | 1a-II, 1b-I, 1b-II, 2b | 2b | | 2b |
| Gesundheit | | | | | | | | | | | | 1b-III | 1b-III |
| Tourismus | | 1d | | | | | | | | | | | |
| übrige Volkswirtschaft | | | | | | | | | | | | 1b-III | 1b-III |
| nicht definiert | | 2a, 2b | 2a, 2b | 1c-II | | | | | | | 1d | 1d | |
| unbekannt | | | 4b | | | | | | | | | | |

Quelle: Umfrageergebnisse, ergänzt durch eigene Recherchen.

Abbildung 3-3 fortgesetzt

| Aufgabenbereich | SH | AR | AI | SG | GR | AG | TG | TI | VD | VS | NE | GE | JU |
|------------------------|----------|--------|--------|-------------------|----|--------|--------|------|-----------|----|-------|----------------|----|
| Privater Verkehr | | | | | | | | | 1c-II | | | | |
| Öffentlicher Verkehr | | | | 1b-II | | 4b | | 1b-I | 1c-II, 2b | | | 4b | |
| Kultur | | 1b-III | 1b-III | 1b-III, 2b, 4b | | 1b-III | 1b-III | | | | 1c-II | 1a-I, 1c-II | 1d |
| Bildung | 2b | 2b | | | | 1c-II | | | | | | | |
| Sport und Freizeit | | | | | | 1e | | | | | 1c-II | 1a-I, 1c-II, 3 | 1d |
| Öffentliche Sicherheit | 2b | | | | | | | | 1c-II, 2b | | | | |
| Raumordnung | | | | | | | | | | | | | |
| Umwelt/Energie | | | | | | | | | 1c-II | | | 4b | |
| Soziale Sicherheit | 2b | 2b | | 2b | 2b | 2b | 2b | | 2b | | | 1c-II | |
| Gesundheit | | | | | | 4b | | | | | | | |
| Tourismus | | | | | | | | | | | | | |
| übrige Volkswirtschaft | | | | | | | | | | | | | |
| nicht definiert | 1c-I, 1d | | 4b | 1d | | | 2a | | 1d, 2a | | 2b | 1d, 2b, 2c | |
| unbekannt | | | | | | | | | | | | | 1d |

Quelle: Umfrageergebnisse, ergänzt durch eigene Recherchen.

Abbildung 3-4: Übersicht über die genannten Anwendungen verschiedener Abgeltungsmodelle für Zentrumslasten in Agglomerationen²⁰

| Nr. | Modell | ZH | BE | LU | UR | SZ | OW | NW | GL | ZG | FR | SO | BS | BL | SH | AR | AI | SG | GR | AG | TG | TI | VD | VS | NE | GE | JU |
|-----------|--|----|----|----|----------------|----|----|----|----|----------------|----|----|----|----------------|----|----------------|----------------|----|----|----------------|----------------|----|----|----|----|----|----|
| 1a – I * | Subventionen des Bundes | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x |
| 1a – II * | Subventionen der Kantone | x | x | x | | | | | x | | x | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1b – I | Kostenteiler bzw. Verbundfinanzierung Kanton / Gemeinden | x | x | x | | | | | | | x | | | | | | | | | | | x | | | | | |
| 1b – II | Gemeindeverbundfinanzierung (ohne Kantonsbeteiligung) | | | x | | | | | | | x | | | | | | | x | | | | | | | | | |
| 1b – III | Kantonsverbund | x | | x | x ² | | | | | x ² | | | x | x ² | | x ² | x ² | x | | x ² | x ² | | | | | | |
| 1c – I | Vertikaler Lastenausgleich (Kanton/Gemeinden) | x | x | | | | | | | | | | | | x | | | | | | | | | | | | |
| 1c – II | Horizontaler Lastenausgleich (zwischen Gemeinden) | | x | | x | | | | | | | | | | | | | | x | | | x | | x | x | | |
| 1d | Pauschale Abgeltung von Zentrumslasten | x | x | | | | | | | | | x | x | | x | | | x | | | | | x | | | x | x |
| 1e * | Freiwillige oder einmalige Gemeindebeiträge | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | | | | | | |
| 2a | Bonus im Ressourcenausgleich | | x | x | | | | | | | | | | | | | | | | | x | | x | | | | |
| 2b* | Berücksichtigung in anderen Ausgleichssystemen | x | x | x | x | x | | | | | x | x | | x | x | x | | | x | x | x | | x | | x | x | |
| 2c | Steuerteilung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | |
| 3 * | Abgaben der Nutzniessenden | x | | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | x | |
| 4a * | Aufgabenübernahme des Bundes | x | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4b * | Kantonalisierung | x | x | x | | | | | x | | | | | | | | x | x | | x | | | | | | x | |

Quelle: Umfrageergebnisse, ergänzt durch eigene Recherchen.

* Bei den Modellen, die mit * gekennzeichnet sind, ist davon auszugehen, dass die Angaben nicht vollständig sind, weil die Befragten möglicherweise nicht an diese Instrumente gedacht hatten. Generell kann die Tabelle keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Wie erwähnt wurden zusätzlich zu den Angaben der Kantone weitere Quellen verwendet.

²⁰ «x²» steht für Systeme, in denen der jeweilige Kanton nur Zahler ist.

In den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Zug und Wallis sind keine Systeme zur Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten bekannt. In verschiedenen weiteren Kantonen kommen zudem nur indirekte Abgeltungsmethoden zum Einsatz, die nicht in jedem Fall explizit auf die Abgeltung von Zentrumslasten ausgerichtet sind. Es ist allerdings festzuhalten, dass wir uns auf die Antworten der Kantone und weitere ergänzende Quellen stützen, aber dennoch nicht völlig ausschliessen können, dass es in einigen Kantonen Mechanismen zur Reduktion von Zentrums- und Sonderlasten gibt, von denen wir keine Kenntnis haben.

Betrachtet man die zur Anwendung kommenden Systeme, zeigen sich grosse Unterschiede zwischen den verschiedenen Kantonen. In gewissen Fällen werden zentrumsspezifische Lasten in innerkantonalen Finanzausgleichssystemen berücksichtigt (z. B. Waadt). In diesen Fällen sind es also nicht nur die ein Zentrum unmittelbar umgebenden Gemeinden, die zur Abgeltung der Zentrumslasten beitragen, sondern alle Gemeinden eines Kantons. Es zeigt sich auch, dass in vielen Kantonen pauschale Abgeltungen bezahlt werden. In den meisten Kantonen werden zudem mehrere Modelle zur Abgeltung von Zentrumslasten eingesetzt.

Betrachtet man die Sachbereiche, in denen die Zentrumslasten abgegolten werden, zeigt sich, dass hier insbesondere die Bereiche Kultur, Sport und Freizeit und Soziale Sicherheit im Fokus stehen.

Weitergehende Informationen zu den in den obenstehenden Tabellen genannten Systemen zur Abgeltung von Zentrumslasten sind auf Anfrage bei den Autoren verfügbar.

3.3 Entwicklungen

Die Resultate der Umfrage zeigen Folgendes:

- In keinem Kanton ist ein Abbau der Systeme zur Abgeltung von Zentrums- oder Sonderlasten geplant.
- In acht Kantonen ist eine Reform vorgesehen oder steht zumindest zur Diskussion, bei der noch nicht klar ist, ob es einen Ausbau, Abbau oder keine Änderung an der Höhe der Abgeltungen geben wird.
- Ein Ausbau der Abgeltungssysteme steht im Kanton Zürich zur Diskussion. Dieser ist aber noch nicht beschlossen, sondern wird erst geprüft bzw. diskutiert.
- Auffällig ist insbesondere, dass in allen Kantonen, die heute keine solchen Systeme kennen (OW, NW, ZG, VS), es auch nicht zur Debatte steht, solche einzuführen.

3.4 Beurteilung der aktuellen Situation

In der Umfrage wurde zudem nach einer Beurteilung der aktuellen Situation gefragt, konkret nach der Akzeptanz sowie nach der Zweckmässigkeit der momentanen Situation. Die folgenden zwei Abbildungen illustrieren die erhaltenen Antworten. Aufgeführt sind nur Antworten von

Organisationen, die den Fragbogen ausgefüllt haben. Wenn keine Angaben zu einer spezifischen Frage gemacht haben, wird die Rückmeldung in Kategorie «k.A.».

Abbildung 3-5: Akzeptanz der Abgeltungsmodelle für Zentrums- und Sonderlasten²¹

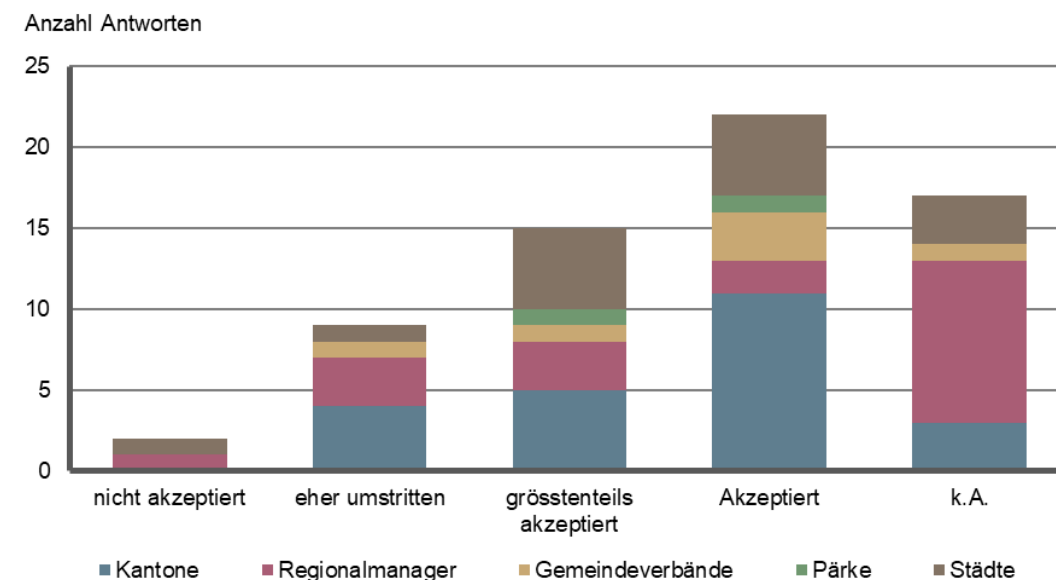
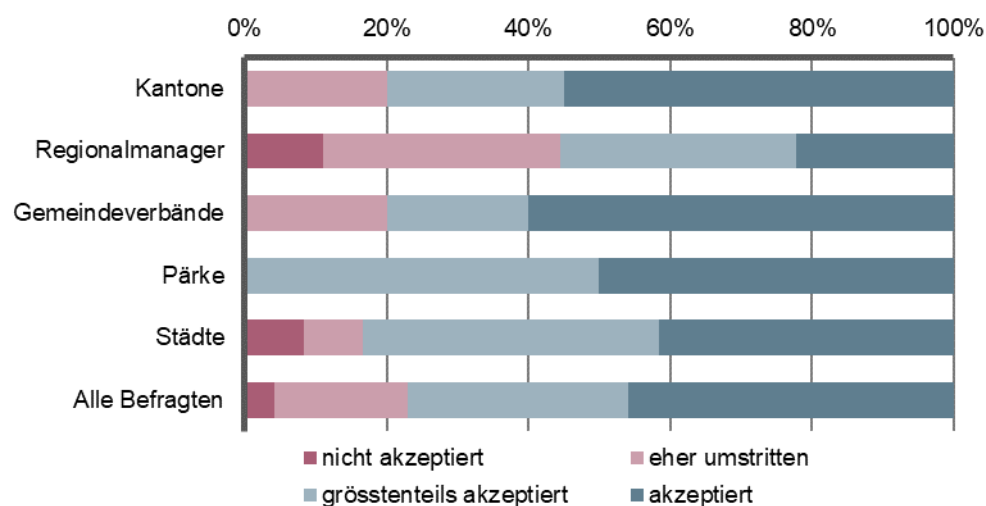
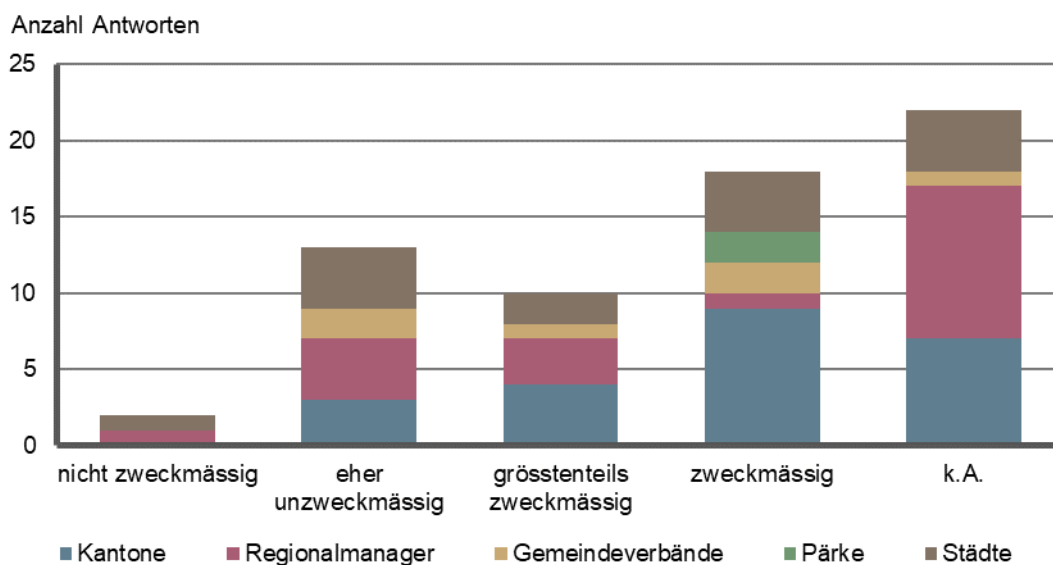


Abbildung 3-6: Akzeptanz der Abgeltungsmodelle für Zentrums- und Sonderlasten pro Befragtenkategorie (exkl. Antworten ohne Angaben)²¹



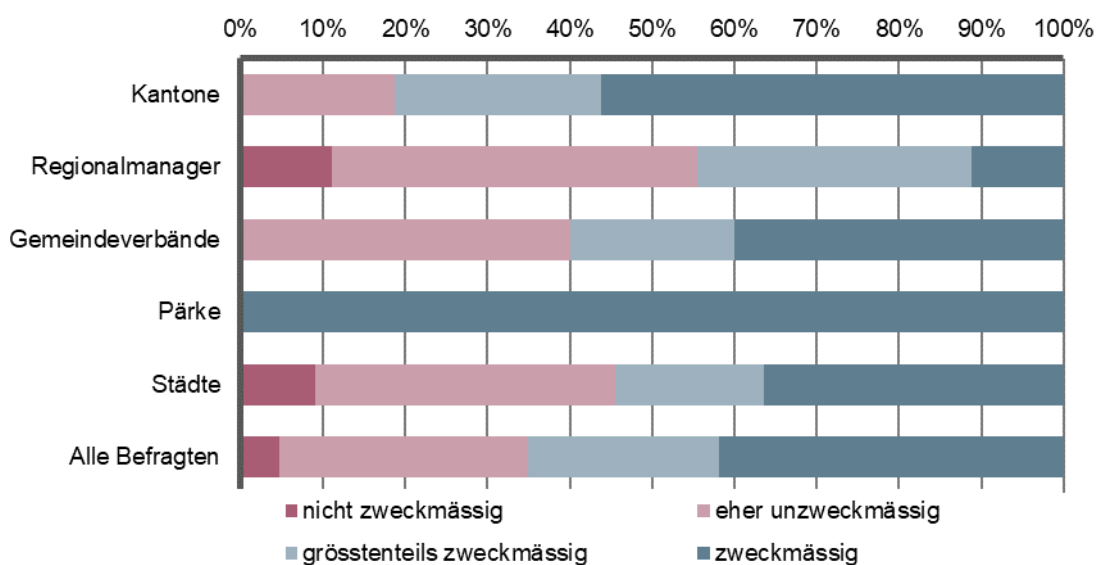
²¹ Eine Übersicht zur Anzahl Antworten pro Kategorie findet sich in Abbildung 1-1. Zu beachten ist insbesondere die tiefe Anzahl Antworten in den Kategorien «Pärke» sowie «Fachverbände».

Abbildung 3-7: Übersicht über die Zweckmässigkeit der Abgeltungsmodelle für Zentrums- und Sonderlasten²¹



Quelle: Umfrageergebnisse

Abbildung 3-8: Anteilsmässige Beurteilung der Zweckmässigkeit der Abgeltungsmodelle für Zentrums- und Sonderlasten pro Befragtenkategorie (exkl. Antworten ohne Angaben)²¹



Quelle: Umfrageergebnisse

Auffällig ist in Abbildung 3-5 und Abbildung 3-7 der hohe Anteil der Befragten, die sich nicht zu diesen Fragen äussern konnten oder wollten. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass alle Antworten aus Kantonen, die keine Ausgleichssysteme einsetzen und folglich diese Frage nicht beantwortet haben, ebenfalls in dieser Kategorie aufgeführt sind.

Generell zeigt sich, dass die **Akzeptanz** der aktuell vorhandenen Systeme als relativ gross eingestuft wird.²² Es zeigt sich auch eine ziemlich gleichmässige Verteilung bei den verschiedenen Akteuren, wobei die Regionalmanager die Akzeptanz als vergleichsweise geringer einstufen.

Bei der Frage nach der **Zweckmässigkeit** der Abgeltungssysteme kommen Meinungsunterschiede deutlicher zum Tragen. Es gibt einige Akteure, die sich eine Kritik an den aktuellen Systemen äussern. Das Gesamtbild zeigt aber auch hier, dass die Abgeltungsmodelle für Zentrumslasten von vielen als tauglich befunden werden. Am meisten Kritik kommt einerseits von den Städten (aufgrund der nicht voll abgegoltenen Lasten²³), andererseits von den Regionalmanagern (welche aus der Perspektive des ländlichen Raums u. a. bemängeln, dass die Lasten der Zentren im Vergleich zu geographischen Lasten zu stark berücksichtigt werden).

3.5 Fazit

Die bestehenden Studien zeigen, dass die Zentrumslasten in den grösseren Zentren erheblich sind. Es sind in den vielen Kantonen bereits zahlreiche Instrumente zur Abgeltung der Zentrumslasten in Kraft. Mit diesen Instrumenten werden die Zentrumslasten in unterschiedlichem Mass abgegolten. Die Instrumente 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.

Es stellt sich die Frage, ob für die Instrumente zur Abgeltung von Zentrumslasten eine allgemeine Empfehlung formuliert werden kann. Allgemein müsste diese lauten, dass es kein einzelnes Instrument gibt, das für eine zweckmässige Abgeltung in jedem Kontext geeignet ist. Vielmehr müssen die Zentrumslasten und der Abgeltungsbedarf zunächst im jeweiligen Kontext der Städte, Agglomerationen und Kantone beurteilt werden. Dazu sind die Steuersysteme, die Aufgabenteilungen zwischen Kanton und Gemeinden und die innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme einzubeziehen. Welche Kombination von Ausgleichsinstrumenten im konkreten Fall am besten geeignet ist, muss ebenfalls je nach Situation beurteilt werden – ein allgemeines Patentrezept gibt es nicht. Es kann aber festgehalten werden, dass die in früheren Studien gemachten Empfehlungen zur Ausgestaltung sowie die Kriterien zur Bewertung von Abgeltungssystem für Zentrums- und Sonderlasten grundsätzlich noch gültig sind.

²² Die Frage lautete: «Wie schätzen Sie die Akzeptanz des heutigen Systems ein?»; es wurde also nicht nach der persönlichen Beurteilung gefragt, sondern nach einer Einschätzung der Akzeptanz ganz generell, also bei allen relevanten Akteuren. Die Antworten zeigen allerdings, dass dies nicht von allen Befragten so interpretiert wurde.

²³ Vgl. Ecoplan (2017), Zentrumslasten der Städte. Synthesebericht.

4 Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in anderen funktionalen Räumen

4.1 Allgemeines

Wie bereits erwähnt, sollen in dieser Studie nicht nur die Abgeltungssysteme für Zentrums- und Sonderlasten betrachtet werden, sondern auch Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen in ländlichen Regionen bzw. anderen funktionalen Räumen als Agglomerationen. Auch dort existiert prinzipiell dieselbe Problematik. Es stellt sich die Frage, wie Kosten und Nutzen von regionalen, gemeindeübergreifenden Aufgaben oder Projekten verteilt werden sollen. Im Gegensatz zu den Agglomerationen, liegen zu anderen funktionalen Räumen aktuell kaum Studien vor. Um zu klären, welche Modelle zur Lösung dieser Problematik verwendet werden können und welche sich bewährt haben, wurde in der durchgeführten Umfrage nach konkreten Beispielen gefragt.

Dabei zeigte sich, dass grundsätzlich dieselben Modelltypen die zur Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten eingesetzt werden, verwendet werden (vgl. Kapitel 2.4). Auch Lastenausgleichssysteme kommen häufig zum Zug. Einzig pauschale Zahlungen zum Ausgleich von Nutzen oder Lasten und indirekte Finanzierungsmodelle werden in funktionalen Räumen ausserhalb der Agglomerationen nicht oder nur sehr selten eingesetzt.

Ziel des vorliegenden Berichtes ist es auch, Empfehlungen zur Ausgestaltung regionaler Lösungen abzugeben. Diese Empfehlungen werden anhand des bereits vorhandenen Wissens aus früheren Studien sowie anhand der in der Umfrage genannten Beispiele von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen erarbeitet. Aus den in der Umfrage genannten Beispielen wurde eine Auswahl an zu vertiefenden Beispielen getroffen. Dabei wurde bewertet, wie innovativ ein System ist. Zusätzlich wurden die aus der Umfrage erhaltenen Informationen zum Bedarf nach regionalen Lösungen berücksichtigt.

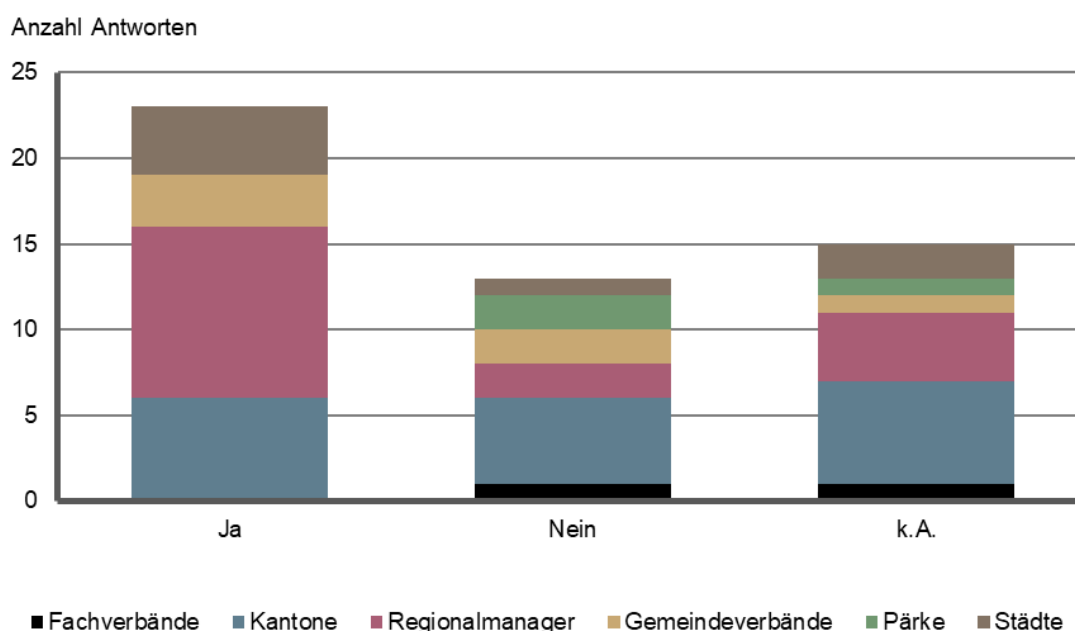
Die in Kapitel 4.3 ausgeführten Beispiele sind wie erwähnt Systeme, die als besonders innovativ oder spannend bewertet wurden. Daneben gibt es viele weitere Beispiele von gemeinsamen Finanzierungs- und Ausgleichsmodellen in funktionalen Räumen, welche «klassische» Finanzierungsmodelle wie z.B. Zweckverbände anwenden. Besonders verbreitet sind Finanzierungssysteme, in denen die Kosten anhand der Einwohnerzahl der beteiligten Gemeinden verteilt werden. Solche Systeme sind insbesondere aufgrund ihrer Einfachheit relativ weit verbreitet. Diese «klassischen» Formen von Ausgleichs- und Finanzierungssystemen stehen in diesem Kapitel allerdings nicht im Fokus. Vielmehr geht es darum, bis anhin wenig beachtete, innovative Systeme zu betrachten und zu bewerten. Es interessieren dabei ausschliesslich regionale Systeme; gesamtkantonale Finanz- und Lastenausgleichssysteme werden daher in diesem Kapitel nicht betrachtet.

Wie erwähnt können neben materiellen auch immaterielle Leistungen (z.B. Landschaftsqualität in Erholungsräumen) Gegenstand von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen sein.²⁴ In unserer Umfrage wurde aber kein solches Beispiel genannt.

4.2 Bedarf nach neuen Lösungen

In den Antworten aus der durchgeführten Umfrage wurde immer wieder betont, dass die regionale Zusammenarbeit in vielen Kantonen noch in den Kinderschuhen steckt. Zudem wurden die Teilnehmenden dazu befragt, inwiefern es in funktionalen Räumen neue Lösungen zur Finanzierung von Aufgaben und zum Ausgleich von Nutzen und Lasten braucht. Abbildung 4-1 zeigt die Antworten auf diese Frage.

