
Würdigung und Empfehlungen der TK vom 26. Oktober 2018 zur Studie „Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen“ (Ecoplan 2018)

Finanzierungs-, Nutzen- und Lastenausgleichsfragen sind in allen funktionalen Räumen zunehmend ein Thema, weil die Verflechtungen stärker werden und Gemeinde- (und manchmal auch Kantons-) Grenzen überschreitenden Aufgaben an Bedeutung gewinnen. «Spillovers» gibt es nicht nur in urbanen Zentren (in Form von Zentrumslasten), sondern auch in Regionalzentren, touristischen Zentren und ländlichen Gebieten. Die Tripartite Konferenz beschloss deshalb am 23. Juni 2017, sich mit dieser Thematik auseinanderzusetzen und erteilte Ecoplan das Mandat für eine entsprechende Studie.

Schon die Tripartite Agglomerationskonferenz hatte sich mit Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen befasst und eine diesbezügliche Studie in Auftrag gegeben (vgl. «Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen» [Ecoplan 2010] sowie politische Thesen der TAK zu dieser früheren Studie). Deshalb umfasste das Mandat von Ecoplan auch die Überprüfung und Aktualisierung dieser Grundlagen.

Würdigung der Studienergebnisse

Die TK ist erfreut über die Ergebnisse der Studie „Finanzierung und Ausgleich von Nutzen und Lasten in funktionalen Räumen: Erfahrungen und Empfehlungen“ (Ecoplan 2018) sowie den dazugehörigen Kurzbericht. Die darin enthaltene Typologie der bekannten Finanzierungs- und Ausgleichssysteme, die für alle funktionalen Räume gültig ist, stellt für die Praxis eine wertvolle Auslegeordnung dar.

Die TK stellt fest, dass in vielen Kantonen bereits zahlreiche Instrumente zur Abgeltung der Zentrumslasten in Kraft sind, was erfreulich ist. Laut Ergebnissen der Befragung stossen diese Instrumente auf Akzeptanz und werden als zweckdienlich erachtet. Die Übersicht der in der Schweiz verwendeten Abgeltungssysteme für Zentrumslasten bietet interessierten Akteuren wertvolle Hinweise z.B. bei der Reform eines Abgeltungssystems.

Die in der früheren Studie von Ecoplan festgehaltenen methodische Leitlinien für die Entwicklung und Beurteilung von Finanzierungsmodellen sind nach wie vor gültig und lassen sich grundsätzlich auf alle funktionalen Räume - nicht nur auf die Agglomerationen - anwenden. Die bisher verwendeten Kriterien für die Beurteilung der Lösungen (Fiskalische Äquivalenz, Subsidiaritätsprinzip, Accountability) werden dabei durch zusätzliche Kriterien (Einfachheit und Transparenz, Reziprozität, Tragbarkeit, Ergiebigkeit, Effizienz und Allgemeingültigkeit) ergänzt.

In Bezug auf die Finanzierungs- und Abgeltungsmodelle in funktionalen Räumen ausserhalb der Agglomerationen stellt die neue Studie eine Vielzahl interessanter Beispiele vor, welche interessierten Akteuren ein grosses Spektrum an Lösungsmöglichkeiten aufzeigen. Die Studie legt den Fokus der Beispiele auf die Themenbereiche "Tourismus" und "Arbeitszonen", die in der Befragung häufig genannt wurden. Im Bereich "Arbeitszonen" werden dabei bekannte Beispiele vorgestellt, da andere Beispiele sich als noch nicht reif für eine vertiefte Analyse erwiesen haben. Es ist erfreulich, dass die Studie zusätzlich Kurzbeispiele für die Themen "Kultur" und "Sport und Freizeit" aufzeigt. Hier erfüllen die Städte und Gemeinden teilweise freiwillige Aufgaben, was bei schwierigen finanziellen Ausgangslagen sicher auch den Bedarf nach gemeinsamen, innovativen Lösungen erhöht.

Die Befragung zeigt, dass in der Praxis bisher vorwiegend projektbezogene Lösungen und meist horizontale d.h. interkommunale Modelle ohne Beteiligung des Kantons vorkommen. Aus Sicht der TK ist wichtig, dass das gewählte Modell jeweils der Situation angepasst und möglichst breit akzeptiert ist.

Empfehlungen

Unter Berücksichtigung der Studienergebnisse lädt die TK

- die **Akteure** insbesondere **auf Stufe Städte und Gemeinden sowie Regionen** ein, bei der Erarbeitung von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen ein schrittweises Vorgehen zu wählen, wie es im Kurzbericht unter Ziffer 2 beschrieben ist:
 - Zunächst ist der Bedarf nach Finanzierungs- und/oder Ausgleichlösungen abzuklären.
 - Anschliessend sind die relevanten Akteure und die räumliche Ausdehnung zu definieren, wobei jeweils der gesamte Kontext einbezogen werden muss.
 - Als dritter Schritt sind die grundsätzlich in Frage kommenden Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle zu eruieren.
 - Anschliessend erfolgt die Modellwahl unter Berücksichtigung der im Kurzbericht festgehaltenen Beurteilungskriterien.
 - Für den letzten Schritt, die Umsetzung des gewählten Modells, enthält der Kurzbericht verschiedene Hinweise, deren Beachtung die erfolgreiche Umsetzung erleichtern kann.
- **die Kantone** ein, zusammen mit den regionalen und kommunalen Akteuren und unter Berücksichtigung der jeweiligen rechtlichen und strukturellen Ausgangslage zu prüfen, wo konkreter Handlungsbedarf besteht und wie allenfalls regionale Finanzierungs- und Ausgleichssysteme gefördert werden können. Denkbar ist eine enge Begleitung und Beratung durch kantonale Fachstellen, eine kantonale Rahmenregelung wie z.B. Grundregeln für Finanzierungs- und Ausgleichssysteme oder allenfalls auch die Prüfung einer Zusammenarbeitspflicht. Letztere könnte analog zur Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (BV Art. 48a)¹ sowohl dazu dienen, Zentralisierungen zu vermeiden und damit die Subsidiarität zu fördern, als auch Trittbrettfahrer zu verhindern und dadurch tragfähigere Lösungen umzusetzen – auch wenn es schwierig sein wird, diesbezüglich mehrheitsfähige Regelungen zu finden.
- **den Bund und die Kantone** ein, in ihren Zuständigkeitsbereichen Anreize und Impulse im Rahmen bestehender und allenfalls neuer Instrumente zu überprüfen. Denkbar ist beispielsweise eine Koppelung von finanzieller Unterstützung an eine regional/interkommunal koordinierte Planung oder regionale/interkommunale Strukturen. Zudem können Bund und Kantone solche gemeinsamen Planungen und Strukturen durch Beratungsmassnahmen fördern. Weiter sind Bund und Kantone eingeladen, sich für die Grundlagenforschung/Entwicklung neuer Modelle in Themengebieten mit spezifischen Herausforderungen (z.B. gemeinde-/kantonsübergreifende Arbeits- und Industriezonen – im Sinne von RPG1 als Massnahme gegen die Zersiedelung) zu engagieren.
- **die Akteure auf allen Ebenen** ein, den Wissensaustausch über erfolgreiche Modelle und Beispiele auf geeignete Weise zu fördern und die Vernetzung der Akteure zu verstärken.

¹ Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in einer Reihe von abschliessend aufgezählten Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten.