

Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen

Schlussbericht

2. Juli 2010

im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK

ECOPLAN

Forschung und Beratung 3005 Bern, Thunstrasse 22 www.ecoplan.ch
in Wirtschaft und Politik 6460 Altdorf, Postfach info@ecoplan.ch

advokatur afs

Kramgasse 70 www.advokatur-afs.ch
3000 Bern 8 info@advokatur-afs.ch

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: ECOPLAN, Daniel ARN, Mirjam STRECKER
Titel: Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen
Auftraggeber: Tripartite Agglomerationskonferenz TAK
Ort: Bern
Jahr: 2010

Begleitorgan: Erweiterte Tripartite Technische Arbeitsgruppe TTA

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), Bereich Innenpolitik
Engel Gerhard	Finanzdirektion des Kantons Bern
Heller Heinrich	Schweizerischer Städterverband (SSV), Finanzverwaltung der Stadt Zürich
König Ulrich	Schweizerischer Gemeindeverband (SGV)
Mayer Roman	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern
Meier Madeleine	Justizdepartement des Kantons Luzern (Vorsitz)
Minger Thomas	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)
Oetliker Sybille	Schweizerischer Städteverband (SSV)
Reinhard Mark	Staatssekretariat für Wirtschaft Seco, Regional- und Raumordnungspolitik
Ritter Markus	Präsidialdepartement 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

Projektteam

Felix Walter, Ecoplan, Projektleitung
Christof Rissi, Ecoplan
Michael Marti, Ecoplan
Daniel Arn, advokatur afs
Mirjam Strecker, advokatur afs

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren und der Autorin wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

ECOPLAN

advokatur afs

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

Daniel ARN, Ueli FRIEDERICH, Mirjam STRECKER

www.ecoplan.ch

www.advokatur-afs.ch

Thunstrasse 22
CH - 3005 Bern
Tel +41 31 356 61 61
Fax +41 31 356 61 60
bern@ecoplan.ch

Kramgasse 70
3000 Bern 8
Tel. 031 312 33 30
Fax 031 312 24 64

Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
Fax +41 41 872 10 63
altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis	2
	Abkürzungsverzeichnis	5
	Kurzfassung.....	6
1	Einleitung: Umfeld, Auftrag und Ziel.....	16
2	Auslegeordnung: Aufgaben – Finanzierung – Ausgleich – Strukturen.....	19
3	Finanzierungssysteme nach Aufgaben	39
4	Finanzierungssysteme nach Zusammenarbeitsformen.....	76
5	Finanzierungssysteme zur Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten	88
6	Finanzielle Impulse für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik	107
7	Synthese und Empfehlungen.....	116
8	Anhang A: Schätzergebnisse Ausgaben in Kultur und Freizeit sowie Soziale Wohlfahrt.....	120
9	Anhang B: Weitere Beispiele von Zusammenarbeitsstrukturen.....	122
10	Anhang C: Lastenausgleichskomponenten in den Kantonen.....	125
	Literaturverzeichnis	128

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	6
1 Einleitung: Umfeld, Auftrag und Ziel	16
1.1 Ausgangslage und Ziel.....	16
1.2 Fragestellungen	17
1.3 Vorgehen.....	18
2 Auslegeordnung: Aufgaben – Finanzierung – Ausgleich – Strukturen	19
2.1 Das föderale System aus dem Blickwinkel der Finanzströme	19
2.2 Orientierungsrahmen: Der Föderalismus-Stern und drei Hauptkriterien	22
2.2.1 Überblick	22
2.2.2 Typologie für das Finanzierungsdreieck	23
2.2.3 Typologie für das Strukturdreieck	25
2.2.4 Beurteilungskriterien	27
2.3 Die NFA und Beiträge des Bundes	29
2.3.1 Grundprinzipien und -elemente der NFA	29
2.3.2 Bundesbeiträge an agglomerationsspezifische Aufgaben	32
2.4 Grundsätze für Finanzierung und Aufgabenteilung	33
2.5 Zusammenfassende Kernaussagen	36
2.6 Systematik für die nähere Prüfung.....	37
3 Finanzierungssysteme nach Aufgaben	39
3.1 Was sind agglomerationsspezifische Aufgaben?	39
3.2 Kulturangebot	47
3.2.1 Agglomeration Fribourg.....	47
3.2.2 Agglomeration Bern	50
3.2.3 Agglomeration Zürich	52
3.2.4 Weitere Beispiele zum Ausgleich von Kulturlasten.....	56
3.2.5 Finanzierung des Kulturangebots im Vergleich	56
3.3 Individuelle Sozialhilfe	58
3.3.1 Agglomeration Fribourg.....	58
3.3.2 Agglomeration Bern	60
3.3.3 Agglomeration Zürich	61
3.3.4 Weitere Beispiele zum Ausgleich von Lasten der individuellen Sozialhilfe	63
3.3.5 Finanzierung der individuellen Sozialhilfe im Vergleich	63
3.4 Modelle für die Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben.....	65
3.4.1 Modellcharakterisierung	65

3.4.2	Vorbemerkung zur Beurteilung: Notwendigkeit der Globalbetrachtung.....	69
3.4.3	Modellbewertung.....	70
3.5	Zusammenfassende Kernaussagen	74
4	Finanzierungssysteme nach Zusammenarbeitsformen.....	76
4.1	Gliederung der Zusammenarbeitsformen	76
4.2	Fallbeispiele von Zusammenarbeitsformen	77
4.2.1	"Agglomération Fribourg"	77
4.2.2	Regionalkonferenz Bern-Mittelland.....	80
4.2.3	Agglomération / Zone d'Activité Régionale de Delémont (ZARD)	81
4.3	Folgerungen aus den Beispielen.....	83
4.4	Modelle für die Finanzierung der institutionalisierten Zusammenarbeit.....	85
4.4.1	Modellcharakterisierung	85
4.4.2	Beurteilung der Modelle	85
4.5	Zusammenfassende Kernaussagen	87
5	Finanzierungssysteme zur Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten	88
5.1	Bestimmung von Zentrums- und Sonderlasten.....	88
5.2	Regionale Zentrumslastenstudien.....	90
5.2.1	Methodik regionaler Zentrumslastenstudien	91
5.2.2	Ergebnisse der Zentrumslastenstudien	93
5.2.3	Überblick über angewendete Lastenausgleichssysteme	97
5.2.4	Folgerungen zu Sonder- und Zentrumslasten in Agglomerationen	99
5.3	Modelle für Zentrums- und Sonderlastenausgleich	100
5.3.1	Grundfragen zur Abgeltung von Zentrumslasten.....	100
5.3.2	Modelle zur Abgeltung von Sonder- und Zentrumslasten.....	101
5.3.3	Beurteilung der Modelle	104
5.4	Zusammenfassende Kernaussagen	105
6	Finanzielle Impulse für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik	107
6.1	(Mit-)Finanzierung von Prozessen: z.B. Modellvorhaben	107
6.2	(Mit-)Finanzierung von Institutionen: z.B. TAK	109
6.3	(Mit-)Finanzierung der Aufgabenerfüllung: z.B. Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs	110
6.4	Mögliche Fördervarianten ("Modelle").....	111
6.5	Beurteilung	113
6.6	Zusammenfassende Kernaussagen	115
7	Synthese und Empfehlungen.....	116
7.1	Rekapitulation der wichtigsten Ergebnisse	116
7.2	Empfehlungen	117

8	Anhang A: Schätzergebnisse Ausgaben in Kultur und Freizeit sowie Soziale Wohlfahrt.....	120
9	Anhang B: Weitere Beispiele von Zusammenarbeitsstrukturen.....	122
10	Anhang C: Lastenausgleichskomponenten in den Kantonen.....	125
	Literaturverzeichnis	128

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BFS	Bundesamt für Statistik
CHF	Schweizer Franken
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EL	Ergänzungsleistungen
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FKI	Finanzkraftindex
GLA	Geografisch-topografischer Lastenausgleich (NFA)
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung
KDK	Konferenz der Kantonsregierungen
MwSt	Mehrwertsteuer
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SLA	Soziodemografischer Lastenausgleich (NFA)
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
TTA	Tripartite Technische Arbeitsgruppe
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

Kurzfassung

a) Das Wichtigste auf einen Blick

Dieser Bericht zeigt, welche Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumenten für agglomerations-spezifische Aufgaben zur Verfügung stehen. Sie werden systematisch dargestellt und mit Beispielen für verschiedene Aufgaben und aus verschiedenen Agglomerationen illustriert. Allerdings gibt es keine Patentlösungen, vielmehr müssen die Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente für die jeweiligen Aufgaben und den spezifischen Kontext der Agglomeration (z.B. kantonale Ausgleichssysteme, institutionelle Strukturen, Aufgabenteilung) beurteilt werden. Für die Beurteilung stehen die Prinzipien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability im Vordergrund, notwendig ist aber immer auch eine - nur politisch mögliche - Globalbetrachtung des finanziellen Gesamtergebnisses aller Lasten und Finanzierungsquellen.

b) Worum geht es?

Die Agglomerationspolitik hat sich bisher stark mit ausgewählten Aufgaben (z.B. Siedlung und Verkehr) sowie mit Zusammenarbeitsmodellen befasst, während die Finanzierungsfragen noch wenig behandelt wurden. Diese werden aber für die Agglomerationen zunehmend zu einem wichtigen Problem: Die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) hat sich daher mit dem vorliegenden Projekt das Ziel gesetzt, Modelle und Grundsätze zu entwickeln

- für die Finanzierung von agglomerations-spezifischen Aufgaben
- für Finanzierungsmechanismen in den institutionalisierten Zusammenarbeitsformen der Agglomerationen
- für den Finanz- und Lastenausgleich in Agglomerationen

Damit soll gezeigt werden, wie die Entwicklung der Agglomerationen finanziell abgesichert werden kann. Allerdings bleibt es eine politische Frage, ob und wie stark eine finanzielle Stärkung der Agglomerationen angezeigt ist - die vorliegende Studie nimmt zu dieser verteilungspolitischen Frage keine Stellung, sondern bietet methodische Leitlinien für die Entwicklung und Beurteilung von Finanzierungsmodellen.

Die Analyse möglicher Reformen geht dabei von den bestehenden Strukturen mit drei Staatsebenen aus (Bund, Kantone, Gemeinden) und konzentriert sich auf Finanzierungsinstrumente, die sich an diesen Rahmen halten, und dabei durchaus auch für Agglomerationen als funktionale Räume und für deren institutionalisierten Zusammenarbeitsformen einsetzbar sind. Grundlegende Reformen wie Kantonsfusionen oder die Schaffung einer voll ausgebildeten zusätzlichen staatlichen Ebene (die von der TAK abgelehnt wird) würden die Ausgangslage für die Diskussion verändern, stehen aber in diesem Bericht nicht zur Debatte.

c) Wie sind Finanzierungs- und Ausgleichsfragen einzubetten und zu beurteilen?

Die Gesamtsteuerung in einem mehrstufig organisierten Staat ist sehr anspruchsvoll. Der Föderalismus-Stern (Abbildung 1-1) bildet hierzu einen Orientierungsrahmen:

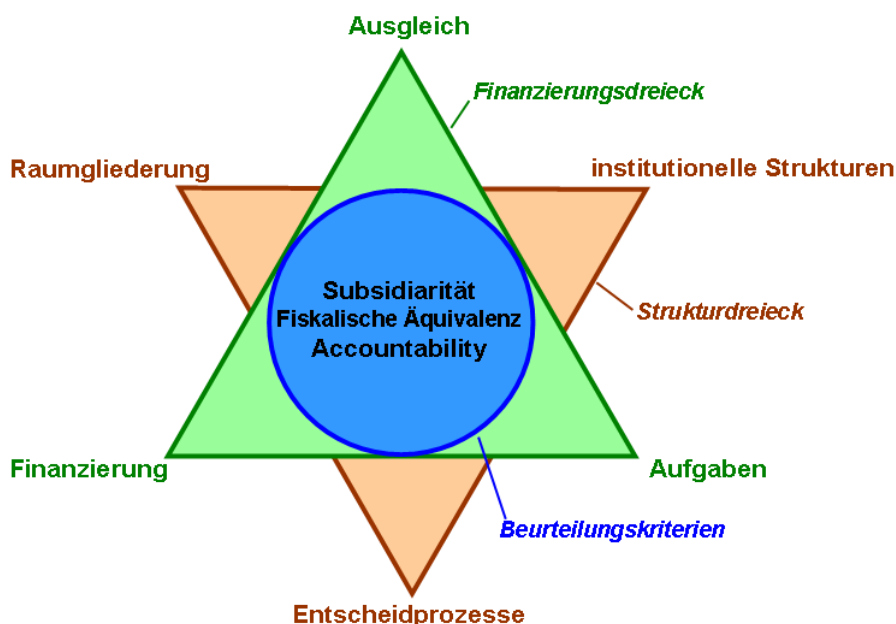
Ausgangspunkt ist die Frage, welche **Aufgaben** erfüllt werden sollen und wie sich deren **Finanzierung** darstellt. Um in einem Staat mit einem föderalen Steuersystem zu gewährleisten, dass überall ein bestimmter Aufgaben-Minimalstandard erfüllt werden kann, muss ein gewisser **Ausgleich** gewährleistet werden. Diese drei Schlüsselemente lassen sich als „**Finanzierungsdreieck**“ (vgl. grünes Dreieck in Abbildung 1-1) darstellen.

Gleichzeitig sind die strukturellen Fragen wichtig („**Strukturdreieck**“): Welche **institutionellen Strukturen** bestehen, um welche **Räume** geht es (Raumgliederung) und wie laufen die **Entscheidungsprozesse** ab?

Die beiden Dreiecke bilden zusammen den Gouvernanz- oder (in der Schweiz) den Föderalismus-Stern.

Der Föderalismus-Stern ist ein Denkgerüst - für die Beurteilung konkreter Lösungsmodelle braucht es stets eine politische Bewertung. Die Diskussion kann indessen versachlicht werden, wenn diese sich an den **Beurteilungskriterien** der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability orientiert (vgl. blauer Kreis).

Abbildung 1-1: Föderalismus-Stern mit Beurteilungskriterien



Quelle: eigene Darstellung Ecoplan / afs

- Das Prinzip der **Subsidiarität** bedeutet, dass eine Aufgabe auf möglichst tiefer Ebene erfüllt wird (maximale Nähe zur Bevölkerung resp. zu den für die effiziente Aufgabenerfüllung nötigen Informationen; Problemnähe) und dass diese Ebene über die nötige Problemlösungskapazität verfügt. Es können auch mehrere Staatsebenen an der Erfüllung einer Aufgabe beteiligt sein (Verbundaufgaben)
- Das Prinzip der **fiskalischen Äquivalenz** besagt, dass sich die Kreise der Nutzniessenden der Kostenträgenden und der Entscheidungsträger decken. Dies bedeutet somit:
 - wer profitiert, bezahlt
 - wer entscheidet (resp. bestellt), bezahlt
 - wer profitiert, entscheidet mit
- **Accountability** bedeutet demokratische Kontrolle. Diese setzt voraus, dass
 - Verantwortung (Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung) klar zugewiesen ist;
 - Informationsmechanismen (Rechenschaftsablage; Transparenz i.S. von Nachvollziehbarkeit öffentlichen Handelns) bestehen;
 - Sanktionsmöglichkeiten (z.B. Nichtwiederwahl, Referenden, etc.) bestehen;

d) Grundsätze

Folgende Grundsätze bei der Reform von Finanz- und Lastenausgleichssystemen haben sich bewährt; sie sind auch bei der Anpassung von Finanzierungs- und Ausgleichsmechanismen im Zusammenhang mit Agglomerationen zu beachten:

- Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich; keine Verknüpfung von Finanzkraft und Lastenausgleichsbeiträgen
- Möglichst klare Zuweisung von Aufgaben, und zwar nach dem Subsidiaritätsprinzip
- Finanzierung der Verbundaufgaben nach dem Prinzip der Übereinstimmung von Finanzierungsverantwortung, Entscheidungsverantwortung und Nutzen (fiskalische Äquivalenz), wobei sich die obere Staatsebene im Sinne der Subsidiarität auf das nötige Mass an strategischen Vorgaben beschränken sollte.
- Gebot der Transparenz in der vertikalen und horizontalen Umverteilung: dazu gehört auch die Erstellung einer Globalbilanz und ein analoges Monitoring nach Einführung der Reform
- Kostendynamik beachten und Risiken in Verbundaufgaben verteilen
- Kostensparende Anreize bei Ausgleichssystemen sicherstellen
- Finanz- und Lastenausgleich flexibel und steuerbar gestalten
- Reformelemente so gestalten, dass das Gesamtsystem kohärent und ausgewogen bleibt

e) Wie können agglomerationsspezifische Aufgaben finanziert werden?

Während es *staatsrechtlich* gesehen keine Agglomerationsaufgaben gibt, bestehen aus *funktionaler* Sicht durchaus **agglomerationsspezifische Aufgaben**, nämlich jene, bei denen die Betroffenheit und der Koordinationsbedarf innerhalb der Agglomeration wesentlich grösser ist als mit den Gemeinden ausserhalb der Agglomeration. Aus *finanzieller* Sicht sind dies diejenigen Aufgaben, die in Agglomerationen wesentlich höhere Pro-Kopf-Kosten verursachen als in anderen Gemeinden.

Zur **Finanzierung solcher agglomerationsspezifischer Aufgaben** gibt es zahlreiche Modelle, wie Abbildung 1-2 zeigt.

Die optimale Finanzierung muss für jede Aufgabe und im Kontext der jeweiligen Agglomeration gefunden werden. Dabei sind gesamtkantonale Lösungen vorrangig zu prüfen, während agglomerationsspezifische Finanzierungsmodelle nur dort zum Zuge kommen sollten, wo gesamtkantonale Modelle nicht zu befriedigenden Lösungen führen.

Abbildung 1-2: Modelle (Grundtypen) für die Finanzierung von agglomerationspezifischen Aufgaben

Modell	Umschreibung
Bundesbeteiligung	Der Bund kann sich durch die Übernahme von Teilaufgaben und über finanzielle Beiträge (z.B. nationale Kulturförderbeiträge) an agglomerationspezifischen Aufgaben beteiligen. Die Bundesbeteiligung kommt als zusätzliche Option zu allen nachfolgenden Modellen in Frage.
Kantonalisierung	Der Kanton übernimmt eine agglomerationspezifische Aufgabe vollständig. Dadurch werden allfällige innerkantonale Ausgleichssysteme (nicht aber interkantonaler Ausgleich) hinfällig. Zu prüfen ist, ob mit einer Kantonalisierung eine Aufgabe wirklich im funktional optimalen Raum angegangen wird.
Kostenteiler Kanton / Gemeinden	In diesem Modell werden die Aufgaben von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt (meist strategische Führung Kanton, operative Ausführung Gemeinden) oder den Gemeinden relativ enge Vorgaben zur Aufgabenerfüllung gemacht. Die Kosten werden nach einem vorgegebenen Schlüssel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt.
Vertikaler Lastenausgleich	Im Gegensatz zum Modell Kostenteiler verfügen die Gemeinden hier über eine grössere Autonomie und tragen eine entsprechend höhere Finanzierungsverantwortung. Allfällige Beiträge von Seiten des Kantons orientieren sich hier an den effektiven Lasten, welche den Gemeinden in Folge der Aufgabenerfüllung entstehen, wobei unterschiedliche Bemessungsgrundlagen resp. Modelle möglich sind.
Subventionierung	Hier wird die Aufgabe von der Gemeinde mit relativ grosser inhaltlicher Autonomie wahrgenommen. Der Kanton unterstützt aber die Gemeinden mit Subventionen, meist damit begründet, dass von der Erfüllung dieser Aufgaben auch die Region profitiert (Spillovers).
Horizontaler Lastenausgleich	Die Gemeinden sind für die Aufgabe zuständig. Überdurchschnittliche Lasten werden aber teilweise über Ausgleichszahlungen durch andere Gemeinden mitfinanziert (aber im Gegensatz zum vertikalen Lastenausgleich nicht vom Kanton).
Gemeindeverbundfinanzierung	Die Gemeinden sind primär für diese Aufgaben zuständig. In diesem Modell nehmen sie die Aufgaben und deren Finanzierung gemeinsam wahr und regeln dementsprechend auch einen allfälligen Lastenausgleich eigenständig. Dazu werden meist gemeinsame Strukturen (z.B. Zweckverband) geschaffen, die im besten Fall auch dem funktionalen Raum entsprechen.
Reine Gemeindeaufgabe	Die Gemeinden sind eigenständig für eine Aufgabe zuständig und nehmen diese i.d.R. auch selbständig wahr. Die übergeordneten Ebenen machen keine Vorgaben zur Aufgabenerfüllung, entsprechend gibt es auch keinen Ausgleichsmechanismus.
Abgaben der Nutzniessenden	Beispiele sind Eintrittspreise, Abfallgebühren, evtl. nach Wohnort differenzierte Kulturabonnemente usw. Diese sind grundsätzlich bei allen Finanzierungsmodellen möglich und können in der Höhe und der Struktur (Bemessungsgrundlage) variiert werden.

f) Welche Finanzierungssysteme eignen sich für institutionalisierte Zusammenarbeitsformen in Agglomerationen?

Für institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationen (wie z.B. "Regional-konferenzen") stehen verschiedene Finanzierungsmodelle zur Verfügung:

- Einwohnerzahlabhängige Beiträge (allenfalls mit fixem Grundbetrag pro Mitglied)
- Finanzkraftabhängige Beiträge
- Nutzen(-ung)abhängige Beiträge
 - Verursacherorientierte Messung
 - Nach Indikatoren (z.B. Erreichbarkeit / Distanz)
- nach Stimmkraft oder Engagement
- Beiträge durch den Kanton (auch durch den Bund denkbar)

Diese sind für jede Teilaufgabe der institutionalisierten Zusammenarbeit so auszuwählen, dass die **Verteilung der Kosten bestmöglich nach der Verteilung der Nutzen** erfolgt (fiskalische Äquivalenz), soweit dies vom administrativen Aufwand her machbar ist

Ob der fiskalischen Äquivalenz entsprechende, oft eher **komplexe Kostenverteilungsverfahren** anstelle einer Pro-Kopf-Kostenverteilung angewendet werden können, hängt von verschiedenen Faktoren ab:

- Je umfangreicher die zu erfüllenden Aufgaben sind, desto eher drängt sich eine komplexere Kostenverteilung auf.
- Je stärker die Institutionalisierung der Zusammenarbeitsstruktur, desto eher kann eine komplexere Kostenzuteilung erreicht werden.
- Umgekehrt wird bei einem grösseren Perimeter die Anwendung komplexer Kostenschlüssel erschwert.

Bei jeder institutionalisierten Zusammenarbeitsstruktur stellen sich Fragen der **Accountability** in erhöhtem Masse. Da die Zusammenarbeitsstrukturen generell ausserhalb der herkömmlichen Entscheidungsstrukturen stehen, ist besonders darauf zu achten:

- die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung klar zuzuweisen
- gut ausgebaute Informationsmechanismen zu etablieren, welche der Rechenschaftsablage und der Transparenz dienen
- möglichst direkte Sanktionsmechanismen zu schaffen.

g) Wie kann mit Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren umgegangen werden?

Bei den besonderen Belastungen der Zentren ist zu unterscheiden zwischen

- **Zentrumslasten** im Sinne von Spillovers, also Leistungen zugunsten der nicht ortsansässigen Bevölkerung, und

- **Sonderlasten**, also überdurchschnittlichen, strukturell durch die Bevölkerungszusammensetzung und die Zentrumsfunktion bedingten Lasten zugunsten der ortsansässigen Bevölkerung.

Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren sind stark davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in einem Kanton bestehen, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle.

Ob und wie stark Sonderlasten der Zentren abgegolten werden sollen, ist ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, eine politische Frage und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden. Hingegen ist die Abgeltung von Zentrumslasten (Spillovers) grundsätzlich anzustreben, da diese Spillovers eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz) darstellen; allerdings ist eine Mitsprache der Mitfinanzierenden einzuhalten.

Abbildung 3 Spezifische Modelle zum Ausgleich von Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren

Modell / Ebene	Sonderlasten	Zentrumslasten (Spillovers)
Bund		
NFA	x	
Interkantonal		
– Rahmenregelung für interkantonalen Ausgleich		x
– Konkrete Ausgleichsvereinbarungen		x
Kantonal		
– Bonus im Ressourcenausgleich	x	
– Pauschale Abgeltung (z.B. aufgrund detaillierter Erhebungen, Nutzungsstatistiken usw.)	x	x
– Rahmenregelung für interkommunale resp. regionale Lösungen		x
– Einnahmenseitige Instrumente: Steuersystem, Steuerteilungen	x	x
Interkommunal / regional		
– Regionaler Lastenausgleich	x	x
– Pauschale horizontale Abgeltung		x
– Freiwillige Beiträge		x
– "Naturaltausch", Ausgleich in Form unterschiedlicher Leistungen in verschiedenen Sachbereichen		x

Bevor spezifische Instrumente für Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren in Betracht gezogen werden, ist **zunächst zu prüfen, ob mit den für alle Gemeinden anwendbaren Instrumenten** (Aufgabenteilung, Finanzierungs- und Ausgleichssysteme) **eine angemessene Lösung gefunden werden kann**. Sodann sind die Potenziale der Finanzierung über nutzungsabhängige Gebühren und über regionale Lösungen (bilaterale oder multilaterale, vor-

zugweise im Rahmen einer institutionalisierten Zusammenarbeit) auszuschöpfen. **Erst danach** sollten, falls sich die Zentrumslasten oder Sonderlasten als erheblich erweisen, **spezifische Modelle** geprüft werden.

Die verschiedenen Modelle für spezifische Abgeltungen von Zentrumslasten und von Sonderlasten der Zentren sind im Einzelfall unter **Berücksichtigung des Kontextes zu prüfen**. Transparenten Lösungen, die auf der Erhebung der effektiven Zentrums- und Sonderlasten beruhen, ist der Vorzug zu geben gegenüber Instrumenten, deren Bemessung und/oder Wirkung intransparent ist, wie z.B. ein Bonus im Ressourcenausgleich.

h) Welche finanziellen Impulse können die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik fördern?

Finanzielle Impulse zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik können neben anderen Instrumenten (Wissenstransfer usw.) sinnvoll sein, **sofern** es sich um agglomerationsspezifische Aufgaben handelt, bei denen die **verstärkte Zusammenarbeit einen Nutzen bringt**.

In Frage kommen Beiträge an **Prozesse, Institutionen und Aufgaben**. Besonders prüfenswert ist die **Koppelung** von finanziellen Beiträgen an die Anforderung, in der Agglomeration koordiniert zu planen und/ oder gemeinsame Strukturen zu schaffen.

Als Initianten und damit **Beitragsquelle** kommen nicht nur Bund und Kantone in Frage, sondern auch die TAK, interkantonale Vereinigungen, Gemeinden einer Agglomeration oder regionale Strukturen (horizontal), aber auch Verbände (z.B. Städteverband, Gemeindeverband, Fachverbände). Allerdings haben diese aufgrund ihrer unterschiedlichen Strukturen und Ressourcen sehr unterschiedliche Möglichkeiten, finanzielle und andere Impulse für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik zu setzen.

Abbildung 4: Modelle und Beispiele zur Finanzierung der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik (*kursiv = denkbare neue Instrumente*)

was wird finanziert?	Wie wird finanziert?		
	Keine besonderen Mechanismen	Befristung der finanziellen Unterstützung	Koppelung der finanziellen Unterstützung an: – koordinierte Planung – gemeinsame Strukturen – gemeinsame Aufgabenerfüllung
Prozesse	– Kantonale Agglomerationsstrategien – Horizontale Beiträge an neue Projekte / Prozesse im Rahmen von LuzernPlus – <i>Beiträge an Prozessplattformen</i>	Modellvorhaben (ARE)	
Institutionen	Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK)	<i>Befristete Startbeiträge für neue Institutionen</i>	– Regionalkonferenzen Kanton Bern – <i>Unbefristete Beiträge an Agglomerations-Institutionen</i>
Aufgaben	siehe Kapitel 3 (kein ausgeprägter Impulscharakter, da nicht befristet und keine Koppelung)	<i>Impulsprojekte und dergleichen</i>	– Beiträge an Vorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen (Verkehr und Siedlung) – <i>Erweiterung auf neue Aufgabenbereiche</i>
Alles	<i>"Allgemeiner Agglomerationstopf" ohne Einschränkungen auf bestimmte Aufgaben (nicht empfohlen)</i>		

i) Welche Empfehlungen ergeben sich aus der Studie?

Die Analysen liefern gesamthaft eine Art "Modellbaukasten" mit Bauelementen und Beurteilungswerkzeugen: Sie zeigen, welche Modelle denkbar sind und nach welchen Kriterien sie eingesetzt werden sollen. Zudem dienen die Beispiele dazu, mögliche Lösungen und auch deren Vor- und Nachteile zu illustrieren. Hingegen gibt es keinen "Normanzug", der für jeden Kontext und für jeden Aufgabenbereich passt.

Dabei orientiert sich dieser Modellbaukasten an den gegebenen Strukturen (Bund - Kantone - Gemeinden) und führt auftragsgemäss keine Diskussion über weitergehende Reformansätze wie z.B. Gebietsreformen.

Es wird empfohlen, die Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in den Kantonen und speziell mit Blick auf agglomerationspezifische Aufgaben kritisch anhand der hier aufgezeigten Leitlinien zu **überprüfen**. Insbesondere in laufenden **Reformprozessen** oder bei der Diskussion um eine neue Verteilung von Aufgaben und Lasten können die dargestellten Modelle und Kriterien angewendet werden. Dort, wo neue **institutionelle Zusammenarbeitsformen in**

Agglomerationen Aufgaben übernehmen, bieten die gezeigten Modelle eine Grundlage, um zweckmässige Finanzierungslösungen zu finden.

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. Das heisst, es ist offen, ob Reformen zu einer Umverteilung zugunsten der Agglomerationen führen oder nicht - dies ist nach den genannten Kriterien und der politisch vorzunehmenden Gesamtbeurteilung zu entscheiden.

Bei der Suche nach verbesserten Finanzierungsinstrumenten sollten zunächst **gesamtkantonale** oder unter Umständen auch gesamteidgenössische **Regelungen** geprüft und spezielle **agglomerationsspezifische Instrumente nur subsidiär** eingesetzt werden. Es ist nämlich oft schwierig, räumlich adäquate und - in den institutionell meist (noch) wenig gefestigten Agglomerationen - mehrheitsfähige Reformen durchzuführen. Allerdings müssen die Kantone, unterstützt vom Bund, vor allem bei den kantonsübergreifenden Agglomerationen eine aktive Rolle übernehmen.

Als wichtige ergänzende Massnahme wird die Verstärkung der **Information**, der **Sensibilisierung** und des **Wissenstransfers** empfohlen: Es wäre wünschenswert, wenn der Erfahrungsaustausch über Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle und insbesondere über innovative Lösungen verstärkt und zudem vermehrt (insbesondere vergleichende) **Ex-Post-Evaluationen** von Finanzierungssystemen in Kantonen und Agglomerationen durchgeführt würden. Die TAK und/oder die KDK resp. die Finanzdirektorenkonferenz könnten sich hier engagieren.

1 Einleitung: Umfeld, Auftrag und Ziel

1.1 Ausgangslage und Ziel

Thematisch breitere und ganzheitlichere Agglomerationspolitik...

Die Agglomerationspolitik konzentriert sich heute vielerorts auf die Bereiche Siedlungsentwicklung und Verkehr. Es ist unbestritten, dass damit ein zentrales Thema angegangen wurde. Das Potenzial der Agglomerationspolitik, zu einer nachhaltigen Entwicklung der urbanen Schweiz beizutragen, ist damit aber bei weitem nicht ausgeschöpft. Deshalb hat die TAK 2006 eine Diskussion über die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik lanciert. Der Bericht „Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik“ von 2007 skizziert anhand von Fallstudien konkrete Ansätze, wie die Agglomerationspolitik thematisch breiter abgestützt werden kann.

...aber mit besseren Finanzierungslösungen...

Weil es keine rechtlich verfasste Staatsebene „Agglomeration“ gibt (und auch nicht geben soll),¹ werden in diesem Raum für die anfallenden Probleme auch keine eigenen Mittel generiert. Die Finanzierung der im funktionalen Raum Agglomeration anfallenden Aufgaben stellt daher eine Herausforderung dar. Sie erfolgt heute meist sektoriell (z.B. Verkehr, Kultur, Sicherheit) aufgrund von Vorgaben des Bundes oder des Kantons oder aufgrund von Vereinbarungen, welche im Rahmen der Zusammenarbeit getroffen wurden. Eine ganzheitliche Finanzierung (und auch Betrachtungsweise) fehlt. Deshalb hat die TAK am 30. Juni 2008 beschlossen, im Rahmen ihrer weiteren Arbeiten das Thema „Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen“ zu vertiefen, um Verbesserungsvorschläge zu erhalten.

...auch in den institutionalisierten Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationen...

Eine mögliche Antwort auf die offenen Finanzierungs- und Abgeltungsfragen sind Fusionen in der Agglomeration (zwischen Kernstadt und Agglomerationsgemeinden). Dort wo Gebietsreformen (noch) nicht möglich sind, werden andere Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit und eine erhöhte Verbindlichkeit in Bezug auf die Finanzierung und Abgeltung von Leistungen angestrebt. Während sich die entsprechenden Plattformen (z.B. Regionalplanungsvereine, Agglomerationskonferenzen) thematisch zusehends multifunktional ausrichten, werden Finanzierungs- und Abgeltungsfragen in der Regel weiterhin von Fall zu Fall geregelt. Dies erweist sich jedoch zusehends als schwerfällig.

¹ vgl. Empfehlung der TAK vom 24.5.2004.

...und unter Beachtung der bestehenden Ansätze:

Zu beachten sind namentlich:

- Die bestehenden Formen der **Zusammenarbeit** in den Agglomerationen samt ihren Finanzierungsregeln.
- Die bestehenden **Finanzierungsformen des Bundes** und (in wenigen Fällen) der Kantone für Aufgaben von Agglomerationen (Beispiel: Finanzierung der Agglomerationsprogramme über den Infrastrukturfonds, NFA-Lastenausgleich).
- Die bestehenden **Ausgleichsmechanismen für Zentrumslasten und Sonderlasten** der Zentren (z.B. soziodemografischer und geografisch-topografischer Lastenausgleich der NFA, interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, innerkantonale Systeme des Zentrumslastenausgleichs).

Ziel

...des vorliegenden Projekts ist die Entwicklung von Modellen und Grundsätzen

- für die Finanzierung der Agglomerationspolitik
- für den Finanz- und Lastenausgleich in Agglomerationen

Damit soll gezeigt werden, wie die Entwicklung der Agglomerationen finanziell abgesichert werden kann, oder anders gesagt: die vielfältigen finanziellen Hindernisse bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik und der Zusammenarbeit in Agglomerationen sollen vermindert werden. Allerdings wird es eine politische Frage sein, ob und wie stark eine finanzielle Stärkung der Agglomerationen angezeigt ist - die vorliegende Studie nimmt zu dieser verteilungspolitischen Frage keine Stellung, sondern bietet methodische Leitlinien für die Entwicklung und Beurteilung von Finanzierungsmodellen.

1.2 Fragestellungen

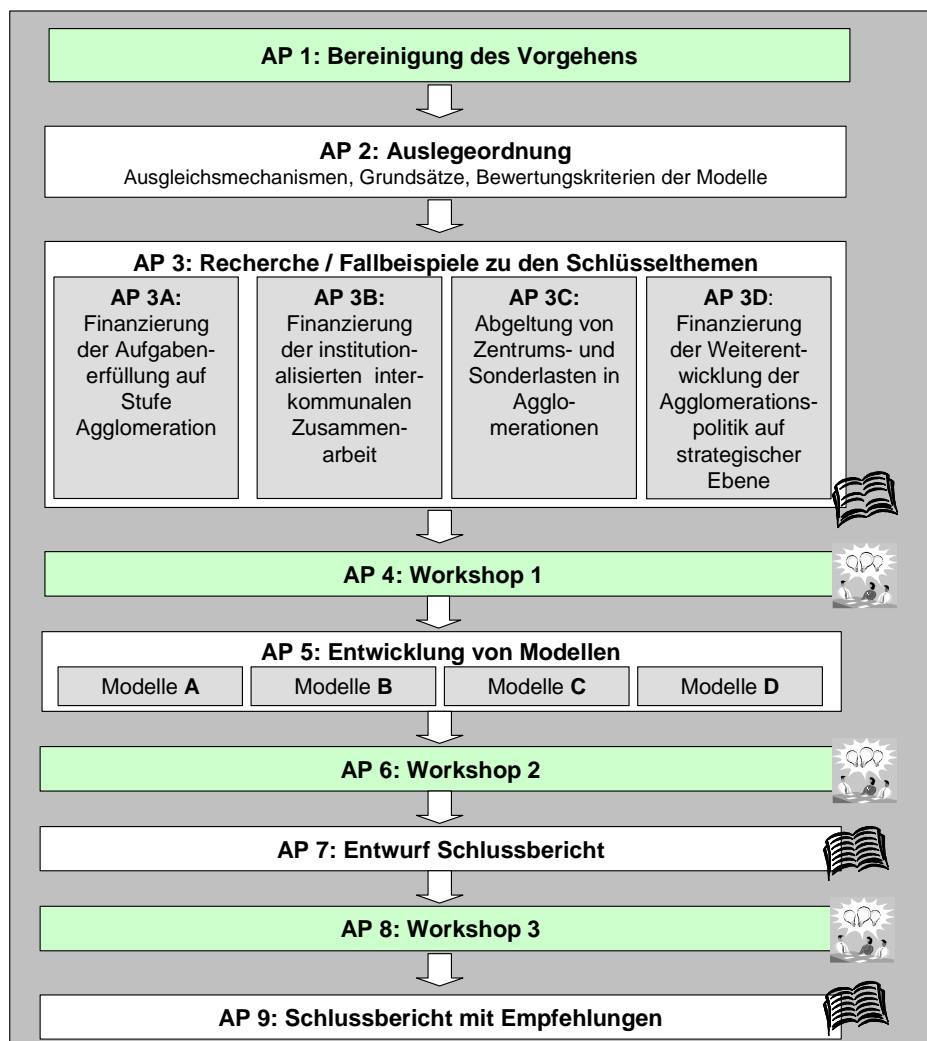
Konkret sollen im Rahmen des Projekts folgende Fragestellungen vertieft werden:

- **Finanzierung der Aufgabenerfüllung in Agglomerationen:** Wie kann die Aufgabenerfüllung in Agglomerationen allgemein finanziell besser abgesichert werden? Welche finanziellen Mittel von Bund, Kantonen und Gemeinden sind für die Aufgabenerfüllung in Agglomerationen relevant?
- **Finanzierung der institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit:** Wie sind die Finanzierungsmechanismen in diesen Zusammenarbeitsstrukturen geregelt? Sind weitergehende Ansätze zu entwickeln?
- **Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten in Agglomerationen:** Welche Möglichkeiten bestehen für einen Finanz- und Lastenausgleich zwischen Kernstädten und Agglomerationsgemeinden? Wie lassen sich Disparitäten bezüglich Bevölkerungszusammensetzung, Angebot an staatlichen Leistungen und Steuerbelastung ausgleichen?
- **Finanzierung der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik auf strategischer Ebene:** Wie kann die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik bzw. die Entwicklung von agglomerationsspezifischen Strategien sowie innovativen Ansätzen und Modellen finanziert werden? Sind die heute in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Instrumente und Ressourcen der verschiedenen staatlichen Ebenen ausreichend?

