
Politische Thesen der TAK zum Bericht „Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen“

Die um mehrere Finanzexperten erweiterte Tripartite Technische Arbeitsgruppe (TTA)¹ hat die aus ihrer Sicht wesentlichen Erkenntnisse und Folgerungen aus dem Bericht „Finanz- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen“ (Ecoplan, Advokatur afs) in Form der nachfolgenden Thesen zusammengefasst, welche von der TAK an ihrer Sitzung vom 19. November 2010 verabschiedet wurden.

Komplexes Multi-Level-Governance-System

Der Bericht zu Finanz- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen zeigt, dass es eine einfache Lösung dieser Fragen nicht gibt und auch nicht geben kann. Die zahlreichen im Bericht dargestellten Lösungsansätze sind Abbild unseres komplexen Multi-Level-Governance-Systems. Dieses System hat anerkannte Vorteile, ist aber auch mit Nachteilen verbunden (Komplexität, Auseinanderklaffen von historischen und funktionalen Räumen). Es bedarf keiner grundlegenden Änderungen: am 3-stufigen Staatsaufbau und an den bestehenden Instrumenten ist im Grundsatz festzuhalten. Grossflächige Gebietsreformen wurden im Bericht auftragsgemäss nicht untersucht, es ist aber davon auszugehen, dass diese die Probleme allenfalls entschärfen, aber nicht umfassend lösen könnten. Hingegen sind alle Akteure gefordert, die im Bericht aufgearbeitete Problematik aufzugreifen, die Situation in ihrem Kanton resp. in ihrer Agglomeration im Sinne des Berichts zu prüfen und die nötigen Anpassungen vorzunehmen.

1. Gouvernanz im Zusammenhang mit Finanz- und Lastenausgleich

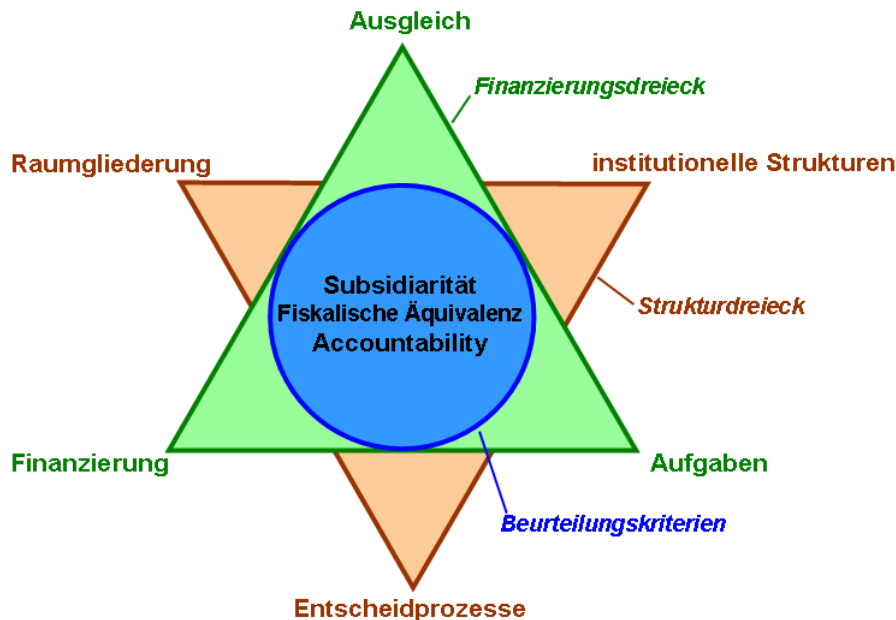
1.1. Gouvernanz im Überblick: Der Föderalismusstern

Die Gesamtsteuerung in einem mehrstufig organisierten Staat ist sehr anspruchsvoll. Der Föderalismus-Stern - bestehend aus einem Finanzierungsdreieck und einem Strukturdreieck - bildet hierzu einen Orientierungsrahmen. Mit den Beurteilungskriterien erfolgt die staatsrechtliche und finanzwissenschaftliche „Neunerprobe“ des jeweiligen Gouvernanz-Systems.