Abbildung 4-1: Verteilung der Antworten auf die Frage nach dem Bedarf für neue Lösungen²⁵

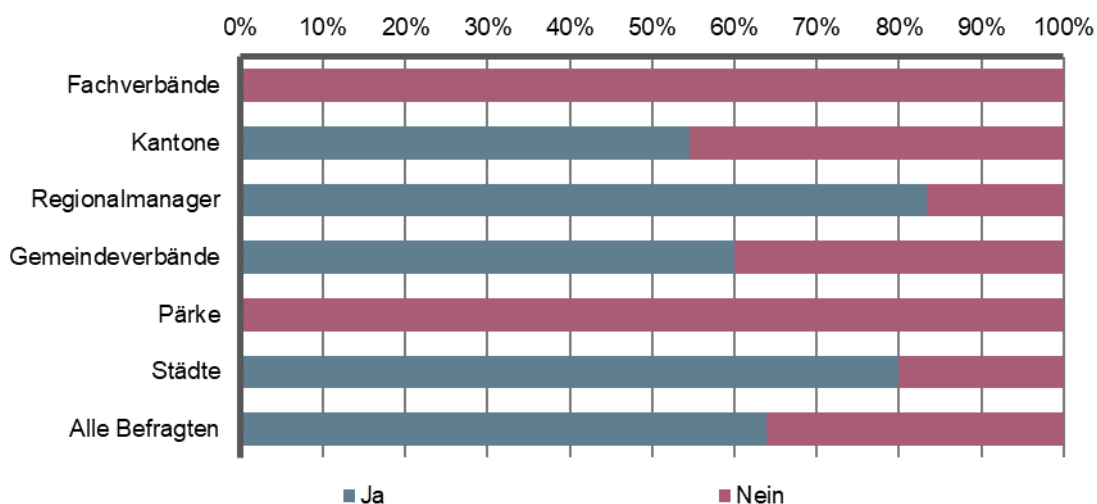


Quelle: Umfrageergebnisse

²⁴ Zur Thematik der wirtschaftlichen Nutzung und Inwertsetzung von natürlichen Ressourcen, insbesondere in Regionen, vgl. Ecoplan (2018), Natürliche Ressourcen klug nutzen. Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018.

²⁵ Das Total der Anzahl Antworten deckt sich nicht mit den in Abbildung 1-1 gemachten Angaben, da nur die Antworten derjenigen Organisationen berücksichtigt wurden, die sich zu Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in anderen funktionalen Räumen als den Agglomerationen geäußert haben.

Abbildung 4-2: Anteilsmässige Verteilung der Antworten auf die Frage nach dem Bedarf für neue Lösungen pro Befragtenkategorie (exkl. Antworten ohne Angaben)

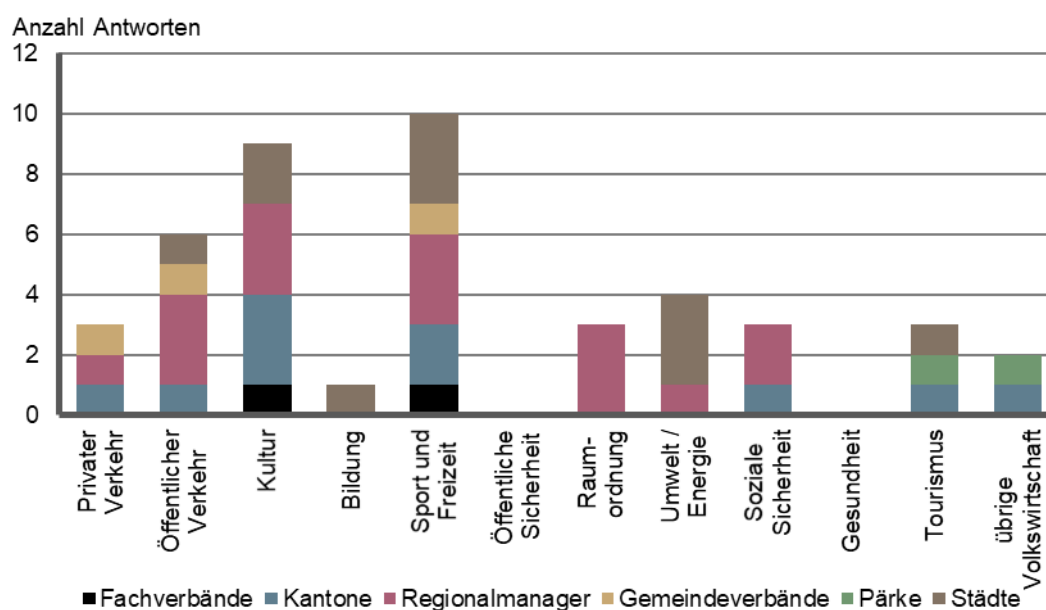


Quelle: Umfrageergebnisse

Bei der Interpretation der obenstehenden Abbildungen gilt es die Anzahl eingegangener Rückmeldungen pro Kategorie zu berücksichtigen (vgl. Abbildung 1-1).

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 4-3: Bedarf nach neuen Lösungen nach Sektor



Quelle: Umfrageergebnisse

Die einzigen Bereiche, die in der Umfrage nie genannt wurden, sind die öffentliche Sicherheit und – etwas überraschend – das Gesundheitswesen.

4.3 Praxisbeispiele von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen

4.3.1 Auswahl der Beispiele²⁶

Insgesamt wurden acht Beispiele von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen ausgewählt, welche nachfolgend vorgestellt werden. Die meisten davon sind Beispiele, welche in der Umfrage genannt wurden. Dabei wird der Schwerpunkt auf die Systeme in den Bereichen «**Tourismus**» und «**Arbeitszonen**» gelegt. Aus diesen zwei Themengebieten werden jeweils zwei Beispiele detailliert beschrieben.²⁷ Der Grund für diese Auswahl dieser beiden Bereiche ist deren hohe Relevanz für die ländlichen Räume. Zusätzlich wird auch ein generelles, nicht-sektorspezifisches System präsentiert (vgl. Kapitel 4.3.6). Da sich in der Umfrage zeigte, dass in den Bereichen «Kultur» sowie «Sport und Freizeit» offenbar ein grosser Bedarf nach neuen Lösungen besteht, werden einige Kurzbeispiele aus diesen Bereichen beschrieben (vgl. Kapitel 4.3.7).

Eine Übersicht über alle beschriebenen Beispiele findet sich in Anhang A.

Für zukünftige Recherchen könnten des Weiteren die geplanten Arbeitszonen in der Region Gäu sowie in Wil (SG) geprüft werden. An beiden Orten sind Lasten- und Nutzensausgleichssysteme geplant:

- In der RAZ Gäu werden für die konkrete Ausgestaltung des Ausgleichssystems unter anderem die Kriterien Bevölkerungszahl, eingeworfener Landanteil, Kapitalanteil an einer eingesetzten AG oder Immissionen geprüft. Allenfalls könnten diese Faktoren auch gewichtet werden.
- In der im Rahmen des ESP Wil-West geplanten Arbeitszone soll ebenfalls ein Ausgleichssystem realisiert werden. Zu diesem liegen aber derzeit noch keine Informationen vor.

²⁶ Um ein möglichst gutes Bild über die existierenden Systeme in ländlichen Räumen zu erhalten, wurden nebst der Umfrage noch ergänzende Anfragen an folgende Organisationen bzw. Institutionen versendet: Dienststelle für Wirtschaftsentwicklung Kanton VS, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO Ressort Tourismus, Amt für Wirtschaft und Tourismus Graubünden, Volkswirtschaftsdirektion Kanton Bern, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Umwelt BAFU.

Mit folgenden Stellen wurden zudem Gespräche zu potenziell interessanten Beispielen geführt, die anschliessend aber nicht vertieft wurden: Zofingen Regio, Regio Wil, Amt für Raumentwicklung Kanton Schwyz, Region Prättigau / Davos, Gemeindepräsidentenkonferenz Gäu.

²⁷ Es wurden verschiedene weitere Beispiele von Arbeitszonen für diese Studie in Betracht gezogen. Da die meisten davon sich aber noch in der Planungsphase befinden oder andere Lösungen als ein Ausgleichssystem gefunden haben, fand keine Vertiefung statt.

4.3.2 Engadin St. Moritz Tourismus AG²⁸

a) Ausgangslage

Im Jahr 2006 haben die Oberengadiner Kreisgemeinden in einer Volksabstimmung entschieden, die Vermarktung der Destination Engadin St. Moritz einer einzigen Organisation, der «Tourismusorganisation Engadin St. Moritz», zu übergeben. Sie vermarktete das Gebiet der 13 Gemeinden Maloja, Sils, Silvaplana, St. Moritz, Celerina, Pontresina, Samedan, Bever, La Punt Chamues-ch, Madulain, Zuoz, S-Chanf und Zernez.²⁹ Seit dem 01.01.2018 hat die «Engadin St. Moritz Tourismus AG» die Aufgaben der «Tourismusorganisation Engadin St. Moritz» übernommen.

Die gemeinsame Finanzierung der Vermarktung einer Tourismusdestination durch die beteiligten Gemeinden dient dazu, Spillover-Effekte zu verhindern. Würde beispielsweise eine einzelne Gemeinde eine gross angelegte Marketingkampagne durchführen, würden die umliegenden Gemeinden vermutlich ebenfalls davon profitieren, da dadurch die Bekanntheit der gesamten Region bzw. Destination gesteigert wird. Trotz des generierten Nutzens für die umliegenden Gemeinden müssten diese aber nicht dafür bezahlen. Ein gemeinsames Finanzierungsmodell führt daher zu einer gerechteren Aufteilung der Kosten unter allen Nutzniessern. Zudem können durch die Zusammenarbeit der Gemeinden die finanziellen und personellen Mittel gebündelt werden.

b) Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem

Mit dem Übergang von der «Tourismusorganisation Engadin St. Moritz» zur «Engadin St. Moritz Tourismus AG» hat sich auch das Finanzierungssystem geändert. Da die Änderung des Finanzierungssystems nicht damit begründet war, dass das alte System unzweckmässig war, werden im Folgenden sowohl das ausser Kraft gesetzte, wie auch das neu etablierte System vorgestellt.

Das Finanzierungssystem der nicht mehr tätigen «Tourismusorganisation Engadin St. Moritz» diente in erster Linie dazu, die Kosten für die Vermarktung der Destination möglichst nach dem daraus entstehenden Nutzen auf die beteiligten Gemeinden zu verteilen. Berücksichtigt wurden nicht nur die Betriebskosten der Tourismusorganisation Engadin St. Moritz, sondern auch die Investitionskosten. Der eingesetzte Kostenverteilungsschlüssel berücksichtigte daher unter anderem die Bettenkapazität der Gemeinden. Konkret war der Verteilungsschlüssel folgendermassen ausgestaltet:

²⁸ Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus folgenden Quellen: Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (2015), Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung; Kreis Oberengadin (2010). Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz; Gemeinde S-Chanf (2016), Gründung der Engadin St. Moritz Tourismus AG. Informationsveranstaltung S-Chanf vom 26. Mai 2016 sowie aus Auskünften von Support Engadin.

²⁹ Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (2015), Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung.

Wie Abbildung 4-4 zeigt, wurden zwei Drittel der Betriebs- und Investitionskosten über die Anzahl verfügbarer Betten in der Hotellerie und Parahotellerie sowie über die Stellplätze auf Campingplätzen verteilt.

Die Bettenkapazität der verschiedenen Unterkunftstypen flossen unterschiedlich gewichtet in diese Berechnungen ein:³⁰

- Betten im Hotel (inkl. Aparthotel) mit Faktor 150
- Betten in Zweitwohnungen mit Faktor 60
- Camping-Stellplätze mit Faktor 40
- Betten in Jugendherbergen und SAC-Hütten mit Faktor 30
- Betten in Massenlagern und Zivilschutzanlagen mit Faktor 20

Die unterschiedliche Gewichtung der verschiedenen Bettentypen begründete sich damit, dass die eingesetzten Kommunikationsmassnahmen und finanziellen Mittel für die Bewerbung der verschiedenen Bettentypen unterschiedlich hoch ausfielen. Die Anzahl Betten in Zweitwohnungen wurde über die Wohnungsgrösse errechnet.

Das restliche Drittel der Betriebs- und Investitionskosten wurde jeweils hälftig über die Steuererträge³¹ der beteiligten Gemeinden sowie die Einwohnerzahl verteilt.

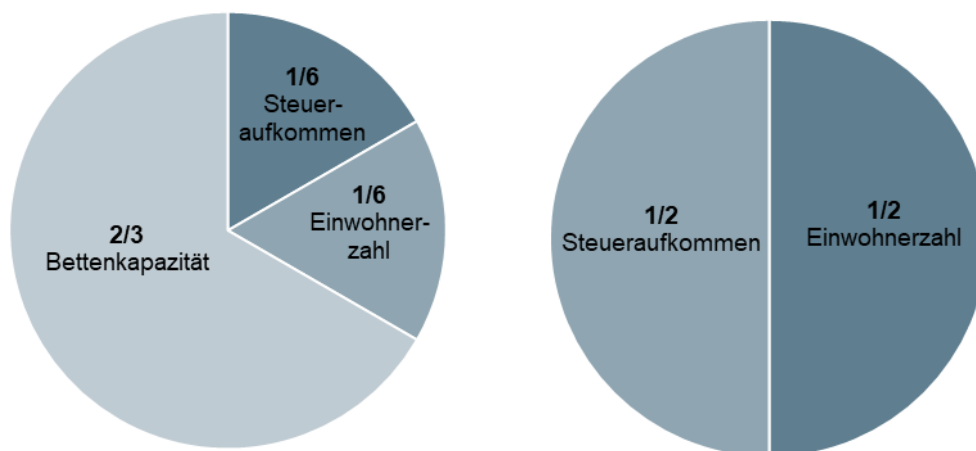
Mit der Aufgabenübernahme der «Engadin St. Moritz Tourismus AG» hat sich der oben erläuterte Kostenverteilungsschlüssel allerdings verändert. Neu wird die Bettenkapazität nicht mehr berücksichtigt. Die gesamten Kosten werden nun hälftig anhand der Steuerkraft sowie der Einwohnerzahl, welche im alten System je 1/6 der Beiträge ausmachten, auf die Gemeinden verteilt.³²

³⁰ Kreis Oberengadin (2010). Gesetz über die Tourismusorganisation Engadin St. Moritz.

³¹ Berücksichtigt werden der Ertrag aus der Einkommens- und Vermögenssteuer natürlicher Personen sowie die Ertrags- und Kapitalsteuern juristischer Personen gemäss Kantonssteuerveranlagung.

³² Gemeinde S-Chanf (2016), Gründung der Engadin St- Moritz Tourismus AG. Informationsveranstaltung S-Chanf vom 26. Mai 2016. S. 12.

Abbildung 4-4: Finanzierungssystem der Tourismusorganisation Engadin St. Moritz (links) und der neu gegründeten Engadin St. Moritz Tourismus AG (rechts)



Quelle: Tourismusorganisation St. Moritz (2015), Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Leistungsauftrag. Organisation. Zielerreichung, S. 11 und Gemeinde S-Chanf (2016), Gründung der Engadin St. Moritz Tourismus AG, S. 12.

Der Wechsel des Finanzierungssystems ist nicht als Kritik am bettenabhängigen Verteilschlüssel zu verstehen. Der Grund für die Umstellung des Finanzierungssystems liegt darin, dass – trotz ungleicher Verteilung der Betten – alle Gemeinden in ähnlich grossem Umfang vom Tourismus abhängen. Zudem wird dadurch der Verteilschlüssel für alle Aufgaben der Region Maloja vereinheitlicht.

Da alle Gemeinden die Organisation gemeinsam tragen, ist dieses Modell dem Typ «Verbundlösungen» zuzuordnen.

c) Institutionelle Lösung

Im erläuterten Beispiel arbeiten die Gemeinden aus der Region Maloja bzw. dem Oberengadin zusammen, um ihre Tourismusregion als Ganzes zu vermarkten. Die Gemeinden sind Aktionäre der Engadin St. Moritz Tourismus AG, welche die operative Aufgabenerfüllung übernimmt. In einem Leistungsauftrag halten die Gemeinden fest, welche Leistungen von dieser Aktiengesellschaft zu erbringen und welche Ziele zu erreichen sind. Diese Leistungsaufträge werden alle 4 Jahre überprüft. Da die Finanzierung der Engadin St. Moritz Tourismus AG alleinig durch die beteiligten Gemeinden erfolgt, handelt es sich hierbei um eine rein horizontal ausgestaltete Zusammenarbeitsform.

Als Rechtsform für die operativ tätige Organisation wurde bewusst eine Aktiengesellschaft und nicht eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (Gemeindeverband) gewählt. Dies wird u.a. damit begründet, dass das Tourismusmarketing keine hoheitliche Aufgabe und stark privatwirtschaftlich geprägt sei. Zudem ist die Finanzierung des Budgetanteils der Tourismusorganisation auf Gemeindeebene geregelt.

Die Leistung der Engadin St. Moritz Tourismus AG ist anhand des Jahresberichtes sowie eines Reportings zu den verschiedenen durchgeführten Aktivitäten beurteilbar.

d) Erfahrungen und Bewertung

Nachfolgende Angaben beziehen sich ausschliesslich auf das Finanzierungsmodell der Engadin St. Moritz Tourismus AG und nicht auf das alte System der Tourismusorganisation Engadin St. Moritz. Dessen Beurteilung würde aber aufgrund der grossen Ähnlichkeit der Systeme vergleichbar ausfallen. Das Finanzierungsmodell der Engadin St. Moritz Tourismus AG hat sich bewährt und ist in der Region akzeptiert.

Abbildung 4-5: Beurteilung des Finanzierungssystems der Engadin St. Moritz Tourismus AG

| Kriterium | Beurteilung |
|-----------------------------|--|
| Fiskalische Äquivalenz | Die Übereinstimmung von Nutzenden, Zahlenden und Entscheidenden ist gegeben. |
| Subsidiaritätsprinzip | Die Lösung regionaler Aufgaben über eine Aktiengesellschaft im Besitz der Gemeinden ist zweckmässig, eine reine Gemeindelösung wäre problematisch. |
| Accountability | Die Leistungsverträge und deren periodische Überprüfung sorgen für klare Zielsetzungen für die Tourismusorganisation und stellen mit der jährlichen Berichterstattung die Accountability sicher. |
| Einfachheit und Transparenz | Gegeben. |
| Reziprozität | Gegeben. |
| Tragbarkeit | Die Beiträge sind tragbar. |
| Ergiebigkeit | Da alle Gemeinden von der gemeinsamen Vermarktung profitieren und so auch Skaleneffekte ausgenützt werden können, können die Beiträge genügend hoch angesetzt werden und die Ergiebigkeit des Systems ist derzeit gewährleistet. |
| Effizienz | Das System ist einfach und setzt keine falschen Anreize. |
| Allgemeingültigkeit | Das Modell könnte auf andere Tourismusregionen übertragen werden. Bei anderen Aufgabenbereichen müssten adäquate Verteilungsschlüssel gefunden werden. |

Es zeigt sich also, dass das eingesetzte System – nicht zuletzt aufgrund seiner Einfachheit – ein erfolgreiches Modell zur Finanzierung dieser regionalen Aufgabe ist. Es ist insofern innovativ, als dass es über einen einfachen Verteilungsschlüssel über die Einwohnerzahl hinausgeht, indem es auch das Niveau der Steuereinnahmen berücksichtigt.

4.3.3 Regionaler Tourismusförderungsfonds Pays-d'Enhaut³³

a) Ausgangslage

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. Mit den in diesem Fonds gesammelten Mitteln werden folgende Ziele verfolgt:³⁴

- Beteiligung an der Entwicklung und Verbesserung der touristischen Ausstattung der beteiligten Gemeinden
- Beteiligung an Vorhaben und Planungen, sofern ein touristisches Interesse gegeben ist
- Unterstützung bei der Entwicklung touristischer Produkte
- Mitfinanzierung der «carte de séjour» (Gästekarte, welche Rabatte auf verschiedene Tourismusangebote gewährt)

Eine gemeinsame Finanzierung von Projekten zur Entwicklung der touristischen Infrastruktur trägt dazu bei, Spillovers zu reduzieren. Investiert beispielsweise eine Gemeinde alleine in eine attraktivere und besser ausgebaute touristische Infrastruktur, würden höchstwahrscheinlich auch die nahegelegenen Gemeinden - z.B. durch eine steigende Anzahl Logiernächte – davon profitieren. Ein gemeinsames Finanzierungsmodell trägt dazu bei, die Kosten eines Projektes, von dem die ganze Region profitiert, auch entsprechend zu verteilen.

b) Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem

Von der Unterstützung des Fonds können natürliche und auch juristische Personen profitieren. Zielgruppe des Fonds sind Personen oder Institutionen, die in der Region ansässig sind oder die die regionale Wirtschaftsstruktur stärken. Der Fonds kann auf verschiedene Weisen 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 der Fonds durch die drei beteiligten Gemeinden. Es werden ca. 40%³⁵ der Summe der Einnahmen aus der Kurtaxe sowie aus der «Tax de résidence» - wobei es sich um eine Steuer auf Zweitwohnungen handelt – in den Fonds einbezahlt. Die Höhe der Zweitwohnungssteuer beträgt 0.15% des geschätzten Wertes der entsprechenden Immobilie. Die restlichen 60% der Erträge aus diesen beiden Steuern dienen der Finanzierung des regionalen Tourismusbüros. Diese Anteile sind in allen drei Gemeinden jeweils dieselben. Die Auszahlung

³³ Französisch «Fonds régional d'équipement touristique du Pays-d'Enhaut»

Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften Region Pays-d'Enhaut sowie aus folgenden Quellen: Pays-d'Enhaut Région (2015). Règlement du Fonds d'équipement touristique Pays-d'Enhaut; Pays-d'Enhaut Région (2016), Rapport d'activité 2016; <http://www.pays-denhaut.ch/pays-denhaut-region/portrait/organisation>

³⁴ Pays-d'Enhaut Région (2015). Règlement du Fonds d'équipement touristique Pays-d'Enhaut.

³⁵ Dieser Anteil ist nicht in jedem Jahr derselbe, liegt aber immer in einer ähnlichen Grössenordnung.

der Beträge der Gemeinden an den Fonds findet jeweils bis spätestens am 30. April des Folgejahres der Steuererhebung statt.

Der an ein Vorhaben ausbezahlte Betrag hängt u.a. davon ab, wie viel Geld beantragt wurde, wie stark das Projekt zur regionalen Entwicklungsstrategie beiträgt und wie es sich auf die touristische Wertschöpfungskette auswirkt. Der Fonds schüttet in der Regel in etwa 1-2 Mio. Franken pro Jahr aus.

Dieses Modell ist dem Typ «Verbundlösungen» zuzuordnen, da Vertreter aller beteiligten Gemeinden operativ involviert sind.

c) Institutionelle Lösung³⁶

Verwaltet wird der Fonds von der Regionalentwicklungsstelle Association Pays-d'Enhaut région. Oberstes Gremium dieser Organisation und somit strategiebestimmend ist die Generalversammlung. Vertreten an der Generalversammlung sind die Gemeinden, Firmen sowie Privatpersonen. Die Gemeinden halten allerdings eine Mehrheit der Stimmen. Als Exekutivgremium wurde ein Komitee eingesetzt. Dieses besteht aus Vertretern der Gemeinden sowie lokalen Wirtschaftsvertretern. Dieses Komitee entscheidet darüber, welchen Projekten Geld zugesprochen wird. Vor dieser Entscheidung prüft zuvor noch die Tourismuskommission der Region die Vorhaben. Auf der operativen Ebene arbeitet schlussendlich ein Sekretariat, welches die Beschlüsse der Generalversammlung und des Exekutivkomitees umsetzt.

In einem jährlichen Bericht wird ausgewiesen, wie viel Geld dem Fonds zufloss, wofür Mittel eingesetzt wurden und wer davon profitiert hat.

d) Erfahrungen und Bewertung

Das System hat sich bewährt, da jedes Projekt welches Mittel aus dem Fonds erhält, doppelt geprüft wird. Erst wird es in der Tourismuskommission von Fachleuten und anschliessend von den Gemeindeverantwortlichen geprüft. Dies stellt sicher, dass sowohl inhaltlich sinnvolle als auch politisch akzeptierte Projekte unterstützt werden. Ein weiterer Faktor, der die Akzeptanz des Systems fördert, ist, dass die verwendeten Gelder aus dem Tourismus kommen, und auch wieder für diesen eingesetzt werden.

³⁶ <http://www.pays-denhaut.ch/pays-denhaut-region/portrait/organisation>

Abbildung 4-6: Beurteilung des Finanzierungssystems des FET-PE

| Kriterium | Beurteilung |
|-----------------------------|--|
| Fiskalische Äquivalenz | Die Übereinstimmung von Zahlenden und Entscheidenden ist, da es sich um Steuereinnahmen der Gemeinde handelt, grundsätzlich gegeben. Der Nutzen fällt indirekt ebenfalls bei den Gemeinden an. Der direkte Nutzen kann aber auch Dritten zu Gute kommen. Allerdings ist zu beachten, dass z.B. die Zweitwohnungsbesitzer, welche am Anfang des Finanzflusses stehen, kein Mitspracherecht haben, da sie in der Regel nicht in der Gemeinde stimmberechtigt sind. |
| Subsidiaritätsprinzip | Die Entwicklung und Instandhaltung der regionalen Tourismusinfrastruktur durch die Regionalentwicklungsstelle ist zweckmässig. Ein Alleingang einzelner Gemeinden wäre nicht effizient. Durch den Einbezug der Gemeinden wird dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen. |
| Accountability | Durch die jährliche Berichterstattung ist die Accountability sichergestellt. |
| Einfachheit und Transparenz | Gegeben. |
| Reziprozität | Gegeben |
| Tragbarkeit | Gegeben. |
| Ergiebigkeit | Gegeben, da dank der Zusammenarbeit mehr regionale Projekte realisiert werden können. |
| Effizienz | Die Erhebung ist einfach und setzt keine falschen Anreize. |
| Allgemeingültigkeit | Das Modell könnte einfach auf andere Tourismusregionen übertragen werden. |

Besonders interessante Aspekte dieses Beispiels sind unter anderem die Finanzierung des Tourismusfonds durch Abgaben aus dem Tourismusbereich. Auch die Prüfung der Projekte durch ein fachliches sowie ein politisches Gremium ist hervorzuheben.

4.3.4 Regionale Arbeitszone Delsberg³⁷

a) Ausgangslage

Die Zone d'activité régionale de Delémont (ZARD) ist eine gemeindeübergreifende Arbeitszone im Kanton Jura. Beteiligt sind die Gemeinden Delémont, Courroux, Courrendlin, Val Terbi, Courtelle, Rebeuvelier und Sohyières. Ziel ist es, Industrieunternehmen, die eine hohe Wertschöpfung generieren, in der Arbeitszone anzusiedeln. Der Fokus liegt dabei auf Unternehmen aus den Bereichen Cleantech und Medtech.³⁸ Zudem umfasst das Gelände auch eine Zone für Start-ups.

³⁷ Französisch «Zone d'activité régionale de Delémont» (ZARD). Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften der Gemeinde Delémont sowie aus folgenden Quellen: Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, Hürzeler (2015), Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen; Beuret (2016), Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit?

³⁸ Vgl. <http://www.innodel.ch/>

Die ZARD hat den Status einer «Zone d'activité d'intérêt cantonal». Arbeitszonen mit diesem Status erhalten kantonale Unterstützung.³⁹ Um diesen Status zu erlangen, muss eine Arbeitszone gemeindeübergreifend organisiert sein und es muss eine Übereinkunft betreffend Verteilung von Kosten und Einnahmen unter den teilnehmenden Gemeinden existieren. Ein solches Ausgleichssystem dient dazu, eine faire Verteilung der anfallenden Kosten und Einnahmen zu erzielen. Die Erschliessung der Zone begann 2007.⁴⁰

In den ersten zehn Betriebsjahren wurde aber nur ein einziges Gebäude in der Zone errichtet. Allerdings ist die ZARD aktuell einer der beiden geplanten Standorte des Schweizer Innovationsparks Nordwestschweiz.⁴¹

b) Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem

Die durch die Arbeitszone entstehenden Investitionskosten werden unter den beteiligten Gemeinden aufgeteilt. Zur Erschliessung des Standorts der ZARD haben die Gemeinden Delémont, Courrendlin, Courroux und Vicques 2006 insgesamt einen Kredit von 4.7 Mio. CHF gesprochen. Der Kanton hat sich an diesen Kosten mit 1 Mio. CHF beteiligt. Die restlichen 3.7 Mio. wurden anhand der Einwohnerzahlen der Gemeinden aufgeteilt. Wenn sich weitere Gemeinden an der AG beteiligen wollen, müssen sie als Ausgleich für die Erschliessungskosten pro Kopf 150 CHF nachzahlen.

Die Verwaltung und Vermarktung der ZARD obliegt der Innodel SA, einer Aktiengesellschaft, an welcher sich die involvierten Gemeinden der Agglomeration Delémont beteiligt haben.⁴² Die Aufteilung der Aktien erfolgte basierend auf den Einwohnerzahlen der Gemeinden.

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 allerdings ebenfalls anhand Einwohnerzahlen.

Dieses Modell ist dem Typ «Verbundlösungen» zuzuordnen, da die gemeinsam getragene Innodel SA die Arbeitszone verwaltet.

³⁹ Vgl. <https://www.jura.ch/DEN/SDT/Amenagement-du-territoire/Amenagement-regional/Zones-d-activites-d-interet-cantonal/Zones-d-activites-d-interet-cantonal.html>

⁴⁰ Hürzeler (2015), Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen, S. 26.

⁴¹ Beuret (2016), Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit? Inforum November 4/2016.

⁴² Einige Aktien werden zudem noch von den Besitzern des Landes auf denen die ZARD steht gehalten.

c) Institutionelle Lösung

Verwaltet und vermarktet wird die ZARD von der Innodel SA, deren Aktionariat aus den an der Arbeitszone beteiligten Gemeinden besteht. Alle beteiligten Gemeinden entsenden einen Vertreter in den Verwaltungsrat der Innodel SA. Die Stimmkraft im Verwaltungsrat entspricht dem Aktienanteil.⁴³

Für die Arbeitszone gilt der Steuersatz der Standortgemeinde Courroux. Diese übernimmt auch die Erhebung und Verteilung allfälliger Steuereinnahmen.⁴⁴ Ursprünglich war geplant, einen eigenen Steuerfuss für die ZARD festzulegen. Dieses Vorhaben musste allerdings wieder verworfen werden, da man dafür eine Gemeinde ohne Einwohner hätte gründen müssen.⁴⁵

d) Erfahrungen und Bewertung

Im Rahmen der Planung der ZARD wurden verschiedene Ausgleichssysteme diskutiert. Am Schluss hat sich der Verteilschlüssel anhand der Einwohnerzahl durchgesetzt. Grund dafür war dessen Einfachheit.

Abbildung 4-7: Beurteilung des Ausgleichssystems der ZARD

| Kriterium | Beurteilung |
|-----------------------------|---|
| Fiskalische Äquivalenz | Die Übereinstimmung von Zahlenden und Entscheidenden ist durch die Beteiligung der Gemeinden an der Innodel SA gegeben. |
| Subsidiaritätsprinzip | Die Zusammenarbeitsform der verschiedenen Gemeinden ist sinnvoll. |
| Accountability | Über Rechenschaftsberichte usw. der AG gegeben. |
| Einfachheit und Transparenz | Die Verteilung der Kosten und Nutzen nach der Einwohnerzahl ist einfach und transparent. |
| Reziprozität | Gegeben. |
| Tragbarkeit | Gegeben. |
| Ergiebigkeit | Gegeben. |
| Effizienz | Gegeben. |
| Allgemeingültigkeit | Ein Ausgleichssystem dieser Art dürfte auch auf andere Regionen übertragbar sein. |

⁴³ Ecoplan/AFS (2010), Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen, S.82.

⁴⁴ Bis heute wurden noch keine Steuereinnahmen generiert.

⁴⁵ Beuret (2016), Was bringt die interkommunale Zusammenarbeit? Inforum November 4/2016.

4.3.5 Regionale Arbeitszone Thal⁴⁶

a) Ausgangslage

In der Region Thal im Kanton Solothurn wurde 2013 die regionale Arbeitszone Thal (RAZ Thal) in Betrieb genommen. Die Schaffung der Arbeitszone wurde im Rahmen der Modellvorhaben des Bundes gefördert und hat zum Ziel, die regionale Wirtschaft zu stärken. Ursprünglich wurde in der ganzen Region Thal nach potenziell geeigneten Flächen gesucht. Es fanden sich allerdings nur eine Fläche in Laupersdorf sowie eine Fläche in Balsthal. Um einen geeigneten Standort für die regionale Arbeitszone zu schaffen, wurde die gewerblich nutzbare Fläche in Laupersdorf in die Landwirtschaftszone umgezont. Dies ermöglichte es, die gewerblich nutzbare Fläche in Balsthal entsprechend zu vergrössern. Diese «Verschiebung» der Gewerbezone wurde durch Verhandlungen mit dem Amt für Raumplanung des Kantons Solothurn ermöglicht. Das Land, auf dem die Arbeitszone steht, gehört derzeit dem Kanton Solothurn sowie einer Privatperson.

b) Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem

In einem Vertrag haben die beiden beteiligten Gemeinden festgehalten, wie die Kosten sowie die generierten Erträge aufgeteilt werden. 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. Da das Land nicht den beiden Gemeinden gehört, erschien dieses Verteilkriterium sinnvoll. Es gilt dabei der Steuersatz der Standortgemeinde Balsthal. Die Erschliessungsbeiträge fliessen der Standortgemeinde zu.

Dieses Modell ist dem Typ «Verbundlösungen» zuzuordnen.

c) Institutionelle Lösung

Das Land, auf dem die Arbeitszone steht, befindet sich vollständig in der Gemeinde Balsthal. Daher gelten der Steuersatz sowie alle Reglemente (Baureglement usw.) der Gemeinde Balsthal.

Die Gemeinderäte der Vertragsgemeinden setzten gemeinsam einen aus vier Personen bestehenden Ausschuss ein. Dieser Ausschuss hat umfassende Kompetenzen. Dem Ausschuss gehören jeweils die beiden Gemeindepräsidenten und jeweils ein Gemeinderat pro Gemeinde

⁴⁶ Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften der Gemeinde Laupersdorf sowie aus Hürzeler (2015), Lasten-Nutzen-Ausgleich im Rahmen von interkommunal bewirtschafteten Arbeitszonen:

an. Beschlüsse des Ausschusses bedürfen der Einstimmigkeit. Der Ausschuss legt zudem anhand eines Beurteilungsrasters fest, ob ein Ansiedlungsvorhaben durchgeführt wird oder nicht. Der Ausschuss informiert einmal jährlich die beiden Gemeinden über seine Aktivitäten.

Vermarktet wird die Arbeitszone vom Verein Region Thal.

d) Erfahrungen und Bewertung

Die Bündelung kommunaler Ressourcen (in diesem Fall gewerblich nutzbare Flächen) hat sich in diesem Beispiel bewährt. Die Aufteilung der Einnahmen gemäss dem eingebrachten Flächenanteil ist eine interessante Lösung und ist, da an den eingebrachten «Ressourcen» orientiert, zweckmässiger als z.B. eine Aufteilung gemäss Einwohnerzahl.

Abbildung 4-8: Beurteilung des Ausgleichssystems der RAZ Thal

| Kriterium | Beurteilung |
|-----------------------------|--|
| Fiskalische Äquivalenz | Die Übereinstimmung von Nutzenden, Zahlenden und Entscheidenden ist gegeben. Allerdings ist das Mitbestimmungsrecht gleichmässig auf beide Gemeinden verteilt, obwohl sie unterschiedlich grosse Beiträge bzw. Flächen an die RAZ leisteten. |
| Subsidiaritätsprinzip | Die Zusammenarbeitsform der verschiedenen Gemeinden ist sinnvoll. |
| Accountability | Durch die Berichterstattung des Ausschusses gewährleistet. |
| Einfachheit und Transparenz | Gegeben. |
| Reziprozität | Gegeben. |
| Tragbarkeit | Gegeben. |
| Ergiebigkeit | Gegeben. |
| Effizienz | Gegeben. |
| Allgemeingültigkeit | Da der Ausgleichmechanismus auf einer Umzonung basiert, dürfte dieses Modell nur in spezifischen Fällen anwendbar sein. |

4.3.6 Investitionsfonds Region Nyon⁴⁷

a) Ausgangslage

Die Region Nyon hat festgestellt, dass sie von verschiedenen aktuellen Entwicklungen vor Herausforderungen gestellt wird. Beispielsweise wächst die Bevölkerung der Region relativ stark, gleichzeitig gibt es aber einen Trend zur Abwanderung der 25-40-Jährigen. Die regionale Infrastruktur hat sich zudem in den letzten Jahren kaum entwickelt. Um diese und weitere Herausforderungen zu bewältigen, hat die Region das «Dispositif d'investissement solidaire de la

⁴⁷ Französisch «Dispositif d'investissement solidaire de la région Yonnaise». Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften des Conseil régional de Nyon sowie aus folgenden Quellen: Conseil régional du district de Nyon (2015), Préavis du comité de direction No. 50 – 2015

région Nyonnaise» (DISREN) gegründet.⁴⁸ Da eine einzelne Gemeinde nicht in der Lage ist und nicht über die Ressourcen verfügt, Projekte von regionaler Bedeutung alleine durchzuführen, ist eine solche regionale Lösung nötig geworden. Von den 47 Gemeinden des District de Nyon beteiligen sich etwas weniger als 40 am DISREN.

b) Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystem

Damit ein Projekt Geld aus dem DISREN erhält, muss es ein Projekt von regionalem Interesse sein. Dafür müssen verschiedene Bedingungen erfüllt sein. Diese umfassen unter anderem:⁴⁹

- Eingliederung in die Regionalpolitik
- Generierung möglichst vieler Drittmittel
- Langfristige Überlebensfähigkeit des Projektes

Projektträger können verschiedenste Akteure wie z.B. Gemeinden, Interessengruppen oder Private sein. Es muss allerdings immer mindestens eine Gemeinde der Region in die Projektträgerschaft involviert sein.

Erfüllt ein Projekt diese Anforderungen, wird festgelegt, welchen Betrag das DISREN beisteuert. Die Projektfinanzierung findet nie durch das DISREN alleine statt. Es müssen so viele Drittmittel wie möglich (z.B. von Privaten, Bund oder Kantonen) beschafft werden. Der vom DISREN getragene Anteil am Projekt variiert von Projekt zu Projekt und ist daher nicht fix. Der ausgeschüttete Betrag wird anschliessend auf zwei «cercles» verteilt: den «cercle porteur» und den «cercle de solidarité». Auch die Aufteilung der Kosten zwischen diesen beiden «cercles» ist von Projekt zu Projekt verschieden.

Der «**cercle porteur**» besteht aus einer oder mehreren Gemeinden, auf deren Gebiet das Projekt durchgeführt wird. Diese Gemeinden übernehmen das Projektmanagement sowie die Betriebskosten für die übernommenen Projektteile. Die Aufteilung der Kosten innerhalb des «cercle porteur» wird unter den entsprechenden Gemeinden vereinbart. In gewissen Fällen, z.B. wenn nicht am DISREN beteiligte Gemeinden ein Projekt mittragen, wird der «cercle porteur» in zwei Unterkategorien unterteilt, die unterschiedliche Beiträge bezahlen.

Der «**cercle de solidarité**» besteht aus allen am DISREN beteiligten Gemeinden, die nicht zum «cercle porteur» gehören. Diese Gemeinden beteiligen sich nicht an den Betriebskosten, sondern nur an den Investitionskosten des Projekts. Damit der «cercle de solidarité» überhaupt Mittel spricht, muss das Projekt von der Mehrheit der Gemeinden im «cercle de solidarité» akzeptiert werden, sowie mindestens zwei Drittel der Stimmen im conseil intercommunal erhalten. Der conseil intercommunal besteht aus Vertretern der am DISREN beteiligten Gemeinden. Im Falle eines positiven Entscheides werden die vom «cercle de solidarité» getragenen

⁴⁸ Conseil régional du district de Nyon (2015), Préavis du comité de direction No. 50 – 2015, S. 1.

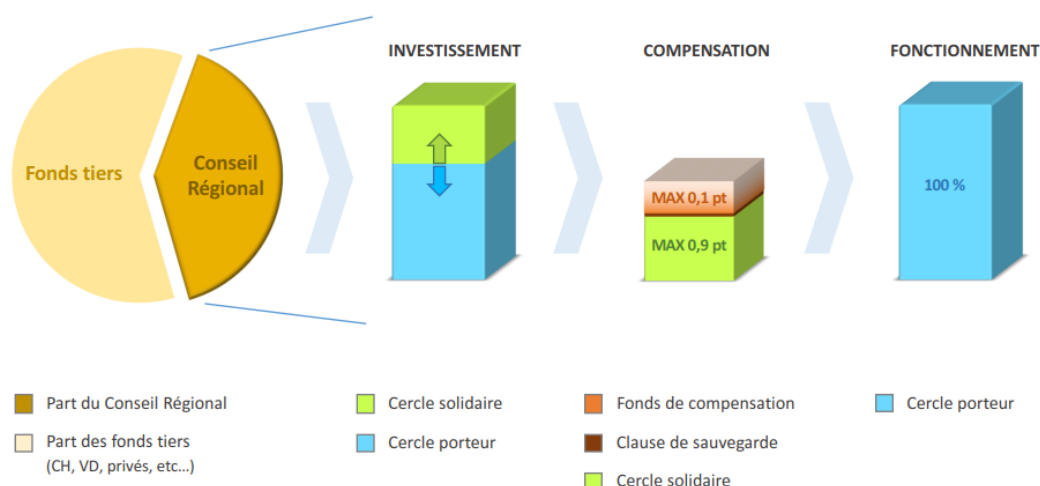
⁴⁹ Eine vollständige Liste aller acht Kriterien findet sich in Conseil régional du district de Nyon (2015), Préavis du comité de direction No. 50 – 2015, S. 3.

Projektkosten jeweils hälftig anhand der Einwohnerzahl im Vorjahr sowie anhand der Erträge der Handänderungs- sowie der Immobiliengewinnsteuer⁵⁰ auf die Gemeinden verteilt.

Die Gemeinden innerhalb des «cercle de solidarité» werden bei gewissen Projekten – ähnlich wie beim «cercle porteur» in mehrere Gruppen unterteilt. Diese Gruppen werden nach ebenfalls projektweise festgelegten Kriterien gebildet und orientieren sich am für die Gemeinden entstehenden Nutzen. Auch die Kostenaufteilung wird von Projekt zu Projekt festgelegt. Dabei gibt es keine fixe Regel zur Festlegung der jeweiligen Beiträge. Die Festlegung erfolgt in Verhandlungen.

Die Gemeinden des «cercles de solidarité» können sich allerdings auf eine Klausel berufen, die es ihnen erlaubt, ihre Projektbeiträge an das DISREN innerhalb eines Jahres auf 90%⁵¹ eines «points d'impôts»⁵² zu deckeln. In diesem Fall beträgt die maximale Belastung einer Gemeinde genau einen point d'impôt, da jede Gemeinde zusätzlich noch maximal 0.1 point d'impôt in einen Ausgleichsfonds einzahlt. Dieser Fonds dient dazu, Ausfälle zu kompensieren, die aus der Anrufung dieser Schutzklausel entstehen können.

Abbildung 4-9: Schematische Darstellung des DISREN



Quelle: Conseil régional du district de Nyon

2017 wurden über das DISREN 6.4 Millionen CHF ausbezahlt. 62% dieser Kosten stammen aus Gemeinden des «cercle porteur». Die Projekte werden anhand von vier Kriterien priorisiert:

- der Aufwand der Gemeinden des «cercle porteur»

⁵⁰ Es werden jeweils die Steuererträge der letzten drei Jahre berücksichtigt.

⁵¹ 0.9% entfallen dabei auf Projektbeiträge und 0.1% auf die Beiträge an den Kompensationsfonds.

⁵² Der Wert eines «point d'impôts» wird errechnet, in dem man den Steuersatz einer Gemeinde zu den direkt davon abhängenden Steuereinnahmen ins Verhältnis setzt.

- die Integration in die regionale Planung
- der Entwicklungsstand des Projektes
- die Beschaffung von Drittmitteln

Eine Liste von konkreten Projekten, die vom DISREN unterstützt wurden, findet sich auf der Webseite des conseil régional du district de Nyon.⁵³ Die Dokumente enthalten auch Angaben zur Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Gemeinden sowie zu den generierten Drittmitteln.

Dieses Modell ist dem Typ «Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen» zuzuordnen, sofern die Standortgemeinde die Hauptverantwortung trägt. Die Abgrenzung zum Typ «Verbundlösungen» ist aber relativ schwierig und zudem auch projektabhängig.

c) Institutionelle Lösung

Institutionell angegliedert ist das DISREN beim Conseil régional, welcher der Verband der Gemeinden des Distrikts Nyon ist. Die Exekutive des Verbands bildet das Comité de Direction, welches aus 9 Vertretern von Gemeinden besteht. Gewählt werden die Mitglieder des Comité de direction vom Conseil intercommunal, in welchem jede Gemeinde pro 1000 Einwohner eine Stimme hat.

Ob ein Projekt tatsächlich mitfinanziert wird, entscheidet der Conseil intercommunal.

d) Erfahrungen und Bewertung

Grundsätzlich erscheint das System als sehr wirkungsvoll und effizient für die Finanzierung regionaler Projekte. Wichtig dabei ist, dass es möglichst wenige bis gar keine «Freerider»-Gemeinden gibt. Damit gemeint sind Regionsgemeinden, die sich nicht am regionalen System beteiligen, aber aufgrund der regionalen Ausstrahlung der Projekte trotzdem von Projekten profitieren.

⁵³ Vgl. <http://www.regionyon.ch/doc/preavis/>

Abbildung 4-10: Beurteilung des Finanzierungssystems des DISREN

| Kriterium | Beurteilung |
|-----------------------------|---|
| Fiskalische Äquivalenz | Die Übereinstimmung von Nutzenden, Zahlenden und Entscheidenden ist grundsätzlich gegeben. Allerdings müssen genügend Gemeinden einer Region beteiligt sein. Ansonsten könnten unbeteiligte Gemeinden profitieren ohne zu bezahlen. |
| Subsidiaritätsprinzip | Die Gemeinden der Region sind Projektträger sowie an der Finanzierung beteiligt. Dem Subsidiaritätsprinzip wird somit entsprochen |
| Accountability | Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. |
| Einfachheit und Transparenz | Das System ist auf den ersten Blick eher kompliziert. Die in Verhandlungen festgelegten Beitragsanteile sind teilweise schwer nachvollziehbar. Durch ein standardisiertes Formular werden die Projekte evaluiert, was die Transparenz fördert. |
| Reziprozität | Gegeben. |
| Tragbarkeit | Die Beiträge sind tragbar. Ansonsten kann eine Schutzklausel angerufen werden. |
| Ergiebigkeit | Der generierte Nutzen für die Region dürfte gross sein. |
| Effizienz | Fehlansätze werden keine gegeben. Es besteht aber potenziell ein «Trittbrettfahrer-Problem». |
| Allgemeingültigkeit | Das Modell könnte grundsätzlich auf andere Regionen übertragen werden. Voraussetzung ist aber vermutlich eine gewisse Anzahl involvierter Gemeinden und der Wille eines Grossteils der Gemeinden, mitzuwirken. |

Besonders innovativ an diesem Beispiel ist die Einteilung der beteiligten Gemeinden in die beiden «cercles» sowie die Einführung des Ausgleichsfonds.

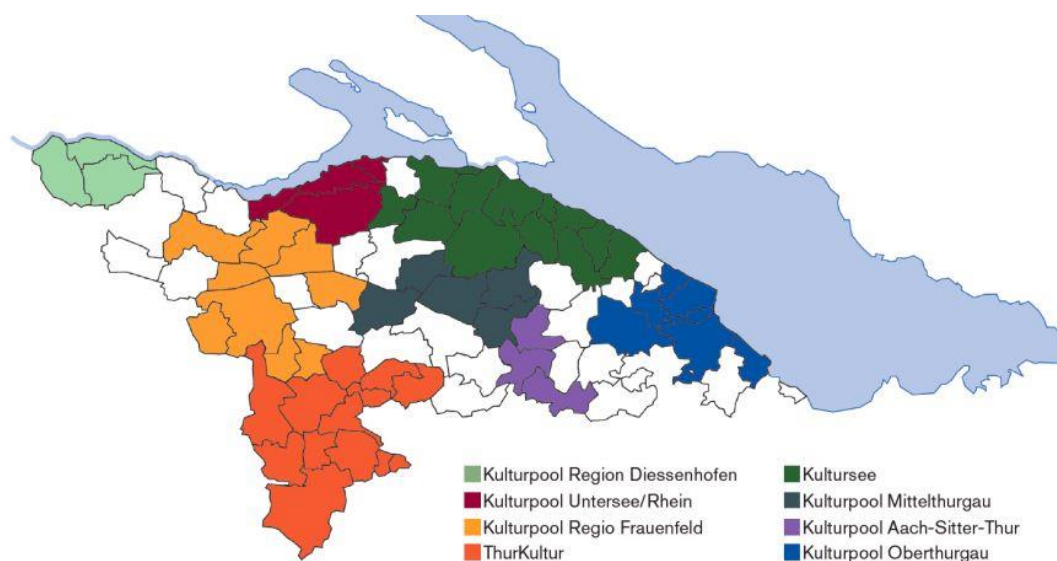
4.3.7 Kurzbeispiele

a) Kulturpools im Kanton Thurgau⁵⁴

Die Kulturförderung auf lokaler Ebene wird primär durch die Gemeinden bestimmt. Sie sind zuständig für die Förderung lokaler und regionaler Veranstaltungen und unterstützen Träger-schaften und kulturelle Projekte. Einzelne Gemeinden können aufgrund von fehlenden profes-sionellen Kulturförderungsgremien oder kleinen Kulturbudgets der gesetzlichen Verpflichtung, das kulturelle Angebot zu fördern, nicht nachkommen.

Aus Folge dieser Lücken entstanden die regionalen Kulturpools, in welchen die Mittel der be-teiligten Gemeinden gebündelt und dadurch effizienter genutzt werden können. Dies erlaubt es den Gemeinden, dank regionaler Kooperation ihrem gesetzlichen Auftrag nachzukommen. Zusätzlich wird dadurch eine Plattform für den Dialog zwischen Kulturveranstaltern und Ge-meinden geschaffen. Dies vereinfacht die Koordination der regionalen Veranstaltungen sowie die administrativen Abläufe und fördert die Fachkompetenz in den Gemeinden.

⁵⁴ Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften des Kulturamts des Kantons Thurgau sowie aus folgen-den Quellen: Verband Thurgauer Gemeinden (2017), Regionale Kulturpools, direkt – Kommunikation unter den Thurgauer Gemeinden, S.6ff.

Abbildung 4-11: Unterteilung der Thurgauer Gemeinden in die Kulturpools

Quelle: Kulturrat Thurgau (zugestellt)

Die regionalen Kulturpools sind Trägerschaften, in welcher sich Gemeinden aus einer Region zusammenschliessen. Alle Kulturpools sind als Vereine organisiert und sind mit Ausnahme von ThurKultur bei den Gemeinden angesiedelt. Ein Kulturpool basiert auf Freiwilligkeit und besteht aus mindestens drei Gemeinden. Der Kanton Thurgau zählt mittlerweile acht solche Kulturpools, die gesamt 56 Gemeinden umschliessen. Die Mitgliedsgemeinden der Kulturpools bezahlen jährliche Beiträge, deren Höhe von jedem Kulturpool individuell bestimmt wird (es ist keine Obergrenze festgelegt). Aktuell betragen die Mitgliederbeiträge aber in allen Kulturpools ein oder zwei Franken pro Einwohner. Der von den Mitgliedern eines Kulturpools einbezahlte Betrag wird anschliessend vom Kanton aus Mitteln aus dem Lotteriefonds verdoppelt.

Ein aus Gemeindevertretern bestehender Vorstand eines Kulturpools beurteilt eingegangene Gesuche und entscheidet aufgrund der Stellungnahmen aus den Gemeinden über einen Beitrag aus dem Kulturpool. Teilweise gehen die Kulturpools auch eigene Projekte an. Die Verteilung der Gelder ist dabei nicht in jedem Kulturpool gleich geregelt. So gibt es z.B. Kulturpools, die vorsehen, dass die von einer Gemeinde einbezahlten Beiträge (zum Teil) auch für Projekte in der jeweiligen Gemeinde benutzt werden müssen.

Dieses Modell ist dem Typ «Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen» zuzuordnen. Auch hier dürfte aber die Abgrenzung zum Typ «Verbundlösungen» nicht in jedem Kulturpool bzw. Projekt eindeutig sein. Die Beiträge des Kantons sind als Subventionen zu betrachten.

b) Sportzentrum Vallée de Joux⁵⁵

Die Region Vallée de Joux besteht aus den drei Gemeinden Le Chenit, L'Abbaye und Le Lieu, welche zusammen eine Einwohnerzahl von ca. 7'000 Personen aufweisen. 1991 haben sich diese drei Gemeinden zum Bau eines Sportzentrums zusammengeschlossen. Mit Krediten aus der «Investitionshilfe für Berggebiete» (IHG)⁵⁶ wurde die Aktiengesellschaft Centre sportif de la Vallée de Joux AG gegründet. Alle drei Gemeinden sind Aktionäre beim Sportzentrum Vallée de Joux AG. Standortgemeinde ist Le Chenit, welches die grösste der drei Gemeinden ist.

Der festgelegte jährliche Beitrag der Gemeinden an das Sportzentrum von zwei Millionen Franken wird proportional zur Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinden finanziert. Zudem wird die Distanz zum Sportzentrum berücksichtigt. Da die Einwohner der Standortgemeinde viel näher am Sportzentrum sind, fließt die Einwohnerzahl der Gemeinde Le Chenit verdoppelt in die Kostenaufteilung ein (anstelle von 4'500 Einwohner wird also mit 9'000 Einwohner gerechnet).

Die kürzlich abgeschlossenen Projekte, wie z.B. das Restaurant oder der Wellnessbereich im Sportzentrum Vallée de Joux wurden teilweise von Krediten aus dem «Loi sur l'appui au développement économique» (LADE) des Kantons Waadt unterstützt. Zudem wird ein Teil an Eigenmitteln in die Vergrößerung des Sportzentrums investiert.

Vom jährlich von den drei Gemeinden bezahlten Beitrag werden ca. 1.5 Mio. CHF für Zinsen aufgewendet⁵⁷ und rund eine halbe Million für die Deckung von Defiziten eingesetzt. Das Sportzentrum könnte ohne diese Subventionen nicht existieren. Die Region gewinnt dank des Sportzentrums an Attraktivität für Einheimische und Touristen. Die Hotels der Region ziehen zudem einen Nutzen aus dem neu erbauten Wellnessbereich des Sportzentrums, da ihre Gäste von diesem Angebot profitieren können.

Da die operative Umsetzung der Aufgabe nicht durch die Gemeinden erfolgt, ist dieses Modell dem Typ «Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen» zuzuordnen.

c) Traglufthalle Schwimmen in Romanshorn⁵⁸

Die Schliessung des kantonalen Hallenbades in Münsterlingen führte zu einer Mobilisierung von Vereinen, Schulen und Gemeinden, die eine Bedürfnisabklärung zur Aufrechterhaltung eines Hallenbads in der Region Oberthurgau durchführten und eine entsprechende Petition beim Kanton einreichten. Der Kanton leistete schliesslich einen Nutzungsbeitrag aus dem Lotteriefonds von 150'000 CHF an das Projekt «Traglufthalle Schwimmen».

⁵⁵ Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften des Centre sportif Vallée de Joux.

⁵⁶ Die Kredite IHG sind zinslose Darlehen, die innerhalb von 20 Jahren zurückgezahlt werden mussten. Mit Inkrafttreten der NRP wurde das IHG per 1. Januar 2008 aufgehoben. Der IHG-Fonds wird im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) unter der Bezeichnung «Fonds für Regionalentwicklung» weitergeführt und bildet das Finanzierungsgefäss für sämtliche regionalpolitischen Massnahmen des Bundes. (vgl. <https://regiosuisse.ch/regionalpolitik-1970-2007>).

⁵⁷ Darin eingeschlossen sind ca. 700'000 CHF für die Amortisation der Aktiven.

⁵⁸ Die Angaben zu diesem Beispiel stammen aus Auskünften der Genossenschaft Winterwasser sowie von <http://winterwasser.ch/genossenschaft/>.

2016 wurde die Genossenschaft «Winterwasser Oberthurgau» gegründet und übernahm Bau und Betrieb der Traglufthalle. Rund 660 Anteilscheine (ca. 650'000 CHF) wurden von Gemeinden, Vereinen, Firmen und Privaten gezeichnet, was die ursprüngliche Berechnung im Finanzierungsplan bei Weitem überstieg. Zudem unterstützt die Stadt Romanshorn das Projekt Traglufthalle Schwimmen mit einem Kredit von 100'000 CHF.

Die Betriebskosten werden durch Sponsoreneinnahmen 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 zwei Franken pro Einwohner und Jahr. Für die Standortgemeinde Romanshorn beläuft sich dieser Betrag auf drei Franken. Die Gemeinden des RPO können im Gegenzug von Vorteilen bei Vorreservierungen und von Preisreduktionen profitieren. Durch die Infrastrukturverbesserung bietet die Traglufthalle Schwimmen zudem einen Nutzen für Stadt und Region.

Dieses Modell ist dem Typ «Ausgleichssysteme für kommunale Lasten und Nutzen» zuzuordnen, da die Gemeinden der RPO nicht operativ involviert sind. Der Beitrag des Kantons stellt eine Subvention dar.

d) Zone d'activités microrégionale Haute Sorne

Die Gemeinden Bassecourt, Boécourt, Courfaivre, Glovelier, Saulcy, Soulce und Undervelier haben gemeinsam die Mikro-Region Haute Sorne gegründet. Innerhalb dieses Verbundes wurden anfangs z.B. Maschinen für den Strassenunterhalt gemeinsam genutzt. Später entstand im Rahmen dieser Zusammenarbeit auch eine gemeinsam unterhaltene Arbeitszone, die «Zone 'd'activités microrégionale» (ZAM). Aufgrund der positiven Erfahrungen, die man in dieser interkommunalen Zusammenarbeit gemacht hat, entschlossen sich die beteiligten Gemeinden zu fusionieren. Die Frage nach einem Lasten- bzw. Nutzenausgleich im Rahmen der Arbeitszone ist somit hinfällig geworden.

e) 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 für touristische Zwecke zu erhalten. Auch Beiträge an Projekte im Rahmen der Neuen Regionalpolitik tragen dazu bei: Ein Beispiel, um die regionalen Landschaftsqualitäten in den Vordergrund zu rücken und sie sichtbar sowie erlebbar zu machen, ist das NRP-Projekt «Klangwelt Toggenburg». Im Rahmen des Projekts wurde der Wanderpfad von der Alp

Sellamatt nach Wildhaus mit jährlich wechselnden Klanginstallationen versehen, um einen abwechslungsreichen Landschaftsspaziergang zu schaffen.⁵⁹

- Die **Pärke** von nationaler Bedeutung⁶⁰ sind ebenfalls gemeindeübergreifende Aufgaben, die einerseits Bundes- und Kantonsfinanzierungen erhalten, andererseits auch im Parkgebiet einen Finanzierungsschlüssel und eine Organisationsform finden müssen. In der Umfrage sind keine besonders vertiefungswürdigen bzw. innovativen Finanzierungsbeispiele genannt worden, so dass dieses Thema nicht weiter behandelt wurde.
- Im Bereich **Gewässer**⁶¹ 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 gemeindeübergreifenden Aspekten oder von sektor- und gemeindeübergreifenden Planungen. In einem Bericht werden verschiedene Vorschläge erarbeitet, die aber in der Praxis noch nicht oft zum Zuge gekommen sind oder eher auf kantonaler Ebene anzusiedeln sind (vgl. einige Beispiele im erwähnten Bericht)⁶². Zu den erwähnten Instrumenten gehören
 - Direkte Kompensation (die Entschädigung erfolgt durch den Nutzniesser bzw. Profiteur an den Geschädigten direkt monetär oder mittels Realersatz)
 - Gebühren/-zuschlag
 - Finanzierungsabgabe (Beispiel: Abgabe zur Finanzierung der Elimination von Mikroverunreinigungen) oder Lenkungsabgabe oder kombinierte Formen
 - Subventionen
 - Aufhebung der Zweckgebundenheit von Subventionen (intersektorale Verwendung eines Teils von Subventionen)
 - Finanztransfer / Umverteilung (Transfer des Finanzbudgets im Rahmen eines Projekts zwischen verschiedenen Ämtern oder Abteilungen des Kantons)
 - Fonds oder räumliche und/oder zeitliche Entkoppelung von Massnahmen (Ökopunkte)

⁵⁹ Beispiel aus: Ecoplan (2018): Natürliche Ressourcen klug nutzen. Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018. Vgl. Steiger (2016), Den Landschaftswandel gestalten sowie KlangWelt Toggenburg: <http://www.klangwelt.ch/de/klangweg> (03.01.2018).

⁶⁰ 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);

⁶¹ 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.

⁶² Vgl. auch Hasler/Spillmann/Walter (2016), Integrales Einzugsgebietsmanagement, in: Aqua & Gas 4/2016.

4.4 Schlussfolgerungen

Die obigen Beispiele zeigen, dass es für die Finanzierung und Erbringung interkommunaler Aufgaben in funktionalen Räumen ausserhalb von Agglomerationen verschiedene Ansätze gibt. Bei der Betrachtung der Beispiele fallen folgende Dinge auf:

- **Horizontale Modelle im Vordergrund:** Auffallend ist, dass gewisse bei den Zentrums- und Sonderlasten häufig angewendete Zusammenarbeitsmethoden eher selten zum Zuge kommen. Konkret zu nennen sind beispielsweise die Kantonalisierung von Aufgaben sowie vertikale Zusammenarbeitsmodelle. Die Lösung von interkommunalen Aufgaben in ländlichen Räumen und Tourismusgebieten scheint tendenziell eher horizontal zwischen Gemeinden organisiert zu sein (Modelle 1b-II und 1c-II).
- **Gemeinsame Organisationen:** Für die interkommunale Zusammenarbeit werden häufig Zweckverbände, Aktiengesellschaften oder Vereine gegründet, an welchen die involvierten Gemeinden beteiligt sind und denen die Erfüllung der gemeinsamen Aufgabe obliegt.
- **Häufig projektbezogene Zusammenarbeit:** Während in Agglomerationen Modelle, die eine pauschale Abgeltung vorsehen, relativ verbreitet sind, ist dies in anderen funktionalen Räumen eher seltener der Fall. In diesen Räumen findet die Zusammenarbeit meistens auf ein konkretes Projekt (z.B. eine grössere Investition) ausgerichtet statt. Es wird seltener in einem ganzen Sachbereich wie z.B. dem Verkehr oder im Tourismus zusammengearbeitet. Dies ist vermutlich dadurch bedingt, dass der Perimeter, in welchem eine Kooperation stattfindet, kleinräumiger und überschaubarer ist als in Agglomerationen. Zudem haben regionale und Tourismuszentren eine weniger weit reichende Ausstrahlung als Agglomerationen. Die nicht gerecht verteilten Lasten dürften daher wesentlich geringer ausfallen als in den grossen Agglomerationen, was gross angelegte Zusammenarbeiten nicht dringlich macht. Dennoch wäre es interessant, die Potenziale von bestehenden und neuen Zusammenarbeitsstrukturen (z.B. Planungsverbänden und anderen regionalen Organisationen, z.B. von solchen, die auch in der NRP tätig sind) für Ausgleichsmodelle auszuloten bzw. zu nutzen.
- **Wenig Anreize zur Zusammenarbeit:** Aktuell werden von den höheren Staatsebenen eher wenig Anreize zur interkommunalen Zusammenarbeit in funktionalen Räumen ausserhalb der Agglomerationen gesetzt. Die bestehenden Kooperationen entstehen häufig daraus, dass die involvierten Akteure eine Aufgabe gar nicht alleine bewältigen können oder bedeutende Effizienzgewinne durch die Zusammenarbeit entstehen. Vermutlich könnten Synergien genutzt bzw. Kosteneinsparungen generiert werden, falls auch in Bereichen vermehrt kooperiert würde, in denen eine Zusammenarbeit nicht absolut zwingend, aber eben nutzbringend ist. Die Kantone könnten daher regionale Ausgleichsmodelle evtl. stärker unterstützen.
- **Einfachheit:** Simple Modelle werden klar bevorzugt, während komplexere Verteilmechanismen selten zu finden sind.

5 Empfehlungen zu Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in funktionalen Räumen

Anhand der Vertiefungsbeispiele aus Kapitel 4 und deren Beurteilung lassen sich verschiedene Empfehlungen ableiten, die eine interkommunale Zusammenarbeit vereinfachen bzw. zum Erfolg verhelfen können. In Kombination mit den bereits in früheren Studien erarbeiteten Empfehlungen zur Finanzierung agglomerationsspezifischer Aufgaben, konnte die im Folgenden aufgeführte Liste an Empfehlungen ausgearbeitet werden. Diese ist grundsätzlich für sämtliche funktionalen Räume – also auch für Agglomerationen – gültig.

Die Empfehlungen lassen sich in vier Kategorien unterteilen:

- Empfehlungen bezüglich der **Planung** eines Finanzierungs- bzw. Ausgleichssystems
- Empfehlungen zur **Ausgestaltung und Wahl des Modells**
- Empfehlungen bezüglich der **Umsetzung** eines Systems
- Empfehlungen zum **Wissenstransfer**.

Die aufgelisteten Empfehlungen sind insbesondere während der allgemeinen Konzipierung eines Zusammenarbeitsmodells zu beachten.

5.1 Planung

- **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.
- **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 gemäss dem Föderalismus-Stern, der als Orientierungsrahmen dient, folgende Aspekte (vgl. Abschnitt 2.2):

- 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.

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.

5.2 Ausgestaltung und Wahl des Modells

Grundsätzlich gelten hier die in Kapitel 2.2 erwähnten Kriterien zur Beurteilung der Zweckmäßigkeit eines Modells:

- Fiskalische Äquivalenz
- Subsidiaritätsprinzip
- Accountability
- Einfachheit und Transparenz
- Reziprozität
- Tragbarkeit
- Ergiebigkeit
- Effizienz
- Allgemeingültigkeit

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.

Aus der Analyse der in Kapitel 4 erläuterten Beispielen konnten zudem folgende zusätzliche Empfehlungen erarbeitet werden:

- **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 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.

5.3 Umsetzung

Für die Umsetzungsphase sind folgende generelle Punkte zu beachten:

- 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 kann dadurch überprüft werden. Dabei ist es wichtig, möglichst frühzeitig die Form und die Methoden bzw. Indikatoren der Überprüfung festzulegen.

Im Zusammenhang mit den Finanzierungs- und Ausgleichssystemen sind folgende spezifische Empfehlungen zu ergänzen, die sich auf die durchgeführten Analysen abstützen:

- **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 solcher 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).⁶³

5.4 Wissenstransfer und Weiterentwicklung der Modelle

- **Vernetzung:** Die Studie hat gezeigt, dass die Ausgleichsmodelle anderer Regionen oft nicht bekannt sind und jede Region wieder neue Lösungswege sucht. Hier könnten eine verstärkte Information und ein verstärkter Wissensaustausch nützlich sein. Wichtige Akteure sind hier die Kantone, die Verbände (z.B. Gemeindeverband, Städteverband, SAB, EspaceSuisse), aber auch die bestehenden Kooperationsplattformen (TK, regiosuisse usw.). Überdies gibt es bisher keine Fachstellen- oder Direktorenkonferenz für das Thema Gemeinden. Eine Schaffung einer solchen ist zumindest prüfenswert.
- **Wissensvermittlung:** Erfolgreiche Beispiele regionaler Kooperationen bzw. interkommunaler Zusammenarbeit gilt es festzuhalten und auf geeignete Weise zu kommunizieren. 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,

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

den Gemeindeverband, den Städteverband, den Tourismusverband oder regionsuisse 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.

- **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 Fehlansätze 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).

5.5 Exkurs: Rechtssetzungs- und Regulierungsbedarf?

Der rechtliche Rahmen für Finanzierungs- und Ausgleichssysteme steht in dieser Studie nicht im Fokus. Dennoch lassen sich einige allgemeine Aussagen treffen:

- **Viel Handlungsspielraum nach dem Subsidiaritätsprinzip**

Grundsätzlich liegt die Regelung der hier betrachteten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in kantonaler und kommunaler Kompetenz:

- Die Kantone können einen rechtlichen Rahmen schaffen, insbesondere für den Ausgleich von Zentrumslasten (oft in den Bestimmungen zum innerkantonalen Finanzausgleich) oder für die Bildung von Zusammenarbeitsstrukturen (z.B. Möglichkeiten und/oder Anforderung zur Bildung von Gemeindeverbänden, beispielsweise Vorschriften über die Rechnungslegung und Aufsicht).
- Regionale Lösungen können von den Gemeinden in verschiedener rechtlicher Form verankert werden (über Verträge im Einzelfall, über die Bildung von gemeinsamen öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmungen oder über öffentlich-rechtliche Zusammenarbeitsstrukturen wie z.B. Gemeindeverbände).

- **Kaum rechtliche Hindernisse,**

In den untersuchten Beispielen und den verschiedenen Abklärungen hat sich nirgends gezeigt, dass übergeordnete Bestimmungen oder rechtliche Probleme einer Finanzierungs- oder Ausgleichslösung im Wege stehen.

- **...aber auch kaum Förderung**

Auf der anderen Seite haben sich bei den Arbeiten zu dieser Studie (abgesehen von Lösungen für Zentrumslasten) auch kaum Rahmenregelung der Kantone gezeigt, die dazu beitragen könnten, regionale Finanzierungs- und Ausgleichslösungen zu finden (diese Frage stand aber auch nicht im Fokus der Studie): Oft geht es ja bei den zugrundeliegenden Problemen darum, einige Gemeinden zur Mitfinanzierung von gemeinsamen Aufgaben zu motivieren oder einen entstandenen Nutzen aufzuteilen. Dabei könnte eine Rahmenregelung helfen, das «Trittbrettfahren» bzw. die typischen Finanzierungsprobleme bei öffentlichen Gütern zu vermeiden. Denkbar wären insbesondere:

- Die Förderung der Zusammenarbeit und insbesondere von Ausgleichs- und Finanzierungsmodellen, z.B. mittels Beratung durch eine kantonale Fachstelle oder Beiträge an interkommunale Institutionen.
- Eine Zusammenarbeitspflicht, beispielsweise in ähnlicher Form wie auf interkantonaler Ebene (Art. 48a BV: Zusammenarbeitspflicht mit allfälliger Allgemeinverbindlicherklärung);⁶⁴ diese käme nur zum Tragen, wenn in einer Region nicht freiwillig zusammengearbeitet wird und wenn wichtige Themen betroffen sind.
- Eine Grundregel für den Lastenausgleich (etwa nach dem Vorbild von FiLAG Art. 10 ff über die «Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» sowie die hierfür geltende interkantonale Rahmenvereinbarung⁶⁵ (nach FiLAG Art. 13).⁶⁶

Je nach Standpunkt kann man

- die Subsidiarität in den Vordergrund stellen und den Gemeinden bzw. Regionen grösstmögliche Freiheiten bei Ausgleichs- und Finanzierungsmöglichkeiten lassen,
- zur Vermeidung von Spillovers und von Finanzierungsproblemen von nutzbringenden «Gemeinschaftseinrichtungen» einer Rahmenregelung im skizzierten Sinn den Vorzug geben und so letztlich Kantonalisierungen vermeiden und den Föderalismus stärken.

⁶⁴ Art. 48a BV: Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht

1. Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:
 - a. Straf- und Massnahmenvollzug; b. Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;
 - c. kantonale Hochschulen; d. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; e. Abfallbewirtschaftung;
 - f. Abwasserreinigung; g. Agglomerationsverkehr; h. Spitzenmedizin und Spezialkliniken; i. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.
2. Die Allgemeinverbindlicherklärung erfolgt in der Form eines Bundesbeschlusses.
3. Das Gesetz legt die Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung und für die Beteiligungsverpflichtung fest und regelt das Verfahren.

⁶⁵ http://www.kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/IRV_deutsch_ohne_Kommentar.pdf

⁶⁶ Eine Liste ist hier zu finden: <http://www.kdk.ch/de/themen/nfa-und-interkantonale-zusammenarbeit/interkantonale-zusammenarbeit-mit-lastenausgleich/>, siehe des Weiteren auch Fussnote 15 auf S.18.

Es ist an den **Kantonen** und den betroffenen **Regionen** und **Gemeinden**, diese Frage zu prüfen und je nach Einschätzung des Problemdrucks allenfalls eine Rahmenregelung zu treffen. Nach unserer Einschätzung ist es bei der Abgeltung von Zentrumslasten 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 funktionalen Räumen ist es offen, ob es einen kantonalrechtlichen Rahmen braucht.

Die Einführung einer Zusammenarbeitspflicht dürfte u.U. auf wenig politische Akzeptanz stossen. Viel eher denkbar ist – wie oben bereits beschrieben – die Setzung von Anreizen zur Förderung der Zusammenarbeit.

Auf **Bundesebene** ist kein Regulierungsbedarf ersichtlich. Es wäre aber hilfreich, wenn der Bund zum Wissenstransfer und zur Weiterentwicklung zweckmässiger Modelle weiterhin beitragen könnte, beispielsweise im Rahmen der Raumplanung⁶⁷, der Verkehrspolitik⁶⁸ oder der Umweltpolitik⁶⁹ oder Regionalpolitik⁷⁰ oder von Modellvorhaben der nachhaltigen Raumentwicklung⁷¹ und der Förderung von Pilotprojekten.

⁶⁷ Beispielsweise durch die Unterstützung der Koordination in funktionalen Räumen im Rahmen der Prüfung kantonalen Richtpläne und der Sachpläne.

⁶⁸ Zum Beispiel durch die Förderung oder die Anforderung der Zusammenarbeit wie bei den Agglomerationsprogrammen.

⁶⁹ Etwa bei der Förderung von Naturparks, die eine regionale Zusammenarbeit voraussetzen.

⁷⁰ Beispielsweise durch die Förderung regionaler Projekte in der Neuen Regionalpolitik (NRP).

⁷¹ Siehe <https://www.are.admin.ch/are/de/home/raumentwicklung-und-raumplanung/programme-und-projekte/modellvorhaben-nachhaltige-raumentwicklung.html>

6 Fazit

Ziel dieser Studie war es, Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in funktionalen Räumen systematisch aufzuarbeiten und mit Beispielen zu illustrieren. Dabei wurden sowohl urbane funktionale Räume (mit ihren typischerweise auftretenden Zentrumslasten) wie auch ländlichere Regionen (z.B. mit Finanzierungssystemen im Tourismus) untersucht.

Dabei konnte eine allgemeingültige **Typologie** von Ausgleichs- und Finanzierungssystemen in funktionalen Räumen erarbeitet werden.

Im Bereich der Zentrumslasten erlaubten es die vorliegenden Informationen, eine weitgehend vollständige Übersicht der in der Schweiz verwendeten **Abgeltungssysteme für Zentrumslasten** zu erstellen. Anhand der erstellten Typologien und der vorliegenden Informationen konnten die verschiedenen Modelle eingeordnet und nach Kantonen ausgewiesen werden. Es zeigte sich, dass es in fast allen Kantonen Systeme zur Berücksichtigung bzw. Abgeltung von Zentrumslasten gibt, mit denen allerdings die Zentrumslasten in unterschiedlichem Ausmass abgegolten werden. ⇒ *Die Übersicht kann als Werkzeugkasten genutzt werden, wenn die Frage der Zentrumslasten zur Debatte steht, beispielsweise bei der Reform eines kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystems.*

Erstmals wurden **Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle in übrigen funktionalen Räumen** beleuchtet. Dazu wurde in der durchgeführten Umfrage nach innovativen Beispielen in diesem Bereich gefragt. Auf dieser Basis wurden **interessante Beispiele** ausgewählt und vertieft untersucht und bewertet. Damit zeigte sich, dass projektbezogene Lösungen häufiger sind, während längerfristige Modelle für ganze Sachbereiche (z.B. Kultur) eher seltener sind. Meist stehen horizontale Modelle im Vordergrund, also interkommunale Modelle ohne Beteiligung des Kantons. Von den Kantonen und auch vom Bund gibt es wenige Rahmenbedingungen und auch wenige Anreize für regionale Finanzierungs-, Ausgleichs- und Zusammenarbeitsmodelle. ⇒ *Es ist an den Kantonen und den betroffenen Regionen und Gemeinden zu prüfen, ob allenfalls eine **kantonale Rahmenregelung** zur Förderung regionaler Finanzierungs- und Ausgleichslösungen zweckmässig wäre: Denkbar wären zum Beispiel analog zur interkantonalen Regelung⁷² eine Zusammenarbeitspflicht oder Grundregeln für Finanzierungs- und Ausgleichssysteme.*

Aus allen in den Arbeiten gewonnen Erkenntnissen wurden anschliessend **allgemeingültige Empfehlungen** für die Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle in jeder Art von funktionalen Räumen ausgearbeitet. ⇒ *Diese Empfehlungen zeigen unter anderem auf, wie Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle geplant und ausgestaltet werden können. Ein **Kurzbericht** zeigt hierfür im Sinne eines Leitfadens in fünf Schritten auf, was bei der Einführung eines Finanzierungs- oder Ausgleichssystems berücksichtigt werden muss.⁷³*

⁷² Vgl. BV Art. 48a (Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht), FiLAG Art. 10 ff sowie die IRV (Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich).

⁷³ Vgl. Ecoplan (2018), Gemeinsame Aufgaben finanzieren – Nutzen und Lasten ausgleichen: Empfehlungen für funktionale Räume.

Die Typologie, die Beispiele und die Empfehlungen können bei der Erarbeitung massgeschneiderter regionaler Lösungen eine Hilfe sein. ⇒ Eine **Weiterverbreitung** der Ergebnisse auf den geeigneten Informationskanälen z.B. des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden sowie der Fachverbände wird daher empfohlen.

Literaturverzeichnis

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 klug nutzen. Modellvorhaben nachhaltige Raumentwicklung 2014-2018. 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 | | | |