1.3 Vorgehen

Die nachfolgende Grafik 1-1 zeigt die Gliederung der Studie in Arbeitspakete (AP). Daraus wird ersichtlich, dass die Begleitgruppe (die erweiterte TTA) nach einer Kick-Off-Sitzung insgesamt dreimal zu den Berichten ausführliche Diskussionen (Workshops 1-3) geführt hat. Für die wertvollen Beiträge aus der Begleitgruppe sei bestens gedankt. Die Verantwortung für die Inhalte tragen aber die Autoren.

Grafik 1-1: Übersicht über die Arbeitspakete



2 Auslegeordnung: Aufgaben – Finanzierung – Ausgleich – Strukturen

2.1 Das föderale System aus dem Blickwinkel der Finanzströme

Im Sinne einer groben Auslegeordnung, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, aber zur Einordnung der folgenden Probleme dienen soll, lässt sich das heutige System wie folgt skizzieren:

a) Föderaler Staatsaufbau nach dem Subsidiaritätsprinzip

- Die Schweiz ist mit den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden **föderal** aufgebaut.
- Nach dem **Subsidiaritätsprinzip** sollen die Aufgaben von der tiefstmöglichen Ebene wahrgenommen werden; eine Aufgabe soll nur insoweit auf die nächsthöhere Ebene übertragen werden, als die tiefere Ebene sie nicht ebenso gut selber erfüllen kann. Dabei muss eine Aufgabe nicht gesamthaft der einen oder anderen Ebene zugeordnet werden. Vielmehr entspricht es dem Subsidiaritätsprinzip, wenn mehrere Staatsebenen an der Erfüllung einer Aufgabe beteiligt sind (**Verbundaufgaben**), jedenfalls sofern die interne Rollenenteilung dem Gedanken der Subsidiarität verpflichtet ist. Die Aufgabenteilung (und die damit einher gehende Verteilung der Ausgaben) ist für die gesamte Finanzierungs- und Lastenausgleichsdiskussion zentral.
- Nach dem Prinzip der demokratischen Verantwortlichkeit (**Accountability**) hat jede Staatsebene Rechenschaft über die Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben abzulegen und kann von ihren Auftraggebenden - 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 Rechenschaftsprozeduren existieren und effektive Sanktionsmechanismen zur Verfügung stehen.
- Im Idealfall entspricht die Verantwortung für die Erfüllung einer Aufgabe auch der Verantwortung für die Finanzierung und dem Nutzen (**fiskalische Äquivalenz**, Übereinstimmung von Nutzniesser, Entscheidungsträger und Finanzierer, vgl. Kasten Seite 28). Dies bedeutet insbesondere, dass der Entscheidungsträger auch die finanziellen Folgen (Kosten aber auch Nutzen) seiner Entscheide tragen muss.
- Rechtlich gesehen gilt der **Verfassungsvorbehalt** für Bundesaufgaben (der Bund kann nur aktiv werden, soweit es ihm die Bundesverfassung und die darauf gestützten Gesetze ausdrücklich erlauben). In diesem Rahmen gilt die **Souveränität** der Kantone (sie sind für alles andere zuständig). Diese umfasst auch die Freiheit der Kantone, im Rahmen der Eckwerte der Bundesverfassung (wozu neuerdings auch das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gehören) die Organisation und Verwaltung ihres Gebiets und namentlich auch die Frage, wie sie die ihnen verbleibenden Aufgaben erfüllen wollen, selber zu regeln. Es bestehen daher kantonal unterschiedliche Aufgabenteilungen zwischen Kanton und Gemeinde, und der Grad der **Gemeindeautonomie** ist unterschiedlich.

- Die **Finanzierung** der Aufgaben ist ebenfalls föderal geregelt. Sie erfolgt primär durch **Steuern** auf jeder Staatsebene. Durch die Steuerharmonisierung ist der Spielraum von Kantonen und Gemeinden allerdings eingeschränkt. Ergeben hat sich ein komplexes System von Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern auf zahlreichen Steuertatbeständen (Einkommen, Vermögen, Gewinne und Kapital von juristischen Personen, Umsätzen (MwST), Liegenschaften usw.). Die Grundzüge dieses Systems (z.B. Gewicht der einzelnen Steuern, Besteuerung von Einkommen und Vermögen natürlicher Personen primär am Wohnort und nicht am Arbeitsort, die Steuerteilungen bei Selbstständigerwerbenden) werden oft als gegeben hingenommen, sind aber als Rahmenbedingung für die Finanzierungs- und Lastenausgleichsdiskussion zentral.

b) Von der Grundidee von Subsidiarität, Autonomie und Wettbewerb zu Verbundaufgaben mit Ausgleichsinstrumenten

- *Theoretisch* am einfachsten wäre es, wenn jede einzelne Staatsebene für bestimmte Politikbereiche allein verantwortlich wäre, und diese nach dem Subsidiaritätsprinzip den Staatsebenen zugeteilt würden. Diese wären dann in der Erfüllung dieser Aufgaben autonom, und Kantone und Gemeinden stünden dabei auch in Konkurrenz zueinander (Konkurrenz von Gemeinden und Kantonen um gute Leistungen und geringe Steuern).
- In der *Realität* wird dieses Modell in vielerlei Hinsicht angepasst resp. weiterentwickelt:
 - Viele Aufgaben sind **Verbundaufgaben**. Oftmals gibt es z.B. Mindestanforderungen der höheren Ebene (Bundesvorgaben an Kantone usw.).
 - Häufig erbringen Gemeinden und Kantone Leistungen im **übergeordneten Interesse**, d.h. der Nutzen verteilt sich über ihre Territorien hinaus. Hierfür erhalten sie oft Abgeltungen oder Finanzhilfen.
 - Es existieren verschiedene **Ausgleichsmechanismen**, die sich grob wie folgt klassifizieren lassen:
 - Abgeltung von Leistungen im übergeordneten Interesse (Beiträge in Form von Abgeltungen und Finanzhilfen)
 - Teilweiser Ausgleich für unterschiedliche Ressourcen: Ressourcenausgleich
 - Teilweiser Ausgleich für unterschiedliche Lasten: Lastenausgleich
 - Teilweiser Ausgleich für Spillovers: z.B. horizontale Beiträge an Zentrumsstädte
 - Insgesamt entsteht somit in der Praxis eine Multilevel-Gouvernanz, d.h. ein Steuersystem, an dem bei fast allen Aufgaben mehrere Staatsebenen beteiligt sind.

c) Die institutionelle Raumgliederung entspricht nicht immer den funktionalen Räumen

- Ein Teil der Leistungen des Gemeinwesens ist nicht ans Territorium gebunden, d.h. die Nutzer/innen sind mobil (Kultur- und Verkehrsangebote) und damit nicht an Grenzen gebunden. Andere Aufgaben sind territorial stärker gebunden (Schulen am Wohnort). Aus den territorial nicht gebundenen Leistungen ergeben sich **funktionale Beziehungen**. Dies hat zur Folge, dass die heutigen Kantons- und Gemeindegrenzen nur teilweise den funktionalen Beziehungen entsprechen: Pendlerströme, wirtschaftlicher Austausch, Kultur und Freizeit halten sich alle nicht an Kantons- und Gemeindegrenzen.

- Besonders die **Agglomerationen** (sowie die Metropolitanräume und weitere Handlungsräume) sind funktionale Räume, welche die Gemeindegrenzen überschreiten und die sich oft über mehrere Kantone erstrecken. Dabei treten engen funktionale **Verflechtungen auf**, und zwar in vertikaler Richtung ebenso wie horizontal. Um diesen Verflechtungen gerecht zu werden, hat sich eine interkantonale und interkommunale Zusammenarbeit etabliert und bisher oft als erfolgreich erwiesen, sie führt aber angesichts deren Intensität zu einem Ausmass an Komplexität, welche ganzheitlichen Steuerungsprozessen und letztlich auch der demokratischen Entscheidungsfindung abträglich ist.² Ursache dieser vielschichtigen Verflechtungen sind einerseits die Suche nach „massgeschneiderten“ Zusammenarbeitsperimetern, in welchen in grösseren Einheiten und professioneller zusammengearbeitet werden kann, andererseits die Bildung von Strukturen in funktionalen Räumen, welche der Mobilität der Bevölkerung gerecht werden. Bei diesen Kooperationsformen gilt stets der Grundsatz, dass die Finanzierungsverantwortung letztlich entweder dem Bund, den Kantonen oder den Städten und Gemeinden zukommt. Diesem Umstand wird bei der Regelung der Verflechtungen oft zu wenig Rechnung getragen.
- Es sind daher zusätzliche Koordinations-, Entscheidungs- und Finanzierungsmechanismen nötig und der Bedarf nach einer **Multi-Level-Gouvernanz** entsteht.³
 - Verschiedene institutionelle Zusammenarbeitsformen werden praktiziert und diskutiert,⁴ sollen aber hier nicht behandelt werden.
 - Agglomerationen sind die wirtschaftlichen Motoren der Schweiz und unterliegen somit besonders hohen Anforderungen, was die Entscheidungs- und Finanzierungsprozesse angeht – und dies unter besonders schwierigen institutionellen Umständen.
- Zur **Lösung** dieses Auseinanderfallens von funktionalen und institutionell-territorialen Räumen gibt es verschiedene Ansätze:
 - Zentralisieren, mit dem Nachteil, dass Subsidiarität, Bürgernähe, Kontrolle und auch die Vielfalt und der Wettbewerb der Gemeinden resp. Kantone leiden können
 - Grenzen verschieben oder fusionieren, u.U. mit den selben Nachteilen
 - Zusammenarbeits- und Koordinationsformen

d) Wesentliche Probleme, die sich aus dieser Auslegeordnung für die Agglomerationen ergeben

- Das System der **Aufteilung von Aufgaben und Finanzierung** ist als **Rahmenbedingung** für die Diskussionen um Ausgleichssysteme in Agglomerationen zu verstehen: Für Aufgaben, die bereits zentralisiert sind, entfällt ein Bedarf nach Ausgleichssystemen – dafür entsteht eine Diskussion über die (räumliche resp. finanzielle) Schwerpunktsetzung (wer erhält wofür welche Leistungen von der übergeordneten Ebene – Verteilung von Bundesmitteln resp. Kantonsmitteln).

² Vgl. dazu Kübler und Scheuss (2009), The territorial dynamics of politics in Swiss metropolitan areas.

³ Vgl. Arn Daniel, Strecker Mirjam (2009), Gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Agglomerationspolitik. Bericht zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz, Bern.

⁴ Vgl. verschiedene Beiträge der TAK (2004, 2006).

- Für die Diskussion um den Finanz- und Lastenausgleich in Agglomerationen ist daher die Aufgabenteilung und das bestehende Finanz- und Lastenausgleichssystem der relevanten Kantone als Rahmenbedingung zentral. Die Situation ist jedoch **je nach Agglomeration sehr unterschiedlich** (beispielsweise werden Sozillasten im einen Kanton zentral finanziert, in anderen Kantonen den Gemeinden überlassen).
- Die theoretische Aufteilung in Bundes-, Kantons- und Gemeinde-Aufgaben "funktioniert nicht" resp. greift zu kurz: Es gibt viele Verbundaufgaben und besonders in Agglomerationen einen **hohen Koordinationsbedarf** aufgrund der funktionalen Verflechtungen.
 - ⇒ es muss - von Aufgabe zu Aufgabe - sorgfältig beurteilt werden, welche Ebenen wie stark beteiligt sein sollen; dabei kann es in guten Treuen stark abweichende Einschätzungen geben (zentralistische versus dezentrale Optionen)
- Die Finanzierung der Aufgaben muss sich nach Äquivalenz- und Accountability-Prinzipien richten, wobei es auch hier eine Ermessensfrage ist, welche Ebene wie viel finanzieren soll
 - ⇒ die **Finanzierungslösungen müssen themen- resp. sektorweise überprüft und allenfalls verbessert werden**; dabei sind die bereits sehr ausgebauten Instrumentarien (Abgeltungen, NFA usw.) zu nutzen, bevor neue Instrumente eingeführt werden
- Für die Agglomerationen ergeben sich konkret **folgende Hauptprobleme**:
 - es kann Aufgaben geben, bei denen die heutigen Finanzierungsregelungen zu überhöhten Belastungen für die Agglomerationen führen, weil im Verhältnis zum Nutzen oder im Verhältnis zur Entscheidkompetenz zu wenig Gelder vom Bund und/oder von den Kantonen fliessen und die Last der Agglomerationen zu gross bleibt
 - es kann sein, dass Spillovers (Zentrumslasten) zu wenig abgegolten werden
 - es kann sein, dass Sonderlasten der Zentren zu wenig ausgeglichen werden
 - es kann sein, dass die Vorteile der Agglomerationen, z.B. bei den Unternehmenssteuern, zu stark (oder zu wenig) berücksichtigt werden

2.2 Orientierungsrahmen: Der Föderalismus-Stern und drei Hauptkriterien

2.2.1 Überblick

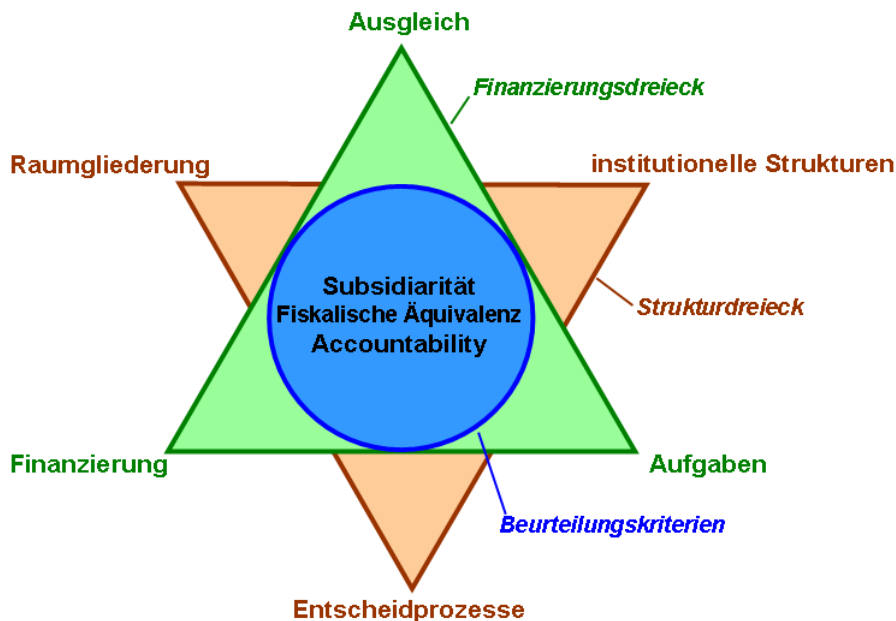
Ein mehrstufig organisierter Staat mit je weitgehend autonomen Körperschaften bedingt eine sehr anspruchsvolle Gesamtsteuerung, damit allen Ansprüchen Rechnung getragen werden kann. Ausgangspunkt der Frage nach der richtigen Steuerung ist stets die Frage, welche **Aufgaben** erfüllt werden sollen und wie sich deren **Finanzierung** darstellt. Um in einem Staat mit einem föderalen Steuersystem zu gewährleisten, dass überall ein gewisser Aufgaben-Minimalstandard erfüllt werden kann, muss ein gewisser **Ausgleich** gewährleistet werden. Diese drei Schlüsselemente stellen eine materielle Einheit dar und lassen sich als „**Finanzierungsdreieck**“ (vgl. grünes Dreieck in Grafik 2-1) darstellen.

Gleichzeitig bedingt eine konsistente staatliche Gesamtsteuerung die Beantwortung der Frage, welche **institutionellen Strukturen** in welchen **Räumen** (Raumgliederung) und mit welchen **Entscheidprozessen** ablaufen. Diese drei Elemente stellen eine formelle Einheit dar

und lassen sich als „**Strukturdreieck**“ (vgl. braunes Dreieck) beschreiben. Die beiden Dreiecke bilden zusammen den Gouvernanz- oder (in der Schweiz) den Föderalismus-Stern.

Die Konkretisierung bzw. Umsetzung dieses Föderalismus-Sterns bedarf stets einer politischen Bewertung. Die Diskussion kann indessen versachlicht werden, wenn sie sich an den Grundsätzen der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability orientiert und die Modelle mittels dieser **Beurteilungskriterien** (vgl. blauer Kreis) bewertet werden.

Grafik 2-1: Föderalismus-Stern mit Beurteilungskriterien



Quelle: eigene Darstellung Ecoplan / afs

Die folgende Typologie dient der **Beschreibung** der Sachlage in den betrachteten Fallbeispielen.

2.2.2 Typologie für das Finanzierungsdreieck

Für die finanzielle Ebene verwenden wir folgende Typologie:

a) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Die Frage in diesem Bereich ist: Welcher Akteur erfüllt welche (Teil-) Aufgaben? Dabei geht es darum, welche Staatsebene(n) verantwortlich ist (sind). Ob die Aufgabe staatlich, privat oder gemischtwirtschaftlich (allenfalls als Public-Private-Partnership PPP) wahrgenommen wird, ist zwar ebenfalls interessant, für die vorliegende Diskussion aber nicht entscheidend.

Die auftretenden Formen von Aufgabenteilung lassen sich nach den beteiligten Staatsebenen gliedern.

- Eigene Aufgaben (Bund, Kantone, Gemeinden)

- Verbundaufgaben (Bund/Kantone, Kantone/Gemeinden oder alle drei Ebenen sind beteiligt); diese können gegliedert werden nach der Art und dem Grad der Vorgaben der oberen Staatsebenen, von gering (grobe Zielvorgaben) über mittel (Mindeststandards) bis zu sehr eng (untere Ebene als reines Vollzugsorgan)

b) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Frage in diesem Bereich ist: Wer finanziert was aus welchen Quellen?

- Nach der Natur der Einnahmen
 - Steuern
 - Kausalabgaben wie Gebühren, evtl. Lenkungsabgaben
 - Beiträge anderer staatlicher Institutionen (Transfers)
- Nach dem Grad der Autonomie in der Einnahmeerhebung
 - Eigene Einnahmesysteme (z.B. für den Bund die MWST)
 - Verbundsysteme (z.B. Gemeindesteuern, die meist als Prozentsatz einer kantonalen Einheitssteuer ausgedrückt werden)
 - Anteile an bestimmten Einnahmen (z.B. Kantonsanteile an der LSVA)
- Nach der Finanzierung von Investitionen (Infrastrukturen) und laufenden Ausgaben (Betrieb, Unterhalt usw.)

c) Ausgleich (Ausgleichsinstrumente)

Die Frage in diesem Bereich ist: Welche Ausgleichsinstrumente werden eingesetzt?

- Beiträge ("Subventionen")
 - Abgeltungen (für Pflichtaufgaben) oder Finanzhilfen (für freiwillige Aktivitäten)
 - pauschale oder an den Kosten bemessene Beiträge
 - vertikale oder horizontale Beiträge
- Kostenteiler
 - eine Aufgabe wird gemeinsam nach einem bestimmten Schlüssel finanziert, z.B. pro Kopf oder nach Verursacherprinzip (z.B. Abwassermenge)
- Finanz- und Lastenausgleichssysteme i.e.S.
 - Ressourcenausgleich (Ausgleich unterschiedlicher Einnahmepotenziale, meist der Steuerkraft)
 - Lastenausgleich (Ausgleich von Sonderlasten, in der NFA geografisch-topografischer und soziodemografischer Lastenausgleich)
 - Kompensation von Spillovers
 - bemessen nach effektiven Spillovers
 - pauschal abgegolten
 - indirekt abgegolten durch Korrekturen in anderen Systemen (z.B. im Ressourcenausgleich durch einen Abzug von der Steuerkraft)

2.2.3 Typologie für das Strukturdreieck

a) Institutionelle Strukturen

- Für die Bewirtschaftung der anfallenden Aufgaben wie auch für die Generierung von Mitteln stehen zunächst einmal die herkömmlichen Strukturen (Gemeinden, Kantone, Bund) zur Verfügung.
- Daneben gibt es aber - infolge des Auseinanderklaffens zwischen historisch abgegrenzten und funktionalen Räumen - immer mehr zusätzliche Strukturen, welche die Aufgabenerfüllung im funktionalen Raum erleichtern sollen.
- Diese Zusammenarbeitsstrukturen lassen sich nicht in ein einheitliches Schema pressen, man kann jedoch unterscheiden
 - einerseits zwischen **koordinierenden** Zusammenarbeitsstrukturen (Entscheidungszuständigkeiten verbleiben bei den beteiligten Akteuren) **und entscheidbefugten** Zusammenarbeitsstrukturen (Entscheidungszuständigkeiten werden auf eine gemeinsame Struktur übertragen), wobei es unterschiedliche Abstufungen gibt,
 - andererseits zwischen **sektorspezifisch und multifunktional** ausgerichteten Strukturen.

Weitere Ausführungen hierzu enthält Abschnitt 4.1.

- Grundlage solcher Zusammenarbeitsstrukturen können Verträge sein, es können aber auch juristische Personen des Privatrechts (z.B. Verein, Stiftung, Aktiengesellschaft, etc.) oder des öffentlichen Rechts (Körperschaften, Anstalten) gebildet werden.
- Die Zusammenarbeitsstrukturen sind regelmässig horizontal ausgerichtet, d.h. zwischen Gemeinden bzw. zwischen Kantonen. Vertikale strukturierte Verflechtungen bilden demgegenüber die Ausnahme.

b) Entscheidungsprozesse

Entscheidungsprozesse laufen einerseits im Rahmen der herkömmlichen Strukturen (Bund, Kantone, Gemeinden), ab. Um im funktionalen Raum zu einer Entscheidung zu gelangen, bedarf es aber regelmässig des Zusammenwirkens verschiedener Akteure, sowohl in vertikaler wie in horizontaler Hinsicht. So ist es beispielsweise denkbar, dass im Politikbereich Kultur Leistungsverträge mit Kulturinstitutionen die Zustimmung sowohl des Kantons wie auch verschiedener Gemeinden und/oder einer institutionalisierten Zusammenarbeitsplattform voraussetzen.

Die Analyse muss jeweils nicht nur die Entscheidungsfindung **innerhalb** der einzelnen institutionellen Strukturen (Gemeinden, Kantone, Bund und neu u.U. Agglomeration), sondern (im Zusammenhang mit der hier interessierenden Fragestellung besonders wichtig:) auch das vertikale und horizontale Zusammenspiel **zwischen** den verschiedenen Institutionen umfassen.

Strukturierte Kooperationsformen werden als Beitrag zur Beschleunigung von Prozessen und bei richtiger Ausgestaltung auch zur Gewährleistung demokratischer Mitsprache verstanden. Letztlich ist die „richtige“ Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse also ein äusserst wichtiger Aspekt bei der (Neu-) Ordnung der staatlichen Steuerung.

Der Entscheidungsprozess kann in drei Phasen unterteilt werden: die Entscheidungsvorbereitung, der (unverbindliche) Entscheid einer gemeinsamen Prozessplattform und der (verbindliche) Entscheid der staatsrechtlich zuständigen Organe. Die Anforderungen an die Ausgestaltung dieser Abschnitte (sowohl bezüglich Prozess wie auch bezüglich involvierter Akteure) sind unterschiedlich:

- Im Rahmen der **Entscheidungsvorbereitung** sollen möglichst viele Kenntnisse einfließen und unterschiedliche Interessen artikuliert werden, es können sich neben den staatlichen Akteuren auch die organisierte Zivilgesellschaft und Private am Prozess beteiligen.
- Die Ausgestaltung des **Entscheidungsverfahrens auf (nicht verpflichtenden) Prozessplattformen** muss den Willen der an der Zusammenarbeit beteiligten Akteure zum Ausdruck bringen. Verschiedene Ausgestaltungen sind denkbar (Einstimmigkeit vs. Mehrstimmigkeit, bei letzterem Mehrkammer- vs. Einkammersysteme, Stimmengewichtung, etc.).
- Die Ausgestaltung des (die an der Zusammenarbeit beteiligten Akteure) **verpflichtenden Entscheidungsverfahrens** schliesslich muss sicherstellen, dass die Verantwortung für den Entscheid letztlich demokratisch legitimierten staatlichen Instanzen zugeordnet werden kann (auch hier gibt es unterschiedliche Ausprägungen).

c) Raumgliederung

- Der Raum ist einerseits aufgrund der historischen Entwicklung vertikal (Ebenen Bund, Kantone, Gemeinden) und horizontal (Nebeneinander verschiedener Gebietskörperschaften) in **institutionell-territoriale Gebietskörperschaften** gegliedert.
- Andererseits lässt sich der Raum auch nach funktionalen Gesichtspunkten gliedern. Bei dieser Betrachtungsweise können allerdings die Grenzen nicht eindeutig festgelegt werden: Die Ausdehnung des funktionalen Raums kann zunächst je nach Ausgangspunkt der Betrachtung (Aufgabe) unterschiedlich sein; **funktionale Räume** können sich zudem horizontal überschneiden (Bsp: Gemeinde A ist funktional sowohl mit der Kernstadt B wie auch mit der Kernstadt C verflochten); schliesslich zeichnet sich auch bei den funktionalen Räumen eine vertikale Gliederung (Agglomerationen i.S. von typischen Kernstadt - Umland - Konstellationen und übergeordnete Handlungsräume⁵) ab.⁶
- Neben der institutionell-territorialen und der funktionalen Betrachtungsweise steht die **statistische Definition der Agglomeration** gemäss den Kriterien des Bundesamts für

⁵ Der Begriff Handlungsraum wird im Entwurf Raumkonzept Schweiz (ARE 2008, S. 20) verwendet und umschreibt „jeweils Gebiete, die auf Grund enger funktionaler Beziehungen oder auf Grund vergleichbarer Herausforderungen einen gemeinsamen Handlungsbedarf ausweisen. Sie umfassen in der Regel sowohl städtisch als auch ländlich geprägte Räume. Die Handlungsräume dienen dazu, die gemeinsamen Herausforderungen zu erkennen, eine gemeinsame Identität aufzubauen und die Kräfte für die Bewältigung der anstehenden Probleme grenzüberschreitend zu bündeln. Dadurch sollen die zunehmenden Verflechtungen und ihre ergänzenden (komplementären) Funktionen besser beachtet und berücksichtigt werden.“ Beispiele von Handlungsräumen sind z.B. die Metropolitanregionen, aber auch Städtetze.

⁶ Vgl. z.B. die folgenden Ausführungen im Raumkonzept Schweiz (ARE 2008, S. 26): „Die Zusammenarbeit innerhalb der Metropolitanräume ist schrittweise auszubauen und zu verstärken. Sie stützt sich dabei auf die im Aufbau begriffenen Institutionen auf der Ebene der Agglomerationen.“

Statistik.⁷ Diese Definition mag als Anhaltspunkt für die Bestimmung des funktionalen Raums dienen; in der Praxis zeichnet sich allerdings ab, dass sich die (funktional ausgerichteten) Zusammenarbeitsstrukturen kaum entlang des statistischen Perimeters entwickeln.

- Den Raum, in dem effektiv Entscheide gefällt werden, bezeichnen wir als **Entscheidungsraum**: Im Idealfall entspricht er dem funktionalen Raum, oftmals fallen aber Entscheide z.B. in einem Gemeindeverband, der kleiner ist als es die funktionalen Verflechtungen erfordern würden.

Bei der Diskussion von Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen ist somit immer zu präzisieren, auf welchen funktionalen Raum sich die Diskussion bezieht, wie dieser Raum institutionell-territorial gegliedert ist und welche Position ihm im Verhältnis zu anderen Räumen zukommt. Dabei spielt es für die räumliche Struktur der Agglomeration eine Rolle, wie gross die Kernstadt ist, wie gross die Umlandgemeinden sind und wie die Agglomeration abgegrenzt ist. Beispielsweise könnte sich durch eine Fusion (resp. "Eingemeindung" von Umlandgemeinden) die Raumgliederung ändern (Beispiel Lugano), und dies hätte auch Einfluss auf die Probleme und das Verhältnis Kernstadt - Umland.

2.2.4 Beurteilungskriterien

Das Zusammenspiel der Elemente des Aufgabendreiecks und des Strukturdreiecks gehorcht im Idealfall den eingangs erwähnten Prinzipien der Subsidiarität, der demokratischen Verantwortlichkeit (Accountability) und der fiskalischen Äquivalenz.

Die Zusammenhänge zwischen diesen Beurteilungskriterien und den Ecken des Sterndiagramms lassen sich wie folgt beschreiben:

- **Subsidiarität** ist die Frage, ob eine *Aufgabe* im zweckmässigen *Raum* (und zudem: von der richtigen *institutionellen Struktur*) wahrgenommen wird. Zur Subsidiarität ist auch der in der NFA verankerte Grundsatz zu zählen, wonach die übergeordnete Staatsebene jeweils die strategische Stossrichtung vorgeben kann, hingegen die operative Umsetzung der untergeordneten Ebene überlassen soll.⁸
- **Fiskalische Äquivalenz** ist primär das Kriterium, ob "*wer profitiert, bezahlt*", also ob die Zahlenden auch mit den *Nutznießenden* übereinstimmen. Dies ist im Übrigen oft eine Frage der Raumgliederung (Übereinstimmung der institutionellen und der funktionalen Raumgliederung). Ebenfalls häufig unter "fiskalische Äquivalenz" subsummiert werden die Kriterien, "*wer zahlt, befiehlt*", und "*wer bestellt, zahlt*" also die Frage, ob *Aufgaben* und

⁷ Nach BFS-Definition umfassen Agglomerationen ein zusammenhängendes Gebiet mit mind. 20'000 Einwohnern. Eine Agglomeration verfügt über eine Kernzone (eine oder mehrere Gemeinden) mit mind. 2'000 Arbeitsplätzen bzw. mind. 85 Arbeitsplätze pro 100 wohnhafte Erwerbstätige. Eine Gemeinde ausserhalb der Kernzone wird der Agglomeration zugeordnet, wenn mind. 1/6 der wohnhaften Erwerbstätigen in der Kernzone arbeiten und von den folgenden 5 Kriterien mind. 3 erfüllt sind: baulicher Zusammenhang mit der Kernstadt; addierte Einwohner-/Arbeitsplatzdichte über 10; Bevölkerungswachstum 10% über schweizerischem Mittel; mind. 1/3 der Erwerbstätigen arbeiten in der Kernzone; Anteil Erwerbstätige im ersten Sektor kleiner als 200% des schweizerischen Mittels (für die vollständige Definition siehe: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html oder BFS (2005), Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederung der Schweiz).

⁸ Vgl. auch die Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip in Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.

Finanzierung (unter Berücksichtigung von "Korrekturen", die über den *Ausgleich* erfolgen) übereinstimmen. Wir gehen in diesem Bericht vom umfassenden Verständnis der fiskalischen Äquivalenz aus (vgl. Kasten S. 28)

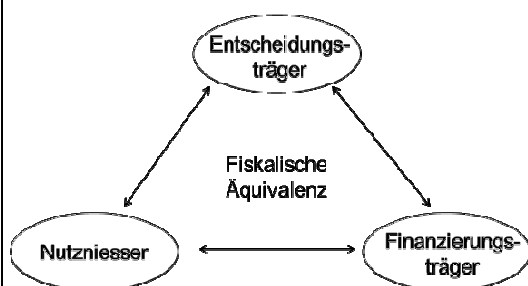
- **Accountability** bedeutet demokratische Kontrolle. Dies setzt voraus, dass die (Aufgaben- und Finanzierungs-) Verantwortung klar zugewiesen ist, dass transparente Informationsmechanismen sowie (direkte) Sanktionsmechanismen bestehen (Nichtwiederwahl, Referenden, usw.). Accountability ist also (mit Blick auf den Föderalismus-Stern) die Frage, ob die *Aufgaben* klar bestimmten *institutionellen Strukturen* zugeordnet sind, zudem ob in demokratischen und transparenten *Entscheidungsprozessen* über die *Aufgaben* und deren *Finanzierung* entschieden wird, welche ins System der demokratischen Verantwortlichkeit (Legitimationskette) eingebunden sind.

Fiskalische Äquivalenz

Gemäss Botschaft NFA besagt „das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz [...], dass sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kosten- und Entscheidungsträger decken muss, wenn unerwünschte externe Effekte vermieden werden sollen.“ Häufig wird unter der Fiskalischen Äquivalenz nur die Übereinstimmung von Nutzniessern und Finanzierungsträgern gemeint. Wir gehen hier allerdings von dem breiteren Verständnis gemäss Botschaft NFA aus.⁹

Wenn Nutzniessende und Finanzierungsträger auseinanderklaffen, handelt es sich i.d.R. um Spillovers, und diese treten vornehmlich horizontal (zwischen Gemeinden) auf. Diskussionen um das Auseinanderklaffen von Entscheidungs- und Finanzierungsträgern treten häufiger vertikal auf (z.B. wenn sich Gemeinden über zu grosse Mitentscheidung des Kantons ohne entsprechende Mitfinanzierung beklagen), können aber auch horizontal (z.B. zwischen Zentren und mitfinanzierenden Umlandgemeinden) auftreten.

Grafik 2-2: Das Prinzip der Fiskalischen Äquivalenz



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.¹⁰

⁹ Bundesrat (2001), Botschaft zur NFA, S. 2306.

¹⁰ In der Literatur können andere Begriffe als die fiskalische Äquivalenz verwendet werden. Oftmals wird vor allem aus der Optik der Steuertheorie primär oder ausschliesslich die Übereinstimmung von Nutzniessenden und Finanzierenden als fiskalische Äquivalenz bezeichnet. Bspw. benennt BertelsmannStiftung (2006), Gemeindefinanzen in Deutschland, das Dreieck mit "Institutionelle Symmetrie" und braucht die fiskalische Äquivalenz nur für die Übereinstimmung zwischen Nutzniessern und Finanzierungsträgern. Die Übereinstimmung von Finanzierungsträgern und Entscheidungsträgern wird dort als Konnexitätsprinzip und die Übereinstimmung von Entscheidungsträgern und Nutzniessern als Kongruenzprinzip bezeichnet.

2.3 Die NFA und Beiträge des Bundes

2.3.1 Grundprinzipien und -elemente der NFA

Die Säulen der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung) sind der Finanzausgleich im engeren Sinne sowie eine Aufgabenteilung und damit eine klare Einteilung in Bundes-, Kantons- oder Verbundaufgaben. Ergänzt wird die NFA durch neue Zusammenarbeitsformen mit Globalbudgets sowie die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (vgl. Grafik 2-3). Die NFA enthält einen Ressourcenausgleich mit vertikaler und horizontaler Komponente, sowie zwei verschiedene vertikale Lastenausgleichssysteme. Einerseits den geografisch-topografischen Lastenausgleich, andererseits den soziodemografischen Lastenausgleich, welcher sich wiederum aus zwei Teilen zusammensetzt: einer Abgeltung der Lasten aus der sogenannten A-Stadt-Problematik und einer Abgeltung für die Lasten aus einer Kernstadtfunktion.¹¹

Grafik 2-3: Säulen der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben)

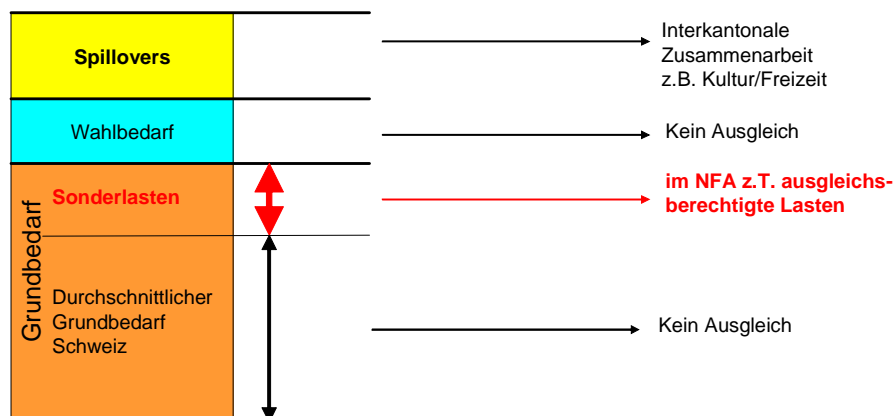


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der NFA.

¹¹ Für eine umfassende Einführung in die Funktionsweise des Finanz- und Lastenausgleichs auf Bundesebene, siehe EFD (2007), Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA.

In der NFA gelten als Sonderlasten jene Kosten, welche einzelne Kantone auf Grund von spezifischen strukturellen Gegebenheiten finanziell übermässig stark belasten, wobei ein politisch zu bestimmender Teil der Sonderlasten abgeltungsberechtigt ist (vgl. hierzu Grafik 2-4). Grundsätzlich nicht abgeltungsberechtigt sind Lasten aus Wahlbedarf (z.B. Ausgaben für Kultur) und Spillovers, welche durch die interkantonale Zusammenarbeit geregelt werden sollen.

Grafik 2-4: Einordnung der "Sonderlasten" ins Kostenkonzept gemäss NFA



Quelle: eigene Darstellung basierend auf NFA Faktenblatt 7: Lastenausgleich des Bundes, S. 3.

Aus Sicht der Agglomerationen und Kernstädte sind beim Lastenausgleich des Bundes folgende Punkte zu beachten:

- Alle Zahlungen erfolgen ausschliesslich zwischen dem Bund und den Kantonen (und zwischen den Kantonen). Es sind keine Abgeltungen vorgesehen, welche direkt an Städte und Agglomerationsgemeinden fließen würden.
- Die Abgeltungen für (soziodemografische) Sonderlasten der Kantone sind nicht zweckgebunden. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass finanzielle Mittel, welche die Kantone erhalten, zur Abgeltung von Zentrumslasten auf Ebene der Gemeinden verwendet werden.
- Neben dem Lastenausgleich besteht auch ein Ressourcenausgleich mit horizontaler Komponente. Somit kann es sein, dass auch Kantone mit ausgeprägten Sonderlasten netto in den Ausgleich einzahlen.

Die effektiven Zahlungen aus dem Lastenausgleich des Bundes sind in Tabelle 2-1 wiedergegeben. Die Kantone sind nach dem sog. Kernstadtindikator sortiert, um die Urbanität annäherungsweise zu zeigen. Aus der Tabelle lassen sich folgende Erkenntnisse gewinnen:

- Die vier Kantone mit dem höchsten Kernstadtindikator (BS, GE, ZH, VD) erhalten je zwischen rund 45 Mio. CHF und knapp 100 Mio. CHF aus dem soziodemografischen Lastenausgleich und dem Kernstadt-Lastenausgleich.
- Diese Kantone zählen aber alle zu den Nettozahlern des Ausgleichsystems. Der Lastenausgleich ist also geringer als die Zahlungen in den Ressourcenausgleich.