Die Ausgangslage und die Rahmenbedingungen in den Agglomerationen sind unterschiedlich. Es gibt daher keine allgemeingültige Antwort auf Finanzierungs- und Ausgleichsfragen in Agglomerationen. Vielmehr müssen die Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente mit Blick auf die jeweiligen Aufgaben und den spezifischen Kontext der Agglomeration massgeschneidert werden. Der Föderalismusstern

¹ Amstutz Renate, Schweizerischer Städteverband (SSV); Bachmann Nicole, Finanzdepartement des Kantons Luzern, Abteilung Finanzausgleich; Baudet Jacques Greffe municipal (Gemeindekanzlei) Romanel-sur-Lausanne; Baumann Robert Bundesamt für Justiz, Föderalismusdienst; Eckert Nadine, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK); Engel Gerhard, Finanzdirektion des Kantons Bern; Heller Heinrich, Finanzverwaltung der Stadt Zürich; König Ulrich, Schweizerischer Gemeindeverband (SGV); Mayer Roman, Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern; Meier Madeleine, Justizdepartement des Kantons Luzern; Minger Thomas, Konferenz der Kantonsregierungen (KdK); Oetliker Sybille, Schweizerischer Städteverband (SSV); Reinhard Mark, Staatssekretariat für Wirtschaft Seco, Regional- und Raumordnungspolitik; Ritter Markus, Präsidiatdepartement des Kantons Basel Stadt; Santschi-Hutzli Barbara, Schweizerischer Städteverband (SSV); Tobler Georg, Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Sektion Agglomerationspolitik; Von der Weid Hager, Service des Communes et des relations institutionnelles du Canton de Vaud.

kann hierbei als Werkzeug dienen. Die Beurteilung konkreter Lösungsmodelle enthält aber stets auch eine politische Bewertung. Die Diskussion kann versachlicht werden, wenn sie sich an grundlegenden staatsrechtlichen und finanzwissenschaftlichen Prinzipien (im Stern als „Beurteilungskriterien“ dargestellt) orientiert (vgl. zum Föderalismusstern S. 22 - 28 des Berichts).



1.2. Finanzierungsdreieck (Aufgaben, Finanzierung, Ausgleich)

1.2.1. Aus staatsrechtlicher Sicht gibt es keine Agglomerationsaufgaben. Es gibt eidgenössische, kantonale und kommunale Aufgaben mit entsprechender Finanzierungsverantwortung.

Auch wenn agglomerationspezifische Aufgaben ermittelt werden können (siehe nachfolgend Ziff. 1.2.2.), so ist die Verwendung des Begriffs „Agglomerationsaufgaben“ staatsrechtlich nicht korrekt. Dieser Begriff legt nahe, dass es eine staatliche Ebene „Agglomeration“ gibt, welche für die Bewältigung konkreter Aufgaben zuständig ist. Dem ist nicht so. Die Schweiz besteht aus den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Diese Ebenen sind für die Bewältigung der im funktionalen Raum Agglomeration anstehenden Probleme verantwortlich und müssen letztlich auf für die Finanzierung aufkommen. Die Einführung einer zusätzlichen staatlichen Ebene wird abgelehnt, namentlich weil dadurch das heute bereits sehr komplexe System noch komplizierter und undurchsichtiger würde (vgl. TTA-Bericht „Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration“, 2004, S. 44 sowie S. 39 des Berichts).

1.2.2. Es gibt aber agglomerationspezifische Aufgaben.

- *Aus funktionaler Sicht sind dies diejenigen Aufgaben, die in Agglomerationen eine grössere Betroffenheit und einen erhöhten Koordinationsbedarf auslösen.*
- *Aus finanzieller Sicht sind dies diejenigen Aufgaben, die in Agglomerationen wesentlich höhere Pro-Kopf-Kosten verursachen als in anderen Gemeinden.*

- *Eine - soweit zweckmässig institutionalisierte - Zusammenarbeit in Agglomerationen leistet einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der im funktionalen Raum anfallenden Probleme.*

Aufgaben, deren Finanzierung und allfällige Ausgleichsinstrumente sind untrennbar miteinander verbunden. Wer sich mit Finanzierungs- und Ausgleichsfragen in Agglomerationen auseinander setzen will, muss daher zuerst der Frage nachgehen, welche Aufgaben für Agglomerationen spezifisch sind. Aus funktionaler Sicht erweisen sich beispielsweise Aufgaben im Bereich Verkehr, Raumplanung und insbesondere Siedlungsentwicklung als agglomerationsspezifisch. Anhand einer Analyse der öffentlichen Finanzen lässt sich zudem zeigen, dass insbesondere die Ausgaben in den Bereichen öffentliche Sicherheit, Kultur und Freizeit, Gesundheit und Soziale Wohlfahrt als agglomerationsspezifische Aufgaben bezeichnet werden können (S. 39 - 43 des Berichts). Zusammenarbeitsstrukturen in Agglomerationen sind unerlässlich für die Bewältigung dieser agglomerationsspezifischen Aufgaben. Es ist jedoch zu beachten, dass letztlich die politische und die finanzielle Verantwortung bei den drei Staatsebenen verbleiben.

1.2.3. Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben erfolgt durch Abgaben oder Ausgleichsleistungen. Agglomerationen erheben in der Regel keine Abgaben und sind nicht direkt Empfänger von Ausgleichsleistungen. Die Finanzströme laufen über die Kantone bzw. über die Gemeinden einer Agglomeration.

Der dreistufige Staatsaufbau (vgl. Ziff. 1.2.1.) spiegelt sich auch in den Finanzströmen wieder: Bund, Kantone und Gemeinden generieren die öffentlichen Mittel über Abgaben und haben deren Verwendung zu verantworten (vgl. S. 20 des Berichts). Diesem Umstand ist bei der Diskussion von Finanzierungs- und Ausgleichssystemen in Agglomerationen stets Rechnung zu tragen (vgl. dazu auch die Thesen unten Ziff. 2.1.1. - 2.1.3.).

1.3 Strukturdreieck (Institutionelle Strukturen, Entscheidungsprozesse, Raumgliederung)

1.3.1. Finanzierungs- und Ausgleichsfragen sind immer im Zusammenhang mit den betroffenen Strukturen, deren Entscheidungsprozessen und der entsprechenden Raumgliederung zu diskutieren.

Das Finanzierungsdreieck lässt sich nicht losgelöst vom Strukturdreieck betrachten. Eine konsistente Gesamtsteuerung bedingt die Beantwortung nicht nur der Fragen, welche Aufgaben mit welchen Mitteln (gegebenenfalls unter Beizug welcher Ausgleichsinstrumente) zu erfüllen sind, sondern ebenso der Fragen, welche institutionellen Strukturen in welchen Räumen für die Bewältigung der Aufgaben zur Verfügung stehen und wie die Entscheidungsprozesse ausgestaltet sind (vgl. S. 25 ff. des Berichts).

1.3.2. Die Problemstellungen in Agglomerationen beziehen sich auf (funktionale) Räume, welche oft nicht mit den nationalen, kantonalen und kommunalen Grenzen übereinstimmen, was die Aufgabenerfüllung und das Finden von geeigneten Finanzierungsmechanismen sehr anspruchsvoll macht.

Die Herausforderung in der Agglomeration besteht darin, dass die im funktionalen Raum anfallenden Aufgaben oft nicht resp. nicht effizient innerhalb der bestehenden institutionellen Strukturen und im Rahmen bewährter Entscheidungsprozesse erfüllt, finanziert und verantwortet werden können. Die Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren (Strukturen), die in jeweils unterschiedlichen, teilweise überlappenden

Räumen horizontal und vertikal miteinander agieren müssen, stellt hohe Anforderungen an die Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse (vgl. S. 25 f. des Berichts).

1.4. Bewertung von Modellen

1.4.1. Finanzierungs- und Ausgleichsfragen sind anhand staatsrechtlicher und finanzwissenschaftlicher Prinzipien zu beurteilen. Im Vordergrund stehen das Subsidiaritätsprinzip, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz sowie das Prinzip der demokratischen Verantwortlichkeit (Accountability). Diese Prinzipien können als Kriterien für die Bewertung von Aufgabenteilungs-, Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen verwendet werden.

Der Föderalismus-Stern ist als Grundlage für die politische Diskussion zu verstehen. Die Beurteilung konkreter Lösungsmodelle ist Aufgabe der Politik. Die Diskussion kann indessen versachlicht werden, wenn sie sich an den genannten Beurteilungskriterien orientiert, was allerdings voraussetzt, dass alle an der Diskussion Beteiligten von einem einheitlichen Begriffsverständnis ausgehen. In diesem Sinne sollen die Beurteilungskriterien in den nachfolgenden Thesen definiert werden.

1.4.2. Das Prinzip der Subsidiarität bedeutet,

- *dass eine Aufgabe auf möglichst tiefer Ebene erfüllt wird (maximale Nähe zur Bevölkerung resp. zu den für die effiziente und effektive Aufgabenerfüllung nötigen Informationen; Problemnähe)*
- *dass diese Ebene über die nötige Problemlösungskapazität (Fachkompetenz, Ressourcen, wirkungsvolle Abläufe) verfügt.*

In Agglomerationen werden Aufgaben häufig auf einer zu tiefen (Gemeinde) oder zu hohen (Kanton) Ebene erfüllt, was dem Subsidiaritätsprinzip widerspricht. Die Herausforderung besteht darin, Entscheidungsstrukturen im funktionalen Raum zu schaffen (vgl. zum Subsidiaritätsprinzip S. 19 und 27 des Berichts).

1.4.3. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bedeutet, dass die Kreise der Nutzer, der Finanzierer und der Entscheidungsträger möglichst zur Deckung zu bringen sind. Es hat somit drei Ausprägungen:

- *Identität von Entscheidungsträgern und Finanzierern (wer bestellt, bezahlt) (eher vertikale Ausprägung)*
- *Identität von Nutzern und Finanzierern (wer profitiert, bezahlt) (eher horizontale Ausprägung)*
- *Identität von Nutzern und Entscheidungsträgern*

Die erste Ausprägung wird (nicht nur in Agglomerationen) häufig im vertikalen Verhältnis relevant, beispielsweise wenn die übergeordnete Ebene Standards festlegt, die Finanzierung der Aufgabenerfüllung jedoch weitgehend der unteren Ebene überlässt. Die zweite Ausprägung akzentuiert sich vor allem im horizontalen Verhältnis, beispielsweise wenn Einwohner einer Agglomerationsgemeinde Leistungen der Zentrumsgemeinde in Anspruch nehmen, dafür aber nicht (angemessen) bezahlen müssen. Die dritte Dimension bringt schliesslich zum Ausdruck, dass jene, die von einem Angebot profitieren (und deshalb auch mitfinanzieren sollten) auch in die Entscheidungsfindung mit einbezogen werden sollten. (vgl. zum Prinzip der fiskalischen Äquivalenz S. 27 f. des Berichts)

1.4.4. *Accountability* bedeutet demokratische Kontrolle. Diese setzt voraus

- dass Verantwortung (Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung) klar zugewiesen ist;
- dass Informationsmechanismen (Rechenschaftsablage; Transparenz i.S. von Nachvollziehbarkeit öffentlichen Handelns) bestehen;
- dass Sanktionsmöglichkeiten (z.B. Nichtwiederwahl, Referenden, etc.) bestehen; je direkter die Sanktionsmöglichkeit, desto effektiver.

Die demokratische Kontrolle über die Aufgabenerfüllung im funktionalen Raum stellt eine besondere Herausforderung dar, weil regelmässig eine Mehrzahl von Akteuren beteiligt ist, wobei die (Teil-)Verantwortungen der einzelnen Akteure oft unklar sind, die Entscheidungsprozesse zudem in der Öffentlichkeit wenig zugängliche Zusammenarbeitsgremien ausgelagert sind und meist nur indirekte Sanktionsmechanismen bestehen (vgl. zu *Accountability* S. 28 des Berichts).

2. Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente

2.1. Allgemeine Grundsätze für die Gestaltung von Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumenten

2.1.1. Ob und in welchem Ausmass ein horizontaler oder vertikaler Ausgleich von Ressourcen oder Lasten stattfinden soll, ist letztlich politisch zu entscheiden (Verteilkampf um die Mittel), allerdings sind Zentrumslasten (Spillovers) auszugleichen, weil sie eine Systemverzerrung darstellen.

Die Verteilung der Mittel ist letztlich immer Ausdruck der politischen Kräfteverhältnisse und nicht Ergebnis eines wissenschaftlichen Prozesses. Allerdings ist insbesondere beim Lastenausgleich eine differenzierte Betrachtung angezeigt: Während die Frage nach der Abgeltung von Sonderlasten der Zentren (also von Lasten, welche den Zentren aus strukturell bedingten Leistungen zu Gunsten der eigenen Bevölkerung entstehen) in hohem Masse eine politische Wertungsfrage darstellt, ist die Abgeltung von Zentrumslasten (also von Lasten, welche aus Leistungen resultieren, welche die Zentren zu Gunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen und durch diese in ungenügender Masse durch Gebühren oder Abgeltungen gedeckt werden, sog. Spillovers) bei gleichzeitiger Gewährung einer Mitsprachemöglichkeit der Mitfinanzierer grundsätzlich anzustreben, weil diese Spillovers eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz) darstellen (vgl. S. 104 f. des Berichts).

2.1.2. Die besonderen Problemstellungen der Agglomerationen sind bereits bei der Ausgestaltung des allgemein (für alle Gemeinden) geltenden Finanzierungs- und Ausgleichssystems zu berücksichtigen. Die Gemeinden sind in den Prozess mit einzubeziehen.

Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente werden von Bund und Kantonen geregelt, wobei die kommunale Ebene in den Prozess mit einzubeziehen ist. Es erscheint sinnvoll, wenn die besonderen Problemstellungen der Agglomerationen bereits bei der Ausgestaltung dieses allgemein (für alle Gemeinden) geltenden Finanzierungs- und Ausgleichssystems berücksichtigt werden. Vor allem bei Aufgaben, die alle Gemeinden betreffen, in Agglomerationen aber überdurchschnittlich hohe Kosten verursachen, kann die Finanzierung relativ einfach über gesamtkantonale Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente gelöst werden: Besteht z.B. ein gesamtkantonaler vertikaler Lastenausgleich (Kanton – Gemeinden) in der Sozialhilfe, so werden damit auch die besonderen Finanzierungslasten der Agglomerationen ausgeglichen (vgl. S. 74 und S. 116 des Berichts).

Die Analysen im Bericht zeigen, dass in vielen Fällen gesamtkantonale (oder u.U. gesamteidgenössische) Regelungen nicht nur einfacher sind, sondern auch besser wirken, als komplexe, für das institutionell vielerorts noch kaum gefestigte Gebilde der Agglomeration konzipierte Modelle (vgl. S. 118 des Berichts).

Bei interkantonalen Agglomerationen erweist sich die Lösung der anstehenden Probleme als besonders schwierig, weil der kantonalen Organisationsautonomie ein hoher Stellenwert beigemessen wird, aufgrund der bestehenden Interessengegensätze aber Lösungen unter den beteiligten Kantonen nicht einfach zu finden sind. Die Kantone sind hier in erster Linie gefordert, ihre Agglomerationsprobleme unter Einbezug der kommunalen Ebene gemeinsam mit den Nachbarkantonen anzugehen, soweit nötig mit der (aus verfassungsrechtlichen Gründen instrumentell beschränkten) Unterstützung durch den Bund (vgl. S. 118 des Berichts).

2.1.3. Spezifische von institutionalisierten Zusammenarbeitsstrukturen implementierte, auf Agglomerationen ausgerichtete Instrumente können subsidiär sinnvoll sein, vorausgesetzt, deren konkrete Ausgestaltung hält den Beurteilungskriterien (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz, Accountability) stand.

Agglomerationsspezifische Finanzierungsinstrumente sind vor allem dort sinnvoll, wo für die Bewältigung agglomerationsspezifischer Aufgaben ein Handlungsspielraum besteht, welcher gemeinsam ausgefüllt werden kann – z.B. im Bereich Kultur, aber auch im Bereich Agglomerationsverkehr (S. 75 des Berichts).

Bei der Ausgestaltung agglomerationsspezifischer Lösungen ist besonders darauf zu achten, dass diese mit den übergeordneten Systemen (Strukturen und Instrumente in „klassischen“ Räumen [Kantone, Gemeinden]) kompatibel sind, d.h. zu diesen nicht in Widerspruch stehen oder deren beabsichtigten Wirkungen aushebeln.

2.1.4. Die erfolgreiche Implementierung agglomerationsspezifischer Finanzierungs- und Ausgleichssysteme im Rahmen institutionalisierter Zusammenarbeitsformen scheitert häufig an den bestehenden Interessengegensätzen in Agglomerationen. Die Erfahrung zeigt, dass i.d.R. die übergeordnete Ebene die Rolle des politischen Schiedsrichters übernehmen muss.

Institutionalisierte Zusammenarbeitsformen können eine wichtige Rolle bei der Lösung von agglomerationsspezifischen Aufgaben spielen und durch ihre Entscheidmechanismen (Prinzip der - allenfalls qualifizierten - Mehrheitsentscheide) die komplexen Verfahren beschleunigen. Es macht aber Sinn, wenn die übergeordnete Ebene im Rahmen eines Gesetzgebungsprozesses die Rahmenbedingungen festlegt oder - wenn nötig - ein Machtwort spricht und die wichtigsten Eckwerte (so namentlich den Kostenteiler) hoheitlich festlegt. Der Kanton kann die Rolle des politischen Schiedsrichters im Verhältnis zu seinen Gemeinden wahrnehmen. Auch im interkantonalen Verhältnis könnte es hilfreich sein, wenn der Bund als übergeordnete Ebene die politische Schiedsrichterfunktion übernehmen könnte. Dem Bund sind jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen die Hände gebunden.

2.1.5. Ressourcen- und Lastenausgleich sind zu trennen, die Finanzkraft soll beim Ausgleich von Lasten nicht berücksichtigt werden.

Aus Gründen der Transparenz ist der unterschiedlichen finanziellen Leistungsfähigkeit ausschliesslich im Rahmen des Ressourcenausgleichs Rechnung zu tragen resp. sind diese Unterschiede soweit erwünscht über den Ressourcenausgleich zu minimieren. Die unterschiedliche Finanzkraft soll jedoch beim Ausgleich von Lasten nicht (nochmals) berücksichtigt werden (vgl. S. 34 des Berichts).

2.1.6. Die Beurteilung von Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumenten muss immer einerseits in Bezug auf die konkrete Aufgabenerfüllung und andererseits mit Blick auf die Gesamtsituation des betrachteten Raums (Globalbetrachtung) erfolgen.

Es erscheint zweckmässig, Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle einem zweistufigen Bewertungsprozedere zu unterziehen:

Die Überprüfung mit Bezug auf die konkrete Aufgabenerfüllung erlaubt es, für jeden Aufgabenbereich Optimierungspotenzial zu orten. Die Beurteilungskriterien (Subsidiarität, Accountability und fiskalische Äquivalenz) sind vor allem auf dieser Ebene von Relevanz.

Die Beurteilung der Frage, ob in einer bestimmten Agglomeration die drei Elemente des Finanzierungs-dreiecks (Aufgaben, Finanzierung, Ausgleich) insgesamt in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, lässt sich hingegen nur im Rahmen einer Globalbetrachtung über alle agglomerationsspezifischen Aufgaben und alle (auch nationalen und kantonalen) Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinweg beantworten. Ob horizontaler und/oder vertikaler Ausgleich mit den hierfür geeigneten Instrumenten (z.B. Ressourcenausgleich, evtl. Lastenausgleich) angestrebt werden soll, lässt sich m.a.W. nur verlässlich auf der Basis der Erkenntnisse einer Globalbetrachtung beurteilen (vgl. S. 69 f., 74 des Berichts).

2.1.7. Ausgleichs- und Solidaritätsfinanzierungen sind so auszugestalten, dass sie wirtschaftliches und sparsames Verhalten sicherstellen.

Wer die eigenen „Bestellungen“ finanzieren muss, wird sich eher sparsam und wirtschaftlich verhalten (unter Umständen zu sparsam, was mit den Vorgaben des übergeordneten Rechts kollidieren kann). Solidarische Systeme hingegen gewährleisten, dass alle Akteure – ungeachtet ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit und ihrer finanziellen Belastung – ihre Aufgabe umfassend wahrnehmen. Es besteht allerdings stets die Gefahr, dass die Mittel allzu grosszügig ausgegeben werden, wenn einem Dritten die Finanzierung obliegt. Es sind deshalb ergänzend Instrumente vorzusehen, welche sparsames und wirtschaftliches Verhalten fördern und den Wettbewerb um gute öffentliche Leistungen und tiefe Steuern nicht völlig aushebeln, z.B. Benchmarks, Bonus-Malus-Systeme, Selbstbehalte (vgl. S. 61 des Berichts).

2.1.8. Finanz- und Lastenausgleichssysteme sind flexibel und steuerbar auszugestalten

Entscheidend zur Beurteilung bestehender oder neuer Finanz- und Lastenausgleichssysteme sind immer Gesamtbetrachtungen des ganzen Systems einerseits, aber auch die Auswirkungen auf die einzelnen Akteure andererseits. Es ist deshalb unerlässlich, dass reformbedingte Änderungen prospektiv und pro einzelnen Akteur (Kantone, Gemeinden) abgebildet werden. Nur so ist eine verlässliche Beur-

teilung der Ausgleichswirkung und damit der Modelle überhaupt möglich. Veränderungen zwischen Kanton und Gemeinden sind in vertikaler Hinsicht im Rahmen einer Globalbilanz pro Modell darzustellen und wenn nötig auszugleichen (z.B. mittels Steuerbelastungsverschiebung). Veränderungen zwischen den Gemeinden sind ebenfalls darzustellen und – soweit politisch erwünscht – auszugleichen (vgl. S. 35 des Berichts).

2.2. Ausgestaltung von Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumenten in Agglomerationen

2.2.1. Die Beurteilung von Praxisbeispielen zeigt, dass es zahlreiche Möglichkeiten, aber keine standardisierten Modelle für die Regelung von Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen in den Agglomerationen gibt.

Finanzierungs- und Ausgleichsfragen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Der gesamte Kontext (welcher vereinfacht mit den sechs Ecken des Föderalismussterns erfasst werden kann) ist stets mit einzubeziehen. Da nicht nur die Aufgabenteilung, sondern auch die bestehenden Finanzierungs- und Ausgleichssysteme, zudem die Strukturen und vorgesehenen Entscheidungsprozesse in den unterschiedlichen Agglomerationsräumen verschieden ausgestaltet sind, kann kein einheitliches Finanzierungs- und Ausgleichssystem für Agglomerationen postuliert werden. Vielmehr muss für jede Agglomeration eine massgeschneiderte Lösung erarbeitet werden, welche bestehende Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in ihrer Gesamtheit berücksichtigt (vgl. S. 116 des Berichts).

2.2.2. Zentrumslasten (Spillovers) sind angemessen abzugelten, wobei die „Mitfinanzierer“ in die Entscheidungsfindung einzubeziehen sind.

Es ist offensichtlich, dass Zentren Lasten zu tragen haben, die durch „externe Mitbenützer“ verursacht werden. Grundsätzlich sind solche Spillovers auszugleichen. Das Ausmass des Ausgleichs bedarf einer politischen Bewertung. Je stärker die Mitwirkung und Mitsprache der Mitfinanzierer bei der Ausgestaltung des Angebots ist, desto stärker können diese zur Mitfinanzierung herangezogen werden (allerdings höchstens im Ausmass der durch diese verursachten Kosten). Zu berücksichtigen sind allfällige Ausgleichsinstrumente des übergeordneten Rechts, welche die Zentrumslasten bereits mit einbeziehen und (teilweise) ausgleichen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist ein allfälliger Zentrumsnutzen (vgl. S. 104 f. des Berichts).

2.3. Transparenz bei Reformen

2.3.1. Sowohl bezüglich des Ist- wie auch des Soll-Zustands ist Transparenz zu gewährleisten.

Die Wünschbarkeit einer Reform kann nur dann sachlich begründet werden, wenn bezüglich der Auswirkungen auf jede einzelne Gemeinde Klarheit besteht. Dies bedingt Kenntnis sowohl des Ist- wie auch des Soll-Zustands (vgl. S. 34 f. des Berichts).

3. Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik

3.1. *Die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ist mit finanziellen Impulsen zu fördern.*

Die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ist primär Aufgabe der Agglomerationen, d.h. eine interkommunale resp. – in interkantonalen Agglomerationen – eine interkantonale Aufgabe. Soweit jedoch für die übergeordneten Ebenen ein Nutzen aus einer verstärkten Zusammenarbeit ersichtlich ist (z.B. erhöhte fiskalische Äquivalenz) und soweit die Gemeinden resp. Kantone z.B. wegen bestehenden Interessengegensätzen nicht in der Lage sind, die anstehenden Probleme im Alleingang zu bewältigen (Subsidiaritätsprinzip), erscheinen finanzielle (aber auch andere) Impulse sinnvoll. Die bisher eingesetzten Instrumente (insbesondere die Unterstützung von Modellvorhaben durch den Bund) haben mit vergleichsweise geringem Mitteleinsatz viel Wirkung erzielt (vgl. S. 107 - 115 des Berichts).

3.2. *Beiträge sind als Anreize für ein bestimmtes Verhalten auszugestalten (z.B. Koordination der Planung, Schaffung gemeinsamer Strukturen). Die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung ist zu beachten. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen erweisen sich im Hinblick auf eine sinnvolle Konditionalisierung von Bundesbeiträgen als zu einschränkend.*

Die Mitfinanzierung von einzelnen Aufgaben, welche verfassungsrechtlich im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegen, lässt sich unter dem Blickwinkel des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz rechtfertigen, soweit die Mittelvergabe an Bedingungen gekoppelt wird, welche eine strukturelle Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik fördern (z.B. an das Vorliegen einer koordinierten Planung oder an das Bestehen gemeinsamer Strukturen), weil die strukturelle Weiterentwicklung dem Bund einen Nutzen generiert. Die bestehende verfassungsrechtliche Zuständigkeitsordnung zwischen Bund und Kantonen erweist sich allerdings im Hinblick auf eine sinnvolle Konditionalisierung von Bundesbeiträgen als zu einschränkend, weil bei Anforderungen des Bundes hinsichtlich der Ausgestaltung von Zusammenarbeitsstrukturen regelmässig die kantonale Organisationsautonomie betroffen ist und bei Vorgaben des Bundes im Bereich des Planungsrechts (namentlich bezüglich organisationsrechtlicher Vorgaben) Zweifel über die Tragweite der Bundeskompetenz bestehen (vgl. S. 114 f. des Berichts).

3.3. „Absender“ von Förderbeiträgen können nicht nur Bund und Kanton sein, auch interkantonale oder interkommunale Organisationen können Beiträge ausrichten.

Förderbeiträge sind mit Blick auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz dann sinnvoll, wenn ein Nutzen (auch) für die Absender ersichtlich ist. Als Initianten und damit Beitragsquelle kommen nicht nur Bund und Kantone in Frage, sondern auch interkantonale Vereinigungen, Gemeinden einer Agglomeration oder regionale Strukturen (horizontal), aber auch Verbände (z.B. Städteverband, Gemeindeverband, Fachverbände). Dabei ist darauf hinzuweisen, dass letztere Organisationen, die sich über Mitgliederbeiträge finanzieren, einen wesentlich kleineren finanziellen Handlungsspielraum haben (vgl. S. 115 des Berichts). Es ist daher kaum denkbar, dass solche Organisationen die Aufgabenerfüllung in konkreten Agglomerationen mitfinanzieren. Hingegen könnten sie mit vergleichsweise bescheidenem Mitteleinsatz (beispielsweise nach dem Vorbild der Modellvorhaben des Bundes) die Initialisierung von Prozessen unterstützen und sich als think-tanks für Agglomerationsfragen engagieren.

3.4. *Multilevel-Plattformen sind geeignet, um Prozesse zuhanden der entscheidbefugten Ebenen partnerschaftlich vorzubereiten. Mit beschränktem Einsatz der Mittel kann eine grosse Wirkung erzielt werden.*

Bund, Kantone und Gemeinden müssen Entscheide im Rahmen der vorgesehenen, demokratisch legitimierten Verfahren fällen. Eine horizontale oder vertikale Verwischung der Zuständigkeiten (und Verantwortlichkeiten) wird grundsätzlich abgelehnt (siehe TTA-Bericht „Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen“, 2006, S. 51). Die Vorbereitung von Aufgabenteilungs-, Finanzierungs- und Ausgleichsreformen kann allerdings nur dann erfolgreich erfolgen, wenn die Prozesse gemeinsam erarbeitet werden. Die Tripartite Agglomerationskonferenz wie auch andere Multilevel-Plattformen (z.B. die Struktur „Metropolitanraum Zürich, Hauptstadtregion Bern, Verein Agglomeration Schaffhausen, Réseau Urbain Neuchâtelois RUN, Agglomération franco-valdo-genevoise) zeigen, dass die ganzheitliche Bewirtschaftung von komplexen Multilevel-Prozessen nur gemeinsam möglich ist. Multilevel-Plattformen sind deshalb zu fördern, zu institutionalisieren und im Gesetz abzubilden.

4. Empfehlungen zur Umsetzung der Erkenntnisse

4.1. *Der Informations- und Erfahrungsaustausch über Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle ist zu intensivieren.*

Der Bericht zeigt auf, dass bereits verschiedene Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle implementiert werden. Es wäre wünschenswert, wenn der Austausch über solche Modelle und insbesondere über innovative Lösungen verstärkt und zudem vermehrt (insbesondere vergleichende) Ex-Post-Evaluationen von Finanzierungssystemen in Kantonen und Agglomerationen durchgeführt würden (vgl. S. 118 des Berichts).

4.2 *Die Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in den Kantonen sind mit Blick auf agglomerations-spezifische Aufgaben anhand der im Bericht aufgezeigten Leitlinien kritisch zu überprüfen.*

Der Bericht zeigt auf, dass bereits viele Lösungsansätze existieren, gleichzeitig mit Blick auf die Beurteilungskriterien (Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz, Accountability) ein erhebliches Verbesserungspotenzial besteht. Die Kantone sind daher gefordert, ihre Systeme kritisch zu überprüfen. Namentlich in laufenden Reformprozessen oder bei der Diskussion um eine neue Verteilung von Aufgaben und Lasten können die dargestellten Modelle und Kriterien zu Hilfe gezogen werden. Dort, wo neuen institutionellen Zusammenarbeitsformen in Agglomerationen Aufgaben zugewiesen werden, bieten die gezeigten Modelle eine Grundlage, um zweckmässige Finanzierungslösungen zu finden (vgl. S. 117, 119 des Berichts).

Im Sinne einer Prioritätensetzung sind jene Themen vorrangig anzugehen, bei denen besonders grosse Sonderlasten oder Spillovers bestehen. In vielen Kantonen resp. Agglomerationen stehen hier die Sozialpolitik und die Sicherheit im Vordergrund. Solche Prüfungen sind ergebnisoffen anzugehen: ob Reformen zu einer Umverteilung zugunsten der Agglomeration führen oder nicht ist nach den genannten Beurteilungskriterien und anhand einer politischen Bewertung zu entscheiden (vgl. S. 117 f. des Berichts).