Tabelle 2-1: Übersicht über Zahlungen im Rahmen der NFA für das Jahr 2010

Mio. CHF	Ressourcen ausgleich	Geografisch- topografischer LA	Soziodemo- grafischer LA	LA Kernstädte	Zahlung	Zahlung pro Kopf [CHF]
BS	110.3	0.0	-26.4	-19.9	64.0	0.35
GE	314.5	0.0	-68.7	-31.1	214.6	0.49
ZH	617.7	0.0	-24.7	-61.4	531.6	0.41
VD	67.9	0.0	-55.2	-3.1	9.6	0.01
BE	-787.5	-24.1	-22.0	-0.3	-834.0	-0.87
LU	-310.8	-6.6	0.0	0.0	-317.4	-0.87
ZG	215.6	0.0	0.0	0.0	215.6	1.98
SG	-437.1	-2.0	0.0	0.0	-439.1	-0.94
NE	-11.0	-22.6	-13.0	0.0	-46.6	-0.27
SH	-4.0	0.0	-2.4	0.0	-6.4	-0.09
TI	-20.9	-13.6	-19.2	0.0	-53.8	-0.16
BL	4.7	0.0	0.0	0.0	4.7	0.02
FR	-293.7	-11.8	0.0	0.0	-305.5	-1.16
SO	-190.8	0.0	0.0	0.0	-190.8	-0.76
AG	-210.1	0.0	0.0	0.0	-210.1	-0.36
TG	-233.2	-3.7	0.0	0.0	-236.9	-0.99
SZ	60.8	-6.0	0.0	0.0	54.8	0.39
GR	-125.8	-135.6	0.0	0.0	-261.4	-1.39
VS	-420.5	-69.1	0.0	0.0	-489.6	-1.64
NW	14.7	-1.5	0.0	0.0	13.2	0.33
AR	-46.7	-17.4	0.0	0.0	-64.1	-1.22
UR	-71.4	-10.8	0.0	0.0	-82.2	-2.35
JU	-104.2	-4.2	0.0	0.0	-108.4	-1.56
OW	-38.5	-5.4	0.0	0.0	-43.9	-1.29
GL	-52.0	-5.1	0.0	0.0	-57.1	-1.49
AI	-9.6	-8.1	0.0	0.0	-17.7	-1.14

Quellen: EFV Ressourcenausgleich, Geografisch-topografischer Lastenausgleich, massgebende Sonderlasten der Bevölkerungsstruktur (Bereiche A-C), massgebende Sonderlasten der Kernstädte (Bereich F), Zahlungen; alle Referenzjahr 2010, www.nfa.ch

Legende: Die Kantone sind **nach Kernstadtindikator sortiert**. **Orange** markiert sind alle Kantone, welche im Rahmen der NFA Nettozahler sind.

Negative Werte bedeuten eine Auszahlung an den Kanton. Alle Werte sind in Mio. CHF mit Ausnahme der pro Kopf Zahlung, welche in CHF angegeben ist.

Insgesamt kann somit nicht davon ausgegangen werden, dass durch den Finanz- und Lastenausgleich auf Bundesebene eine Netto-Entlastung der Agglomerationen erfolgt: Während die eher ländlichen Kantone zu den Nettobezüglern zählen, sind die städtisch geprägten Kantone eher Nettozahler. Die Logik des Systems gewichtet die Ressourcen stärker als die Sonderlasten. Da Agglomerationen im Vergleich zu ländlichen Gebieten eher ressourcenstark sind, werden die Agglomerationen – insbesondere wenn sich kantonale Ausgleichssysteme ebenfalls stark nach dem System auf Bundesebene richten – durch das vorliegende Finanz- und Lastenausgleichssystem eher zusätzlich belastet.

2.3.2 Bundesbeiträge an agglomerationsspezifische Aufgaben

Der Bund leistet neben den oben erwähnten Ausgleichszahlungen im Rahmen des soziodemografischen Lastenausgleichs auch Beiträge an die Kantone und Gemeinden, die ganz oder teilweise agglomerationsspezifisch sind.

Um eine grobe Übersicht über geleistete Bundesbeiträge zu erhalten, welche ganz oder teilweise agglomerationsspezifische Aufgaben tangieren, wurde die Subventionsdatenbank der Eidgenössischen Finanzverwaltung nach relevanten Bundesbeiträgen durchforstet. Das Ergebnis dieser Analyse der Bundessubventionen ist in Tabelle 2-2 aufgelistet und grob nach Relevanz (d.h.: in welchem Ausmass sind die Beiträge agglomerationsspezifisch) gegliedert. Insgesamt wurden 13 verschiedene Subventionen mit einem Gesamtvolumen von über 2.2 Mrd. CHF als mindestens im weitesten Sinn agglomerationsrelevant eingestuft.

Tabelle 2-2 zeigt, dass der Umfang der unmittelbar auf Lasten von Kernstädten ausgerichteten Subventionen relativ gering ist. Der Bund leistet an Genf, Zürich und Bern Beiträge für den Botschaftsschutz und an die Bundesstadt eine Abgeltung für die Kulturausgaben. Der grösste Teil der relevanten Subventionen wird für die nur mittelbar agglomerationsrelevanten Bereiche des Regionalverkehrs (umfasst Beiträge an den regionalen öffentlichen Verkehr im gesamten Land) und Beiträge an die Hoch- und Fachhochschulen verwendet. Seit kurzem kommen die Beiträge an Vorhaben gemäss den Agglomerationsprogrammen Verkehr und Siedlung aus dem Infrastrukturfonds neu hinzu, wobei ein Teil der Mittel für ländliche Gebiete und für Nationalstrassen, also nicht agglomerationsspezifisch eingesetzt wird.¹²

¹² Fertigstellung Nationalstrassennetz: 8,5 Milliarden Franken; Engpassbeseitigung beim bestehenden Nationalstrassennetz: 5,5 Milliarden Franken; Infrastrukturen für den öffentlichen und privaten Agglomerationsverkehr: 6 Milliarden Franken, davon 2,56 Milliarden für dringende Projekte und 3,44 Milliarden für Agglomerationsprogramme; Substanzerhaltung der Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen: 0,8 Milliarden Franken. Quelle: <http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00250/00460/index.html?lang=de> (16.6.2010).

Tabelle 2-2: Bundessubventionen, die teilweise agglomerationspezifisch sind

Relevanz	Subventionsbezeichnung	Zuständiges Departement	Beitrag 2006 [Mio. CHF]
1	Kulturabgeltung an die Stadt Bern	EDI	1.0
1	Ausserordentliche Schutzaufgaben der Kantone und Städte	EJPD	21.8
2	Hochschulförderung, Grundbeiträge	EDI	504.3
2	Kantonale französischsprachige Schule in Bern	EDI	0.9
2	Integrationsmassnahmen	EJPD	14.0
2	Zusatzverbilligung Mietzinse	EVD	101.2
2	Betriebsbeiträge Fachhochschulen	EVD	278.7
2	Förderung Langsamverkehr	UVEK	0.6
2	Lärmschutz	UVEK	8.6
2	Abgeltung Regionalverkehr	UVEK	1'304.4
2	Luftreinhaltmassnahmen	UVEK	1.8
3	Heimatschutz	EDI	26.5
3	Ortsbilderschutz	UVEK	2.3
Total			2'266.2

Hinweis: Die **Beiträge des Bundes an den Agglomerationsverkehr (Infrastrukturfonds)** sind in der Tabelle noch nicht enthalten, können aber als Paradebeispiel für Bundesbeiträge an Agglomerationen gelten.

Quelle: EFV, Subventionsdatenbank des Bundes 2006.

Legende: 1 = unmittelbar agglomerationsrelevant, 2 = mittelbar relevant, 3 = im weitesten Sinn relevant.

2.4 Grundsätze für Finanzierung und Aufgabenteilung

Aus der NFA und aus den Arbeiten an verschiedenen kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystemen¹³ lassen sich folgende Ziele und Grundsätze für die Finanzierung von öffentlichen Aufgaben und die Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen beteiligten Ebenen postulieren:

a) Ziele

- **Optimale Leistungserbringung:** Die Art und das Ausmass der öffentlichen Leistungen soll den Bedürfnissen der Bevölkerung entsprechen und dabei auch regional unterschiedliche Präferenzen berücksichtigen können.
- **Eliminierung der Ausgabenanreize:** Das wirtschaftliche Verhalten aller Akteure ist zu fördern, indem konsequent Ausgabenanreize eliminiert werden, die vor allem dann entstehen, wenn Leistungen bezogen werden können, für die nicht im vollem Umfang bezahlt werden muss.
- **Transparenz** der Leistungen und Finanzflüsse
- Angemessene **Solidarität**

¹³ Vgl. bspw. Mischler (2009), Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich oder auch Angelini/Thöny (2004), Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmeverteilung und der Gemeindestrukturen.

b) Grundsätze der Finanzierung von (Agglomerations-) Aufgaben und des Lastenausgleichs

- **Trennung des Ressourcenausgleichs** (Ausgleich unterschiedlicher Einnahmen) **vom Lastenausgleich** (Ausgleich unterschiedlicher, kaum beeinflussbarer Lasten resp. Kosten); dies bedeutet insbesondere: Keine Verknüpfung von Finanzkraft und Subventionen, um (Fehl-)Anreize zu überhöhten Ausgaben zu vermeiden. Der Grund für dieses Postulat liegt vor allem darin, dass der Ressourcenausgleich zweckfrei erfolgen soll, damit die Empfänger ihre Mittelverwendung in Selbstverantwortung optimieren können. Zudem werden Fehlanreize vermieden: Eine Koppelung von Lasten- und Ressourcenausgleich führt dazu, dass sich der Ressourcenausgleich erhöht, wenn bestimmte Ausgaben getätigt werden, und zudem, dass sich der Lastenausgleich nicht mehr nur an der Höhe der Lasten orientiert, sondern am sachfremden Kriterium der Ressourcenausstattung.
- Möglichst **klare Zuweisung der Aufgaben**, und zwar nach dem **Subsidiaritätsprinzip**: 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 nicht so eng sind, dass die untere Ebene keine Gestaltungsfreiheiten mehr hat. Letztlich ist politisch und sachlich im Einzelfall zu diskutieren, welche Aufgabenteilung optimal ist.
- **Nutzen, Verantwortung und Finanzierung deckungsgleich gestalten (fiskalische Äquivalenz)**: Da Zusammenführung von Nutzniessenden, Zuständigkeit und (Finanzierungs-)Verantwortung 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.
- **Globalbetrachtung und Gebot der Transparenz in der vertikalen und horizontalen Umverteilung (Globalbilanz)**:
 - Die Beurteilung, ob in einer bestimmten Raum die drei Ecken des Finanzierungsdreiecks (Aufgaben, Finanzierung, Ausgleich) insgesamt in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, verlangt eine **Globalbetrachtung** über alle Aufgaben und alle (auch nationalen und kantonalen) Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinweg. Es ist letztlich eine politische Wertung, was als "ausgewogen" oder "angemessen" beurteilt wird, oder anders gesagt: welches Ausmass an Ausgleich als fair betrachtet wird.
 - Um die Auswirkungen von Reformen transparent zu machen und beurteilen zu können, müssen die Auswirkungen in einer **Globalbilanz** dargestellt werden. Diese umfasst als Modellrechnung alle finanziellen Umverteilungen (Lastenverschiebungen), und zwar sowohl vertikal (zwischen Bund und Gesamtheit der Kantone resp. zwischen Kanton und Gesamtheit der Gemeinden) wie horizontal (kantonscharfe resp. gemeindegcharfe Bilanz von Mehr- und Minderbelastungen aus der Reform). Sie zeigt sowohl die bestehenden Finanzströme (Beiträge, Ausgleichssysteme, Umverteilungen) wie auch die Effekte von Reformszenarien auf.
 - **Verteilungswirkungen unter den Gemeinden beachten**: Zwar gibt es keine Besitzstandsgarantie, d.h. es kann nicht ausgeschlossen werden, dass einige Gemeinden im Falle von Reformen gegenüber dem Ist-Zustand schlechter gestellt werden. Jede Reform der Aufgaben-, Finanz- und Lastenverteilung führt zu Veränderungen der finan-

- ziellen Verhältnisse zwischen den Gemeinden. Bei einer Reform eines bestehenden Finanz- und Lastenausgleichs müssen die Verteilungswirkungen unter den Gemeinden jedoch geprüft werden. Bei grossen Abweichungen müssen geeignete Massnahmen entwickelt werden, welche Extremfälle in beide Richtungen abfedern.
- Oft gilt bei einer Reform des Finanz- und Lastenausgleichs das **Gebot der Kostenneutralität für die verschiedenen Ebenen** (in diesem Fall Kanton und Gesamtheit der Gemeinden). Allerdings ist es denkbar, diesen Grundsatz zu relativieren und durch die Reform auch die finanzielle Belastung des Kantons und der Gemeinden insgesamt zu überprüfen und bei Bedarf zu korrigieren (beispielsweise über eine Anpassung im Verhältnis Kantons- zu Gemeindesteuern, sog. Steuerbelastungsverschiebung).
 - Zum Gebot der Transparenz gehört auch die laufende Nachführung der Globalbilanz, während der Erarbeitung einer Reform und auch nach deren Inkrafttreten (**Monitoring**, vgl. z.B. Wirkungsbericht zur NFA).
 - **Anreize** besonders bei Ausgleichsmechanismen beachten: Schlecht ausgestaltete Ausgleichsmechanismen können die Gefahr bergen, einen Anreiz zu wenig haushälterischem Umgang mit Ressourcen zu bieten, z.B. wenn Kosten von kommunalen Aufgaben vom Kanton oder einem Lastenverteilsystem übernommen werden, so dass eine Gemeinde für sparsames Verhalten nicht oder kaum belohnt wird. Es ist daher darauf zu achten, dass die Ausgleichsmechanismen die Anreize zu wirtschaftlichen Verhalten nicht ausser Kraft setzen z.B. durch Abgeltungen, die sich an unbeeinflussbaren strukturellen Kriterien (z.B. Sozialindex) oder an einem messbaren Output (Kilometer renaturierte Gewässer) bemessen oder pauschal ausgerichtet werden (zweckfreie Beiträge).
 - **Kostendynamik beachten und Risiken in Verbundaufgaben verteilen**: Bei Verbundaufgaben ist das Risiko der Kostendynamik (Kostenveränderungen aufgrund von externen, weder vom Kanton noch von den Gemeinden direkt beeinflussbaren Faktoren) von Kanton und Gemeinden gemeinsam zu tragen. Bei einer Aufgabenneuverteilung ist zu beachten, wie gross die Kostendynamik ist (Wahrscheinlichkeit von Schwankungen und insbesondere Zunahme der Kosten); es ist aber nicht immer möglich und zweckmässig, eine Aufgabenumverteilung punkto Kostendynamik neutral zu gestalten. Falls beispielsweise eine Aufgabe unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips auf kantonaler Ebene angesiedelt wird, so muss auch die Kostendynamik vom Kanton getragen werden, und es ist im Gesamtkontext zu prüfen, wie ein ausgewogenes Verhältnis von Lasten und Finanzierungsmöglichkeiten hergestellt werden kann.
 - **Finanz- und Lastenausgleich flexibel und steuerbar gestalten**: Die Flexibilität und Steuerbarkeit des Finanz- und Lastenausgleichssystems muss gewährleistet sein, um beispielsweise bei veränderter Ausgabendynamik reagieren zu können. Damit dies gewährleistet ist, muss das Monitoring der Wirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs weitergeführt und wo nötig ausgeweitet werden, um die Verteilungswirkungen des Finanz- und Lastenausgleichs im Zeitverlauf zu erfassen.
 - **Kohärenz des Gesamtsystems sichern**: Reformelemente dürfen die Kohärenz und Ausgewogenheit des Gesamtsystems nicht gefährden. Dies schliesst neue Instrumente nicht aus, es ist aber darauf zu achten, dass das System nicht "übersteuert" wird und kohärent bleibt (resp. kohärent wird).

2.5 Zusammenfassende Kernaussagen

1. Bei der Analyse von Finanzierungs- und Ausgleichsfragen muss immer der **Gesamtkontext** einbezogen werden. Gemäss dem **Föderalismus-Stern**, der als Orientierungsrahmen dient, umfasst dieser Kontext insbesondere folgende Aspekte:

- Im Bereich der Strukturen ("Strukturdreieck") die institutionellen Strukturen, die Raumgliederung und die Entscheidungsprozesse
- Im Bereich der Finanzen ("Finanzierungsdreieck") die Aufgaben und die Aufgabenteilung, die Finanzierungsquellen und –instrumente sowie die Ausgleichsinstrumente.

Genauere Beschreibung vgl. 2.2.2

2. Zur **Beurteilung** von Ausgleichs- und Finanzierungsinstrumenten (samt ihrem jeweiligen Kontext) sind die drei Kriterien der **Subsidiarität**, der **fiskalischen Äquivalenz** und der **Accountability** anzuwenden.

Genauere Beschreibung vgl. 2.2.4

3. Folgende **Grundsätze bei der Reform von Finanz- und Lastenausgleichssystemen** haben sich bewährt:

- Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich; keine Verknüpfung von Finanzkraft und Lastenausgleichsbeiträgen
- Möglichst klare Zuweisung von Aufgaben, und zwar nach dem Subsidiaritätsprinzip
- Finanzierung der Verbundaufgaben nach dem Prinzip der Übereinstimmung von Finanzierungsverantwortung, Entscheidungsverantwortung und Nutzen (fiskalische Äquivalenz), wobei sich die obere Staatsebene im Sinne der Subsidiarität auf das nötige Mass an strategischen Vorgaben beschränken sollte.
- Gebot der Transparenz in der vertikalen und horizontalen Umverteilung: dazu gehört auch die Erstellung einer Globalbilanz und ein analoges Monitoring nach Einführung der Reform
- Kostendynamik beachten und Risiken in Verbundaufgaben verteilen
- Kostensparende Anreize bei Ausgleichssystemen sicherstellen
- Finanz- und Lastenausgleich flexibel und steuerbar gestalten
- Reformelemente so gestalten, dass das Gesamtsystem kohärent und ausgewogen bleibt

Genauere Beschreibung vgl. 2.4

2.6 Systematik für die nähere Prüfung

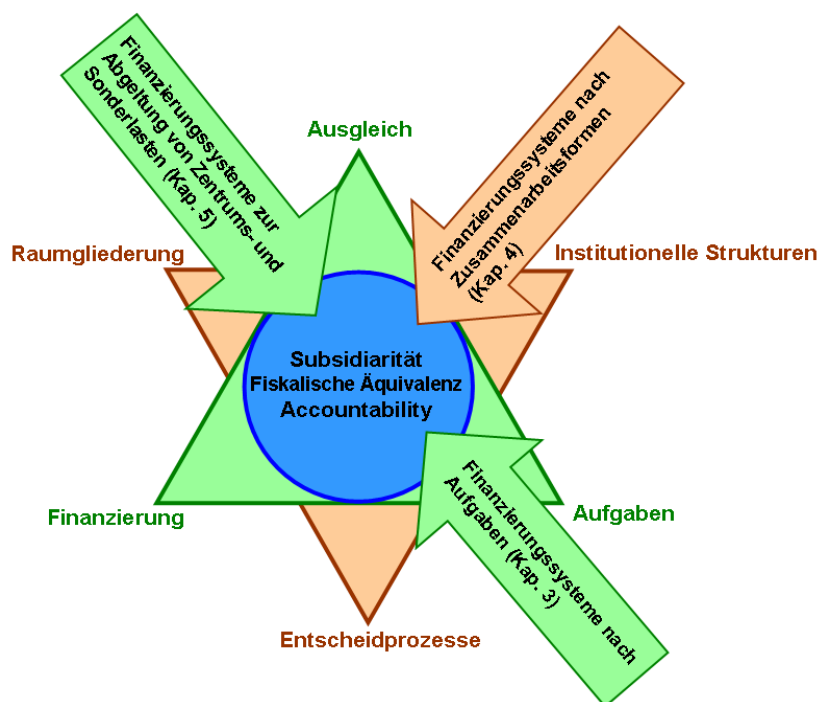
Bei der genaueren Analyse in den folgenden Abschnitten gehen wir wie folgt vor (illustriert durch Grafik 2-5):

- Zuerst betrachten wir verschiedene Finanzierungslösungen anhand ausgewählter Aufgaben, also bildlich gesprochen von der Ecke unten rechts im Finanzierungsdreieck aus (Kapitel 3)
- Danach analysieren wir Finanzierungslösungen aus der Optik verschiedener institutioneller Formen der Agglomerationszusammenarbeit (von oben rechts, Kapitel 4)

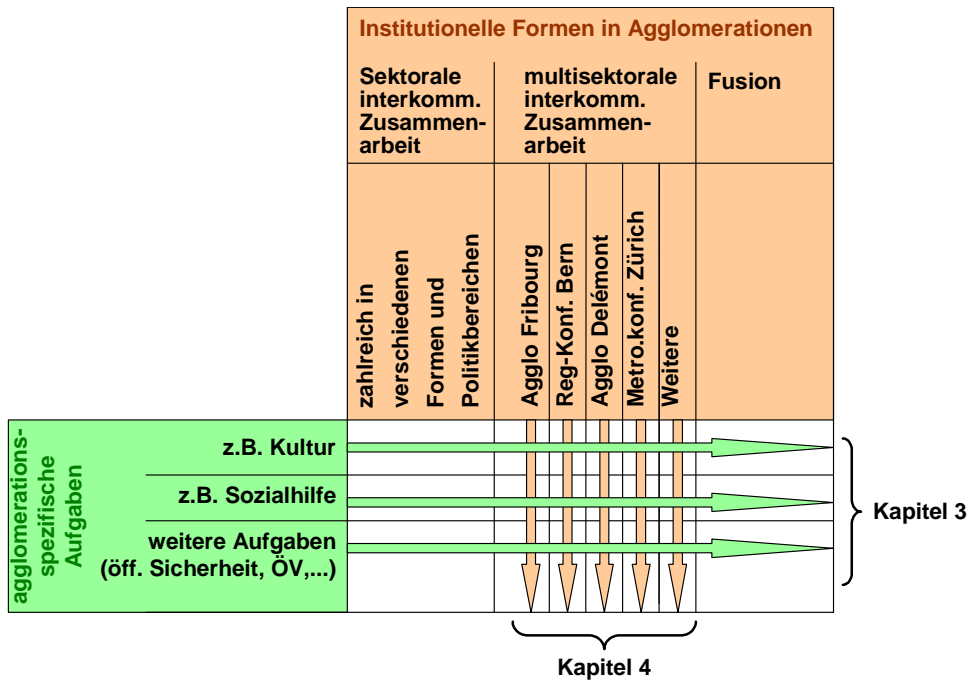
Diese beiden Betrachtungsweisen können auch matrixartig dargestellt werden (Grafik 2-6).

- Danach gehen wir auf einen besonderen Ausgleichsmechanismus und dessen Varianten ein, die Abgeltung von Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren (Kapitel 5).
- Zuletzt geht es um Möglichkeiten, Innovationen in der Agglomerationszusammenarbeit finanziell zu fördern (Kapitel 6, in der Grafik nicht dargestellt).

Grafik 2-5: Drei Betrachtungsweisen von Finanzierungs- und Lastenausgleichsfragen in Agglomerationen



Grafik 2-6: Die Betrachtung nach Aufgaben (Kapitel 3) und nach institutionellen Formen als Matrix (Kapitel 4)



3 Finanzierungssysteme nach Aufgaben

Bei diesem Thema geht es um jene Aufgaben (und Ausgaben), die für Agglomerationen spezifisch sind und daher allenfalls eine besondere Finanzierung erfordern (im Gegensatz zum Kapitel 6 geht es hier nicht um Anstossfinanzierung zur Entwicklung neuer Politikfelder, sondern um permanente Finanzierungen). Welche Aufgaben dies sind, ist nicht so trivial, wie es vielleicht scheinen mag, und ist in einem ersten Schritt (Abschnitt 3.1) zu klären. Anschliessend wird anhand ausgewählter agglomerationspezifischer Aufgaben die Finanzierung der daraus resultierenden Ausgaben an einigen Agglomerationen beispielhaft aufgezeigt (Abschnitte 3.2 und 3.3). Aus den Folgerungen zu den Fallbeispielen werden schliesslich idealtypische Modelle der Finanzierung von agglomerationspezifischen Aufgaben abgeleitet und diese anhand verschiedener Kriterien bewertet (Abschnitt 3.4).

3.1 Was sind agglomerationspezifische Aufgaben?

Wir unterscheiden im Folgenden eine staatsrechtliche, eine funktionale und eine finanzielle Sichtweise:

Bereits einleitend wurde darauf hingewiesen, dass es zwar eine Agglomerationspolitik gibt, nicht aber rechtlich verfasste Agglomerationen (und damit auch nicht Agglomerationsaufgaben). Auch wenn zurzeit die Diskussion um die Schaffung von neuen Strukturen in funktionalen Räumen (u.a. in Agglomerationen) intensiv geführt wird, muss doch daran erinnert werden, dass das schweizerische Staatsrecht von drei Ebenen ausgeht, welche die öffentlichen Aufgaben zu verantworten haben. Die Bildung einer weiteren staatlichen Ebene (mit Steuerhoheit) wird abgelehnt.¹⁴ Die angesagte Multi-Level-Gouvernanz bedeutet eine allfällige Neuordnung der Zuständigkeiten und der Finanzströme zwischen den Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Wenn in funktionalen Räumen neue (allenfalls multifunktionale) Formen der Zusammenarbeit gebildet werden, ändert dies am dreistufigen Staatsaufbau des schweizerischen Bundesstaates nichts. Die horizontale Kooperation zwischen Kantonen einerseits und Städten und Gemeinden andererseits ändert an der kantonalen bzw. kommunalen (Finanzierungs-) Verantwortung für die Aufgabenerfüllung nichts.¹⁵ Da es keine staatsrechtliche Ebene ‚Agglomeration‘ gibt, kann es aus **staatsrechtlicher Sicht** keine Agglomerationsaufgaben geben. Es sind vielmehr der Bund, die Kantone und Gemeinden, welche agglomerationspezifische Aufgaben wahrnehmen – sei es in eigener Verantwortung oder als vertikale und horizontale Verbundaufgaben.

Aus **funktionaler Sicht** gibt es allerdings agglomerationspezifische Aufgaben, nämlich jene Aufgaben, die innerhalb einer Agglomeration einen hohen Koordinations- und Entscheidbedarf aufweisen, also weder von den Gemeinden allein, noch vom Kanton oder vom Bund, noch im oft praktizierten Verbund von Kanton mit allen seinen Gemeinden zweckmässig gelöst werden können. Besonders deutlich zeigt sich dies, wenn sich Agglomerationen über Kantonsgrenzen hinweg erstrecken und weder die üblichen interkantonalen noch die inter-

¹⁴ Vgl. Empfehlung der TAK (2004), Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration.

¹⁵ Vgl. Arn/Strecker (2009), Gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Agglomerationspolitik.

kommunalen Koordinationsmechanismen zu einem befriedigenden Ergebnis führen. Wir betrachten aber nicht jede Aufgabe, die in einer Agglomeration zum Thema wird, als agglomerationspezifische Aufgabe, sondern **nur jene, bei denen die Betroffenheit und der Koordinationsbedarf innerhalb der Agglomeration wesentlich grösser ist als mit den Gemeinden ausserhalb der Agglomeration.**

Allerdings ist die funktional-sachlich richtige Zuordnung verschiedener Staatsaufgaben auf die unterschiedlichen Ebenen häufig (berechtigterweise) umstritten: Welches Ausmass an "Koordination von oben" und welches Ausmass an horizontaler Zusammenarbeit für eine Aufgabe nötig ist, bleibt oft Ermessensfrage: Man kann z.B. Kindertagesstätten gut als rein kommunale Aufgabe betrachten, aber ebenso gut im Sinne eines regionalen oder kantonalen Impulsprogramms und aufgrund von Mindeststandards eine kantonale oder agglomerationspezifische Koordination fordern.

Auch aus **finanzieller Sicht** lassen sich agglomerationspezifische Aufgaben herauschälen, nämlich jene, die in Agglomerationen besonders hohe Ausgaben verursachen. Welche dies sind, wird im Folgenden anhand einer Analyse der Staatsausgaben im kantonalen Vergleich ermittelt.

Auf Basis der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) jährlich erstellten Statistik der öffentlichen Finanzen lassen sich die Ausgaben der öffentlichen Hand vergleichen. In der folgenden Tabelle 3-1 sind die Pro-Kopf-Nettoausgaben der öffentlichen Hand in verschiedenen Bereichen pro Kanton dargestellt. Die Ausgaben pro Kanton enthalten die Nettoausgaben der Kantone und Gemeinden (also abzüglich der Einnahmen aus Gebühren, Beiträgen und dergleichen).¹⁶ Um bereits eine Einschätzung der Kostenrelevanz von verschiedenen Aufgabenbereichen für die Agglomerationen machen zu können, wurden die Kantone anhand des Kernstadtindikators¹⁷ sortiert. Der Kernstadtindikator spiegelt in gewissem Sinn die Urbanität eines Kantons wieder und wird in der NFA dazu verwendet, die Abgeltungen für die kernstadtspezifischen Lasten zu bestimmen. Dieser bewährte Indikator gibt somit einen guten Hinweis darauf, in welchen Kantonen Agglomerationen bedeutend sind und somit die Ausgaben der öffentlichen Hand in diesem Kanton ‚typischen‘ Kostenstrukturen in Agglomerationen entsprechen.

Die Tabelle 3-1 ist folgendermassen zu lesen: Ist ein Feld weiss, so weist der Kanton im entsprechenden Bereich – im gesamtschweizerischen Vergleich – unterdurchschnittlich hohe Pro-Kopf-Nettoausgaben aus. Ist ein Feld orange markiert, weist der Kanton in diesem Bereich Ausgaben von bis zu 50% über dem Durchschnitt aus. Ein rotes Feld bedeutet, dass der Kanton in diesem Bereich hohe Ausgaben (mehr als 50% über den Durchschnittsausgaben) tätigt. Lesebeispiel: Im Kanton Glarus entstehen überdurchschnittliche hohe Ausgaben im Bereich ‚Allgemeine Verwaltung‘ und hohe Ausgaben im Bereich ‚Landwirtschaft, Forst-

¹⁶ Da die Ausgabenunterschiede teilweise durch Bundesbeiträge geglättet werden, haben wir die die Bundesbeiträge an die Kantone in den unterschiedlichen Bereichen addiert und damit die "Ausgaben vor Bundesbeiträgen" verwendet, analog zur Studie Ecoplan (2004), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich.

¹⁷ Der Kernstadtindikator wurde für die NFA-Ausgleichssysteme entwickelt und ist ein Aggregat der Teilindikatoren Erwerbsquote pro Gemeinde, Siedlungsdichte pro Gemeinde und Bevölkerung pro Gemeinde (vgl. auch Ecoplan 2010).

wirtschaft sowie Jagd und Fischerei'. In den übrigen Bereichen sind die Ausgaben der öffentlichen Hand im Kanton Glarus unterdurchschnittlich.

Da die Kantone nach ihrem Kernstadtindikator sortiert sind, bedeutet eine Konzentration von orangen und roten Feldern in den oberen Feldern eines Aufgabenbereichs, dass diese Ausgaben in kernstadtgeprägten Kantonen eher hoch sind. Da ein hoher Kernstadtindikator mit einem starken Agglomerationsanteil einhergeht, liegen in diesen Bereichen aus einer finanziellen Sicht agglomerationspezifische Ausgaben resp. Ausgaben vor.

Die wesentlichen Ergebnisse aus Tabelle 3-1 lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Insbesondere die Ausgaben in den Bereichen **öffentliche Sicherheit** (Polizei, Rechtsprechung, Strafvollzug, Feuerwehr und zivile Landesverteidigung), **Kultur und Freizeit**, **Gesundheit** und **Soziale Wohlfahrt** (ohne AHV/IV) fallen in Kantonen mit hohem Kernstadtindikator in besonderem Umfang an und können daher als **agglomerationspezifische Ausgaben** resp. Aufgaben betrachtet werden.
- Im Bereich der **Bildung** sind die Ausgaben in Kantonen mit hohem Kernstadtindikator zwar tendenziell höher, von einer ausgeprägten Mehrbelastung dieser Kantone kann aber nicht gesprochen werden.
- Die **Allgemeinen Verwaltungskosten** sind unabhängig von Kernstadtaspekten auf die Kantone verteilt.
- Bei den **Verkehrsausgaben** (ohne Nationalstrassen) liegen die Pro-Kopf-Ausgaben der agglomerationsgeprägten Kantone zwar tendenziell höher als der Durchschnitt, die höchsten Belastungen weisen aber mit GR, VS und AR drei Kantone auf, welche einen sehr geringen Kernstadtindikatorwert aufweisen. Der Verkehr als Aufgabe der öffentlichen Hand kann also kostenseitig nicht als agglomerationspezifische Aufgabe gelten.
- Vor allem im Bereich **Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei** (und in geringerem Ausmass, da ausgabenseitig auch weniger bedeutend **Tourismus; Industrie, Gewerbe und Handel**) sind die Ausgaben in nicht agglomerationsgeprägten Kantonen am höchsten.

Tabelle 3-1: Pro-Kopf-Nettoausgaben der öffentlichen Hand (Kantone samt ihren Gemeinden) in ausgewählten Kontengruppen 2006, in CHF¹⁸

	Allgemeine Verwaltung	Öffentliche Sicherheit	Bildung	Kultur + Freizeit	Gesundheit	Soziale Wohlfahrt	Verkehr	80-82*	83-84**
BS	631	1181	3911	981	1972	4059	872	24	-3
GE	1324	966	4347	1070	2421	3790	839	88	42
ZH	676	772	3158	539	913	1821	881	161	7
VD	788	584	2784	595	1325	2353	886	469	66
BE	621	483	2819	315	1141	2185	685	645	32
LU	661	373	2867	300	739	1667	777	676	12
ZG	1046	584	3408	331	954	1654	903	331	11
SG	630	404	3011	349	729	1556	629	490	20
NE	625	573	3141	503	1409	3069	828	527	57
SH	581	458	2668	325	1129	1878	616	519	16
TI	924	466	2450	382	1176	2307	962	254	82
BL	816	383	3205	332	878	1833	808	239	7
FR	759	443	3340	227	1058	1747	723	835	24
SO	593	384	2711	278	921	1691	714	348	12
AG	687	371	2978	208	564	1242	709	298	8
TG	491	390	3048	263	437	1427	557	500	16
SZ	589	341	2685	149	740	1371	598	732	8
GR	892	495	2737	553	1054	1352	2957	1591	172
VS	621	430	2435	442	999	1340	1051	490	70
NW	561	258	3160	163	718	1173	514	714	11
AR	614	265	2603	499	971	1375	1024	757	32
UR	790	518	2536	188	719	1280	798	961	81
JU	768	361	2908	295	1060	1955	682	1530	15
OW	595	323	2782	304	775	1337	726	1585	27
GL	733	340	2482	75	747	1402	583	787	3
AI	373	317	2734	156	531	1516	680	1690	50
Ø	727	549	3027	439	1061	1992	844	454	31

Legende: Die Spalten geben die Pro-Kopf-Ausgaben in den Kantonen in der jeweiligen Kontengruppe der Ausgaben der öffentlichen Hand wieder. Weisse Felder zeigen unterdurchschnittliche, orange Felder überdurchschnittliche (bis zu +50% gegenüber Durchschnitt) und rote Felder hohe (mind. +50% gegenüber Durchschnitt) Pro-Kopf-Ausgaben.

Quellen: EFV, Statistik der öffentlichen Finanzen: Nettoausgaben der öffentlichen Hand 2006; EFV, Kernstadtindikator 2006 und BFS Wohnbevölkerung 2006.

* Landwirtschaft (80); Forstwirtschaft (81), Jagd und Fischerei (82)

** Tourismus (83); Industrie, Gewerbe und Handel (84)

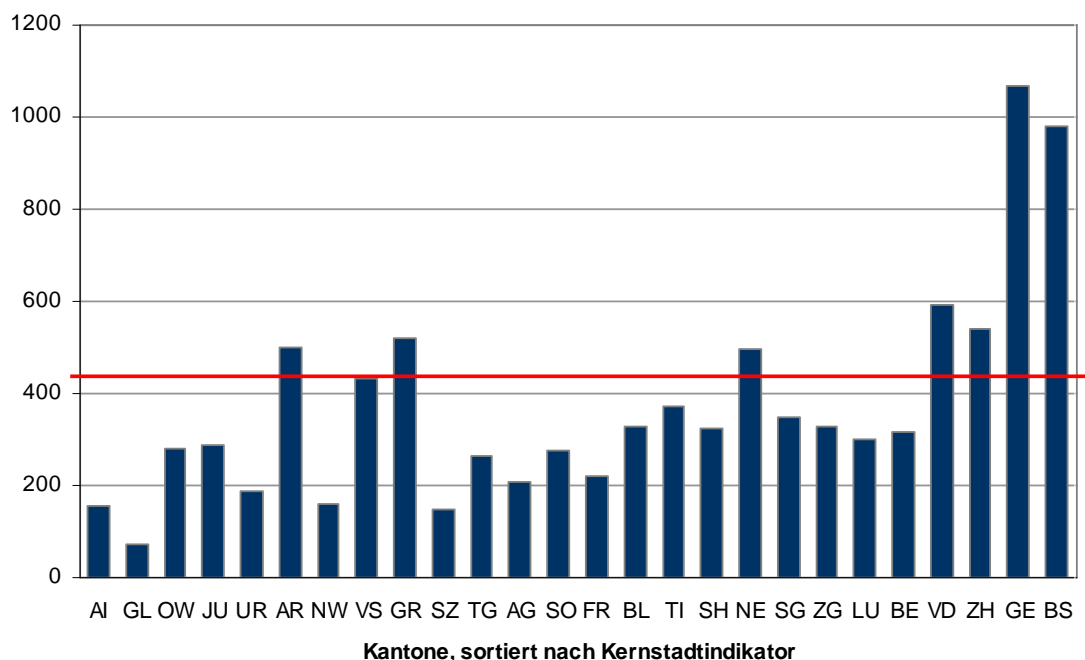
Anmerkungen: die Kantone sind nach dem Kernstadtindikator 2006 sortiert, wobei der Kanton Basel-Stadt den höchsten und der Kanton Appenzell Innerrhoden den tiefsten Indikatorwert aufweist.

¹⁸ Dargestellt sind Nettoausgaben inkl. Investitionen plus Bundesbeiträge (vgl. Fussnote 16). Folgende Konten(gruppen) wurden weggelassen: Umwelt und Raumordnung (zu einem Grossteil durch Abgaben und Beiträge finanziert und daher nicht aussagekräftig); Finanzen und Steuern; militärische Landesverteidigung (Öffentliche Sicherheit, seit NFA Bundesaufgabe); AHV / IV (Soziale Wohlfahrt, seit NFA Bundesaufgabe); Nationalstrassen (Verkehr, seit NFA Bundesaufgabe).

Für die weitere Untersuchung der Finanzierungssysteme nach Aufgaben in den Agglomerationen werden die Finanzierung der Kultur und der individuellen Sozialhilfe näher betrachtet. Die Fokussierung auf diese beiden Bereiche erfolgt auf Basis der folgenden Argumente:

- Die individuelle Sozialhilfe ist für einen gewichtigen Teil der Ausgaben im Bereich der sozialen Wohlfahrt verantwortlich. Die soziale Wohlfahrt ist wiederum jene Kostengruppe, welche – wie in Tabelle 3-1 ersichtlich – unter den agglomerationspezifischen Aufgaben für die höchsten Ausgaben verantwortlich ist. Ausserdem spiegeln sich in der individuellen Sozialhilfe die Effekte der „A-Stadt-Problematik“ wieder, womit je nach Ausgestaltung der Finanzierung erhebliche Belastungen der Agglomeration auftreten können.
- Die Finanzierung der Kulturförderung hingegen ist für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse, da aufgrund der Vielfalt des kulturellen Angebots auch mit einer entsprechenden Vielfalt der Aufgabenverteilung und Finanzierungslösungen zu rechnen ist.

Im Bereich ‚**Kultur und Freizeit**‘ illustriert die Grafik 3-1 nochmals, dass ein Kanton und seine Gemeinden tendenziell mehr für Kultur ausgeben, wenn sie eine stärkere Kernstadtcharakteristik aufweisen, d.h. je weiter rechts sie in der Grafik liegen. Allerdings gibt es auch zahlreiche "Ausreisser", wie z.B. die Kantone Appenzell Ausserrhoden, Wallis und Graubünden, die überdurchschnittlich hohe Ausgaben aufweisen. Eine statistische Analyse mit einem Regressionsmodell zeigt einen signifikanten Zusammenhang: Der Kernstadtindikator erklärt 70% der Ausgaben in diesem Bereich (vgl. Tabelle 8-1 und Tabelle 8-2 im Anhang A), während weder ein hohes Ressourcenpotenzial noch die politische Ausrichtung eine signifikante Erklärung für die Kulturausgaben liefert. Bei hohen Kulturausgaben handelt es sich zwar um Wahlbedarf, jedoch tendenziell klar um eine Aufgabe, für die in urbanen Gebieten mehr ausgegeben wird, und somit in diesem Sinn um eine typische Kernstadt- und Agglomerationsaufgabe.

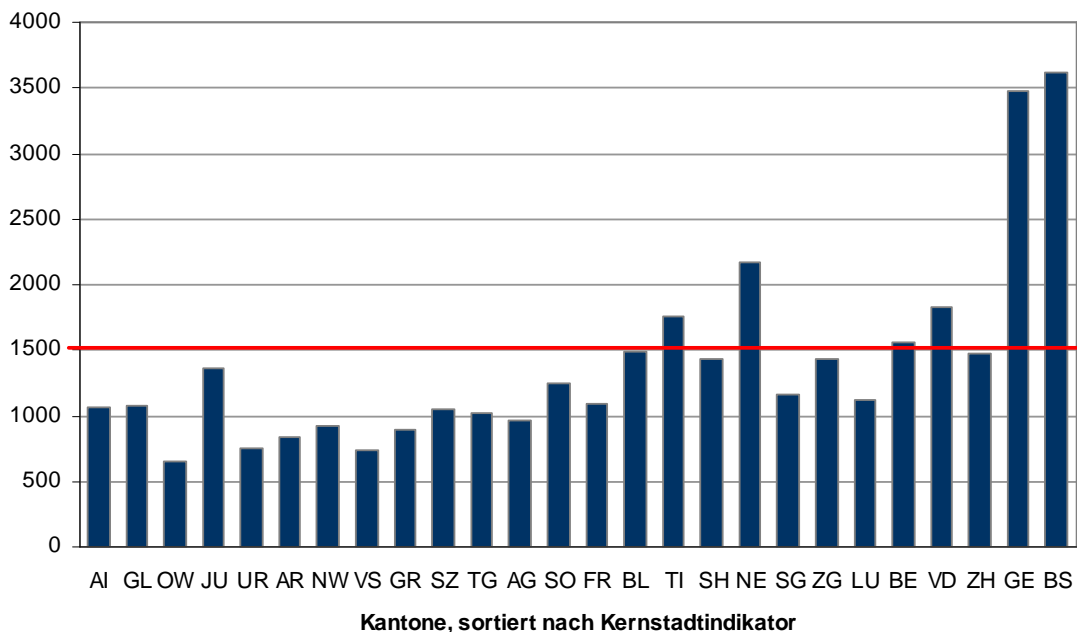
Grafik 3-1: Ausgaben der öffentlichen Hand für ‚Kultur und Freizeit‘ 2006, in CHF pro Kopf

Quellen: Eigene Berechnungen basierend auf EFV, Statistik der öffentlichen Finanzen: Nettoausgaben der öffentlichen Hand 2006 inkl. Bundesbeiträge; EFV, Kernstadtindikator 2006 und BFS Wohnbevölkerung 2006.

Anmerkung: Die durchschnittlichen Ausgaben im Bereich ‚Kultur und Freizeit‘ liegen bei 436 CHF pro Kopf.

Im Bereich ‚Soziale Wohlfahrt‘ zeigt die Grafik 3-2, dass urbane Kantone und ihre Gemeinden tendenziell auch höhere Soziallasten zu tragen haben.

Auch hier stellt sich die Frage, ob sich die Lasten statistisch mit bestimmten Belastungsfaktoren erklären lassen. Verschiedene Regressionsanalysen zeigen, dass sich rund 90% der Kostenunterschiede statistisch erklären lassen, wobei typische Sozialbelastungsfaktoren einen grossen Teil der Erklärung liefern, nämlich im ersten Modell (siehe Tabelle 8-3 im Anhang A) Langzeitarbeitslose, Ausländische Wohnbevölkerung, Ergänzungsleistungen und Bevölkerung über 80 Jahre; im zweiten Modell (siehe Tabelle 8-4 im Anhang A) der Kernstadtindikator (der verschiedene Sozialbelastungsfaktoren enthält), Langzeitarbeitslose und Ergänzungsleistungen. Es besteht also statistisch ein signifikanter Zusammenhang zwischen Kernstadtcharakteristik und Sozialausgaben.

Grafik 3-2: Ausgaben der öffentlichen Hand für ‚Soziale Wohlfahrt‘ 2006, in CHF pro Kopf

Quellen: Eigene Berechnungen basierend auf EFV, Statistik der öffentlichen Finanzen: Nettoausgaben der öffentlichen Hand 2006 inkl. Bundesbeiträge; EFV, Kernstadtindikator 2006 und BFS Wohnbevölkerung 2006.

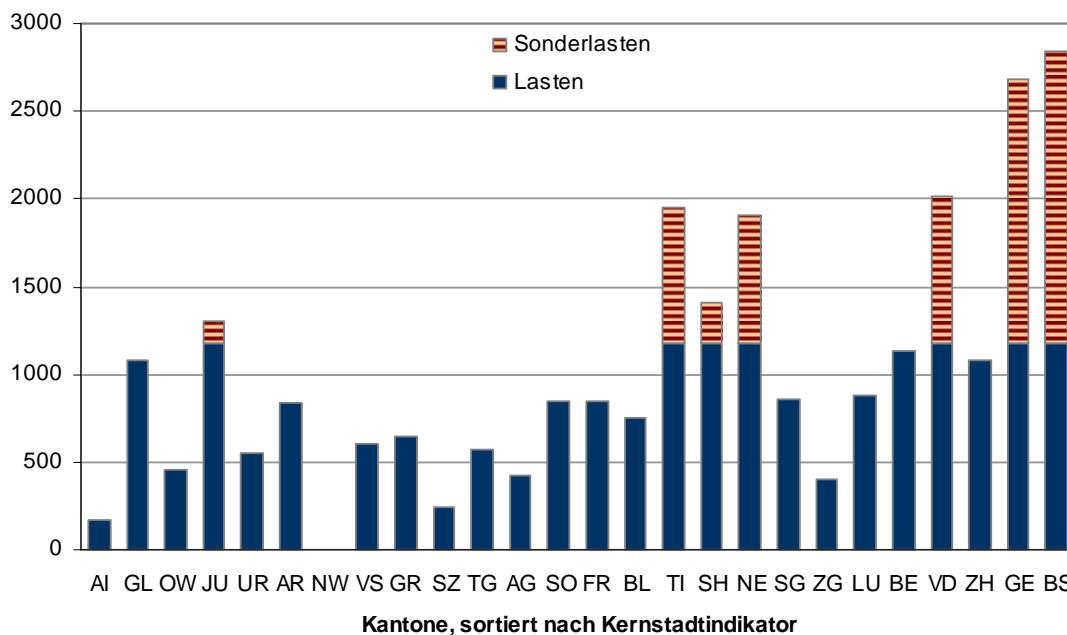
Anmerkungen: Die durchschnittlichen Ausgaben im Bereich ‚Soziale Wohlfahrt‘ liegen bei 1'533 CHF pro Kopf.

Mit solchen Modellen, die in ähnlicher Form auch für die Ermittlung der Sonderlasten in der NFA verwendet wurden¹⁹ (soziodemografischer sowie geografisch-topografischer Lastenausgleich), lässt sich zeigen, welcher Teil der Sozialkosten statistisch signifikant auf die erwähnten Belastungsfaktoren zurückzuführen ist (vgl. Grafik 3-3), während der Rest der Kosten nicht mit diesen Faktoren zu erklären ist und auf andere kantonsspezifische Gegebenheiten zurückgeführt werden muss (beispielsweise geben ressourcenstarke Kantone unter sonst gleichen Umständen statistisch gesehen mehr für Soziale Wohlfahrt aus).

Die soziale Wohlfahrt ist somit eindeutig eine Aufgabe, die in Kantonen mit grossen Kernstädten und entsprechend grossen Agglomerationen mehr Ausgaben und auch Sonderlasten verursacht.

¹⁹ Ecoplan (2010), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analysen für die Jahre 2002-2006 im Rahmen der Arbeiten am Wirkungsbericht zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA).

Grafik 3-3: Statistisch erklärte Lasten und Sonderlasten im Bereich ‚Soziale Wohlfahrt‘ 2006, in CHF pro Kopf



Quellen: Eigene Berechnungen basierend auf EFV, Statistik der öffentlichen Finanzen: Nettoausgaben der öffentlichen Hand 2006 inkl. Bundesbeiträge; EFV, Kernstadtindikator 2006 und BFS Wohnbevölkerung 2006.

Anmerkungen: Die Berechnung der statistisch erklärten Lasten und Sonderlasten erfolgt auf Basis der Schätzer Ergänzungsleistungen, Langzeitarbeitslose, Ausländische Bevölkerung und Bevölkerung über 80 Jahre in Tabelle 8-3 im Anhang A. Die durchschnittlichen ‚erklärten‘ Ausgaben im Bereich ‚Soziale Wohlfahrt‘ liegen bei 1'714 CHF pro Kopf. Das Minimum der ‚erklärten‘ Ausgaben liegt im Kanton NW bei rund 534 CHF pro Kopf. Hier ausgewiesen sind die Lasten (blau, Kosten pro Kopf über dem Tiefstwert) und die Sonderlasten (gestrichelt, Kosten pro Kopf über dem Durchschnitt der Lasten).

In der vorliegenden Studie fokussieren wir auf die Agglomerationen Fribourg, Bern und Zürich (bei Zürich wird teilweise auch der Metropolitanraum miteinbezogen), für welche wir anhand der im Föderalismus-Stern aufgestellten Kriterien die aktuellen Finanzierungssysteme für das Kulturangebot und die individuelle Sozialhilfe im Detail analysieren. Weitere Agglomerationen werden in diesem Kapitel summarisch erwähnt, falls sie in diesen Bereichen ein interessantes Finanzierungssystem anwenden. Fribourg und Bern sind als Fallbeispiele von besonderem Interesse, weil dort die Agglomerationsstrukturen am weitesten fortgeschritten sind: in Fribourg gibt es eine Zusammenarbeitsstruktur mit dem Namen „Agglomération Fribourg“, welche über eigene Aufgaben und ein entsprechendes Budget verfügt (vgl. Abschnitt 4.2.1). In der Region Bern hat sich die Regionalkonferenz konstituiert, welche weit über die statistische Agglomeration hinausreicht, aber gerade im Bereich der Kulturfinanzierung bedeutende Aufgaben übernimmt (vgl. Abschnitt 4.2.2). Zürich ist als Agglomeration ebenfalls interessant, weil dort spezifische Probleme von grossen und über kantonale Grenzen hinausgehenden Agglomerationen (oder gar Metropolitanregionen) exemplarisch dargestellt werden können.

3.2 Kulturangebot

Die Analyse erfolgt für die drei Eckpunkte des Finanzierungsdreiecks (vgl. Grafik 2-1). Vorab erfolgt jeweils eine summarische Beschreibung der strukturellen Eigenschaften nach den drei Ecken des Strukturdreiecks.

3.2.1 Agglomeration Fribourg

a) Strukturelle Situation

- Institutionelle Strukturen: Im Bereich der Kulturförderung existieren mindestens vier verschiedene institutionelle Akteure, welche in diesem Gebiet in der Agglomeration Fribourg von Bedeutung sind: das kantonale Amt für Kultur, die "Agglomeration Fribourg"²⁰, der Gemeindeverbund Coriolis²¹ und daneben auch die einzelnen Gemeinden. Neben den herkömmlichen Strukturen bestehen also auch weitere entscheidungsbefugte (sektorale und multisektorale) Zusammenarbeitsstrukturen.
- Raumgliederung: Die statistische Agglomeration Fribourg umfasst 42 Gemeinden mit rund 95'000 Einwohnern. Die Stadt Fribourg selbst hat rund 35'000 Einwohner.²² Die Agglomeration ist zu einem Grossteil französischsprachig; reicht aber in den deutschsprachigen Raum hinein. Den im Kulturbereich tätigen Zusammenarbeitsstrukturen der Agglomerationen gehören allerdings weniger Gemeinden an: Die "Agglomeration Fribourg" hat 10 Mitgliedsgemeinden mit rund 80'000 Einwohnern und der Gemeindeverbund Coriolis mit 5 Mitgliedsgemeinden rund 50'000 Einwohnern.
- Entscheidungsprozesse: Beim kantonalen Amt für Kultur kann von Veranstaltern und Kulturschaffenden direkt ein Gesuch für Subventionen und Schaffensbeiträge eingereicht werden, welches dann der Kommission für kulturelle Angelegenheiten unterbreitet wird und vom Kulturdirektor bzw. dem Staatsrat (über 50'000 CHF) beurteilt wird.²³ Die Agglomeration verfügt ebenfalls über eigenständige Kompetenzen im Bereich Kultur sowie eigene Behörden, deren Entscheidungen aber allfälligen Referenden unterstehen (vgl. auch Abschnitt 3.3.1). Ähnliches gilt auch für den Gemeindeverbund Coriolis, innerhalb dessen Entscheidungen aber von delegierten Gemeindevertretern erfolgen.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Die Kulturförderung ist im Kanton Fribourg als Verbundaufgabe des Kantons, der Gemeinden und der Gemeindeverbände konzipiert, wobei den beiden Ebenen je spezifische Aufgaben zufallen. Der Kanton ist vornehmlich für die Unterstützung des Kulturschaffens zuständig; die

²⁰ Der öffentlich-rechtlichen Körperschaft 'Agglomeration Fribourg' gehören insgesamt 10 Gemeinden an.

²¹ Im Gemeindeverbund Coriolis Infrastructure sind die Gemeinden Fribourg, Villars-sur-Glâne, Givisiez, Granges-Paccot und Corminboeuf Mitglied.

²² BFS (2005), Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000.

²³ Vgl. <http://admin.fr.ch/secu/de/pub/subventionen/gesuchstellung/allgemein.htm> (18.02.2010).

Gemeinden hingegen übernehmen die Förderung von Kulturveranstaltungen.²⁴ Diese Gemeindeaufgabe wird bei Veranstaltungen von regionaler Bedeutung schweremwichtig von der Agglomeration übernommen. Die Gemeinden kommen weiterhin für die (nicht-professionellen) lokalen Veranstaltungen auf und tragen die Infrastrukturkosten der (auch regional bedeutenden) Veranstaltungsorte.²⁵ Ausserdem unterhält der Kanton eine Reihe von eigenen kulturellen Institutionen.²⁶

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

- Die Finanzierung der kulturellen Institutionen und Veranstaltungen erfolgt teilweise über Benutzungsgebühren und Eintrittspreise. Der **Kanton** richtet ordentliche Subventionen an laufende Verwaltungskosten eines Verbandes, einer Gesellschaft oder einer kulturell tätigen Gruppe aus, falls ihre Tätigkeit für das kulturelle Leben des Kantons bedeutend und mehrjährig ist.²⁷
- In der "Agglomeration Fribourg" bestimmt die **Agglomeration** die regionale Kulturpolitik mit, indem sie Beiträge an kulturelle Vereinigungen leistet, wenn sie von regionaler Bedeutung sind.²⁸ Die "Agglomeration Fribourg" sieht dafür im Voranschlag 2010 Beiträge von rund 1.7 Mio. CHF vor.²⁹
- Die Kosten für den Bau der beiden Kulturstandorte – Espace Nuithonie in Villars-sur-Glâne und der Salle de Spectacle in Fribourg (noch im Bau) – und ein Teil der Betriebskosten wird im **Gemeindeverbund** Coriolis finanziert.

d) Ausgleichsinstrumente

- Die Ausgaben der Agglomeration für die regionale Kulturpolitik werden im üblichen Kostenteiler unter den Mitgliedgemeinden aufgeteilt: Die Hälfte der Kosten wird pro Kopf und die andere Hälfte mit der Finanzkraft (pro Kopf) gewichtet auf die Gemeinden verteilt.
- Im Gemeindeverbund Coriolis werden die Baukosten³⁰ nach Abzug des Kantonsbeitrags von 7.5 Mio. CHF und weiteren Beiträgen nach vorgegebenem Schlüssel aufgeteilt. An den Baukosten der beiden Standorte tragen die Standortgemeinden jeweils 25%. Der

²⁴ Die Gemeinden sind für kulturelle Veranstaltungen auf ihrem Gebiet verantwortlich. Bei Veranstaltungen und Institutionen von regionalem Interesse sollen sie zusammenarbeiten. Der Staat unterstützt das Kulturschaffen und Veranstaltungen nur, wenn sie ein überlokales Interesse darstellen und von Privaten sowie weiteren öffentlichen Körperschaften unterstützt werden. Art. 1-4, Reglement über die kulturellen Angelegenheiten.

²⁵ In Fribourg sind dies die Veranstaltungsorte Espace Nuithonie und der Salle de Spectacle. Diese werden aber im Gemeindeverbund Coriolis finanziert, welcher nicht die ganze Agglomeration umfasst. Für die Übertragung auf die Agglomeration wäre eine separate Abstimmung erforderlich.

²⁶ Kulturelle Institutionen des Staates: das Staatsarchiv; die Kantons- und Universitätsbibliothek; das Konservatorium; das Archäologische Museum; das Museum für Kunst und Geschichte; Naturhistorische Museum; die in Anwendung von Artikel 4 Abs. 2 errichteten Institutionen, die Rechtsstellung einer staatlichen Anstalt verliehen wird, Kulturelle Institutionen des Staates Gesetz, Art. 2.

²⁷ Art. 1-4, Reglement über die kulturellen Angelegenheiten.

²⁸ Statuten der Agglomeration Freiburg, Art. 57-58.

²⁹ Vgl. Voranschlag der Agglomeration Fribourg 2010.

³⁰ 35 Mio. CHF für den Salle de Spectacle in Fribourg und rund 12 Mio. CHF für das Espace Nuithonie in Villars-sur-Glâne. Vgl. Statuten der Coriolis Infrastructures.

Rest wird nach der Bevölkerung im Jahr 2002 aufgeteilt.³¹ An die Betriebskosten bezahlen die fünf Mitgliedsgemeinden pro Kopf je 10 CHF pro Veranstaltungsort und Jahr und für Reparaturen, Versicherungen etc. 2.5 CHF.³²

- Für das Konservatorium kommen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte auf, wobei sich die Beiträge der Gemeinden nach effektiver Nutzung richten (Anzahl Schüler und Stunden).³³
- Der Kanton leistet Beiträge an die Gemeinden für kulturelle Veranstaltungen.

e) Grobbeurteilung

Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, die komplexen **Finanzierungs- und Steuerungsmechanismen** fundiert zu beurteilen, es soll aber im Sinne einer Grobbeurteilung gezeigt werden, wie die Kriterien angewendet werden könnten. Die Grobbeurteilung erfolgt nach den Grundsätzen für die Finanzierung von Aufgaben und Lastenausgleich (vgl. Abschnitt 2.4b) sowie nach den drei Kriterien Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Accountability (2.2.4)

- Das Subsidiaritätsprinzip wird eingehalten, denn der Kanton ist für eine beschränkte Anzahl Institutionen mit überkommunaler Bedeutung verantwortlich. Alle weiteren Veranstaltungen müssen durch die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände getragen werden.
- Accountability: Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Kulturförderung ist in der Theorie relativ klar. In der Realität ist aber eine Vielzahl von Akteuren für unterschiedliche Aspekte verantwortlich und es bestehen vielfältige finanzielle Verflechtungen. So sind in der Kulturförderung neben dem Kanton auch verschiedene interkommunale Träger (Agglomeration und Coriolis) beteiligt, deren Abgrenzung nicht leicht durchschaubar ist. Insgesamt sind die Verantwortlichkeiten in der Kulturpolitik als Ganzes für Aussenstehende nicht ohne Weiteres transparent. Hinzu kommen die Accountability-Probleme bei Gemeindeverbänden (oft mangelnde demokratische Kontrolle).
- Fiskalische Äquivalenz: Die Umlandgemeinden zahlen – abgestuft nach den erwähnten Teilregionen - angemessen (im Vergleich zu anderen Zentren vermutlich sogar relativ viel) an die Kosten der Institutionen im Zentrum. Allerdings umfassen die beiden agglomerationspezifischen Institutionen (Agglomeration und Coriolis) einen kleineren Perimeter als die statistische Agglomeration, womit mit nicht abgegoltenen Spillovers zugunsten von weniger zentral gelegenen Umlandgemeinden gerechnet werden muss.

Weiter stellt sich das Problem, dass die Agglomeration (gewählte Agglomerationsratsmitglieder) über Projekte entscheidet, für deren Finanzierung sie nicht aufkommen muss (die Mittel werden durch die Gemeinden zur Verfügung gestellt). Die Kreise der Entscheidungsträger und der Finanzierer fallen auseinander. Dies hat auch einen Einfluss auf die

³¹ Vgl. Statuten der Coriolis Infrastructures: Die Aufteilung beträgt; Fribourg 68.35%, Villars-sur-Glâne 19.24%, Givisiez 4.47%, Granges-Paccot 4.38% und Corminboeuf 3.56%. Konkret bedeutet dies im Falle des Salle de Spectacle: Kanton 7.5 Mio. CHF, andere Gemeinden und Dritte 0.7 Mio. CHF, Villars-sur-Glâne 3.7 Mio. CHF, Granges-Paccot 0.8 Mio. CHF, Givisiez 0.9 Mio. CHF und Corminboeuf 0.7 Mio. CHF. Auf Fribourg entfallen die übrigen Kosten von rund 19.5 Mio. CHF. Vgl. http://www.coriolis-fr.com/rubrique_fr.php?id_rubrique=100 (Stand: 29.1.2010).

³² Vgl. Statuten der Coriolis Infrastructures.

³³ Art. 33, Kulturelle Institutionen des Staates Gesetz

Accountability: Während die Agglomerationsratsmitglieder sich über Projekte profilieren können, müssen die GemeindepolitikerInnen pro Gemeinde die Kosten für die Projekte kommunizieren.

- Ausgabenanreize: Die finanzielle Unterstützung durch den Kanton setzt zwar eine angemessene Beteiligung von Gemeinden und Privaten voraus, kann aber dennoch (wie alle von den Ausgaben abhängige Beiträge) Ausgabenanreize bergen.

3.2.2 Agglomeration Bern

a) Strukturelle Situation

- Institutionelle Strukturen: Neben dem Kanton und den Gemeinden ist insbesondere die ehemalige regionale Kulturkonferenz ein wichtiger Akteur bei der Finanzierung des Kulturangebots. Die regionale Kulturkonferenz wurde mit der Entstehung der auf 1.1.2010 als öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründeten Regionalkonferenz zur Teilkonferenz Kultur innerhalb dieser Regionalkonferenz. Die Teilkonferenz Kultur umfasst 82 Gemeinden und verfügt über einen kleineren Perimeter als die Regionalkonferenz (98 Gemeinden).³⁴
- Raumgliederung: Die statistische Agglomeration Bern umfasst insgesamt 42 Gemeinden in zwei Kantonen und rund 350'000 Einwohner. Die Stadt Bern weist eine Bevölkerung von rund 130'000 auf.³⁵ Die Regionalkonferenz ist also mit 98 Gemeinden deutlich umfassender als die Agglomeration Bern und schliesst entsprechend auch einige ländliche Gebiete mit ein.
- Entscheidungsprozess: Die Regionalkonferenz besteht aus einer *Regionalversammlung*, in welcher die Gemeindepräsident/inn/en Einsitz nehmen, sowie aus einer Geschäftsleitung mit 11 Mitgliedern. Aus Sicht der interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Kulturfinanzierung ist insbesondere der Entscheidungsprozess in der *Teilkonferenz Kultur* interessant:³⁶
 - Die *Teilkonferenz Kultur* (resp. deren vorbereitende Kommission) handelt die Verteilung der Gesamtkosten auf die verschiedenen Finanzierungsträger aus, wobei alle Finanzierungsträger und die Kulturinstitutionen bei der Aushandlung mitwirken. Die *Teilkonferenz Kultur* beschliesst den Inhalt der Verträge und schliesst die Verträge mit den Vertragspartnern (Kulturinstitutionen, Finanzierungsträger) ab.
 - Die Teilkonferenz Kultur entscheidet somit im Rahmen der Vorgaben des Kantons³⁷ über die Aufteilung der Gesamtkosten auf die Finanzierungsträger und die Verteilung

³⁴ Vgl. <http://www.bernmittelland.ch/bernmittelland/inhalte/kultur/kultur-index.php> (15.02.2010). Insgesamt 26 Gemeinden der Regionalkonferenz sind nicht Mitglied der Teilkonferenz Kultur, hingegen sind 10 Gemeinden ausserhalb des Perimeters der Regionalkonferenz Mitglied der Teilkonferenz.

³⁵ BFS (2005), Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000.

³⁶ Gemeindegesetz, Kulturförderungsgesetz, Verordnung über die Teilkonferenz Kulturförderung Bern-Mittelland.

³⁷ Der Kanton bestimmt gemäss Art. 7 und 8 Abs. 1 VO TTK BM die Finanzierungsträger (wer bezahlt) und die Kulturinstitutionen (Art. 6 VO TTK BM) und gibt betr. Kostenteiler vor, dass die Beiträge der einzelnen umliegenden Gemeinden in geeigneter Weise abzustufen und in den Subventionsverträgen festzulegen sind (Art. 8 Abs. 2 VO), dass eine umliegende Gemeinde Anspruch auf eine angemessene Reduktion ihres Beitrags hat, wenn sie

der Mittel auf die Kulturinstitutionen wie auch über den Kostenteiler des auf die Gemeindeebene entfallenden Kostenanteils. Die Standortgemeinde stimmt im Rahmen der Teilkonferenz Kulturkonferenz nicht mit. Der Vertrag kommt nur zustande, wenn danach auch die Standortgemeinde, die übrigen Finanzierungsträger und die Kulturinstitute zustimmen.

- Die Beschlussfassung in der Teilkonferenz Kultur erfolgt unter dem Vorbehalt der fakultativen Volksabstimmung.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Gemäss bernischem Kulturfördergesetz (KFG) ist die Förderung des kulturellen Lebens grundsätzlich Sache der Gemeinden. Subsidiär ist die Kultur eine Verbundaufgabe zwischen Gemeinden und Kanton.³⁸ Die Finanzierung von bedeutenden Kulturinstituten (in Zentrums-gemeinden) ist jedoch eine gemeinsame Aufgabe von Standort- und umliegenden Gemeinden sowie des Kantons und allfälligen weiteren öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Welche Kulturinstitute als bedeutend gelten, wird mittels Verordnung durch den Regierungsrat bestimmt. Die Kulturinstitute bilden zusammen mit den genannten Trägern regionale Kulturkonferenzen. In der Region Bern ist die (vormalige) regionale Kulturkonferenz (neu) als Teilkonferenz Kultur in die Regionalkonferenz Bern-Mittelland integriert. Sie ist für die regionale Kulturförderung zuständig.³⁹

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung der bedeutenden Kulturinstitute – welche vom Regierungsrat festgeschrieben wurden⁴⁰ – erfolgt in der Agglomeration Bern über Subventionsverträge der Teilkonferenz Kultur mit den Institutionen. An den Kosten müssen sich die umliegenden Gemeinden mit mindestens 10 und maximal 15% beteiligen. Für die übrigen Kosten resp. Unterstützungsbeiträge müssen die Gemeinden selbst aufkommen. Der Kanton beteiligt sich an den Subventionsverträgen mit 50%. In den Subventionsverträgen ist ferner auch der Eigenfinanzierungsanteil der Kulturinstitute geregelt.

d) Ausgleichsinstrumente

- Vom Bund erhält die Stadt Bern eine pauschale Kulturabgeltung von rund 1 Mio. CHF pro Jahr.⁴¹
- An den Subventionsverträgen mit den bedeutenden Institutionen müssen sich die Gemeinden der Regionalkonferenz bzw. Teilkonferenz Kultur mit mindestens 10 und maxi-

(a) gleichzeitig beitragspflichtige umliegende Gemeinde einer anderen regionalen Kulturkonferenz oder Regionalkonferenz ist oder (b) Standortgemeinde wichtiger kultureller Institutionen von mindestens regionaler Bedeutung ist und sich wesentlich an der Finanzierung dieser Institutionen beteiligt (Art. 8 Abs. 3 VO).

³⁸ Vgl. Kulturförderungsgesetz und Amt für Kultur (2009), Kulturkanton Bern – Kulturstrategie für den Kanton Bern.

³⁹ Kulturförderungsgesetz, verschiedene Artikel.

⁴⁰ Vgl. Verordnung über die Teilkonferenz Kulturförderung Bern-Mittelland (TKKV Bern-Mittelland): Stadttheater, Berner Symphonieorchester, Stiftung Kunstmuseum, Historisches Museums, Stiftung Zentrum Paul Klee.

⁴¹ EFV Subventionsdatenbank.

mal 15% beteiligen. Über die Teilkonferenz Kultur werden insgesamt Kosten von 54.4 Mio. CHF zwischen Kanton (50%), Zentrumsgemeinde (39%) und umliegenden Gemeinden (11%) für die fünf ‚bedeutenden‘ Kulturinstitute verteilt.

- An übrigen kulturellen Aktivitäten beteiligt sich der Kanton mit bis zu 50%, was zu einer Ausgleichswirkung führt.⁴²

e) Grobbeurteilung

- Subsidiarität: Die Aufgabenteilung scheint im Hinblick auf die Wahlbedarfscharakteristik des Kulturangebots richtig. Der Kanton überlässt die Kulturförderung grundsätzlich den Gemeinden und engagiert sich bei Kulturinstitutionen von (über-) regionaler Bedeutung.
- Fiskalische Äquivalenz: Die Verantwortlichkeit der (Zentrums-) Gemeinde wird mit einer gewissen Solidarität der umliegenden Gemeinden, des Kantons (und des Bundes) bei “bedeutenden“ Kulturinstitutionen gepaart. Durch die Beteiligung an den Subventionsverträgen wird dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz genüge getan: nicht nur werden Nutzniessende und Finanzierungsträger sondern auch die Entscheidungsträger (zumindest stärker) zur Deckung gebracht. Allerdings kann bemängelt werden, dass ein stattlicher Anteil der Kosten vom Kanton (und somit auch von der zentrumsfernen Bevölkerung getragen wird). Ausserdem ist diskutabel, ob die Beteiligung der Umlandgemeinden von 10-15% dem Nutzenanteil entspricht.⁴³
- Accountability: Die Verantwortlichkeit für die Kulturförderung ist im Grundsatz klar. Dies gilt auch für die Subventionsverträge auf der Stufe der Teilkonferenz Kultur, wo die Subventionsverträge von legitimierten Akteuren (Kanton, Gemeindepräsidenten) ausgehandelt werden. Da sich die Verantwortung allerdings auf eine Vielzahl von Akteuren (beteiligte Gemeinden, Kanton, Institutionen) verteilt, ist es nicht einfach, allfällige Fehlleistungen bestimmten Akteuren zuzuordnen und diese dafür zur Verantwortung zu ziehen.

3.2.3 Agglomeration Zürich

a) Strukturelle Situation

- Institutionelle Struktur: Aus institutioneller Perspektive sind im Bereich Kultur keine (finanziell) wichtige öffentlich-rechtliche gemeindeübergreifende Zusammenarbeitsstrukturen involviert. Vielmehr haben der Kanton und die Gemeinden (v.a. die Stadt Zürich) ihre je eigenen Aufgaben. Die relativ neue Zusammenarbeitsstruktur Metropolitankonferenz spielt im Bereich Kultur keine Rolle. Hingegen ist per 1.1.2010 die interkantonale Kulturlastenvereinbarung, welche die Beteiligung weiterer Kantone an den Kulturlasten der Kantone Luzern und Zürich regelt, in Kraft getreten.
- Raumgliederung:

⁴² Vgl. Amt für Kultur (2009), Kulturkanton Bern – Kulturstrategie für den Kanton Bern, S. 11.

⁴³ Zu beachten ist, dass in Bern das KFG momentan total revidiert wird. Laut Kulturstrategie (Amt für Kultur 2009) ist vorgesehen, dass ein Teil der Kulturinstitute kantonalisiert wird. Für die übrigen Kategorien sind klare Regeln der kantonalen Unterstützungsbeiträge vorgesehen.

- Die Agglomeration Zürich umfasst (gemäss BFS-Definition) rund 1.1 Mio. Einwohner in 132 Gemeinden und erstreckt sich über drei Kantone. Davon leben insgesamt knapp 365'000 Einwohner in der Stadt Zürich.⁴⁴
- Der funktionale Metropolitanraum geht weit über die statistische Agglomeration hinaus und umfasst bei 236 Gemeinden in 8 Kantonen rund 1.9 Mio. Einwohner.⁴⁵
- Entscheidungsprozesse: Aufgrund der klaren Aufgabenteilung (siehe unten) gibt es kaum wesentliche Entscheidungsprozesse, an denen mehrere Institutionen beteiligt sind (Ausnahmen: Bewerbungen der Gemeinden für kleinere kantonale Beiträge). Zu erwähnen ist allerdings, dass sich die Agglomeration bzw. die Metropolitanregion über mehrere Kantone erstreckt und somit agglomerationsweite Zusammenarbeitsstrukturen besonders schwierig zu realisieren sind, was auch die interkantonale Kulturlastenvereinbarung zeigt.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Das öffentlich zugängliche Kulturangebot wird durch den Bund (u.a. Landesmuseum und diverse Ausstellungsinstitute der ETH), den Kanton (u.a. Subventionierung der Oper und der Zentralbibliothek), durch die Stadt Zürich und private Veranstalter⁴⁶ bereitgestellt. Die verschiedenen Akteure sind zwar für ihre je eigenen Institutionen selbst verantwortlich, dennoch kann durch die starke finanzielle Beteiligung des Kantons am städtischen Kulturangebot von einer Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinde(n) mit grosser Autonomie der Stadt gesprochen werden (vgl. Ausgleichsinstrumente).⁴⁷ Der Kanton sieht die staatliche Kulturförderung als subsidiär zur privaten Initiative.⁴⁸

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung des städtischen Kulturangebots (Brutto- Kulturaufwand der Stadt von 142 Mio. CHF 2006) erfolgt durch städtische Steuermittel (86 Mio. CHF), erwirtschaftete Mittel (private Beiträge und Eintritte, rund 8 Mio. CHF), und kantonale Beiträge (inkl. Finanz- und Lastenausgleich, 48 Mio. CHF).⁴⁹ Der Kanton verfügte 2009 über ein Kulturbudget von rund 96.5 Mio. CHF, wovon ca. 80 Mio. CHF für die Opernhaus AG aufgewendet wurden.⁵⁰ Mit der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung wird der Kanton Zürich (und der Kanton Luzern) durch die übrigen Mitgliedkantone der Vereinbarung entlastet.

⁴⁴ BFS (2005), Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000.

⁴⁵ Vgl. <http://www.metropolitanraum-zuerich.ch/>.

⁴⁶ Die Unterstützung von privaten kulturellen Institutionen von Seiten des Kantons ist an Leistungsvereinbarungen geknüpft. http://www.fachstellekultur.zh.ch/internet/ji/fs_kultur/de/inst_gemeinden_main.html (26.1.2010).

⁴⁷ Vgl. Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2007), Leitbild der städtischen Kulturförderung.

⁴⁸ Vgl. Gesetz über die Förderung des kulturellen Lebens sowie Kulturförderungsverordnung.

⁴⁹ Vgl. Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2007), Leitbild der städtischen Kulturförderung, S.31.

⁵⁰ Vgl. http://www.fachstellekultur.zh.ch/internet/ji/fs_kultur/de/rahmenbedingungen/budget.html (26.1.2010).

d) Ausgleichsinstrumente

Ein Ausgleich der hohen Kulturausgaben der Stadt Zürich findet über drei verschiedene Kanäle statt.⁵¹

- Die **Kantonalisierung des Opernhauses**: Die Stadt leistet keine Beiträge mehr an das Opernhaus, muss dafür im Gegenzug aber für die drei übrigen grossen Kulturinstitutionen (Kunsthhaus, Schauspielhaus, Tonhalle-Gesellschaft) selbst aufkommen. Der Kanton Zürich finanziert rund 50% der Betriebskosten (126.7 Mio. CHF 2005/06) selbst.⁵²
- **Finanzausgleichsgesetz**: maximal 10% des von den finanzstarken Gemeinden gespeicherten Steuerkraftausgleichsfonds werden für die Kulturaufwendungen der Städte Zürich und Winterthur eingesetzt. 2006 waren dies 19.7 Mio. CHF für Zürich zuzüglich 3 Mio. CHF an die Zürcher Filmstiftung.
- **Lastenausgleich**: Der Nettoaufwand pro Kopf für Kultur der Stadt Zürich darf 300% des kantonalen Durchschnitts nicht überschreiten. 2005-2007 wurden dadurch an die Sonderlasten der Stadt Zürich im Bereich Kultur je rund 25 Mio. CHF geleistet.

Der Kanton richtet weiter an kulturelle Veranstaltungen von Gemeinden, für welche nicht nur ein lokales Interesse besteht, Subventionen von bis zu 40% der anrechenbaren Ausgaben aus. 2009 waren dies insgesamt rund 1 Mio. CHF für 1'225 Veranstaltungen. Diese Subventionen werden nach Finanzkraft gewichtet ausgerichtet.⁵³

Seit Anfang 2010 ist eine **interkantonale Kulturlastenvereinbarung** (gestützt auf die Interkantonale Rahmenvereinbarung IRV - einem der Pfeiler der NFA) in Kraft. Mit dieser Vereinbarung regeln die Kantone AG, LU, UR, ZG und ZH die Verteilung der Kosten für überregionale Kultureinrichtungen in den Kantonen LU und ZH.⁵⁴ Dabei werden von den anrechenbaren Kosten 25% als Standortvorteil in Abzug gebracht. Die verbleibenden Kosten werden den Kantonen gemäss den Eintrittserhebungen (Abonnemente und Stichproben bei Veranstaltungen) angelastet. Dabei müssen die Standortkantone jenen Teil, der auf Nutzer aus dem Ausland und aus Nicht-Mitgliedkantonen entfällt, weiterhin selbst tragen. Die beitragspflichtigen Kantone erhalten im Gegenzug für Kulturinstitute mit überregionaler Bedeutung auf ihrem Gebiet einen Abzug auf den fälligen Ausgleichszahlungen.⁵⁵

⁵¹ Vgl. Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2007), Leitbild der städtischen Kulturförderung. S. 29-30. Die neueren Zahlen bewegen sich laut Tätigkeitsbericht der Fachstelle Kultur (2009) in sehr ähnlichem Rahmen.

⁵² Der Kanton hat dafür auch eigens ein Gesetz über die Unterstützung des Opernhauses Zürich durch den Kanton (Opernhausgesetz).

⁵³ Vgl. http://www.fachstellekultur.zh.ch/internet/ji/fs_kultur/de/inst_gemeinden_main/gemeinden.html (26.1.2010).

⁵⁴ Die überregionalen Kultureinrichtungen sind im Kanton Zürich das Opernhaus, die Tonhalle und das Schauspielhaus Zürich und im Kanton Luzern das Kultur- und Kongresszentrum, das Theater und das Sinfonieorchester Luzern.

⁵⁵ Vgl. Interkantonale Kulturlastenvereinbarung. Die Abzüge für beitragspflichtige Mitgliedkantone werden in Zusatzprotokollen geregelt.

e) Grobbeurteilung

- Subsidiarität: Das Subsidiaritätsprinzip ist im Kanton Zürich im Bereich Kultur weitestgehend eingehalten. Die Städte und Gemeinden (und Privaten) sind selbst für die Bereitstellung des Kulturangebots zuständig. Lediglich für das Opernhaus kommt der Kanton selbst auf, an die Trägerschaft der Zentralbibliothek leisten der Kanton und die Stadt gemeinsam Beiträge, was in diesen Fällen mit der überregionalen Bedeutung dieser Institutionen begründet werden kann.
- Fiskalische Äquivalenz: Die fiskalische Äquivalenz muss als kontrovers eingestuft werden.⁵⁶ Die Stadt Zürich wird für ihre nutzenstiftenden Kulturausgaben zum einen über den Ressourcenausgleich entschädigt (horizontaler Ausgleich) und erhält zum anderen eine Abgeltung für Sonderlasten (vertikaler Ausgleich). Diese historisch gewachsene Zweiteilung erschwert die Transparenz und vermischt die Instrumente von Ressourcen- und Lastenausgleich. Immerhin stimmen die Kreise von Nutzniessenden und Finanzierungsträgern relativ gut überein, weil ein grosser Teil der finanzstarken Gemeinden an die Stadt grenzt und im fraglichen Perimeter einen dominanten Nutzenanteil an den grossen Kulturinstitutionen ausmachen (Schauspielhaus, Kunsthaus, Tonhalle). Hingegen tragen die umliegenden Gemeinden über diese Massnahmen einen Teil der Kosten, ohne direkt an der Entscheidung beteiligt zu sein, ist doch die Entscheidungsfindung über Abordnungen (Kantons-, Gemeindevertreter) in die Entscheidungsgremien der grossen Kunstinstitute geregelt. Weiter ist es vermutlich primär historisch und politisch zu erklären, dass der Kanton die Betriebskosten des Opernhauses mit klar überregionaler Bedeutung übernimmt, während andere – ebenfalls überregional bedeutende Institutionen – durch die Stadt (ausgenommen oben beschriebener Ausgleich) finanziert werden müssen. In dieser Hinsicht besser zu beurteilen sind die Zahlungen im Rahmen der Vereinbarung über den Kulturausgleich, wo die Ausgleichszahlungen für den Kanton Zürich (und Luzern) auf Nutzungserhebungen von durch die Stadt finanzierten Institutionen basieren.
- Accountability: Die Verantwortlichkeiten zwischen Kanton und Stadt sind klar geregelt; die Entscheide werden im Rahmen der üblichen demokratischen Entscheidungsprozesse (Gemeinde, Kanton) gefällt und kontrolliert.
- Trennung des Ressourcenausgleichs vom Lastenausgleich: Es gibt eine Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich beim Beitrag an die Stadt Zürich aus dem Steuerkraftausgleichsfonds (und bei der Subventionierung von kulturellen Veranstaltungen durch den Kanton). Ausserdem ist für die Beiträge an die Städte Zürich und Winterthur aus dem Ressourcenausgleich das Prinzip der transparenten Mittelzuweisung verletzt.

⁵⁶ Gemäss Auskünften (Email vom 26. Mai 2010) von Heinrich Heller, Vizedirektor der Finanzverwaltung der Stadt Zürich, sieht die Reform des Finanzausgleichs im Kanton Zürich (REFA: Entscheid des Kantonsparlaments im Sommer 2010 geplant) für die Städte Zürich und Winterthur vor, die bisherigen Ausgleichsmechanismen durch einen Zentrumslastenausgleich abzulösen.

3.2.4 Weitere Beispiele zum Ausgleich von Kulturlasten

- Im ‚Kulturbereich‘ ist der Ausgleich der **Zentrumslasten von Delémont und Porrentruy** im Kanton Jura interessant und dies aus zwei Gründen: Einerseits sind beides recht kleine und ländliche Agglomerationen⁵⁷ und andererseits wird ein spezieller Ausgleichsmechanismus verwendet. Die umliegenden Gemeinden der Agglomeration müssen sich nach einem auf ihrer zeitlichen Distanz von der Zentrumsgemeinde basierenden Verteilschlüssel an den Kosten für die Biblio- und Ludotheken, sowie der Badeanstalten beteiligen.⁵⁸
- Auch die aktuelle Regelung in der **Region Luzern** verdient Beachtung. Im Zuge der letzten Finanzreform wurde die Aufgabenteilung im Bereich Kultur neu geregelt. Das Luzerner Theater, Sinfonieorchester und das Kunstmuseum werden nur noch durch die Stadt und den Kanton mit dem Kostenteiler 30 zu 70% finanziert. Dafür beteiligen sich die umliegenden Gemeinden über gleiche Pro-Kopf-Beiträge stärker an der regionalen Kulturförderung durch die Regionalkonferenz Kultur.⁵⁹

3.2.5 Finanzierung des Kulturangebots im Vergleich

Die Finanzierung des Kulturangebots ist in den betrachteten Fallbeispielen sehr unterschiedlich organisiert. Die Unterschiede beziehen sich auf die Art und den Intensität der Beteiligung des Kantons (bzw. des Bundes), Art und Umfang der interkommunalen Zusammenarbeit sowie die unter diesem Bereich berücksichtigten Aktivitäten. Im Bereich Kultur herrscht bereits bei Betrachtung der drei Fallbeispiele eine **enorme Vielfalt in der Aufgabenteilung, der Finanzierung** dieser Aufgaben und den **Ausgleichsmechanismen**, und ebenfalls auf der institutionellen Ebene. Obwohl in der Theorie oftmals versucht wird, den verschiedenen Staatsebenen unterschiedliche Aufgaben zuzuweisen (inkl. der Finanzierungsverantwortung), sind in der Realität je nach Institution (und Veranstaltung) die Verantwortlichkeiten und die Finanzierung anders geregelt. Dementsprechend finden sich im Kulturbereich alle denkbaren **Finanzierungs- und Lastenausgleichsformen** (vgl. auch Tabelle 3-2):

- Interkantonale Abgeltungen
- Kantonalisierung von einzelnen Institutionen
- Subventionierung von Kulturschaffenden durch Kantone und Gemeinden
- Subventionierungen von Kulturausgaben der Gemeinden durch Kanton und Bund
- Finanzielle Mittel aus dem kantonalen Finanz- und Lastenausgleich
- Kostenteiler zwischen Kantonen und Gemeinden
- Verbundfinanzierung von Gemeinden (und Kanton)

⁵⁷ Porrentruy ist nach BFS-Definition keine Agglomeration.

⁵⁸ Loi concernant la péréquation financière Canton du Jura.

⁵⁹ Vgl. <http://www.regionalkonferenzkultur.ch> (18.03.2010).

Tabelle 3-2 gibt einen (unvollständigen) Überblick über die Finanzierung der Kulturförderung in den Beispielagglomerationen. Bei der Betrachtung der Tabelle ist zu beachten, dass jene Ausgaben nicht berücksichtigt wurden, welche durch die Gemeinden ohne externe Beteiligung in Eigenregie getätigt werden. Diese machen aber zumindest in Bern und Zürich einen substanziellen Teil der Kulturausgaben aus.⁶⁰ Dementsprechend lässt sich aus der Tabelle 3-2 nicht schliessen, in welchen Agglomerationen die Kulturlasten stärker ausgeglichen werden. Vielmehr wird die ganze Spannweite möglicher Zusammenarbeit aufgezeigt.

Tabelle 3-2: Verteilung der Kulturlasten

Entlastung der Agglomeration (bzw. des Zentrums) in Mio. CHF			
	Fribourg	Bern	Zürich
Interkantonale Abgeltungen			ca. 8 (Kulturvereinbarung)
Kantonalisierung	17.4 (Kantonale Kulturinstitute)	-	126.7 (Opernhaus)
Subventionierung (Kanton)	3.6 (Beiträge an die Kulturförderung: Veranstaltungen und Personen)	6.3 (Beiträge an Projekte und Kulturschaffende)	1 (kulturelle Veranstaltungen ganzer Kanton)
Kantonaler Finanz- und Lastenausgleich	-	-	44.7 (Beitrag aus Ressourcenausgleich zur Beschränkung der Kulturausgaben auf 300%)
Kostenteiler Kanton - Gemeinden	7.2 - 6.6 (Konservatorium)	27.2 - 27.2 (fünf grosse Kulturinstitute)	-
Verbundfinanzierung Gemeinden	3.4 (Agglomeration, Coriolis)	27.2 (Regionalkonferenz Kultur)	-
Bund	-	1 (Beitrag an Stadt Bern)	Landesmuseum und ETH
Kanton	28.2	33.5	165.1

Quellen: Voranschlag Budget 2010 Kanton Fribourg, Budget 2010 "Agglomeration Fribourg", Budget 2010 Coriolis, Kulturstrategie Kanton Bern, Leitbild der städtischen Kulturförderung Zürich.

⁶⁰ Die Kulturstrategie des Kantons Bern (Amt für Kultur 2009, S. 14) weist für die Stadt Bern Ausgaben pro Kopf in Höhe von 280 CHF pro Jahr aus; das Präsidiatdepartement der Stadt Zürich (2007) gibt im Leitbild der städtischen Kulturförderung an, dass die Stadt rund 86 Mio. CHF an Steuermitteln für die Kultur ausbebe.

3.3 Individuelle Sozialhilfe

Die individuelle Sozialhilfe (sog. wirtschaftliche Hilfe) ist in erster Linie eine Angelegenheit der Kantone und Gemeinden. Auf Bundesebene regelt das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) die Zuständigkeit der Kantone zur Ausrichtung der Sozialhilfe. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) erlässt unverbindliche, aber von den meisten Kantonen verwendete Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe.

3.3.1 Agglomeration Fribourg

a) Strukturelle Situation

- Institutionelle Struktur: Es gibt keine multifunktionalen interkommunalen Strukturen in der Agglomeration Fribourg, welche sich dem Bereich individuelle Sozialhilfe widmen. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben bzgl. der Anzahl betreuter Einwohner und des Personals (siehe Punkt Entscheidungsprozesse), besteht eine Vielzahl regionaler Sozialdienste, welche durch mehrere Gemeinden gemeinsam getragen werden.
- Raumgliederung: Die Organisation der Sozialdienste folgt weder den Linien der statistischen Agglomeration noch denjenigen der in Abschnitt 3.2.1 erwähnten Zusammenarbeitsstrukturen in der Agglomeration Fribourg.⁶¹
- Entscheidungsprozesse: Die gesetzlichen Vorgaben werden auf Ebene des Kantons erlassen. Die Gemeinden können die Organisation der Sozialdienste unter Vorbehalt gewisser Vorgaben (mind. 3'000 Einwohner umfassendes Gebiet, mind. 50 Stellenprozent qualifiziertes Personal) selbst organisieren. Die Entscheide über Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe werden von einer Sozialkommission gefällt.⁶²

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe ist eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden, wobei die Autonomie der Gemeinden aufgrund der kantonalen Vorgaben zur Bemessung der Unterstützungsbeiträge (angelehnt an SKOS-Richtlinien; Verordnung über die Richtsätze für die Berechnung der materiellen Hilfe) und aufgrund der Pflicht zur Einrichtung von Sozialdiensten mit gewissen Anforderungen (Leistungsangebot, Beschäftigtenzahl, Grösse des betreuten Gebiets) sehr eingeschränkt ist. Die Gemeinden entscheiden jedoch selbst über die Ausrichtung von Sozialhilfebeiträgen.

⁶¹ Vgl. auch die Liste der regionalen Sozialdienste des Kantons Freiburg.
<http://admin.fr.ch/shared/data/pdf/sasoc/scssr.pdf> (18.02.2010).

⁶² Vgl. Sozialhilfegesetz und Ausführungsreglement zum SHG des Kantons Freiburg.

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung der wirtschaftlichen Hilfe erfolgt durch die jeweilige Wohnsitzgemeinde (vorbehalten bleibt die Unterstützung durch Familie und Angehörige nach ZGB). Für Freiburger Bürger in anderen Kantonen und im Ausland ist der Kanton zuständig.

d) Ausgleichsinstrumente

Gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Freiburg (vgl. SHG, Art. 32-34) werden die Kosten der materiellen Hilfe wie folgt aufgeteilt:

- Zwischen Kanton und Gemeinden je zur Hälfte
- Die Gemeindehälfte der Kosten der Sozialdienste wird unter den Gemeinden eines Bezirks aufgeteilt. Dabei wird der Verteilschlüssel zur Hälfte aus der zivilrechtlichen Wohnbevölkerung und zur Hälfte aus einem mit der zivilrechtlichen Bevölkerung gewichteten Finanzkraftindex gebildet.
- Die Betriebskosten für den Sozialdienst werden unter den Gemeinden aufgeteilt, welche den jeweiligen Sozialdienst eingerichtet haben.

Es besteht hier also ein zweifacher Kostenteiler; einerseits vertikal zwischen Kanton und Gemeinden und andererseits horizontal zwischen den Gemeinden.

e) Grobbeurteilung

- Subsidiarität: Dem Gebot der Subsidiarität wird entsprochen, sofern man davon ausgeht, dass seitens des Kantons Vorgaben zur Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe und Mindestanforderungen an die Sozialdienste im Sinne der Gleichbehandlung notwendig sind.
- Fiskalische Äquivalenz: Die Vorgaben an die Gemeinden sind umfassend, deren Autonomie ist entsprechend gering. In diesem Sinne ist es aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz richtig, dass der Kanton einen Teil der Kosten übernimmt (Übereinstimmung der Entscheidungs- und Finanzierungsträger); eigentlich müsste er aber eher einen grösseren Teil übernehmen, denn die solidarische Verteilung der Sozialhilfe führt dazu, dass die Gemeinden zahlen, ohne in wesentlichem Mass zu entscheiden.
- Accountability: Aus Sicht der Accountability bestehen Probleme höchstens darin, dass die unmittelbar ausgabenwirksamen Entscheide nicht auf politischer sondern administrativer Ebene gefällt werden. Die Vorgaben für die Ausrichtung von Beträgen entstehen zwar formell im Rahmen der demokratischen Entscheidungsprozesse. Allerdings ist in den meisten Kantonen die Exekutive für die Regelung der Beitragshöhe zuständig; diese verweist in der Regel auf die SKOS-Richtlinien, mithin auf Vorgaben, welche in einem nicht-staatlichen Verband entstanden sind. Eine demokratische Auseinandersetzung in Bezug auf die Beträge fehlt weitgehend, was angesichts der Höhe des Ausmasses der in diesem Aufgabenbereich umgesetzten Mittel eher erstaunlich ist.
- Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich: Die Ausgleichsinstrumente im System der Sozialhilfe vermischen durch die Gewichtung mit dem Finanzkraftindex das Prinzip

der Trennung von Ressourcen- und Lastenausgleich. Diese Gewichtung belastet bspw. die Stadt Fribourg mit einem relativ hohen Indexwert stärker als andere Gemeinden.⁶³

- Solidarität:⁶⁴ Die bezirksweite Verteilung der Sozialhilfekosten anhand der Bevölkerungszahl vermag einen Teil der Sonderlasten der Agglomeration (bzw. Zentrumsstadt) zu vermindern.

3.3.2 Agglomeration Bern

a) Strukturelle Situation

- Institutionelle Struktur: Es gibt keine multifunktionalen interkommunale Strukturen in der Agglomeration Bern, welche sich dem Bereich individuelle Sozialhilfe widmen. Aufgrund der kantonalen gesetzlichen Vorgaben gibt es sowohl kommunale wie regionale Sozialdienste, welche durch mehrere Gemeinden gemeinsam getragen werden.
- Raumgliederung: Die Strukturen der wirtschaftlichen Hilfe entsprechen weder der statistischen Agglomeration noch der Regionalkonferenz (vgl. Abschnitt 3.2.2).
- Entscheidungsprozesse: Die Erteilung der wirtschaftlichen Hilfe erfolgt über die kommunalen und regionalen Sozialdienste, wobei der Kanton eine Aufsichtsfunktion ausübt.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Gemäss Sozialhilfegesetz des Kantons Bern (SHG) ist die Sozialhilfe eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden. Die Gemeinden sind für die Ausrichtung der individuellen Sozialhilfe selbst verantwortlich, wobei sich deren finanzieller Spielraum bei der Ausrichtung der Sozialhilfe in engen Grenzen hält. Gemäss Sozialhilfeverordnung (SHV) richtet sich die Bemessung der Sozialhilfe nach den SKOS-Richtlinien. Die Gemeindebehörden entscheiden selbst über die Form des Sozialdienstes (kommunal/regional) und weitere Einzelaspekte des Sozialdienstes, wobei ein eigenständiger Sozialdienst jeweils über mind. 1.5 Fachkraftstellen verfügen muss.⁶⁵

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung erfolgt über kantonale und kommunale Steuern, vgl. nachstehenden Abschnitt.

⁶³ Der Finanz- und Lastenausgleich im Kanton Fribourg wird derzeit überarbeitet. Das neue Gesetz über den interkommunalen Finanzausgleich (IFAG) sieht nun keine Gewichtung der Finanzkraft für die Verteilung der Sozialhilfekosten mehr vor. Der Beschluss von 16. November 2009 untersteht aber noch dem obligatorischen Finanzreferendum.

⁶⁴ Dieses Ziel (gemäss 2.4a) ist im Bereich Sozialhilfe besonders wichtig und wird daher für die Sozialhilfe jeweils kurz diskutiert.

⁶⁵ Vgl. auch Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008), FILAG 2012, Fachbericht C: Reformen im Lastenverteiler Sozialhilfe.

d) Ausgleichsinstrumente

Im Kanton Bern werden nach Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FILAG) 50% der Sozialhilfekosten durch den Kanton und 50% durch die Gemeinden getragen (sog. Lastenverteiler). Unter den Gemeinden werden die Kosten gemäss Bevölkerungszahl aufgeteilt.

e) Grobbeurteilung

Hinsichtlich der Kriterien der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz sowie der Accountability kann die Grobbeurteilung für die Regelung der Sozialhilfe im Kanton Fribourg sinngemäss übernommen werden (vgl. 3.2.1e). An der Berner Lösung speziell erwähnenswert sind folgende Punkte:

- Solidarität: Aus Sicht der Agglomerationsgemeinden ist die aktuelle Regelung im Kanton Bern positiv zu beurteilen, denn im Bereich der Sozialhilfe tragen die Gemeinden keine sozialhilfebedingten Sonderlasten. Jede Gemeinde bezahlt pro Kopf die gleich hohen Sozialhilfekosten, womit eine umfassende Solidarität zwischen den Gemeinden (und dem Kanton) besteht.
- Eliminierung der Ausgabenanreize: Am geltenden System kann bemängelt werden, dass nur geringe Anreize zur Senkung von Kosten bestehen, da diese über alle Gemeinden und den Kanton verteilt werden; auch wenn der Spielraum für Einsparungen naturgemäss limitiert ist. Modelle, welche hier Anreize setzen (z.B. Bonus/Malus-Modelle), aber zugleich auf strukturelle, kaum beeinflussbare Unterschiede Rücksicht nehmen (z.B. mittels Sozialindex), wurden beispielsweise im Kanton Bern in jüngster Zeit diskutiert.⁶⁶

3.3.3 Agglomeration Zürich

a) Strukturelle Situation

- Institutionelle Struktur: Es gibt keine multifunktionalen interkommunale Strukturen in der Agglomeration Zürich, welche sich dem Bereich individuelle Sozialhilfe widmen. Die Gemeinden organisieren sich selbst; der Kanton schreibt lediglich eine mindestens 5-köpfige Fürsorgekommission vor.
- Raumgliederung: Die Strukturen in der wirtschaftlichen Hilfe richten sich nicht nach Agglomerationsgesichtspunkten.
- Entscheidungsprozesse: Die Gemeinden bzw. die von ihnen eingesetzten Fürsorgekommissionen entscheiden über die Ausrichtung der Hilfe. Der Gemeinde-, Bezirks- und schliesslich der Regierungsrat üben Aufsichtsfunktionen aus.

⁶⁶ In der Revision des FILAG werden für die Sozialhilfe verschiedene Anreize zur Kostensenkung diskutiert. Vgl. für den aktuellen Stand des Projekts: http://www.fin.be.ch/fin/de/index/finanzen/finanzen/finanz-_und_lastenausgleich/projekt_filag_2012.html (26.1.2010).

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Die Ausrichtung der wirtschaftlichen Hilfe ist Sache der Wohngemeinde. Der Kanton übernimmt indes die Kosten für Sozialhilfe an Ausländer, welche noch nicht 10 Jahre ununterbrochen im Kanton Zürich leben. Ausserdem übernimmt der Kanton die Kosten für Sozialhilfezahlungen, die an Personen ausserhalb des Kantons aufgrund von Bundesrecht bezahlt werden müssen.⁶⁷ Die Bemessung der Sozialhilfe richtet sich nach den SKOS-Richtlinien.⁶⁸

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung erfolgt über kantonale und kommunale Steuern, vgl. nachstehenden Abschnitt.

d) Ausgleichsinstrumente

Gemäss SHG leistet der Kanton an die Gemeinden einen Beitrag von bis zu 50% der anrechenbaren Kosten der wirtschaftlichen Hilfe. Der Kostenanteil richtet sich nach dem Finanzkraftindex (FKI). Bis zu einem FKI von 103 werden 50% der Kosten vom Kanton getragen, bis 106 noch 20% und ab 107 noch 5% der anrechenbaren Kosten.⁶⁹

Die Stadt Zürich ist zwar vom System des direkten Finanzausgleichs (Steuerkraftausgleich unter den Gemeinden) ausgeklammert, bezieht indessen seit 1999 unter dem Titel des Lastenausgleichs pauschale Abgeltungen des Kantons für Sonderlasten in den Bereichen Kultur, Polizei und gesetzliche wirtschaftliche Hilfe. Dabei wird die Belastung pro Einwohner der Stadt Zürich im Bereich der wirtschaftlichen Hilfe auf 230% des Nettoaufwands der übrigen Gemeinden im Kanton Zürich begrenzt.

e) Grobbeurteilung

- Subsidiarität: vgl. Abschnitt 3.3.1e)
- Fiskalische Äquivalenz: Dem geringen Einfluss der Gemeinden auf die Sozialhilfekosten durch die engen Vorgaben des Kantons steht eine relativ geringe finanzielle Beteiligung des Kantons gegenüber; es besteht in gewissem Masse eine Verletzung des Prinzips „wer zahlt, befiehlt“ bzw. wurde das Risiko aus dieser Verbundaufgabe relativ einseitig auf die Gemeinden verteilt. Speziell aus Sicht der Stadt Zürich besteht hier ein Problem: die Stadt muss pro Einwohner für 230% der Sozialhilfeausgaben des kantonalen Durchschnitts aufkommen.
- Accountability: vgl. Abschnitt 3.3.1e)

⁶⁷ Sozialhilfegesetz des Kantons Zürich (SHG), verschiedene Artikel.

⁶⁸ Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV), Art. 17.

⁶⁹ Verordnung zum Sozialhilfegesetz (SHV), Art. 39.

- Trennung des Ressourcen- und Lastenausgleichs: Durch die Koppelung des vertikalen Lastenausgleichs in der Sozialhilfe an die Finanzkraft werden Ressourcen- und Lastenausgleich vermischt.⁷⁰
- Eliminierung der Ausgabenanreize: An der Regelung in Zürich kann aus dieser Sicht der starke Anreiz zur Kostensenkung positiv bewertet werden. Allerdings kann dieser auch mit dem Anreiz gekoppelt sein, Sozialhilfeempfänger in eine andere Gemeinde abzuschieben.

3.3.4 Weitere Beispiele zum Ausgleich von Lasten der individuellen Sozialhilfe

Im Folgenden wird eine exemplarische Liste von Beispielen von Finanzierungssystemen in Aufgabenbereichen der wirtschaftlichen Hilfe knapp dargestellt.

- Der Sonderlastenausgleich für die **Stadt St. Gallen** wird in Form einer Pauschale durch den Kanton geleistet, welcher sich an den Kosten der wirtschaftlichen Hilfe orientiert. Dabei werden drei Viertel der Kosten vergütet, welche über 25% über dem kantonalen Durchschnitt liegen.⁷¹
- Im Kanton **Schaffhausen** fliesst die Sozialhilfelast in die Lastenbilanz ein, welche daneben auch Zentrumslasten der Stadt Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfluss berücksichtigt. Gemeinden mit einer Lastenbilanz über dem Durchschnitt erhalten horizontale Ausgleichszahlungen.⁷²
- Im **Kanton Thurgau** wird den Gemeinden ein Teil der übermässigen – sprich der über 120% des kantonalen Durchschnitts liegenden – Sozialhilfekosten gemäss einem Sozialhilfekostenindex ausgeglichen.⁷³
- Im Kanton **Uri** wird den Gemeinden in einem Bevölkerungslastenausgleich die Differenz zwischen den effektiven Soziallasten und dem Median ausgeglichen.⁷⁴

3.3.5 Finanzierung der individuellen Sozialhilfe im Vergleich

Die individuelle Sozialhilfe ist aus einer strukturellen Sicht einheitlicher geregelt als der Kulturbereich. Auch die Aufgabenteilung verhält sich über alle Beispielagglomerationen ähnlich. Es sind jeweils die Gemeinden für die Aufgabenerfüllung zuständig (welche sich teilweise in regionalen Sozialdiensten zusammenschliessen), während die übergeordneten Ebenen bezüglich der Aufgabenerfüllung mehr oder weniger einschränkende Vorgaben machen. Die individuelle Sozialhilfe hat allerdings starken Pflichtcharakter mit relativ geringen Einflussmöglichkeiten der Gemeinden auf die effektive Höhe der Sozialhilfe. Entsprechend finden sich zahlreiche (Mit-) **Finanzierungs- und Lastenausgleichsformen**:

⁷⁰ Im Kanton Zürich wird momentan ein neuer Finanz- und Lastenausgleich diskutiert. Vgl. <http://www.refa.zh.ch/internet/ji/refa/de/home.html> (27.1.2010).

⁷¹ Vgl. Finanzausgleichsgesetz Kanton St. Gallen. Neben diesem Ausgleich der Zentrumslasten gibt es auch einen teilweisen Ausgleich der zentralörtlichen Leistungen.

⁷² Gesetz über den Finanzausgleich Kanton Schaffhausen. Beim Lastenausgleich findet allerdings auch der Steuerfuss Berücksichtigung.

⁷³ Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden Kanton Thurgau.

⁷⁴ Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich zwischen dem Kanton und den Gemeinden FiLaG Kanton Uri.

- Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden, wobei die Kostenteiler fix oder bspw. nach Finanzkraft abgestuft sein können
- Vertikale Abgeltung von Teilen der Sonderlasten an alle oder ausgewählten Gemeinden über:
 - Sozillastenindex
 - Beschränkung der maximalen Sonderlast und Pauschalabgeltungen
- Sozillastspezifische horizontale Lastenausgleichssysteme auf regionaler oder kantonaler Ebene
- Systeme, in welchen die Sozillasten als Teilindikator in einem umfassenderen Ausgleich berücksichtigt werden.

Tabelle 3-3 zeigt, wie die Finanzierung der individuellen Sozialhilfe in den drei untersuchten Agglomerationen erfolgt. Ausserdem wird in der Übersicht ersichtlich, ob und wie eine Entlastung der Agglomerationen erfolgt.

- Der stärkste Ausgleich der Sonderlasten im Bereich der Sozialhilfe erfolgt demnach im Kanton **Bern**. Dort trägt einerseits der Kanton die Hälfte der Kosten und andererseits erfolgt eine gleichmässige Verteilung der Gemeindegemeinkosten aus der wirtschaftlichen Hilfe an alle Gemeinden gemäss ihrer Einwohnerzahl. Damit werden in der Agglomeration Bern keine Sonderlasten in diesem Bereich getragen.
- Ähnlich stark ist der Ausgleich in der Agglomeration **Fribourg**. Dort trägt ebenfalls der Kanton die Hälfte der Kosten. Anders als in Bern wird aber der Gemeindeanteil nicht über alle Gemeinden des Kantons verteilt, sondern lediglich innerhalb des Bezirks. Bei derjenigen Hälfte der Kosten, welche nach Einwohnerzahl auf die Gemeinden verteilt wird, ist ein weiterer Ausgleich der Sonderlasten der Agglomeration zu erwarten. Der nach Finanzkraft gewichtete Ausgleich dürfte allerdings zu einer stärkeren Belastung der Agglomeration insgesamt führen: neun von zehn Gemeinden der Agglomeration weisen einen kantonal überdurchschnittlich hohen Finanzkraftindex auf. Innerhalb der Agglomeration dürfte die Verteilung der Kosten für die Zentrumsgemeinde nicht stark variieren, da sich Fribourg ungefähr im Mittel der übrigen Agglomerationsgemeinden bewegt.⁷⁵
- In **Zürich** ist von den untersuchten Fallbeispielen die geringste Entlastung der Agglomeration von den Kosten der wirtschaftlichen Hilfe feststellbar. So wird die finanzielle Mehrbelastung der Stadt Zürich durch kantonale Beiträge lediglich auf 230% pro Kopf beschränkt. Die finanzielle Unterstützung durch den Kanton ist auch für die weiteren Gemeinden eher gering.⁷⁶ Zudem besteht kein innerkantonaler Lastenausgleich für die Sozialhilfekosten auf kommunaler Ebene.

⁷⁵ Für eine Übersicht über die Finanzkraftindizes der Gemeinden im Kanton Fribourg siehe Amt für Gemeinden (2009), Verteilung der Beträge des Ressourcen- und Bedarfsausgleichs. Für eine genauere Abschätzung der Wirkungen des Ausgleichsmechanismus müsste eine genauere Analyse erfolgen.

⁷⁶ Alle Nachbargemeinden der Stadt Zürich weisen einen Finanzkraftindex von über 107 auf und erhalten deshalb vom Kanton einen Beitrag von lediglich 5% der Kosten der wirtschaftlichen Hilfe.

Tabelle 3-3: Verteilung der Finanzierungslasten in der Sozialhilfe

	Entlastung der Agglomeration		
	Fribourg	Bern	Zürich
Kostenteiler Kanton - Gemeinden	50% - 50%	50% - 50%	5-50% - 50-95% (abhängig von Finanzkraft); Stadt Zürich: Begrenzung auf 230% des kantonalen Durchschnitts
Horizontaler Lastenausgleich	50% pro Kopf, 50% nach Finanzkraft innerhalb Bezirk	pro Kopf gesamter Kanton	keiner

Quellen: Kantonale Gesetzgebungen.

3.4 Modelle für die Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben

3.4.1 Modellcharakterisierung

Wie in den bisherigen Ausführungen gezeigt wurde, gibt es zwar keine Agglomerationsaufgaben; dennoch gibt es eine Vielzahl von öffentlichen Aufgaben, welche in Agglomerationen und deren Kernstädten in grösserem Masse auftreten und dementsprechend in diesen Räumen zu höheren Kostenfolgen führen. Dies ist bspw. bei den öffentlichen Ausgaben für Kultur und Freizeit sowie der sozialen Wohlfahrt der Fall. An der exemplarischen Untersuchung der Finanzierungssysteme von Kultur und der individuellen Sozialhilfe in drei Kantonen hat sich die Vielfalt von Finanzierungssystemen bereits eindrücklich gezeigt.

Im Folgenden wird eine Typologie mit insgesamt sieben verschiedenen Modellen zur Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben entwickelt und anhand der verschiedenen Elemente des Föderalismus-Sterns charakterisiert (vgl. Tabelle 3-4). Dabei sind die Modelle nach dem Engagement des Kantons sortiert. In Tabelle 3-5 wird aufgezeigt, welche Modelle in den Fallbeispielen zur Anwendung kommen. Im Folgenden werden die Modelle kurz erläutert:

- **Kantonalisierung:** Der Kanton übernimmt eine agglomerationsspezifische Aufgabe vollständig. Dadurch werden allfällige innerkantonale Ausgleichssysteme (nicht aber interkantonaler Ausgleich) hinfällig. Allerdings ist nicht sicher, dass die Aufgabe im funktional optimalen Raum angegangen wird. Beispiele für eine Kantonalisierung sind das Opernhaus in Zürich oder die kantonalen Museen und Bibliotheken in Fribourg.
- **Kostenteiler Kanton / Gemeinden:** In diesem Modell werden die Aufgaben von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt (meist strategische Führung Kanton, operative Ausführung Gemeinden) oder den Gemeinden relativ enge Vorgaben zur Aufgabenerfüllung gemacht. Die Kosten werden nach einem vorgegebenen Schlüssel zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Die resultierenden Ausgaben der Gemeinden hängen stark von den kantonalen Vorgaben ab. Dementsprechend beteiligt sich der Kanton auch an den resultierenden Kosten. Genannte Beispiele sind das Konservatorium im Kanton Freiburg,

die Finanzierung der ‚bedeutenden Kulturinstitute‘ in der Kulturkonferenz Bern sowie die individuelle Sozialhilfe in den Kantonen Freiburg und Bern.

- **Vertikaler Lastenausgleich:** Im Gegensatz zum Modell Kostenteiler verfügen die Gemeinden hier über eine grössere Autonomie und tragen eine entsprechend höhere Finanzierungsverantwortung. Allfällige Beiträge von Seiten des Kantons orientieren sich hier an den effektiven Lasten, welche den Gemeinden in Folge der Aufgabenerfüllung entstehen, wobei unterschiedliche Bemessungsgrundlagen resp. Modelle möglich sind. Die übergeordnete Ebene kann die Ausrichtung der Beiträge an gewisse Bedingungen knüpfen. Die Anwendung dieses Modells finden wir zum Beispiel in der individuellen Sozialhilfe in Zürich oder beim Beitrag des Kantons Zürich an die Stadt Zürich, welcher deren Belastung mit Kulturausgaben auf ein bestimmtes Maximum begrenzen.
- **Subventionierung:** Hier wird die Aufgabe von der Gemeinde mit relativ grosser inhaltlicher Autonomie wahrgenommen. Von der Erfüllung dieser Aufgaben profitiert aber regelmässig auch die Region (Spillovers), was dem Kanton als Legimitation für Subventionen dient. Der Kanton subventioniert aber oft auch Bereiche, die zwar kaum Spillovers generieren, für die Agglomerationen jedoch von grosser Bedeutung sind (Bsp. Kindertagesstätten, die vorwiegend den Ortsansässigen zu Gute kommen). Während die Entscheidung über die Art der Aufgabenerfüllung i.d.R. bei den Gemeinden bleibt, entscheidet der Kanton über die Ausrichtung eines Beitrags selbst. Dieses Modell wird in allen drei Fallbeispielen angewandt, meist zur Unterstützung von einzelnen kulturellen Anlässen mit überkommunaler Ausstrahlung.
- **Horizontaler Lastenausgleich:** Die Gemeinden sind für die Aufgabe zuständig. Überdurchschnittliche Lasten werden aber teilweise über Ausgleichszahlungen durch andere Gemeinden mitfinanziert (aber im Gegensatz zum vertikalen Lastenausgleich nicht vom Kanton). Es kommen die üblichen Strukturen zum Zug, die Sachentscheide werden von den Gemeinden gefällt und die Entscheidung über die Ausgestaltung des (kantonalen) Ausgleichssystem liegt auf Ebene des Kantons, wobei dort die Gemeinden in die Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Typische Beispiele für dieses Modell sind die horizontalen Ausgleichsmechanismen für die individuelle Sozialhilfe in Bern und Fribourg.
- **Gemeindeverbundfinanzierung:** Die Gemeinden sind primär für diese Aufgaben zuständig. In diesem Modell nehmen sie die Aufgaben und deren Finanzierung gemeinsam wahr und regeln dementsprechend auch einen allfälligen Lastenausgleich eigenständig. Dazu werden meist gemeinsame Strukturen geschaffen, die im besten Fall auch dem funktionalen Raum entsprechen. Beispiele sind die „Agglomeration Fribourg“ und die Regionalkonferenz Bern-Mittelland (allerdings mit einer kantonalen Komponente).
- **Reine Gemeindeaufgabe:** Die Gemeinden sind eigenständig für eine Aufgabe zuständig und nehmen diese i.d.R. auch selbständig wahr. Die übergeordneten Ebenen machen keine Vorgaben zur Aufgabenerfüllung, entsprechend gibt es auch keinen Ausgleichsmechanismus. Typisches Beispiel ist die Unterstützung von örtlichen kulturellen Veranstaltungen.

Abgaben der Nutzniessenden (z.B. Eintrittspreise, Abfallgebühren) sind grundsätzlich bei allen sieben Finanzierungsmodellen möglich und können in der Höhe und der Struktur (Bemessungsgrundlage) variiert werden, deshalb werden die Gebühren nicht als gesondertes Finanzierungsmodell aufgeführt: Vielmehr dienen die Modelle der Finanzierung der Restbe-

lastung der öffentlichen Hand. Eine interessante Option ist die Erhebung differenzierter Gebühren, indem z.B. die Bevölkerung der Umlandgemeinden höhere Eintrittspreise für eine städtische Einrichtung bezahlen muss. Diese Option betrachten wir als Ausgestaltungsform, die primär beim Modell "reine Gemeindeaufgabe" zum Zug kommen könnte.

Rolle des Bundes

Der Bund kann sich durch die Übernahme von Teilaufgaben und über finanzielle Beiträge (z.B. nationale Kulturförderbeiträge) ebenfalls an agglomerationsspezifischen Aufgaben beteiligen (siehe Abschnitt 2.3). Ausser im (eher theoretischen anmutenden) Falle einer vollständigen "Nationalisierung" einer agglomerationsspezifischen Aufgabe verbleiben aber anschliessend dem Kanton und seinen Gemeinden noch immer die aufgeführten Modelle, um die übrigen Aufgaben und Ausgaben zu regeln. **Eine Beteiligung des Bundes kommt somit als Option zu allen Modellen hinzu.**

Tabelle 3-4: Charakterisierung der Modelle zur Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben (Option zu allen Modellen: Bundesbeteiligung)

Modell	Aufgabenteilung	Finanzierung der Aufgaben	Ausgleichsinstrumente	Institutionelle Strukturen	Entscheidungsprozesse	Räumliche Gliederung
Kantonalisierung	Kanton übernimmt Aufgabe eigenständig	Kanton finanziert die Aufgabe eigenständig	Innerkantonal nicht nötig (allenfalls interkantonal)	Herkömmliche Strukturen	Herkömmliche kantonale Prozesse	Entscheidungsraum Kanton; entspricht oft nicht dem funktionalen Raum
Kostenteiler Kanton / Gemeinden	Verbund Kanton / Gemeinden	(Kanton +) Gemeinden, Sonderlasten vom Kanton (teilweise) ausgeglichen	Kostenteiler nach bestimmtem Schlüssel (Ausgleich von Schlüssel abhängig)	Herkömmliche Strukturen	Allenfalls gemeinsame Entscheidvorbereitung, Entscheid Kanton	Funktionaler Raum entspricht im Idealfall dem Entscheidungsraum
Vertikaler Lastenausgleich	Gemeinden zuständig, typischerweise im Gegenzug zum Lastenausgleich kantonale Vorgaben	Gemeinden, kantonale Mitfinanzierung nach bestimmten Kriterien	Beiträge: Abgeltungen für Pflichtaufgaben und resultierende Sonderlasten	Herkömmliche Strukturen	Entscheidvorbereitung im Verbund, konzeptioneller Entscheid Kanton, Details Gemeinde	Entscheidungsraum Kanton und Gemeinde
Subventionierung (Finanzhilfen)	Gemeinden zuständig, verfügen i.d.R. über grosse inhaltliche Autonomie	Gemeinden, Kanton leistet projekt- bzw. aufgabenspezifische Beiträge	Beiträge: Finanzhilfen für freiwillige Aktivitäten; allenfalls Kompensation von Spillovers	Herkömmliche Strukturen, allenfalls koordinierende Zusammenarbeit	Entscheidvorbereitung (teilweise) im Verbund, Entscheide auf Gemeindeebene	Entscheidungsraum Gemeinde; für Subventionen Kanton
Horizontaler Lastenausgleich	Gemeinden zuständig, typischerweise im Gegenzug zum Lastenausgleich kantonale Vorgaben	Gemeinden, teilweise Be-/Entlastung durch andere Gemeinden	Lastenausgleich von Sonderlasten	Herkömmliche Strukturen, allenfalls koordinierende Zusammenarbeit	Entscheidvorbereitung im Verbund, Entscheide bei Gemeinden (Aufgabe) und Kanton (Lastenausgleich)	Entscheidungsraum Gemeinde; für Lastenausgleich Kanton
Gemeindeverbundfinanzierung (optional: mit vertikaler Komponente)	Gemeindeaufgaben mit gemeinsamer Entscheidung im Gemeindeverbund	Aufgaben werden durch Gemeinden gemeinsam finanziert (ev. über Agglo-Organisation)	Kostenteiler, Kompensation von Spillovers	Entscheidungsbefugte Zusammenarbeitsstrukturen, sektorspezifisch oder multifunktional	Entscheidvorbereitung (teilweise) und Entscheid im Gemeindeverbund	Funktionaler Raum entspricht Entscheidungsraum: gemeindeübergreifend
reine Gemeindeaufgabe	Hohe Gemeindeautonomie	Jede Gemeinde eigenständig	keine	Herkömmliche Strukturen	Herkömmliche Gemeindeprozesse	Institutioneller, Entscheidungsraum und (im Idealfall) funktionaler Raum: Gemeinde

Tabelle 3-5: Anwendung der Modelle zur Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben in den Fallbeispielen

Modell	Kultur			Wirtschaftliche Hilfe		
	FR	BE	ZH	FR	BE	ZH
Bundesbeteiligung		x				
Kantonalisierung	x		x			
Kostenteiler Kanton / Gemeinden	x	x		x	x	
Vertikaler Lastenausgleich			x			x
Subventionierung	x	x	x			
Horizontaler Lastenausgleich		(x)	(x)	x	x	
Gemeindeverbundfinanzierung	x	(x)				
Reine Gemeindeaufgabe	x	x	x			

3.4.2 Vorbemerkung zur Beurteilung: Notwendigkeit der Globalbetrachtung

An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im vorliegenden Kapitel „Finanzierungssysteme nach Aufgaben“ einzelne agglomerationsspezifische Aufgabenbereiche betrachtet wurden und die vorgenommenen Bewertungen der Finanzierungssysteme sich ausschliesslich auf diese Bereiche beziehen. Auf Basis dieser Analyse lassen sich insbesondere keine Aussagen darüber machen, ob in einem Kanton *über alle Aufgabenbereiche hinweg* eine ausgewogene Aufgabenteilung und Finanzierung inklusive allfälligen Ausgleichssystemen besteht.

Die Beurteilung, ob in einer bestimmten Agglomeration die drei Ecken des Finanzierungsdreiecks (Aufgaben, Finanzierung, Ausgleich) insgesamt in einem ausgewogenen Verhältnis stehen, verlangt eine Globalbetrachtung über alle agglomerationsspezifischen Aufgaben und alle (auch nationalen und kantonalen) Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinweg. Beispielsweise ist das Einnahmepotenzial aus Steuern juristischer Personen und von Selbstständigerwerbenden einzubeziehen, ebenso wie das Ausmass der Kantonalisierung von Aufgaben, die in Städten zu besonders hohen Ausgaben führen. Daher ist bei jedem Eingriff in das Finanzierungssystem immer auch die Globalbilanz bedeutsam (vgl. 2.4). Zudem ist es letztlich eine politische Wertung, was als "ausgewogen" oder "angemessen" beurteilt wird, oder anders gesagt: welches Ausmass an Ausgleich als fair betrachtet wird.

Dennoch ist eine Betrachtung und Bewertung einzelner Aufgaben sinnvoll. Einerseits lässt sich so für jeden Bereich ein Optimierungspotenzial orten und ein allfälliges Ungleichgewicht im Finanzierungssystem überhaupt erst bestimmen. Andererseits sind insbesondere die Bewertungskriterien der Subsidiarität und Accountability (aber auch die Fiskalische Äquivalenz) vor allem auf Ebene der einzelnen Aufgaben von Relevanz. Somit ist es zweckmässig, zuerst die einzelnen Bausteine zu optimieren und erst zuletzt mit den hierfür geeigneten Instrumenten (z.B. Ressourcenausgleich) die angestrebte horizontale und vertikale Verteilungswirkung anzusteuern.

3.4.3 Modellbewertung

Die Bewertung der Modelle zur Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben erfolgt – wie auch bei den Fallbeispielen – anhand der Beurteilungskriterien Subsidiarität, Fiskalische Äquivalenz und Accountability. Ausserdem stellt sich aus Sicht der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik für alle Modelle die Frage, ob sie in spezifischen Agglomerationen als Element einer Agglomerationspolitik einsetzbar sind; also ob sie sich den spezifischen institutionellen Strukturen, Entscheidungsprozessen und Raumgliederungen anpassen lassen.

Wie bereits aufgezeigt, unterscheiden sich die Finanzierungs- und strukturellen Aspekte der verschiedenen öffentlichen Aufgaben nicht nur zwischen den Kantonen in erheblichem Ausmass. Unterschiedliche öffentliche Aufgaben haben auch einen unterschiedlichen Charakter: während bspw. die individuelle Sozialhilfe eine Pflichtaufgabe für das Gemeinwesen darstellt, ist die Kulturförderung als Wahlbedarf anzusehen. Dementsprechend sind auch die resultierenden Kosten und die Aufgabenteilung anders zu bewerten. Ausserdem fügen sich die aufgabenspezifischen Regelungen immer in ein Gesamtsystem der Aufgabenerfüllung in einer Agglomeration ein. Die **Bewertung der Modelle muss somit aufgabenspezifisch und agglomerationsspezifisch erfolgen, erfordert aber am Schluss zusätzlich eine Globalbetrachtung** (vgl. Abschnitt 3.4.2). Dementsprechend kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass ein spezifisches Modell der Aufgabenfinanzierung in Agglomerationen als bestes Modell überall und in jedem Politikbereich angewendet werden soll. Vielmehr können die verschiedenen Modelle dazu dienen, die Aufgabenteilung in spezifischen Agglomerationen einzuordnen und mittels der vorgeschlagenen Beurteilungskriterien zu bewerten. Auf Basis einer solchen Bewertung können die Modelle helfen, potenzielle Stossrichtungen für Reformen der Aufgabenfinanzierung in Agglomerationen und deren spezifische Vor- und Nachteile zu erkennen.

Beispielhaft zeigen wir in Tabelle 3-6 eine mögliche Beurteilung für den Bereich Kultur, die allerdings je nach Teilaufgabe (z.B. Museum mit nationaler Ausstrahlung versus Gassenfest) und Agglomerationskontext (z.B. Zentrumslasten-Pauschallösung) unterschiedlich ausfallen kann.

Tabelle 3-6: Illustrative Grobbeurteilung der Eignung der Modelle zur Finanzierung von Aufgaben im Bereich Kultur (hängt u.a. von den betrachteten Kulturaufgaben ab)

Modell	Subsidiarität	Fiskalische Äquivalenz	Accountability	agglo-spezifisch einsetzbar
Bundesbeteiligung (Option zu allen übrigen Modellen)	-	-	-	Ja
Kantonalisierung	-	-	+	i.d.R. nein ⁷⁷
Kostenteiler Kanton / Gemeinden	+/-	+	-	Ja, falls auf Agglo-Gemeinden beschränkt
Vertikaler Lastenausgleich	+/-	+	-	
Subventionierung (Finanzhilfen)	+	-	-	
Horizontaler Lastenausgleich	+/-	+/-	-	
Gemeindeverbundfinanzierung (optional: mit vertikaler Komponente)	+	+	+/-	Ja
reine Gemeindeaufgabe	+	-	+	Ja

Legende: + Modell in dieser Hinsicht für den Bereich Kultur geeignet
 +/- Eignung hängt von konkreter Ausgestaltung des Modells ab
 - Modell ist in dieser Hinsicht ungeeignet.

Wie bereits erwähnt, verlangt eine Beurteilung der Politikbereiche und auch der Modelle eine differenzierte und bereichsübergreifende Betrachtung in der jeweils zu bewertenden Agglomeration. Nachfolgend werden dennoch einige generelle Hinweise zur Beurteilung der Politikbereiche „Kultur“ sowie "individuelle Sozialhilfe" vorgenommen.

Subsidiarität

- Dem Prinzip der Subsidiarität der Aufgabenerfüllung wird im **Kulturbereich** im Grundsatz dann nachgelebt, wenn die Gemeinden (zusammen mit privaten Trägern und Veranstaltern) für das Kulturangebot sorgen. Nur wo das Kulturangebot von überkommunaler oder überregionaler Bedeutung ist, schaltet sich der Kanton (oder partiell auch der Bund) ein. Dem unterschiedlichen Charakter der verschiedenen Aspekte der Kulturförderung wird durch eine entsprechende Vielfalt an Modellen entsprochen, welche den unteren Ebenen mehr oder weniger Verantwortung belassen.
- Der Vollzug der **Sozialhilfe** kann gut auf kommunaler (allenfalls in kleinen Gemeinden: auf regionaler) Stufe erfolgen, was bei den untersuchten Beispielen auch der Fall ist. Allerdings gibt es grundrechtlich gegebene Mindeststandards, die durch kantonale Gesetze

⁷⁷ Aber ja, falls agglomerationsspezifische Angebote (z.B. einzelne kulturelle Institutionen) kantonalisiert werden.

(welche oft auf die SKOS-Richtlinien Bezug nehmen) erweitert werden. Daher kann man in der Sozialhilfe in gewissem Sinn eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden sehen, was sich darin widerspiegelt, dass in allen Fallbeispielen Modelle angewendet werden, welche mit einem starken Einfluss des Kantons verbunden sind.

Fiskalische Äquivalenz

Die Beurteilung hinsichtlich der **fiskalischen Äquivalenz** fällt ambivalenter aus.

- Im **Kulturbereich** bestehen bei der Verwirklichung der fiskalischen Äquivalenz deutliche Probleme, sobald kulturelle Angebote einen überkommunalen Nutzen stiften. Zwar können die Spillovers aus überkommunal bedeutenden Kulturinstitutionen mit verschiedenen Modellen abgegolten werden; eine möglichst grosse Übereinstimmung von Nutzniessern, Entscheidträgern und Finanzierern wird aber nur beim Modell der Gemeindeverbundfinanzierung erreicht, welche den Kreis der Nutzniesser einschliesst. Die Übereinstimmung von Nutzniessern und Finanzierern kann allenfalls noch mit einem nutzenbasiert ausgestalteten Modell des horizontalen Lastenausgleichs realisiert werden (vgl. z.B. die Beitragsabstufungen in Freiburg und Bern, die allerdings vermutlich die Nutzenspillovers auch nur anzunähern vermögen, z.B. beteiligen sich die Umlandgemeinden in Bern mit maximal 15% an den Kosten, was gemäss Zentrumslastenerhebungen deutlich unter ihrem Nutzenanteil liegt). In diesem, wie auch in allen übrigen Modellen mit finanzieller Beteiligung des Kantons und der übrigen Gemeinden stellt sich aber unmittelbar die Frage nach der Mitentscheidung (Kongruenz zwischen Finanzierungs- und Entscheidverantwortung). Dort wo finanzielle Beiträge des Kantons fliessen, wird überdies die Agglomeration bzw. das Zentrum entlastet, dafür der gesamte übrige Kanton stärker belastet. Weil der Nutzen wohl kaum über den ganzen Kanton gleichmässig verteilt ist, wird also mit den kantonalen Mitteln die fiskalische Äquivalenz ebenfalls nicht realisiert.
- Bei der **individuellen Sozialhilfe** ist das Kriterium der **fiskalischen Äquivalenz** nicht einfach anzuwenden, da alle Entscheidungsträger in ihrem Spielraum eingeschränkt sind: Die Gemeinden haben einen relativ geringen Handlungsspielraum und können vor allem die Kosten nur begrenzt beeinflussen (Niederlassungsfreiheit auch für Sozialhilfeempfänger/innen, grundrechtliche Mindeststandards), aber dies gilt ebenso für den Bund und die Kantone (welche allerdings immerhin die grundrechtlichen Standards setzen resp. ausweiten können). Gerade weil die Einflussmöglichkeiten relativ gering sind, ist eine solidarische Mitfinanzierung resp. ein Ausgleich durch den Kanton oder die Gesamtheit aller Gemeinden (indirekt auch durch den Bund im Rahmen des soziodemografischen Lastenausgleichs) eher begründet als im Bereich des Wahlbedarfs. Es gibt jedoch keine wissenschaftlichen Kriterien, wie hoch die Solidarität sein soll (es lässt sich bloss sagen, dass die Mitfinanzierung des Kantons umso höher sein sollte, je bedeutender seine Vorgaben an die Gemeinden sind). Entsprechend stark klaffen die Lösungen in den betrachteten Beispielen auseinander (volle Solidarität in Bern, bezirkswiseher Ausgleich in Freiburg, in Zürich finanzkraftabhängige (!) Beiträge mit einer Sonderregelung für die Stadt Zürich). Hingegen lässt sich sagen, dass die Mitfinanzierung des Kantons umso höher sein sollte, je bedeutender seine Vorgaben an die Gemeinden sind (im Sinne einer Kongruenz der Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung).

Accountability

- Im **Kulturbereich** gibt es oftmals eine Vielzahl von Teilbereichen (Institutionen, Veranstaltungen, direkte Kunstförderung - dazu verschiedene Kunstsparten) und zahlreiche Akteure. Daraus entsteht eine Vielfalt der Modelle und der Akteure, was oft zu einem Mangel an Accountability führt, da eine klare Zuordnung der Verantwortung an eine Ebene nicht unbedingt ersichtlich ist (so sind in der Kulturförderung der Agglomeration Freiburg neben dem Kanton auch verschiedene interkommunale Träger beteiligt, deren Abgrenzung nicht leicht durchschaubar ist). Zur mangelhaften Transparenz in der Aufgabenzuteilung kommen teilweise komplizierte Entscheidungsprozesse bei grösseren Kulturinstituten und nur indirekt vorhandene Sanktionsmöglichkeiten. Aus dieser Sicht sind insbesondere Modelle mit vertikaler oder horizontaler Mitfinanzierung ohne Mitentscheidungsmöglichkeiten problematisch und die Modelle Kantonalisierung und reine Gemeindeaufgabe zu bevorzugen. Die Gemeindeverbundfinanzierung, welche nach den übrigen Kriterien gut beurteilt wird, kann hier je nach Ausgestaltung problematisch sein; dies gilt insbesondere für Gemeindeverbände, weil die Sanktionsmöglichkeiten bei Fehlleistungen (infolge langer Legitimationsskette) kaum gegeben sind. Dieser Mangel wird beispielsweise im Modell einer Berner Regionalkonferenz behoben, weil der Regionalrat aus direkt gewählten Gemeindepräsidien besteht, welchen zudem das Mandat gebunden werden kann.
- Bei der **individuellen Sozialhilfe** ist zu fordern, dass die Zuordnung der Teilaufgaben klar ist. Dies hängt nicht von der Wahl des Modells, sondern von dessen Detailausgestaltung ab. Weiter sollten die grundlegenden und in hohem Mass finanzwirksamen Entscheide zur Höhe der Sozialhilfe (z.B. SKOS-Richtlinien) der demokratischen Kontrolle auf Stufe Parlament unterstellt sein. Dies ist materiell nicht der Fall, wenn diese, wie häufig der Fall, auf Verordnungsstufe festgelegt werden (und man sich auch dort meist auf einem Verweis auf die SKOS-Richtlinien beschränkt).

Agglomerationspezifisch einsetzbar?

Bei der **agglomerationspezifischen Einsetzbarkeit der Modelle** zeigt sich eine Abhängigkeit vom Einfluss der übergeordneten Ebenen: Je stärker der Einfluss des Kantons, desto weniger lassen sich die Modelle agglomerationspezifisch anpassen. Falls die Gemeinden alleine oder im Verbund eine Aufgabe wahrnehmen können sie die Aufgabenerfüllung auch sehr agglomerationspezifisch ausgestalten. Im Falle der Kantonalisierung eines Politikbereichs lassen sich hingegen kaum auf spezifische Agglomerationen ausgerichtete Lösungen realisieren. Ausnahmen zeigen sich im Kulturbereich dennoch. Dort werden häufig einzelne Institutionen, welche überkommunal oder gar überregional Nutzen stiften, kantonalisiert. Bei den übrigen Modellen mit kantonaler Beteiligung sind jeweils u.U. agglomerationspezifische Lösungen denkbar. So muss ein horizontaler Lastenausgleich nicht zwingend gesamtkantonal erfolgen, sondern kann, wie die Beispiele in den Kantonen Jura und Uri zeigt, durchaus auf spezifische Agglomerationen beschränkt sein. Subventionen können ebenfalls gezielt ausgerichtet werden (auch die Bundesbeteiligung). Die Modelle vertikaler Lastenausgleich und Kostenteiler werden jedoch in der Regel für ganze Aufgabenbereiche angewendet und sind selten agglomerationspezifisch anwendbar (als Ausnahme könnte hier die Beteiligung des Kantons Bern an den Subventionsverträgen der Teilkonferenzen Kultur gelten).

Allerdings gilt umgekehrt: Falls für bestimmte Aufgaben, die im Prinzip in allen Gemeinden bestehen, in Agglomerationen überdurchschnittliche Kosten entstehen, so kann und soll die Finanzierung auch über gesamtkantonale Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente gelöst werden: Besteht beispielsweise ein gesamtkantonaler vertikaler Lastenausgleich (Kanton-Gemeinden) in der Sozialhilfe, so werden damit automatisch auch die besonderen Finanzierungslasten der Agglomerationen berücksichtigt.

Zum Schluss sei nochmals betont, dass die Finanzierungsmodelle aufgaben- und agglomerationsspezifisch zu beurteilen sind - die oben stehenden allgemeinen Hinweise geben bloss Anstösse für eine solche spezifische Beurteilung. Das "Bestmodell" gibt es nicht.

3.5 Zusammenfassende Kernaussagen

1. Während es staatsrechtlich gesehen keine Agglomerationsaufgaben gibt, bestehen aus funktionaler Sicht durchaus **agglomerationsspezifische Aufgaben**, nämlich jene, bei denen die Betroffenheit und der Koordinationsbedarf innerhalb der Agglomeration wesentlich grösser ist als mit den Gemeinden ausserhalb der Agglomeration. Aus finanzieller Sicht sind agglomerationsspezifische Aufgaben jene, bei denen die Pro-Kopf-Kosten in Agglomeration wesentlich höher sind als in anderen Gemeinden.
2. Es gibt eine **breite Palette an Modellen** und Instrumenten zur Finanzierung von Agglomerationsaufgaben, welche in den verschiedenen Agglomerationen zur Anwendung gebracht werden können (vgl. Typologie im Abschnitt 3.4.1).
3. Die Modelle sind wie folgt zu **beurteilen**:
 - Für jede Aufgabe ist eine Beurteilung möglicher Modelle anhand der Kriterien **Subsidiarität, fiskalische Äquivalenz und Accountability** vorzunehmen.
 - Die Beurteilung des aktuellen Gesamtsystems der Aufgabenerfüllung und Finanzierung in Agglomerationen muss immer **aufgabenspezifisch** erfolgen und lässt sich nicht generell für alle Aufgaben vornehmen.
 - Die Beurteilung des aktuellen Gesamtsystems der Aufgabenerfüllung und Finanzierung in Agglomerationen muss zudem immer auch **agglomerationsspezifisch und global** erfolgen. Das heisst, der Gesamteffekt ist durch eine Globalbilanz zu ermitteln, politisch zu würdigen und nötigenfalls mit geeigneten Instrumenten (insbesondere Ressourcen- und evtl. Lastenausgleich) anzupassen.
4. Nur agglomerationsspezifische Aufgaben, bei denen zudem ein agglomerationsspezifischer gemeinsamer Handlungsspielraum besteht, benötigen auch **agglomerationsspezifische Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente**:
 - Falls für bestimmte Aufgaben, die im Prinzip in allen Gemeinden bestehen, in Agglomerationen überdurchschnittliche Kosten entstehen, so kann die Finanzierung auch über gesamtkantonale Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente gelöst werden: Besteht beispielsweise ein gesamtkantonaler vertikaler Lastenausgleich (Kanton-Gemeinden) in der Sozialhilfe, so werden damit automatisch auch die besonderen Finanzierungslasten der Agglomerationen berücksichtigt.

- Falls für bestimmte Aufgaben in der Agglomeration auch ein gemeinsamer, agglomerationspezifischer Gestaltungsspielraum besteht, so drängt sich eine agglomerationspezifische Finanzierung auf, in der jede Agglomeration über Aufgaben, Finanzierung und Ausgleich (mit-)entscheidet, z.B. in der Kultur.
- Bei interkantonalen Agglomerationen kommt den Kantonen und auch dem Bund eine wichtige Koordinatorenrolle zu, um die Finanzierungs- und Ausgleichsinstrumente aufeinander abzustimmen bzw. die Finanzierung von agglomerationspezifischen Aufgaben und einen allfälligen Ausgleich von Zentrums- und/oder Sonderlasten über die Kantongrenzen hinweg überhaupt erst zu ermöglichen.

4 Finanzierungssysteme nach Zusammenarbeitsformen

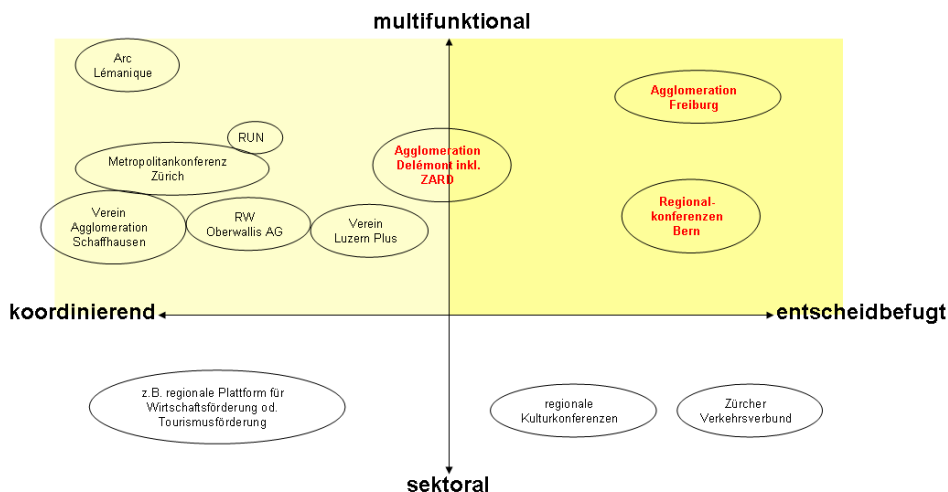
4.1 Gliederung der Zusammenarbeitsformen

Es gibt eine Vielzahl verschiedenster Zusammenarbeitsformen⁷⁸ im funktionalen Raum, die unter dem Blickwinkel der Intensität der Zusammenarbeit von ad-hoc-Zusammenarbeit über institutionalisierte Zusammenarbeitsstrukturen bis hin zu Gebietsreformen⁷⁹ reichen.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit richten wir den Fokus auf die institutionalisierte Zusammenarbeit. Auch innerhalb dieser Kategorie sind die Erscheinungsformen vielfältig: Die Strukturen können einerseits nach dem Kriterium der **Entscheidungszuständigkeiten** in koordinierende und entscheidbefugte unterteilt werden, andererseits nach den **Politikbereichen**, die im Rahmen der Strukturen bewirtschaftet werden, in sektoral und multifunktional ausgerichtete Zusammenarbeitsstrukturen (vgl. dazu die Darstellung in Grafik 4-1). Dabei lassen sich die einzelnen Zusammenarbeitsstrukturen kaum entweder dem einen oder anderen Typus (koordinierend vs. entscheidbefugt, multifunktional vs. sektoral) zuordnen; diese Begriffe sind vielmehr als Extrempositionen auf je einer Achse zu verstehen.

Mit Blick auf die Finanzierungs- und Ausgleichproblematik erscheinen vor allem die multifunktional ausgerichteten Zusammenarbeitsstrukturen interessant. Im nachfolgenden Kapitel werden schwer gewichtig Beispiele entscheidbefugter multifunktionaler Zusammenarbeit ("Agglomération Fribourg" und Regionalkonferenz Bern) untersucht, zum Vergleich werden aber auch Beispiele koordinierender multifunktionaler Zusammenarbeit dargestellt (Agglomération Delémont sowie weitere Beispiele im Anhang B).

Grafik 4-1: Systematische Einordnung der Zusammenarbeitsformen in Agglomerationen



Quelle: eigene Darstellung Ecoplan / afs; rot = als Beispiele im Folgenden näher betrachtet

⁷⁸ Vgl. für eine Darstellung möglicher Zusammenarbeitsformen TAK (2004), Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen, TAK (2006), Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration sowie für mögliche Kategorisierungen aus politikwissenschaftlicher Perspektive Reist (2009), Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel.

⁷⁹ Ist eine Gebietsreform (z.B. Fusion) umgesetzt, kann streng genommen nicht mehr von Zusammenarbeit gesprochen werden.

4.2 Fallbeispiele von Zusammenarbeitsformen

4.2.1 "Agglomération Fribourg"

a) Strukturelle Situation

- Raumgliederung: Die Agglomeration setzt sich aus 10 Mitgliedsgemeinden⁸⁰ zusammen und umfasst insgesamt ca. 80'000 Einwohner. Sie ist damit von der Einwohnerzahl her nur unwesentlich kleiner als die statistische Agglomeration (rund 95'000 Einwohner), umfasst aber nur 10 anstatt 42 Mitgliedsgemeinden.
- Institutionelle Strukturen: Die "Agglomération Fribourg" ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft im Sinne des Agglomerationsgesetzes des Kantons Fribourg. Die Agglomeration ist als eigenständige politische Ebene ohne eigene Steuerhoheit konzipiert:
 - Die Agglomeration verfügt über (indirekt) gewählte politische Behörden:
 - Agglomerationsrat (Legislative): wird alle fünf Jahre durch die jeweilige Gemeindeversammlung bzw. den jeweiligen Generalrat (Gemeindeparlament) gewählt.
 - Agglomerationsvorstand (Exekutive): wird durch den Agglomerationsrat (aus seinen Mitgliedern) für die gesamte Legislatur gewählt, wobei alle Mitgliedsgemeinden einen Sitz und Fribourg drei Sitze im Vorstand erhalten.
 - Finanzkommission
 - Beratende Kommissionen: Raumplanung und Mobilität, Kulturkommission, weitere sind möglich
 - In der Agglomeration sind politische Mitwirkungsrechte vorgesehen, nämlich ein Initiativrecht der Bevölkerung und der Gemeinderäte der Mitgliedsgemeinden, ein obligatorisches, sowie ein fakultatives Referendum.
- Entscheidungsprozesse: Die Agglomeration verfügt über eigenständige Kompetenzen; ist jedoch in einiger Hinsicht stark mit den Gemeinden verbunden um die Abstimmung zwischen der Agglomerations- und Gemeindepolitik sicherzustellen: Jede Gemeinde erhält mindestens drei Sitze⁸¹ und entsendet dabei mindestens zwei Gemeinderäte in den Agglomerationsrat.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Gemäss Statuten der Agglomeration bezweckt sie die interkommunale Zusammenarbeit bei Anliegen von regionalem Interesse in folgenden Themengebieten (Budget 2010 in Klammern, Total 24.5 Mio. CHF):⁸²

⁸⁰ Freiburg, Avry, Belfaux, Corminboeuf, Düdingen, Givisiez, Granges-Paccot, Marly, Matran und Villars-sur-Glâne.

⁸¹ Pro 2'500 Einwohner gibt es einen weiteren Sitz.

⁸² Vgl. Statuten der Agglomération Fribourg, Art. 4 sowie Art. 43-58. Die Mitgliedsgemeinden der Agglomeration müssen sich an allen Aufgaben der Agglomeration beteiligen. Sowie Budgetvoranschlag der Agglomération Fribourg für das Jahr 2010.

- Raumplanung und Umweltschutz: verantwortlich für die regionale Raumplanungspolitik, Koordination der Ortsplanungen, Ausführung der Massnahmen zur Luftreinhaltung, Erstellung des Lärmkatasters (0.2 Mio. CHF)
- Mobilität: dient als regionaler Verkehrsverbund und ist für das öffentliche Verkehrsnetz der Agglomeration verantwortlich (20.2 Mio. CHF)
- Wirtschaftsförderung: Finanzierung und Gewährleistung der örtlichen Wirtschaftsförderung durch Verzeichnis aller verfügbaren Arbeitszonen, deren Realisierung und Regelung der Zusammenarbeit der Mitgliedgemeinden bei Ansiedlungsgesuch eines Unternehmens von regionaler Bedeutung (0.2 Mio. CHF)
- Tourismusförderung: Delegation an regionale Tourismusorganisationen mit Leistungsvertrag und Beitrag (v.a. Beitrag an Fribourg Tourisme et Région; 0.6 Mio. CHF)
- Kulturförderung: Bestimmung der regionalen Kulturpolitik mit Ausrichtung von jährlichen Beiträgen an Institutionen von regionaler Bedeutung (1.7 Mio. CHF)⁸³

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung der Aufgabenerfüllung der Agglomeration erfolgt mit Ausnahme des Bereichs Mobilität ausschliesslich über Gemeindebeiträge. Im Bereich Mobilität bzw. der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs werden die Kosten zwischen Kanton und den Gemeinden geteilt (ca. 12 Mio. CHF Kanton, 8 Mio. CHF Gemeinden).

- Die **Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs** werden nach einem speziellen Schlüssel auf die Mitgliedgemeinden aufgeteilt, welcher insbesondere die Erschliessungsqualität einer Gemeinde berücksichtigt.⁸⁴
- **Alle übrigen Kosten**, also die Betriebskosten der Verwaltung, die Studien- und Planungskosten sowie Investitionskosten der übrigen Bereiche werden unter den Mitgliedgemeinden zur Hälfte aufgrund ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung und zur Hälfte aufgrund ihrer zivilrechtlichen Bevölkerung, gewichtet mit dem Finanzkraftindex, verteilt.

Die resultierenden Beiträge pro Kopf jeder Gemeinde sind in Tabelle 4-1 dargestellt.

⁸³ Hinzu kommt noch: Verwaltung: 0.7 Mio. CHF (Agglomerationsrat, Agglomerationsvorstand, Personal)

⁸⁴ Die Verteilung der Kosten des öV werden nach folgendem Schlüssel verteilt:

- 5% im Verhältnis zur zivilrechtlichen Bevölkerung;
- 5% im Verhältnis zur Anzahl Arbeitsstellen;
- 5% im Verhältnis zur Anzahl Personenwagen;
- 5% im Verhältnis zur Fläche des Gebäude- und Industrieareals;
- 80% im Verhältnis zur Qualität der städtischen Erschliessung (Koeffizient der Erschliessungsqualität).

Der Koeffizient der Erschliessungsqualität (KK) berechnet sich als Quadratwurzel aus der durch die Fläche des Gebäude- und Industrieareals (GIA) geteilten Gesamtzahl der jährlichen Halte auf dem Gemeindegebiet (Ha). Für die Berechnung von Ha werden pro Haltestelle maximal 8 Halte pro Richtung und Stunde berücksichtigt. Vgl. Statuten der Agglomeration Fribourg, Art. 47.

Tabelle 4-1: Beiträge an die "Agglomération Fribourg" 2010 in CHF

Gemeinde	Gesamtbeitrag	Bevölkerung 2008	Pro-Kopf-Beitrag
Avry	178'080	1'676	106
Belfaux	158'264	2'421	65
Corminboeuf	201'521	2'143	94
Düdingen	450'463	7'174	63
Freiburg	6'816'821	34'084	200
Givisiez	396'709	2'945	135
Granges-Paccot	377'231	2'377	159
Marly	749'199	7'419	101
Matran	138'840	1'464	95
Villars-sur-Glâne	1'776'258	10'733	165
Total Mitglieder	11'243'386	72'436	155
<i>Nicht-Mitglieder</i>			
Grolley	4'000	1'609	2
St. Ursen	54'400	1'259	43
Tafers	93'200	2'691	35
Gesamttotal	11'394'986	77'995	146

Quellen: Beiträge der Gemeinden gemäss Voranschlag Budget 2010 der "Agglomération Fribourg", Sitzung des Agglomerationsrates vom 8. Oktober 2009. Bevölkerung 2008 gemäss BFS ESPOP Bevölkerungsstatistik.

d) Ausgleichsinstrumente

- Im Bereich des öffentlichen Verkehrs werden die (Betriebs-)Kosten anhand eines komplexen Schlüssels verteilt, welcher die Erschliessungsqualität (80%), die zivilrechtliche Bevölkerung, die Anzahl Arbeitsstellen, Anzahl Personenwagen und die Fläche des Gebäude- und Industrieareals (je 5%) berücksichtigt.
- In allen anderen Bereichen (inkl. der Investitionskosten im Bereich Mobilität) werden die Kosten gemäss einem Kostenteiler verteilt, nach welchem 50% der Kosten pro Kopf und 50% nach dem mit der Bevölkerung gewichteten Finanzkraftindex verteilt werden.⁸⁵

⁸⁵ Im Kanton Fribourg ist ein neuer Ressourcen- und Lastenausgleich vorgesehen. Sollte dieser in der Volksabstimmung angenommen werden, wird die Agglomération rasch einen neuen Kostenteiler entwickeln. Aussage gemäss Corinne Margalhan-Ferrat, Generalsekretärin Agglomération Fribourg.

4.2.2 Regionalkonferenz Bern-Mittelland

a) Strukturelle Situation

- Raumgliederung: Die statistische Agglomeration Bern umfasst insgesamt 42 Gemeinden in zwei Kantonen und rund 350'000 Einwohner. Die Stadt Bern weist eine Bevölkerung von rund 130'000 auf.⁸⁶ Die Regionalkonferenz ist also mit 98 Gemeinden deutlich umfassender als die Agglomeration Bern und schliesst entsprechend auch einige ländliche Gebiete mit ein, beschränkt sich aber auf das Gebiet des Kantons Bern.
- Institutionelle Strukturen: Per 1.1.2010 wurde die Regionalkonferenz als öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet. Die Regionalkonferenz umfasst auch zwei Teilkonferenzen, nämlich die Teilkonferenzen Kultur und Regionalpolitik, welche je einen eigenen, abweichenden Perimeter umfassen. Die Regionalkonferenz besteht aus einer Regionalversammlung, in welcher die Gemeindepräsidenten Einsitz nehmen, einer Geschäftsleitung mit 11 Mitgliedern, sowie Kommissionen in den verschiedenen Themenbereichen.
- Entscheidungsprozess: Die Regionalversammlung, in welcher die Gemeindepräsidenten Einsitz nehmen und die strategischen Entscheidungen der Regionalkonferenz treffen, entscheidet mit einfachem Mehr der Stimmen. Die Stimmkraft der einzelnen Gemeinden ist dabei bevölkerungsabhängig.⁸⁷ Die Gemeinden können ihren Vertretungen das Mandat binden.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

Die Regionalkonferenz nimmt gemäss Gemeindegesetz obligatorisch die Aufgaben der regionalen Richt-, Gesamtverkehrs- und Siedlungsplanung, die regionale Kulturförderung sowie die Aufgaben aus der Neuen Regionalpolitik wahr, sofern sich eine Region überhaupt entscheidet, eine Regionalkonferenz zu gründen. In den genannten Bereichen bestimmt der Regierungsrat die beteiligten Gemeinden ("Regionalkonferenz-Perimeter"), welche zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, falls resp. nachdem die Gründungsabstimmung eine Mehrheit von Gemeinden und Bevölkerung gefunden hat. Falls die Regionalkonferenz weitere Aufgaben übernimmt, kann jede Gemeinde über ihr Mitmachen frei entscheiden. Die Regionalkonferenz kann aber in den genannten Bereichen oft nicht letztinstanzlich entscheiden (sondern nur einen Antrag zuhanden des Kantons stellen). So wird das ÖV-Angebot durch den Kanton bestellt, der Kostenverteilungsschlüssel der ÖV-Kosten wird auch durch diesen bestimmt und im Kulturbereich wirkt der Kanton auch bei den Subventionsverträgen mit den regional bedeutenden Kulturinstituten mit.

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Die Finanzierung der Verwaltungskosten der Regionalkonferenz erfolgt über einen Kantonsbeitrag (Grundbeitrag und Beitrag pro Kopf) und nach Einwohnerzahl auf die Gemeinden

⁸⁶ BFS (2005), Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000.

⁸⁷ Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2009), Geschäftsreglement für die Regionalkonferenz Bern-Mittelland.

verteilten Beiträge. Der Grundbeitrag des Kantons beträgt zwischen 8 und 12 kCHF, der Beitrag pro Kopf zwischen 0.55 und 1 CHF pro Jahr. An die regionalen Planungen und die Aufgaben durch die Regionalpolitik leistet der Kanton einen Beitrag von bis zu 75%.⁸⁸ Vom Gesamtbudget von rund 3.2 Mio. CHF werden etwa 1.7 Mio. CHF durch Mitgliederbeiträge (ca. 4.4 CHF pro Kopf) gestellt.⁸⁹

d) Ausgleichsinstrumente

In folgenden Bereichen besteht ein Ausgleich:

- Im ÖV besteht ein Kostenverteiler, der aber durch die kantonale Gesetzgebung bestimmt ist und für den gesamten Kanton gilt: Die Gemeinden tragen einen Drittel der Kosten nach einem Schlüssel, der die Bevölkerung und die Erschliessung berücksichtigt. Die Regionalkonferenz ist an diesem Finanzierungsschlüssel nicht beteiligt, sie wirkt aber massgeblich an den ÖV-Konzepten mit, die dann letztlich vom Kanton (zusammen mit dem Bund) bestellt werden.
- Im Bereich der Kultur beteiligen sich der Kanton und umliegende Gemeinden (mit 10-15% der Kosten) als Finanzierungsträger an den Subventionsverträgen mit den Kulturinstituten. Im Rahmen der Teilkonferenz Kultur werden die Betriebskosten der fünf ‚bedeutenden‘ Kulturinstitute (vgl. Abschnitt 3.2.2) im Umfang von 54.4 Mio. CHF auf den Kanton (50%), die Stadt Bern (39%) und die 82 weiteren Gemeinden der Teilkonferenz verteilt. Innerhalb ihres Kostenanteils von 11% tragen die Gemeinden in Abhängigkeit verschiedener Kriterien einen Teil der Kosten. Auf Basis dieser Kriterien werden die Pro-Kopf-Beiträge pro Gemeinde nach einer Kernzone (29 CHF), Agglomerations-/Pendlerzone (21.9 CHF), Pendlerzone (13.7 CHF) und eine Randzone (6.8 CHF) unterteilt.

4.2.3 Agglomération / Zone d'Activité Régionale de Delémont (ZARD)

a) Strukturelle Situation

- Raumgliederung: Die Agglomeration Delémont umfasst gemäss BFS-Definition insgesamt 7 Gemeinden mit rund 20'000 Einwohnern.⁹⁰ Mit der Charta der „Agglomération de Delémont“ wollen 10 Gemeinden mit ca. 24'000 Einwohnern zusammenarbeiten.
- Institutionelle Strukturen: Die institutionellen Strukturen umfassen die „Agglomération de Delémont“, welche momentan im Wesentlichen aus einem Lenkungsausschuss besteht, der zusammen mit dem Kanton ein Agglomerationsprogramm erstellt hat. Die Institutionalisierung der Agglomeration ist geplant, muss aber noch durch die Bevölkerung und die Mehrzahl der Gemeinden angenommen werden. Es ist eine Agglomerationsversammlung bestehend aus den Gemeinderäten der Mitgliedsgemeinden und ein Exekutivorgan be-

⁸⁸ Planungsfinanzierungsverordnung (PFV) des Kantons Bern, Art. 6a und 7.

⁸⁹ Vgl. Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2009), Voranschlag 2010 mit Vorbericht. Beschluss der Regionalversammlung vom 29. Oktober 2009.

⁹⁰ BFS (2005), Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000.

stehend aus den Gemeindepräsidien vorgesehen.⁹¹ Daneben existiert die ZARD (zone d'activité régionale de Delémont), in welcher die Agglomerationsgemeinden gemeinsam einen Industriepark lancieren.

- Entscheidungsprozesse: In einer künftigen Agglomeration würden alle Gemeinden mit dem gleichen Stimmengewicht ausgestattet. Die ZARD funktioniert im Prinzip wie eine Aktiengesellschaft: die Stimmkraft richtet sich nach dem beigesteuerten Kapital.

b) Aufgaben (Aufgabenteilung)

In der Agglomeration Delémont arbeiten unter einer gemeinsamen Charta insgesamt zehn Gemeinden zusammen. Die Charta bezeichnet jeweils (in deklaratorischem Sinn), welche Ebene – Gemeinden, Agglomeration oder Kanton – für eine Aufgabe zuständig ist (die Zuständigkeitsordnung ergibt sich aus den Rechtsgrundlagen des Kantons/der Gemeinden). Auch ob diese Aufgabe alleine oder im Verbund zu bewältigen ist. Gemäss Charta werden unter anderem die Themengebiete Raumplanung, Mobilität und öffentlicher Verkehr, Heimat- und Landschaftsschutz, Energie, Kommunikation, Wirtschaftsförderung und öffentliche Verwaltung in der Agglomeration behandelt.

Besonders interessant im Zusammenhang mit der Entwicklung von innovativen Formen der Zusammenarbeit in Agglomeration und deren Finanzierung dürfte die ZARD (zone d'activité régionale de Delémont) sein. Dieses Projekt hat zum Ziel, den Ausbau des Nationalstrassennetzes in den Kanton Jura mit der Entwicklung eines Industrieparks zu nutzen. Die Verwaltung dieses Entwicklungsgebiets mit Schwerpunkt Medizinaltechnik obliegt der Innodel SA, einer Aktiengesellschaft, an welcher sich verschiedene Gemeinden der Agglomeration beteiligt haben. Die technische Leitung, d.h. das Werben um neue Firmen, erfolgt zum Grossteil durch die kantonale Wirtschaftsförderung.⁹²

Alle beteiligten Gemeinden entsenden einen Vertreter in den Verwaltungsrat. Die Stimmkraft entspricht dem Aktienanteil. Insgesamt gibt es 1'000 Aktien mit einem Nennwert von 100 CHF.

c) Finanzierung (Einnahmen, Steuern und Abgaben)

Zur Erschliessung des Gebiets 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. Wenn sich weitere Gemeinden an der AG beteiligen wollen, müssen sie als Ausgleich für die Erschliessungskosten pro Kopf 150 CHF nachzahlen. Die Beiträge und Aktienanteile der an ZARD beteiligten Gemeinden sind in Tabelle 4-2 aufgeführt.

⁹¹ Agglomération de Delémont (2010), Communiqué de presse. Agglomération de Delémont : lancement du processus de création d'un syndicat.

⁹² Vgl. www.agglod.ch, www.innodel.ch (Stand: 16.6.2010).

Tabelle 4-2: Finanzielle Beteiligung des Kantons Jura und der Gemeinden der Agglomeration Delémont an der ZARD in CHF⁹³

	Gesamtbeitrag	Bevölkerung	Pro-Kopf-Beitrag	Aktien
Kanton	1'000'000			
an Innodel beteiligte Gemeinden*				
Courrendlin	412'911	2'487	166	87
Courroux	1'041'789	3'060	340	216
Delémont	1'970'186	11'454	172	423
Vicques	305'114	1'750	174	62
weitere Agglomerationsgemeinden**				
Châtillon	64'650	431	150	
Courtételle	341'550	2'277	150	81
Develier	195'450	1'303	150	
Rebeuvelier	57'900	386	150	14
Rossemaison	85'800	572	150	
Soyhières	71'100	474	150	17
Elisabeth Haug Hartmann				50
AISG Association Institut St-Germain				50

* Bevölkerungszahl gemäss BFS ESPOP Bevölkerungsstatistik 2008

** Bevölkerungszahl abgeleitet aus Gesamt- und Pro-Kopf-Beitrag der Gemeinden

Quelle: <http://www.agglod.ch/default.asp?MenuID=8421&PageID=5824> (13.01.2010); für Aktienanteile telefonische Nachfrage Sekretär Innodel SA, Luc Fleury.

Die seither anfallenden Kosten werden unter den Besitzern nach Aktienanteil verteilt. Kosten fallen bei Detailerschliessungen und (in geringem) Umfang bei der Promotion an.

d) Ausgleichsinstrumente

Ausgleichsinstrumente im eigentlichen Sinn gibt es in der ZARD nicht. Die Kosten sowie - dies als Besonderheit - allfällige Steuererträge⁹⁴ werden unter den Aktieninhabern gemäss dem Aktienanteil aufgeteilt.

4.3 Folgerungen aus den Beispielen

Es finden sich heute in den Agglomerationen eine Vielzahl von Zusammenarbeitsformen, welche von projektspezifischer ad-hoc Zusammenarbeit über institutionalisierte Formen der interkommunalen Zusammenarbeit bis hin zu Fusionen von Agglomerationsgemeinden reichen. Im vorliegenden Bericht wird auf institutionalisierte Zusammenarbeitsformen und auf

⁹³ Elisabeth Haug Hartmann und die AISG halten als Landbesitzer Aktien an der ZARD.

⁹⁴ Im Moment sind noch keine Firmen auf dem Gebiet angesiedelt und fallen entsprechend keine Steuererträge zur Verteilung an.

die (langfristige) Finanzierung der diesen Zusammenarbeitsstrukturen übertragenen Aufgaben fokussiert. Insbesondere interessieren Strukturen, welche nicht nur multifunktional ausgerichtet sind, sondern bei der Ausübung ihrer Aufgaben selbst entscheidbefugt sind. Zusammenfassend lassen sich folgende Punkte feststellen:

- Es gibt noch relativ wenige institutionalisierte multifunktionale Zusammenarbeitsstrukturen an welche Entscheidzuständigkeiten übertragen wurden
- Die meisten multifunktionalen Zusammenarbeitsstrukturen haben koordinierenden Charakter und deren relativ kleines Budget (v.a. Verwaltung und Studien) wird überwiegend über pro-Kopf-Beiträge der Mitgliedgemeinden bestritten. Dies gilt gerade für interkantonale und internationale Zusammenarbeitsstrukturen.
- Um einen Anreiz für interkommunale Zusammenarbeit zu setzen, beteiligen sich oft die Kantone oder gar der Bund (Modellvorhaben) finanziell an den Kosten der gemeindeübergreifenden Kooperation.
- Während bei der sektoralen Zusammenarbeit andere Finanzierungssysteme als pro-Kopf-Beiträge vorkommen (z.B. verursacherorientierte Abgaben bei der Abwasserreinigung), kommen komplexere Beitragssysteme nur bei der entscheidbefugten multifunktionalen Zusammenarbeit vor.
- Sobald eine Übertragung von Entscheidbefugnissen erfolgt, sind andere Finanzierungsvarianten und gar ein Lastenausgleich möglich. Ausgefeilte Verteilschlüssel werden aber erst bei grossen Ausgaben nötig.

Als die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Finanzierung der institutionalisierten Zusammenarbeit stellen sich somit die folgenden Elemente heraus:

- Der Grad der **Institutionalisierung resp. Verbindlichkeit** der Entscheidungen: in wenig institutionalisierten und wenig legitimierten Strukturen lassen sich kaum Aufgaben mit entsprechenden Kostenfolgen verbindlich angehen. Dies ändert erst mit einer stärkeren Institutionalisierung; entsprechend werden erst dann ausgefeiltere Kosten- (und Nutzen) Verteilschlüssel notwendig.
- Die Art der zu **übertragenden Aufgaben**: Umfasst die institutionalisierte Zusammenarbeit lediglich die Bereitstellung eines Forums, die Erstellung von gemeinsamen Strategien oder Abklärung von möglichen Zusammenarbeitsgebieten, sind einerseits nur relativ geringe finanzielle Mittel nötig und andererseits Kostenverursacher und Nutzniesser nicht genau zuweisbar und gleiche pro-Kopf-Beiträge der Gemeinden sinnvoll. Erst wenn kostenintensivere Aufgaben mit klareren Kostenverursachern und Nutzen von der Zusammenarbeitsstruktur übernommen werden, machen andere Verteilschlüssel Sinn.
- Umfang des **Perimeters**: in kleineren homogenen Gruppen lassen sich ebenfalls Nutzen und Kosten klarer verteilen und die Interessengegensätze sind kleiner. Innerkantonale kann auch der Kanton Druck für eine Zusammenarbeit resp. eine veränderte Aufteilung der Kosten für agglomerationsspezifische Kosten aufsetzen. In grösseren Perimetern mit heterogenen Gemeinden und entsprechend grösseren Interessensgegensätzen (auch in der Bevölkerung) werden einvernehmliche Lösungen schwieriger. Interkantonalität der Agglomeration vergrössert die Probleme einer gemeinsamen Finanzierung von umfassenden Aufgaben noch weiter.

4.4 Modelle für die Finanzierung der institutionalisierten Zusammenarbeit

4.4.1 Modellcharakterisierung

Folgende Modelle zur Finanzierung der institutionalisierten Zusammenarbeit lassen sich finden:

- Einwohnerzahlabhängige Beiträge (allenfalls mit fixem Grundbetrag pro Mitglied)
- Finanzkraftabhängige Beiträge
- Nutzen(-ung)abhängige Beiträge
 - Verursacherorientierte Messung
 - Nach Indikatoren (z.B. Erreichbarkeit / Distanz)
- nach Stimmkraft oder Engagement
- Beiträge durch den Kanton (auch durch den Bund denkbar)

Tabelle 4-3: Modelle zur Finanzierung der institutionalisierten Zusammenarbeit in Agglomerationen

Modell	„Agglomération Fribourg“	Regionalkonferenz Bern	Agglomération / ZAR Delémont
Einwohnerzahlabhängige Beiträge (+ evtl. Grundbetrag)	x	x	x
Finanzkraftabhängige Beiträge	x		
Vom Nutzen / der Nutzung abhängige Beiträge	x	x	
Nach Stimmkraft / Engagement			x
Beiträge durch den Kanton		x	

4.4.2 Beurteilung der Modelle

- **Subsidiarität:** Dieses Kriterium muss für jede (von der institutionalisierten Zusammenarbeit übernommene) Aufgabe und jede Agglomeration beurteilt werden. Man kann davon ausgehen, dass vor der Übertragung solcher Aufgaben auf die institutionalisierte Zusammenarbeitsstruktur Überlegungen zur Subsidiarität resp. zur Frage der "richtigen Ebene" vorgenommen wurden, auch wenn diese Zuordnung naturgemäss immer auch anders beurteilt werden kann. Dementsprechend ist davon auszugehen, dass in Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit die Subsidiarität beurteilt und gewahrt wurde.
- **Fiskalische Äquivalenz:** Dieses Kriterium ist für die Beurteilung der Finanzierungsmodelle zentral, kann aber wiederum nur im Einzelfall, d.h. pro Aufgabe und pro Agglomeration beurteilt werden: Die Finanzierung sollte sich bestmöglich an der Nutzenverteilung orientieren, das heisst: Ist der Nutzen bei allen beteiligten pro Kopf gleich gross, sind pro-Kopf-

Beiträge aus dieser Optik optimal, sonst müssen differenziertere Lösungen gefunden werden. Je stärker der Nutzen pro Gemeinde differiert, desto eher muss auf ein nutzenorientiertes Kriterium abgestützt werden; sofern der Nutzen überhaupt messbar ist. Dabei ist allerdings auch auf die Vollzugskosten, d.h. die Einfachheit des Systems zu achten.

In allen drei untersuchten Zusammenarbeitsstrukturen finden sich einwohnerzahlabhängige Beiträge, welche sich zumindest in der „Agglomération Fribourg“ und der Regionalkonferenz vor allem auf jene Bereiche mit Verwaltungscharakter oder unklarer Nutzenverteilung beschränken. Die finanzkraftabhängigen Beiträge in der Agglomération Fribourg sind jedenfalls kritisch zu beurteilen, da hier Beiträge nicht auf einem entsprechenden Nutzen basieren. Aus dieser Sicht sind auch die Kantonsbeiträge an die Regionalkonferenz Bern zu hinterfragen, von welchen die Gemeinden der Konferenz profitieren, die aber auch der Rest des Kantons mitträgt (dieses Argument wird allerdings geschwächt, sobald im ganzen Kanton Regionalkonferenzen bestehen und diese mit dem gleichen Pro-Kopf-Betrag unterstützt werden). Die nutzenabhängigen Beiträge sind positiv zu beurteilen, wobei in beiden Fällen bemängelt werden kann, dass Entscheidungsträger und Finanzierer nicht übereinstimmen, da letztlich die Gemeinden die beschlossenen Ausgaben tragen müssen. Die Beiträge in der ZARD entsprechen der Idee der fiskalischen Äquivalenz, da Kosten aber auch der (finanzielle) Nutzen nach dem effektiven Engagement verteilt werden.

- **Accountability:** Dieses Kriterium kann grundsätzlich in allen Modellen erfüllt werden, denn die Art der Aufgabenerfüllung und auch deren Budgets werden (per Definition) in der Zusammenarbeitsstruktur bestimmt, und diese ist auch rechenschaftspflichtig. Im Detail hängt es aber davon ab, wie gut die demokratischen Strukturen ausgebildet sind und ob die Stimmkraft auch dem Kosten- und dem Nutzen-Anteil entspricht. Dies muss wiederum für jede Institution und zudem aufgabenspezifisch geprüft werden. Generell stellt sich bei institutionalisierten Zusammenarbeitsstrukturen die Frage nach klarer Zuweisung der Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung und ausgebildeten Informationsmechanismen. Ausserdem sind die Sanktionsmöglichkeiten eher indirekter Natur. Kritisch zu beurteilen sind Zusammenarbeitsformen, bei denen die regionalen Institutionen über Ausgaben entscheiden, welche anschliessend die Gemeinden zu finanzieren haben: In diesem Fall kann nicht mehr von einer klaren und kongruenten Zuordnung der Verantwortlichkeiten gesprochen werden.

4.5 Zusammenfassende Kernaussagen

1. Für institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit in Agglomerationen (wie z.B. "Regionalkonferenzen") stehen verschiedene Finanzierungsmodelle zur Verfügung. Diese sind für jede Teilaufgabe der institutionalisierten Zusammenarbeit so auszuwählen, dass die **Verteilung der Kosten bestmöglich nach der Verteilung der Nutzen** erfolgt (fiskalische Äquivalenz), soweit dies vom administrativen Aufwand her machbar ist.
2. Ob der fiskalischen Äquivalenz entsprechende, oft eher **komplexe Kostenverteilungsverfahren** anstelle einer Pro-Kopf-Kostenverteilung angewendet werden können, hängt von verschiedenen Faktoren ab:
 - Je umfangreicher die zu erfüllenden Aufgaben sind, desto eher drängt sich eine komplexere Kostenverteilung auf.
 - Je stärker die Institutionalisierung der Zusammenarbeitsstruktur, desto eher kann eine komplexere Kostenzuteilung erreicht werden.
 - Umgekehrt wird bei einem grösseren Perimeter die Anwendung komplexer Kostenschlüssel erschwert.
3. Bei jeder institutionalisierten Zusammenarbeitsstruktur stellen sich Fragen der **Accountability** in erhöhtem Masse. Da die Zusammenarbeitsstrukturen generell ausserhalb der herkömmlichen Entscheidungsstrukturen stehen, ist besonders darauf zu achten:
 - die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung klar zuzuweisen
 - gut ausgebaute Informationsmechanismen zu etablieren, welche der Rechenschafts-ablage und der Transparenz dienen
 - möglichst direkte Sanktionsmechanismen zu schaffen.

5 Finanzierungssysteme zur Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten

5.1 Bestimmung von Zentrums- und Sonderlasten

Die folgenden Abschnitte drehen sich um die Frage, welche Finanzierungssysteme zur Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten in der Schweiz existieren. Um Finanzierungssysteme zur Abgeltung von Lasten der Agglomerationen zu analysieren, ist zunächst eine klare Bestimmung verschiedener Lasten vorzunehmen. Seit den ersten umfassenden Erhebungen zu Zentrumslasten in der Schweiz⁹⁵ hat sich eine Terminologie etabliert, welche mindestens zwischen Zentrumslasten und Sonderlasten unterscheidet. Dabei besteht zwischen den beiden Lasten der folgende grundsätzliche Unterschied:

- **Sonderlasten** der Zentren sind überdurchschnittlich hohe Lasten resp. Ausgaben **zu Gunsten der eigenen Bevölkerung**, welche ihnen in Folge von strukturellen Merkmalen entstehen, insbesondere der Zentrumsfunktion und der Bevölkerungsstruktur.
- **Zentrumslasten** hingegen sind Leistungen des Zentrums, von denen ausserkommunale Nutzer profitieren, also Leistungen des Zentrums **zu Gunsten Auswärtiger (Spillovers)**.⁹⁶

Grafik 5-1 zeigt auf, dass Sonderlasten und Zentrumslasten durch unterschiedliche Problematiken verursacht werden und welche Ausgabenkategorien davon betroffen sind:

- **Sonderlasten** entstehen demnach einerseits aus der **A-Stadt-Problematik**, also dem Umstand, dass die Kernstädte die finanziellen Folgen von einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Arbeitslosen, Armen, Alten und ausländischer Wohnbevölkerung zu tragen haben (je nach kantonaler Aufgabenteilung in unterschiedlichem Ausmass, vgl. Kapitel 3). Andererseits entstehen aus der **Kernstadtproblematik** Lasten, welche mit der Zentrumsfunktion an sich zusammenhängen. Es sind dies bspw. höhere Ausgaben im Bereich des privaten und öffentlichen Verkehrs sowie der Sicherheit. Kernstadt- und A-Stadt-Problematik lassen sich oft nicht trennen (z.B. im Bereich der Sicherheit, und weil gerade die Kernstadtfunktion die A-Stadt-Problematik fördert). Sonderlasten zeichnen sich insbesondere dadurch aus, dass sie durch nicht-beeinflussbare strukturelle Faktoren entstehen und die Ausgaben grösstenteils der eigenen Bevölkerung zu Gute kommen.
- Jener Teil der höheren Ausgaben von Zentren, der anderen Gebietskörperschaften Nutzen stiftet, wird als **Zentrumslasten** (resp. Spillovers) bezeichnet. Die **Spillover-Problematik** tritt insbesondere zwischen verschiedenen Gemeinden einer Agglomeration (inner- und interkantonal) aber auch zwischen Kantonen auf. Häufiges Beispiel für das Auftreten von Zentrumslasten ist die Finanzierung von bedeutenden Kulturinstitutionen, welche in hohem Masse auch von Bewohnern der Umlandgemeinden genutzt werden.

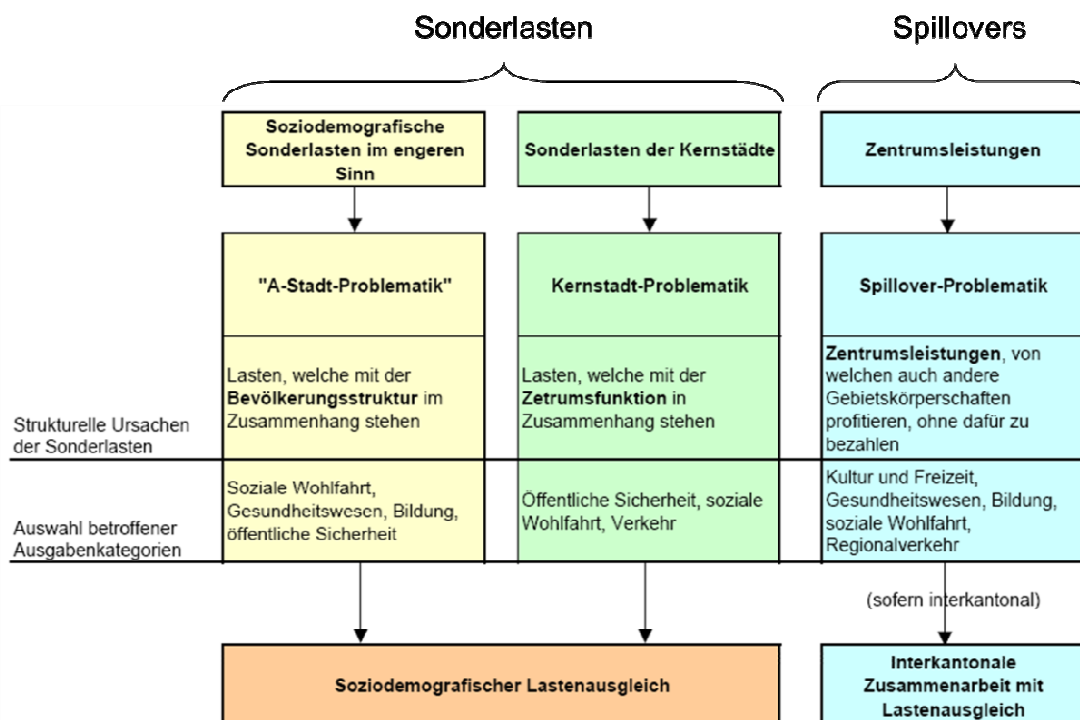
Zu beachten ist, dass das **Ausmass** der Sonderlasten und Zentrumslasten einer Agglomeration stark von der Aufgabenteilung sowie vom Finanz- und Lastenausgleichssystem zwischen

⁹⁵ Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen (Kanton Bern), später analog für St. Gallen.

⁹⁶ Vgl. Ecoplan (1997), Zentrumslasten und –nutzen, S. 7-14.

Bund, Kanton und Gemeinden abhängt, zudem von der territorialen Situation (Grösse der Zentrumsgemeinde, Verhältnis Einwohner/Arbeitsplätze).

Grafik 5-1: Abgrenzung zwischen Sonderlasten und Zentrumslasten



Quelle: NFA Faktenblatt 7: Lastenausgleich des Bundes, S. 8. Begriffe Sonderlasten/Spillovers durch EcoPLAN/afs eingefügt.

Den Zentren entstehen aber nicht nur Sonder- und Zentrumslasten, sie können auch von verschiedenen Formen der **Zentrumsnutzen** profitieren. So verfügen die Zentren mit ihrem grossen Angebot an Infrastrukturen (ÖV, Kultur, etc.) z.T. über **Standortvorteile** im Wettbewerb um steuerkräftige natürliche und juristische Personen (wobei für natürliche Personen oft nicht-städtische Gemeinden steuerlich attraktiver sind). Ausserdem werden auch **Leistungen der Umlandgemeinden**, wie die Bereitstellung von Erholungsgebieten nicht oder nicht vollständig von den Zentren abgegolten. Diese Leistungen sind aber im Sinne einer Gegenrechnung ebenfalls zu berücksichtigen. Ausserdem tragen die Bewohner der Umlandgemeinden in Form von **Eintrittsgebühren und Abgaben** (z.B. Billettsteuern in einzelnen Kantonen) einen Teil der Zentrumslasten. All diese Elemente müssen bei einer Betrachtung der **effektiven Zentrumslasten** in Abzug gebracht werden.⁹⁷

⁹⁷ Für eine ausführliche Diskussion siehe EcoPLAN (1997), Zentrumslasten und -nutzen.

Eine weitere Zentrumslast, auf die im vorliegenden Bericht aber nicht weiter eingegangen werden soll, ist die **Umweltbelastung** in den Zentren, welche von ausserkommunalen Verursachern stammt (z.B. durch verkehrsbedingte Luftverschmutzung und Lärmbelastung).

Für eine Gesamtbeurteilung von Aufgabenteilung, Finanzierung und Ausgleichssystem spielen auch die „**Handelseffekte**“ zwischen Zentren und den Umlandgemeinden sowie die Regelungen im Steuersystem (Einnahmen durch juristische Personen, Steuerteilungen bei Selbstständigen etc.) eine wichtige Rolle. Diese Aspekte werden aber nicht als Zentrumslasten und –Nutzen betrachtet und bilden entsprechend nicht Teil dieser Studie.

5.2 Regionale Zentrumslastenstudien

Im Umfeld der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) haben auch viele Kantone die bestehende Aufgabenteilung und den Finanzausgleich innerhalb des Kantons überprüft und haben bzw. nehmen Anpassungen vor.⁹⁸ In diesem Zusammenhang aber auch infolge des steigenden Drucks auf die öffentlichen Haushalte hat sich die Diskussion um die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten intensiviert. Dementsprechend sind auch eine Reihe von Studien erstellt worden, welche die Bezifferung der Zentrumslasten bezwecken.

Im Folgenden wird eine Vielzahl dieser Studien ausgewertet. Die der Untersuchung zugrunde liegenden Zentrumslastenstudien sind in Tabelle 5-1 aufgeführt.

⁹⁸ Gemäss Rey (2010), Impuls für Reformen in den Kantonen, haben 17 Kantone im Umfeld der NFA innerkantonale Reformen durchgeführt. Es sind dies die Kantone: BE, LU, SZ, NW, ZG, FR, SO, BL, SH, SG, AG, TG, JU, UR, OW und GL. In Graubünden ist die Bündner NFA an der Volksabstimmung gescheitert. In Tessin und Wallis sind Reformen im Gange.

Tabelle 5-1: Übersichtstabelle Zentrumslastenstudien in der Schweiz

Berücksichtigte Städte	Titel der Studie	Jahr	Methode
4 Grossagglomerationen und 18 Mittelagglomerationen	Monitoring Urbaner Raum, Themenkreis 9: Zentrums-lasten	2005	AKV
Altdorf	Zentrumslasten Altdorf	2001	KNP
Baden, Brugg, Aarau, Zofingen, Lenzburg, Wohlen (AG)	GeRAG-Massnahmen (3. Paket): Lastenausgleich innerhalb von Agglomerationen	2009	(AKV)*
Bern, Biel, Thun, Burgdorf und Langenthal	NeZe Gesamtbericht	2005	KNP
	Zentrumslasten und -nutzen	1997	KNP
Fribourg	Ville de Fribourg. Etude des charges de ville-centre. Rapport final.	2005	(AKV)*
Lausanne	Mise en place d'une politique de développement durable en ville de Lausanne (Agenda 21). 3e partie: finances.	2003	KNP
Luzern	Stadt Luzern: Finanzielle Lasten im Vergleich zu den Umlandgemeinden	2006	AKV
Luzern	Zentralörtliche Leistungen	2000	KNP
Olten, Grenchen, Solothurn, Balsthal, Oensingen und Breitenbach	Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn	2006	KNP
Schaffhausen	Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen	2004	KNP
Solothurn (Grenchen und Olten)	Stadt Solothurn: Finanzielle Lasten im Vergleich zu Umlandgemeinden und Nachbarstädten	2005	AKV
St. Gallen	Zentrumslasten St. Gallen. Schlussbericht und Anhang mit Berechnungsgrundlagen	2000	KNP
Winterthur	Zusammenzug Zentrumslasten Winterthur	2007	AKV
Zug	Stadt Zug: Grobanalyse Kostenvergleich mit Zuger Gemeinden und ausgewählten Städten sowie der Zentrumslasten der Stadt Zug	2009	AKV*
Zug (Vergleich mit 5 weiteren Städten)	Zentrumslasten der Stadt Zug. Zentrumslasten von Schweizer Städten und Ihre Abgeltung in Lastenausgleichssystemen	2005	AKV
Zürich	Lastenabgeltung für die Stadt Zürich	1997	AKV

Anmerkung: In der Tabelle sind alle Studien aufgeführt, auf welche EcoPlan im Zusammenhang mit einer Umfrage des Städteverbands hingewiesen wurde oder über welche EcoPlan bereits verfügte.

Legende: AKV = Aggregierter Kostenvergleich; KNP = Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutzniesser-Prinzip (vgl. unterer Abschnitt).

* Diese Studien verwenden ergänzend spezielle Methoden zur Darstellung der Sonder- und Zentrumslasten (vgl. Abschnitt 5.2.2c).

5.2.1 Methodik regionaler Zentrumslastenstudien

Zur Berechnung der Zentrumslasten werden in den Studien unterschiedliche Vorgehensweisen gewählt, welche sich jedoch auf einige wenige Berechnungsmethoden reduzieren lassen (mit Abweichungen und Ergänzungen in den spezifischen Studien). Grundsätzlich lassen sich die Berechnungen in Abhängigkeit der zur Verfügung stehenden bzw. verwendeten Daten-

grundlagen klassieren. In Tabelle 5-2 sind die vorgefundenen Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Zentrumslasten aufgeführt und nach Komplexität der Methode sortiert. Es sind dies:

- **Aggregierter Kostenvergleich:** Bei dieser Methode werden die Nettoaufwendungen pro Kopf gemäss der Gemeinderechnungen oder der Daten der Statistik der öffentlichen Finanzen für Zentrums- und Umlandgemeinden berechnet. In der Basisvariante besteht die Zentrumslast aus dem Unterschied der Nettoaufwendungen der Zentrumsgemeinde und jener der Umlandgemeinden. Es kann in verschiedener Hinsicht von dieser Basisvariante abgewichen werden, was auch das Ausmass der Zentrumslasten beeinflusst. So unterscheiden sich die Studien in
 - der **Auswahl der berücksichtigten Bereiche** (z.B. Verkehr, Kultur und Soziale Wohlfahrt, aber nicht öffentliche Sicherheit)
 - der **Auswahl der Vergleichsgrössen** (z.B. Zentrum vs. übriger Kanton oder Zentrum vs. Agglomerationsumland vs. ländliche Gemeinden)
 - der Bestimmung der **effektiven Zentrumslasten** (alle überdurchschnittlich hohe Kosten oder nur ein Teil davon; oder ein Abzug für Standortvorteile).

Diese Methode erfasst die Spillovers nicht, da sie nicht untersucht, ob die Zentrums- oder Umlandbevölkerung von den Leistungen profitiert. Die Methode vermag auch nicht zu zeigen, aus welchen (strukturellen oder anderen) Gründen in den Zentren Mehrkosten entstehen.

- **Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutzniesser-Prinzip:** Gemäss dieser Methode werden anhand verschiedener Indikatoren (z.B. Pendleranteil, Abonnemente, etc.) die Kosten verschiedener Ausgabenposten der Zentrumsgemeinde auf die verursachenden Gemeinwesen aufgeschlüsselt. Für alle (berücksichtigten) Aufwandsposten der Zentrumsgemeinde (oder auch in der Agglomeration) wird ermittelt, welche Kosten von welcher Gebietskörperschaft getragen werden und welche Nutzenanteile welcher Gebietskörperschaft zufallen. Wenn eine Gemeinde mehr zur Finanzierung beiträgt als sie gemäss Nutzen(r)anteil müsste, trägt sie (Zentrums-)Lasten. Aus dieser Optik ist es möglich, dass die Umlandgemeinde(n) (zumindest in Teilbereichen) Zentrumslasten überkompensieren. Z.B. würden nach dieser Betrachtung die (überdurchschnittlichen) Kosten einer Kernstadt pro Ausgabenposten im Bereich ‚Kultur‘ anhand der Abonnementbesitzer für das städtische Theater verteilt. Stammen 30% der Abonnementsbesitzer des städtischen Theaters aus umliegenden Gemeinden, müssten diese auch 30% der gesamten Kultur Ausgaben der Zentrumsgemeinde tragen. Tragen die umliegenden Gemeinden weniger als 30% an die Kosten bei, resultiert eine Zentrumslast.

Diese Methode ist auf die Erfassung der Spillovers fokussiert und erfasst diese möglichst präzise. Sonderlasten werden bewusst nicht erfasst.

- **Regressionsanalyse:** Zur Bestimmung der effektiven Sonderlasten kann auch auf eine Regressionsanalyse zurückgegriffen werden. Dies wurde zwar vereinzelt gemacht,⁹⁹ aber unseres Wissens noch nie zur Bestimmung der Zentrumslasten ausgewertet. Dabei wird

⁹⁹ Vgl. Ecoplan (2004), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich, Ecoplan (2007), Kostentreibende Faktoren und neue Lastenausgleichsmodelle sowie Ecoplan (2010), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich.

versucht, anhand von verschiedenen (strukturellen) Faktoren die Sonder- und Zentrumslasten zu bestimmen und die Effekte anderer Faktoren (z.B. Steuerkraft, politische Präferenzen) herauszufiltern (sog. Kontrollvariablen). Dieses Verfahren wurde insbesondere auch für die Bestimmung der Indikatoren und als Grundlage für die Diskussion über die "Topfgrössen" im soziodemografischen und geografischen Lastenausgleich der NFA verwendet.¹⁰⁰

Tabelle 5-2: Übersicht über häufig verwendete Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Zentrumslasten

Methode	Berechnung	Varianten	Datenquelle(n)
Aggregierter Kostenvergleich	Vergleich der Nettoaufwendungen pro Kopf von Zentrums- und Umlandgemeinden	<ul style="list-style-type: none"> – Beschränkung auf ausgewählte Konten – Berücksichtigung Einnahmen – Schwellenwert Sonderlasten 	<ul style="list-style-type: none"> – Statistik der öffentlichen Finanzen – Gemeinderechnungen
Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutznießer-Prinzip	<ul style="list-style-type: none"> – Zuweisung der Nutzen (und im gleichen Umfang der Kosten, abzüglich Einnahmen) an Zentrums- versus Umland-Gemeinden anhand von Indikatoren – Vergleich von Finanzierungs- und Nutzenströmen 	<ul style="list-style-type: none"> – Auswahl der berücksichtigten Sachbereiche resp. Budgetposten – Auswahl der Indikatoren (z.B. Pendleranteil, Abonnemente) – Abzug der geleisteten Ausgleichszahlungen – Berücksichtigung von Overhead- und Querschnittskosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Gemeinderechnungen – Nutzerstatistiken – Detaillierte Rechnungen pro Aufwandposten

5.2.2 Ergebnisse der Zentrumslastenstudien

a) Vorbemerkungen zur Vergleichbarkeit

Bereits oben wurde angemerkt, dass die verschiedenen Zentrumslastenstudien mit unterschiedlicher Methodik den Umfang der Sonder- und Zentrumslasten zu berechnen versuchen. Wenn in den folgenden Abschnitten das Ausmass an Sonder- und Zentrumslasten in unterschiedlichen Zentren und Agglomerationen dargestellt wird, sollte generell davon abgesehen werden, die Zahlen direkt zu vergleichen. Die **Ergebnisse** der verschiedenen Studien sind aus verschiedenen Gründen **nicht direkt miteinander vergleichbar** und können nicht auf andere Zentren übertragen werden:

- Es werden Städte und Agglomeration von **unterschiedlicher Grösse, Bevölkerungsstruktur und unterschiedlichem Infrastrukturangebot** untersucht. All diese Faktoren

¹⁰⁰ Vgl. Ecoplan (2004), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich sowie Ecoplan (2010), Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich.

haben einen wesentlichen Einfluss darauf, in welchem Umfang Sonderlasten aber auch Zentrumslasten auftreten (vgl. auch Abschnitte 3.1 und 5.1).

- Die effektiven Sonder- und Zentrumslasten hängen stark von der **Ausgestaltung der Regelungen** hinsichtlich der Aufgabenteilung, Finanzierung und dem Ausgleich (Finanzierungsdreieck) und ausserdem von der strukturellen Situation (Strukturdreieck) in der spezifischen Agglomeration ab: Beispielsweise kann die Kantonalisierung einer Aufgabe Zentrumslasten beseitigen.
- Die Studien verwenden **unterschiedliche Methoden, Datengrundlagen** und Daten aus unterschiedlichen Jahren (vgl. oben).
- Ausserdem wird nicht über alle Studien hinweg die gleiche **Begrifflichkeit** von Zentrumslasten verwendet. Dies hat zur Folge, dass teilweise unterschiedliche Konten verwendet werden, die Auswahl der relevanten Ausgabenposten anders gehandhabt, sowie Abgrenzungen zwischen hohen Kosten und effektiven Sonder- und Zentrumslasten unterschiedlich vorgenommen werden.

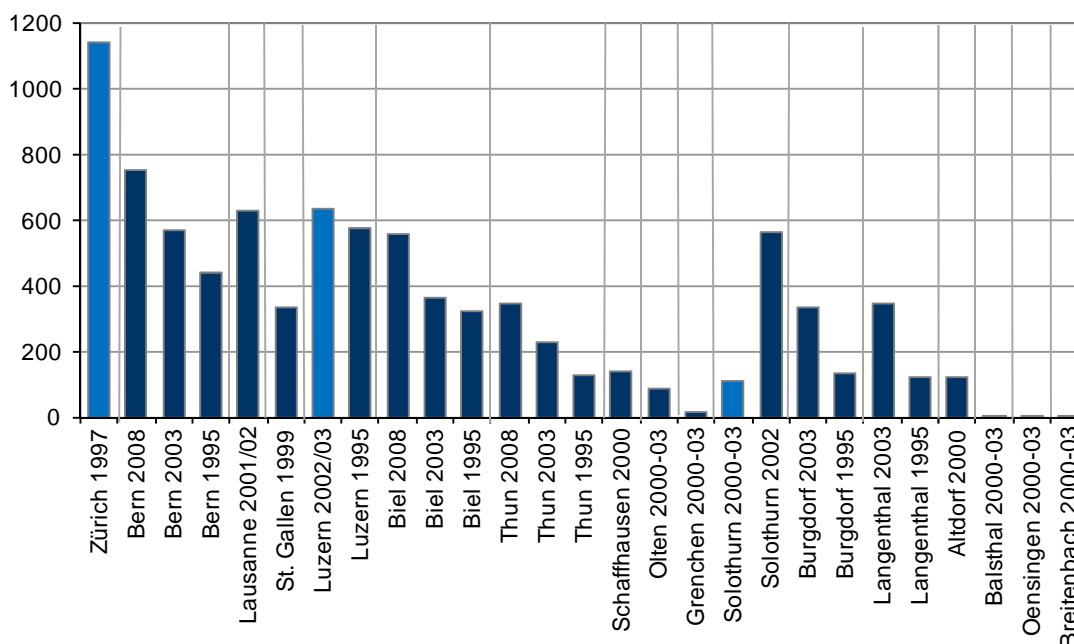
b) Umfang der Sonder- und Zentrumslasten

Grafik 5-2 stellt illustrativ die Ergebnisse der untersuchten Sonder- und Zentrumslastenstudien dar. Erwartungsgemäss unterscheidet sich die Höhe der Sonder- und Zentrumslasten erheblich zwischen den verschiedenen Städten, bei verschiedenen angewendeten Methoden für dieselbe Stadt (vgl. z.B. die beiden Solothurner Werte), aber auch mit derselben Methode über die Zeit (z.B. Burgdorf 1995 und 2003). Die besonders tiefen Werte der verschiedenen Solothurner Gemeinden (Olten, Grenchen, Solothurn, Balsthal, Oensingen und Breitenbach) resultieren aus einer besonders restriktiven Bewertung von Zentrumslasten.¹⁰¹

Trotz der fehlenden Vergleichbarkeit der Daten (insbesondere über verschiedene Studien hinweg) lassen sich folgende Aussagen bzgl. der Sonder- und Zentrumslasten treffen:

- Sonder- und Zentrumslasten können **beträchtliche Ausmasse** annehmen. So betragen in Städten mit ausgeprägter Zentrumsfunktion die Sonder- und Zentrumslasten häufig mehrere hundert CHF pro Einwohner und Jahr.
- Mit **steigender Einwohnerzahl** der Zentren nehmen deren Sonder- und Zentrumslasten tendenziell zu.

¹⁰¹ Für diese Gemeinden wurden de facto nur die Ausgaben im Bereich Kultur und Freizeit (inkl. Sport) in die Untersuchung miteinbezogen.

Grafik 5-2: Sonder- und Zentrumslasten ausgewählter Städte, in CHF pro Kopf

Quellen: Ecoplan (1997, 2000); FHNW (2006); Finanzverwaltung Luzern (1998); Gemeinde Altdorf (2001); Uni Zürich/Infras (2004); Kantonale Planungsgruppe (2005); Municipalité de Lausanne (2003), BHP (2005a, 2006).

Legende: In Luzern 2002/03 und Solothurn 2002 und Zürich 1997 wurden die Zentrumslasten mittels der Methode des aggregierten Kostenvergleichs ermittelt.¹⁰² In allen übrigen dargestellten Fällen wurden die Kostenverteilung gemäss Verursacher- resp. Nutzniesser-Prinzip verwendet.

Im Rahmen des Monitorings urbaner Raum des Bundesamts für Raumentwicklung¹⁰³ wurde mittels eines aggregierten Kostenvergleichs die Nettobelastung der Kernstädte in den Gross- und Mittelagglomerationen im Vergleich zu ihrem jeweiligen Umland berechnet. Die Ergebnisse dieses Vergleichs sind in Tabelle 5-3 aufgeführt. Die folgenden Aspekte fallen auf:

- Die Mehrbelastung der Zentren gegenüber dem Agglomerationsumland variiert sehr stark und zwar zwischen den Zentren in unterschiedlichen Kantonen aber auch zwischen Zentren innerhalb des gleichen Kantons.
- In den meisten Fällen ist die Nettobelastung um ca. 20-60% höher als im Agglomerationsumland. In seltenen Ausnahmefällen beträgt die Mehrbelastung der Zentren bis 100% und mehr (siehe Lugano).
- Es gibt auch Zentren mit einer geringeren Nettobelastung als ihr Agglomerationsumland.

¹⁰² In Tabelle 5-1 sind noch weitere Studien aufgeführt, welche den aggregierten Kostenvergleich als Methode verwenden. Die in der Grafik nicht aufgeführten Städte weisen ihre Resultate nicht explizit als Zentrumslasten aus, weshalb sie für die Darstellung nicht berücksichtigt wurden.

¹⁰³ ARE (2005), Monitoring urbaner Raum.

Tabelle 5-3: Unterschiede der Nettobelastung nach Kern- und Umlandgemeinde in den einzelnen Gross- und Mittelagglomerationen 2002

Agglomerations- abgrenzung 2000	Ständige Wohn- bevölkerung 31.12.2002	Anteil des Gemeinde- aufwandes am Gesamtaufwand von Gemeinden und Kanton	Nettobelastung (Aufwand minus Ertrag) pro Einwohner a)		
			Umlandge- meinden	Kernstädte	
				Fr. b)	Fr. b)
Agglomeration					
Lugano	122'835	45%	1'983	4'441	224
Genève	478'474	17%	1'613	2'967	184
Winterthur	124'498	57%	2'087	3'528	169
Zug	97'734	50%	2'476	4'039	163
Zürich	1'075'230	57%	2'637	4'138	157
Aarau	80'406	41%	1'679	2'559	152
Thun	90'239	57%	1'311	1'983	151
Solothurn	73'490	51%	2'007	3'004	150
Oltten-Zofingen	102'788	51%/41%	1'697	2'341	138
Luzern	197'058	49%	2'585	3'490	135
St. Gallen	145'091	50%	2'153	2'900	135
Baden-Brugg	108'259	41%	1'636	2'185	134
Lausanne	302'052	43%	2'836	3'809	134
Chur	65'739	47%	1'675	2'225	133
Schaffhausen	62'057	42%	2'066	2'719	132
Bern	342'022	57%	1'764	2'189	124
Fribourg	92'084	36%	2'434	3'008	124
Vevey-Montreux	81'698	43%	2'825	3'220	114
Wil (SG)	65'291	50%	2'154	2'382	111
Biel/Bienne	89'636	57%	1'629	1'530	94
Locarno	54'387	45%	1'986	1'871	94
Arbon-Rorschach	56'657	44%/50%	2'063	1'888	91
Gross- und Mittelag- glomerationen c)	4'038'477	45%	2'204	3'180	144

a) Aufwand der laufenden Rechnung, der durch nicht zweckgebundene Finanzmittel (Steuern, Vermögens- und Schuldenverwaltung, Finanzausgleich) zu tragen ist (ohne Funktionsbereiche Finanzen und Steuern; vgl. Einleitung Abb. A-1).

b) Aufgrund der Datenlage und unterschiedlicher Aufgabenteilungsmodelle der Kantone sind die Absolutbeträge der einzelnen Agglomerationen nicht direkt vergleichbar

c) ohne Agglomeration Basel, da keine vergleichbaren Daten verfügbar; inkl. Agglomerationen Neuchâtel und Sion

Quelle: Monitoring Urbaner Raum. Themenkreis 9: Zentrumslasten.

c) Weitere Ansätze

Es gibt auch Studien, welche nicht explizit Sonder- und Zentrumslasten ausweisen, aber dennoch interessante Ansätze verfolgen:

- Eine Studie im Rahmen der Gemeindereform Aargau hat untersucht, ob die Ausgaben der Gemeinden durch ihre Steuereinnahmen gedeckt werden, ob also die **Tragbarkeit** der öffentlichen Aufgaben gegeben ist. Es wurde analysiert, ob sich die Ergebnisse zwischen den Gemeindetypen Kernstädte, übrige Kernzone, übrige Agglomeration und ländliche Gemeinden bei den gesamten Nettoaufwendungen und Steuereinnahmen sowie in einzelnen Bereichen unterscheiden. Dabei zeigten sich zwar überdurchschnittlich hohe Nettoaufwendungen in den Zentren, welche aber durch ebenso überdurchschnittlich hohe Steuerträge kompensiert werden. Die Städte im Kanton Aargau weisen also tendenziell Sonder- und Zentrumslasten auf, verfügen dafür aber auch über ein entsprechend höheres Steuerpotenzial.¹⁰⁴
- Eine detaillierte Analyse der Lasten in der Agglomeration Fribourg ermittelte die Sonder- und Zentrumslasten der Stadt Fribourg anhand der Ausgaben in verschiedenen Bereichen gemessen in **Steuerpunkten**. Ausgaben gelten in dieser Studie dann als Zentrumslasten, wenn sie über dem Durchschnitt der gesamten Agglomeration liegen (hypothetischer Vergleich mit dem Fall einer Fusion der gesamten Agglomeration). Im Gegensatz zur Aargauer Studie hat die Stadt Fribourg als Zentrum keine besonders hohen absoluten Ausgaben pro Kopf im Vergleich mit dem Umland. Da Fribourg aber im Vergleich mit der übrigen Agglomeration über ein geringes Steuerpotenzial verfügt, sind die Ausgaben gemessen in Steuerpunkten in vielen Bereichen über den durchschnittlichen Ausgaben der Agglomeration. In Fribourg drückt sich also die A-Stadt-Problematik nicht in hohen Sonderlasten aus, sondern in einem tiefen Steuerpotenzial.¹⁰⁵
- In einer Analyse der Belastung der Stadt Zug im Vergleich mit seinem Umland und anderen ähnlich grossen Städten, wird anstatt der Nettobelastung pro Einwohner die **Nettobelastung pro Einwohnergleichwert** zum Vergleich beigezogen. Der Einwohnergleichwert addiert die Einwohnerzahl mit der Anzahl Arbeitsplätze einer Gemeinde und soll so die zusätzlichen Kosten und Nutzen von Arbeitsplätzen berücksichtigen.¹⁰⁶

5.2.3 Überblick über angewendete Lastenausgleichssysteme

Der **Bund** leistet indirekt über den Lastenausgleich der NFA sowie über Beiträge mit teilweise agglomerationsspezifischem Charakter einen Beitrag zur Verminderung resp. Abgeltung von Zentrumslasten (vgl. ausführlich 2.3).

In den **Kantonen** kommen eine Vielzahl unterschiedlicher Ausgleichssysteme für Sonder- und Zentrumslasten zur Anwendung. Basierend auf der Auswertung einer von der TAK zur Verfügung gestellten Übersicht über kantonale Finanz- und Lastenausgleichsgesetzgebun-

¹⁰⁴ BHP (2009a), GeRAG-Massnahme (3.Paket), Lastenausgleich innerhalb von Agglomerationen.

¹⁰⁵ HEG-Vd (2005), Ville de Fribourg, Etude des charges de ville-centre.

¹⁰⁶ BHP (2009b), Stadt Zug: Grobanalyse Kostenvergleich mit Zuger Gemeinden und ausgewählten Städten sowie der Zentrumslasten der Stadt Zug.

gen wurde analysiert, welche Sonder- und Zentrumslasten in kantonalen Lastenausgleichssystemen berücksichtigt werden. Dabei lässt sich eine enorme Vielfalt der berücksichtigten Lasten feststellen.¹⁰⁷

Im Bereich der **Sonderlasten** finden sich in vielen Kantonen Ausgleichssysteme, welche die Zentren und Agglomerationen entlasten. Als Mechanismen werden hier meist kantonsweite Lastenausgleichssysteme verwendet, welche dem Charakter von Kostenteilern zwischen Kantonen und Gemeinden oder auch dem Modell des vertikalen Lastenausgleichs entsprechen (vgl. Modelle der Aufgabenfinanzierung in Abschnitt 3.4.1). In diesen Sonderlastenausgleichssystemen werden häufig insbesondere die Aufgabenbereiche soziale Wohlfahrt, Bildung und öffentliche Sicherheit abgedeckt. Eine umfassende Analyse der bestehenden Sonderlastenausgleichssysteme inkl. der verwendeten Mechanismen und des Ausgleichsvolumens wird im Rahmen der vorliegenden Studie nicht vorgenommen.¹⁰⁸

Bei den **Zentrumslasten** werden drei speziell auf diese Lasten ausgerichtete Ausgleichsmechanismen angewendet (vgl. Tabelle 5-4):

- **Regionaler Lastenausgleich:** Lastenausgleich innerhalb spezifischer 'Agglomerationen'
- **Bonus im Finanzausgleich:** Entlastung der Zentrumsstädte im kantonalen Finanzausgleichssystem (z.B. über Abzug bei der Steuerkraft)
- **Pauschallösung:** Pauschale Abgeltung der Zentrumsstädte basierend auf den ermittelten Zentrumslasten in spezifischen Bereichen

Mit den unterschiedlichen Zentrumslastenausgleichsmechanismen werden meist Zentrumslasten und Spillovers in den Bereichen Kultur und Freizeit, öffentliche Sicherheit, privater und öffentlicher Verkehr (im Kanton Bern auch Sport oder Gästeinfrastruktur) abgegolten. Die Ausgleichszahlungen erfolgen teilweise auf Basis tatsächlich getätigter Ausgaben, teilweise aber auch auf Indikatoren wie der Einwohnerzahl oder –dichte, oder auch der Anzahl Beschäftigter.

¹⁰⁷ Eine (unvollständige) Tabelle über die bestehenden kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme findet sich in Anhang C: Lastenausgleichskomponenten in den Kantonen (vgl. Tabelle 10-1).

¹⁰⁸ Die neuste uns bekannte Studie, welche einen umfassenden Überblick über die kantonalen Finanz- und Lastenausgleichssysteme gibt, ist jene von Angelini und Thöny (2004). Mit der NFA-Reform sind aber in vielen Kantonen Reformen des innerkantonalen Finanz- und Lastenausgleichssystems aufgenommen worden (z.B. Solothurn) und stehen bereits unmittelbar vor der Volksabstimmung (z.B. Fribourg). Daher muss davon ausgegangen werden, dass die Studie von Angelini und Thöny (2004) teilweise veraltet ist.

Tabelle 5-4: Unvollständiger Überblick über spezielle Zentrumslastenausgleichsmechanismen in den Kantonen

	ZH	BE	LU	UR	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	SG	AG	TG	VD	JU
Zentrumslastenstudien vorhanden + ausgewertet	x	x	x	x	(x)	(x)	x			x	x	(x)		x	
Ausgleich über:															
regionaler Lastenausgleich				x				x	x						x
Bonus im Finanzausgleich							x						x		
Pauschallösung	x	x								x	x				
Berücksichtigung Standortvorteile		x		x											x

Quellen: Finanz- und Lastenausgleichssysteme der Kantone gemäss Zusammenstellung der TAK: Diese Zusammenstellung berücksichtigt nicht alle Mechanismen in den Spezialgesetzen und ist daher unvollständig; Umfrage Ecoplan/Städteverband.

Anmerkungen: In der Tabelle sind nur jene Kantone aufgeführt, für welche eine Zentrumslastenstudie vorliegt oder welche auf Basis der TAK-Übersicht einen speziell auf Zentrumslasten ausgerichteten Ausgleichsmechanismus verfügen.

(x) = Studie weist Zentrumslasten nicht explizit aus.

5.2.4 Folgerungen zu Sonder- und Zentrumslasten in Agglomerationen

Sonderlasten entstehen den Zentren aus strukturell bedingten Leistungen zu Gunsten der eigenen Bevölkerung. **Zentrumslasten** resultieren hingegen aus Leistungen, welche die Zentren zu Gunsten der auswärtigen Bevölkerung erbringen und durch diese in ungenügender Masse durch Gebühren oder Abgeltungen gedeckt werden. Umgekehrt profitieren die Zentrumsgemeinden von **Zentrumsnutzen** (Leistungen der Umlandgemeinden ohne vollständige Kompensation) und **Standortvorteilen**.

Die **effektiven Sonder- und Zentrumslasten** können erheblich sein und steigen in der Regel mit der Grösse des Zentrums bzw. werden umso höher, je ausgeprägter die Zentrumsfunktion ist. Es zeigt sich aber der bedeutende Einfluss der verschiedenen Elemente des Finanzierungsdreiecks (Aufgaben, Finanzierung und Ausgleich) sowie des Strukturdreiecks (institutionelle Strukturen, Entscheidungsprozesse und Raumgliederung): Es bestehen je nach Zentrumsstadt deutliche Unterschiede im Ausmass der effektiven Sonder- und Zentrumslasten und der Bedeutung verschiedener Aufgabenbereiche. Wie eine Studie aufgezeigt hat, können Sonder- und Zentrumslasten mit entsprechend höheren Einnahmen gepaart und entsprechend tragbar sein.¹⁰⁹ Oder umgekehrt kann eine Zentrumsstadt trotz fehlenden Sonder- und Zentrumslasten durch tiefe Steuereinnahmen in Folge einer ungünstigen Bevölkerungsstruktur belastet werden.¹¹⁰ Dies unterstreicht die Bedeutung der **Globalbetrachtung** (vgl. Abschnitt 3.4.2).

¹⁰⁹ Vgl. hierzu BHP Hanser und Partner (2009a), GeRAG-Massnahme (3.Paket).

¹¹⁰ Vgl. hierzu HEG-Vd Haute école de gestion du canton de Vaud (2005), Ville de Fribourg.

Die Bestandsaufnahme der Finanzierungssysteme zur Abgeltung von Sonder- und Zentrums-lasten zeigt eine grosse Vielfalt an Abgeltungssystemen und –mechanismen. Im Bereich der Sonderlasten kommen insbesondere Modelle wie Kostenteiler und vertikale Lastenausgleichssysteme zu Zug, welche bereits im Kapitel 3 Finanzierungssysteme nach Aufgaben behandelt wurden. Mögliche zentrumslastenspezifische Abgeltungsmechanismen sind regionale Lastenausgleichssysteme, ein Bonus für Zentren in kantonalen Ressourcenausgleich, oder pauschale Abgeltungen für Zentrumslasten.

5.3 Modelle für Zentrums- und Sonderlastenausgleich

5.3.1 Grundfragen zur Abgeltung von Zentrumslasten

Bevor spezifische Modelle zur Abgeltung von Zentrumslasten erwogen werden, ist die Problematik in einem grösseren Zusammenhang zu betrachten (vgl. Föderalismus-Stern, Abschnitt 2.2). Folgende Überlegungen sind anzustellen:¹¹¹

- Ist der **Kostenanteil** auswärtiger NutzniesserInnen **bedeutend**? Auch wenn Standortvorteile und Gegenleistungen berücksichtigt werden?
- Ist eine **(Eigen-) Finanzierung**, z.B. über (differenzierte) Gebühren oder dergleichen sinnvoll und möglich? Unter dieses Stichwort fällt auch die Abgabe von Gutscheinen an "Einheimische" (hier: Stadtbevölkerung) für den vergünstigten Bezug von Zentrumsleistungen.¹¹²
- Ist eine **freiwillige bilaterale oder regionale Lösung** sinnvoll und möglich? (vgl. "institutionelle Strukturen" im Föderalismus-Stern)
 - Bildung von regionalen Trägerschaften wie z.B. Gemeindeverband, Aktiengesellschaft, Verein etc. (Beispiel: Gemeinsame Trägerschaft für eine Abwasserreinigungsanlage oder eine Kulturinstitution)
 - bilaterale Abgeltungszahlungen und Vereinbarungen, z.B. "Einkauf" von bestimmten Gemeinden in zentrale Dienstleistungen wie etwa Bibliotheken, Tourismusinformationen etc.
 - regionale (multilaterale) Vereinbarungen, bei der alle Regionsgemeinden nach einem bestimmten Schlüssel Zahlungen leisten
 - "Natural-Tausch": bestimmte Aufgaben werden von Gemeinde A, andere von Gemeinde B übernommen, so dass insgesamt ein Gleichgewicht der Lasten entsteht (vor allem in kleinräumigen Verhältnissen denkbar)
- Lassen sich die Probleme durch **Anpassungen in der Raumgliederung** (z.B. Gemeindegemeinschaften) lösen oder mildern? (vgl. "Raumgliederung" im Föderalismus-Stern)

¹¹¹ Ecoplan (1997), Zentrumslasten und -nutzen. Bericht im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden im Kanton Bern. Vgl. auch Haldemann (1997), Die Stadt im Lastenausgleich.

¹¹² Vgl. auch Haldemann (1997), Die Stadt im Lastenausgleich.

Wenn regionale oder bilaterale Lösungen ebenso wie autonome Lösungen nicht ausreichen, nicht zweckmässig sind oder sich nicht realisieren lassen, kommen verschiedene Modelle in Frage, die im nachfolgenden Abschnitt beschrieben werden.

5.3.2 Modelle zur Abgeltung von Sonder- und Zentrumslasten

Für die Abgeltung von Zentrums- und Sonderlasten lassen sich folgende Modelle anwenden (vgl. Tabelle 5-5):

- **Allgemeine Modelle:** Die Modelle, welche im Rahmen der Untersuchung zur Finanzierung von Aufgaben ermittelt wurden (vgl. Abschnitt 3.4), können auch zur Milderung von Zentrums- und Sonderlasten¹¹³ beitragen:
 - **Bundesbeiträge** reduzieren durch eine Ausgleichszahlung die Sonder- oder Zentrumslasten eines Zentrums (vgl. auch Abschnitt 2.3.2)
 - Bei der **Kantonalisierung** wird durch die Übertragung der Aufgabenerfüllung auf die übergeordnete Ebene das Lastenproblem des Zentrums gelöst
 - Bei den Modellen **Kostenteiler**, **vertikaler Lastenausgleich** und **Subventionierung** reduziert die kantonale Beteiligung an den Kosten eine allfällige Sonder- oder Zentrumslast
 - Der **horizontale Lastenausgleich** reduziert durch eine kantonale Angleichung der Aufwendungen in einem Aufgabenbereich (nicht auf Agglomeration ausgerichtet) u.U. gleichzeitig Sonderlasten der Zentren
 - Die **Gemeindeverbundfinanzierung** führt durch die gemeinsame Regelung der Aufgabenteilung und Finanzierung durch die Gemeinden in der Regel dazu, dass Zentrumslasten reduziert oder gar vermieden werden
- Neben den allgemeinen Modellen können auch **spezifische Modelle** zum Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten angewendet werden. Solche Modelle finden sich auf den verschiedenen föderalen Ebenen:
 - Auf **Bundesebene** dient im Rahmen der NFA der soziodemografische Lastenausgleich einer Reduktion der Sonderlasten der Kantone (vgl. ausführlich Abschnitt 2.3.1), wobei es den Kantonen überlassen bleibt, wie sie diese Mittel verwenden und ob die Zentren davon (besonders) profitieren.
 - Auf **interkantonalen** Ebene gibt es einerseits die interkantonale Rahmenvereinbarung als Rahmenregelung für den interkantonalen Ausgleich und andererseits das Modell der pauschalen Abgeltung von Zentrumslasten
 - Auf **kantonalen** Ebene gibt es die Modelle der pauschalen Abgeltung, des Bonus im kantonalen Finanzausgleich und der Rahmenregelung für interkommunale bzw. regionale Lösungen. Weiter gibt es auch **einnahmenseitige Modelle** wie z.B. Billettsteuern,

¹¹³ Selbstverständlich können diese allgemeinen Ausgleichsmodelle je nach Ausgestaltung auch zur Milderung von Sonderlasten ländlicher Regionen beitragen, und die Zentren werden allenfalls zur Mitfinanzierung solcher Systeme herangezogen.

Arbeitsplatzsteuern, Pendlersteuern,¹¹⁴ Quellensteuern (z.B. für Grenzgänger) oder die Steuerteilungen bei Selbstständigerwerbenden (bei denen je nach Kanton ein Teil des Einkommens der Arbeitsgemeinde zugerechnet wird). Die Vereinbarkeit solcher Modelle mit dem übergeordneten Recht, insbesondere mit dem Steuerharmonisierungsgesetz müsste allerdings geprüft werden.

- Und letztlich gibt es auch auf **interkommunaler bzw. regionaler Ebene** Modelle des Lastenausgleichs, welche neben den auch auf höherer Ebene angewendeten Modellen des regionalen Lastenausgleichs und der pauschalen Abgeltung auch freiwillige Beiträge umfassen. Ausserdem ist auch ein Modell 'Naturaltausch' denkbar, in dem verschiedene Gemeinden sich die Aufgabenerfüllung in unterschiedlichen Bereichen aufteilen und so zu einer ausgewogenen Lastenverteilung kommen.

¹¹⁴ Vgl. z.B. Wenger (2003), Auch das Steuergeld soll pendeln; oder auch den Versuch des Kantons Genf, die Pendlerbesteuerung (bzw. Steuerteilung) auch auf leitende Angestellte privater Unternehmen sowie der kantonalen Verwaltung auszudehnen (vgl. SteuerRevue (1999), Nr. 5, S. 360).

Tabelle 5-5: Modelle für den Zentrums- und Sonderlastenausgleich mit Beispielen

Modell / Ebene		Sonderlasten		Zentrumslasten (Spillovers)
Allgemeine Modelle , die u.U. zum Ausgleich von Sonder- und Zentrumslasten beitragen (siehe Kap. 3)				
– Bundesbeiträge	x	Beispiele siehe Kap. 3	x	Beispiele siehe Kap. 3
– Kantonalisierung				
– Kostenteiler Kanton / Gemeinden				
– Vertikaler Lastenausgleich				
– Subventionierung				
– Horizontaler Lastenausgleich				
– Gemeindeverbundfinanzierung				
Spezifische Modelle zum Ausgleich von Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren				
Bund				
NFA	x	Soziodemografischer Lastenausgleich		
Interkantonal				
– Rahmenregelung für interkantonalen Ausgleich			x	Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) *
– Konkrete Ausgleichsvereinbarungen			x	Kulturlastenausgleich ZH, LU, AG, ZG, UR
Kantonal				
– Bonus im Ressourcenausgleich	x	Thurgau		
– Pauschale Abgeltung (z.B. aufgrund detaillierter Erhebungen, Nutzungsstatistiken usw.)	x	Zürich (Sozialhilfeausgaben)	x	Bern (für privaten Verkehr, Gästeinfrastruktur, Sport)
– Rahmenregelung für interkommunale resp. regionale Lösungen			x	Bern (Kulturkonferenzen)
– Einnahmenseitige Instrumente: Steuersystem, Steuererteilungen	x		x	Billettsteuern, Quellensteuern für Grenzgänger
Interkommunal / regional				
– Regionaler Lastenausgleich	x		x	Jura, Uri
– Pauschale horizontale Abgeltung			x	Bern (ein Viertel der pauschalen Abgeltung wird von den Umlandgemeinden bezahlt) **
– Freiwillige Beiträge			x	verschiedene
– "Naturaltausch", Ausgleich in Form unterschiedlicher Leistungen in verschiedenen Sachbereichen			x	

* / ** Siehe Fussnoten 115 und 116 auf der nächsten Seite.

5.3.3 Beurteilung der Modelle

Grundsätzlich hängt die Beurteilung vom Gesamtkontext (Globalbetrachtung, vgl. 3.4.2) und von den möglichen allgemeinen Lösungen (vgl. 5.3.1) ab. Dennoch lassen sich folgende Hinweise zur Beurteilung der Modelle gemäss Tabelle 5-5 anbringen:

- **Subsidiarität:** bevor kantonale oder gar Abgeltungen auf Bundesebene in Erwägung gezogen werden, sollte zunächst geprüft werden, ob die Sonder- und Zentrumslasten überhaupt gewichtig und ob freiwillige und / oder regionale Lösungen möglich sind (siehe 5.3.1)
- **Fiskalische Äquivalenz:** aus dieser Perspektive sind Lösungen zu bevorzugen, welche Nutzer- und Zahlerkreis in Übereinstimmung bringen. Deshalb sind prinzipiell Modelle zu bevorzugen, die sich an der tatsächlichen Nutzung orientieren. Während die Abgeltung von Sonderlasten letztlich eine Ermessensfrage ist, wird beim Bestehen von Zentrumslasten das Äquivalenzprinzip per Definition verletzt, so dass grundsätzlich eine Abgeltung anzustreben ist. Allerdings ist auch eine entsprechende Mitsprache der Mitfinanzierenden anzustreben und die Möglichkeiten der Verursacherfinanzierung sind auszuschöpfen.

Die Modelle lassen sich wie folgt grob beurteilen:

- Positiv:
 - Gemeindeverbundfinanzierung (wenn der Verbund eine adäquate, d.h. am Nutznießerkreis orientierte geografische Ausdehnung hat)
 - Horizontaler Lastenausgleich (bei guten Indikatoren)
 - pauschale Abgeltungen (auf detaillierten Nutzungsstatistiken basierend)
 - freiwillige Beiträge
- Eher problematisch:
 - alle Modelle mit Beteiligung der höheren Ebenen: Die Nutzer sind nie über ganzen Kanton oder Bund gleichmässig verteilt
 - Naturaltausch: Es kann sinnvoll sein, dieses Modell im Rahmen einer Globalbetrachtung zu berücksichtigen, i.d.R. ist es aber aufgabenspezifisch nicht anwendbar und führt auch nicht zu einer allseitig ausgewogenen Abgeltung
- Problematisch sind Modelle mit Zentrumsbonus im Ressourcenausgleich, weil deren Wirkung intransparent ist, und eine Vermischung von Ressourcen- und Lastenausgleich erfolgt

¹¹⁵ Die NFA strebt unter anderem die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit an. Um den Kantonen die Möglichkeit zu geben, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich auszubauen und NFA-konform auszugestalten, wurde die Interkantonale Rahmenvereinbarung (IRV) ausgehandelt und mittlerweile durch alle Kantone ratifiziert. Die IRV trat am 11. Mai 2007 in Kraft und stellt die erforderlichen Grundlagen zur Verfügung. Der Bund kann die Kantone in folgenden Bereichen zur Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verpflichten: a) Straf- und Massnahmenvollzug, b) Kantonale Universitäten, c) Fachhochschulen, d) Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, e) Abfallbewirtschaftung, f) Abwasserreinigung, g) Agglomerationsverkehr, h) Spitzenmedizin und Spezialkliniken, i) Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Die IRV regelt wichtige Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit, welche auch ausserhalb der neun erwähnten Bereiche angewendet werden.

¹¹⁶ Es ist vorgesehen, diese Regelung mit der Revision des FILAG des Kantons Bern aufzuheben. Im Vortrag des Regierungsrates vom Mai 2010 (Art. 16, S. 52) wird dies wie folgt begründet: "Die Mitfinanzierung durch die Agglomerationsgemeinden wäre sachlich richtig, da diese gemäss Erhebungen überdurchschnittlich von den Zentrumsleistungen profitieren. Allerdings stösst die Mitfinanzierung bei den Agglomerationsgemeinden – insbesondere auch wegen der fehlenden Mitbestimmungsmöglichkeiten – auf wenig Zustimmung. In der Vernehmlassung hat sich erneut gezeigt, dass diese Mitfinanzierung einen politisch mehrheitsfähigen Kompromiss in der Zentrumslastenfrage stark gefährdet. Im Sinne einer Lösung dieses Konfliktpunktes wird die pauschale Abgeltung der Zentrumslasten künftig vollständig vom Kanton finanziert."

- **Accountability:**
 - Die Beurteilung hängt nicht vom gewählten Modell, sondern eher von dessen konkreter Ausgestaltung (Klarheit der Zuständigkeit, Informationsmechanismen, Sanktionsmöglichkeiten) ab:
 - Bei allen Modellen ist eine transparente Information zu fordern, z.B. in Form von jährlichen Berichten über die Zentrumslasten.
 - Die Mitsprache der mitfinanzierenden (Umland-) Gemeinden oder des Kantons ist oftmals nicht gegeben; grundsätzlich wäre eine Mitsprache (auch im Sinne der Deckung von Finanzierungs- und Entscheidungsträger) angebracht, allerdings ist der Aufwand hierfür gross. Es müssen aber Mechanismen installiert werden, welche zumindest eine gewisse Prüfung von Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der mitfinanzierten Zentrumslasten ermöglichen.
- **Trennung Sonderlasten von Zentrumslasten:** Modelle, bei welchen klar wird, inwieweit Sonderlasten und inwieweit Zentrumslasten (Spillovers) abgegolten werden, sind aus Gründen der Transparenz zu bevorzugen. Bei den Modellen mit Bonus im Ressourcenausgleich ist dies i.d.R. nicht der Fall, bei den übrigen präsentierten Modellen schon.

5.4 Zusammenfassende Kernaussagen

1. Bei den besonderen Belastungen der Zentren ist zu unterscheiden zwischen Zentrumslasten im Sinne von **Spillovers**, also Leistungen zugunsten der nicht ortsansässigen Bevölkerung, und **Sonderlasten**, also überdurchschnittlichen, strukturell durch die Bevölkerungszusammensetzung und die Zentrumsfunktion bedingten Lasten zugunsten der ortsansässigen Bevölkerung.
2. Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren sind stark **davon abhängig, welche Aufgabenteilung und welche Finanzierungs- und Ausgleichssysteme** in einem Kanton **bestehen**, ebenso spielen strukturelle Voraussetzungen eine Rolle (vgl. Föderalismus-Stern).
3. **Ob und wie stark Sonderlasten der Zentren abgegolten werden sollen, ist** ebenso wie die Abgeltung anderer Sonderlasten, z.B. der ländlichen Regionen, **eine politische Frage** und muss insbesondere im Rahmen einer Globalbetrachtung entschieden werden (vgl. alle Aspekte des Föderalismus-Sterns, insbesondere müssen die Effekte des Steuersystems, die Aufgabenteilung und die per Saldo resultierende Belastung verschiedener Gemeinden einbezogen werden).
4. Hingegen ist die **Abgeltung von Zentrumslasten (Spillovers) grundsätzlich anzustreben**, da diese Spillovers eine Systemverzerrung (Verletzung der fiskalischen Äquivalenz) darstellen; allerdings ist eine Mitsprache der Mitfinanzierenden anzustreben und die nachstehenden Prinzipien sind einzuhalten.
5. Bevor spezifische Instrumente für Zentrumslasten und Sonderlasten der Zentren geprüft werden, ist **zunächst zu prüfen, ob mit den für alle Gemeinden anwendbaren Instrumenten** (Aufgabenteilung, Finanzierungs- und Ausgleichssysteme) **eine angemessene Lösung gefunden werden kann**. Sodann sind die Potenziale der Finanzierung über nutzungsabhängige Gebühren und über regionale Lösungen (bilaterale oder multilaterale, vorzugsweise im Rahmen einer institutionalisierten Zusammenarbeit) auszuschöpfen.

Erst danach sollten, falls sich die Zentrumslasten oder Sonderlasten als erheblich erweisen, **spezifische Modelle** geprüft werden.

6. Die verschiedenen Modelle für spezifische Abgeltungen von Zentrumslasten und von Sonderlasten der Zentren sind im Einzelfall unter **Berücksichtigung des Kontextes zu prüfen**. Transparenten Lösungen, die auf der Erhebung der effektiven Zentrums- und Sonderlasten beruhen, ist der Vorzug zu geben gegenüber Instrumenten, deren Bemessung und/oder Wirkung intransparent ist, wie z.B. ein Bonus im Ressourcenausgleich.

6 Finanzielle Impulse für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik

Mit "Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik" ist die Ausweitung der Tätigkeit auf weitere Themengebiete gemeint, allenfalls auch die weitere Verbesserung der institutionellen Zusammenarbeit und die Entwicklung neuer Modelle. Dabei geht es um die Anstoss- oder Impulsfinanzierung im Sinne von Anreizen, in solchen weiteren Politiksektoren aktiv zu werden, dies in Abgrenzung zu den vorangehenden Kapiteln, in denen es um die langfristige, dauernde Finanzierung geht.

Im Folgenden werden zunächst die in der Praxis etablierten Förderinstrumente des Bundes (Modellvorhaben, Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs bei Vorliegen eines Agglomerationsprogramms) sowie die TAK (welche explizit die Entwicklung einer gemeinsamen Agglomerationspolitik bezweckt) kurz dargestellt. Aus dieser Darstellung werden anschliessend Modelle abgeleitet, welche anhand der drei Hauptkriterien bewertet werden.

6.1 (Mit-)Finanzierung von Prozessen: z.B. Modellvorhaben

a) Wirkungsweise Modellvorhaben

Seit 2002 unterstützt der Bund innovative Projekte in Agglomerationen, die von den Städten, Gemeinden und Kantonen initiiert werden und eine Verstärkung der Zusammenarbeit zum Ziel haben, finanziell und fachlich.¹¹⁷

2002 - 2006 wurden insgesamt 31 Projekte unterstützt; pro Modellvorhaben wurden jährlich zwischen 5'000 CHF bis max. 50'000 CHF eingesetzt. Der Mindestbeitrag über die gesamte Laufdauer eines Projektes betrug 5'000 CHF, der Maximalbeitrag 365'000 CHF. Insgesamt hat der Bund pro Jahr zwischen 395'000 CHF und 630'000 CHF eingesetzt. Von 2002 - 2006 betrugen die Bundesbeiträge total 2.257 Mio. CHF. Die Hauptlast der Finanzierung lag ausnahmslos bei den Kantonen, Regionen und Gemeinden. Das ARE schätzt, dass diese Beiträge bei ca. 8 Mio CHF lagen.¹¹⁸

Seit 2007 sicherte das ARE 13 neuen Projekten die Unterstützung zu, diese fokussieren auf 2 Themen: projet urbain und Zusammenarbeit in Agglomerationen, Städtenetzen und Metropolitanräumen.¹¹⁹

¹¹⁷ TAK-Bericht 2006, S. 28.

¹¹⁸ ARE (2006), Agglomerationspolitik des Bundes, Zwischenbericht 2006, S. 15.

¹¹⁹ Vgl. ARE (2006), Agglomerationspolitik des Bundes, Zwischenbericht 2006, S. 7 und , www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00563/index.html?lang=de; eine Liste sämtlicher unterstützter Modellvorhaben (Stand April 2009) kann auf der erwähnten Site heruntergeladen werden.

b) Erfahrungen

Die bisherigen Erfahrungen wurden anlässlich des Erfahrungsaustausches vom 26. Januar 2010 zusammen getragen.¹²⁰ Es hat sich gezeigt, dass

- sich das Instrument bewährt hat: mit wenig Mitteln wurde viel Wirkung erzielt
- für viele Projektträger nicht die finanzielle Unterstützung, sondern eher der moralische und fachliche Support im Vordergrund standen („den Rücken stärken“)
- sich die Modellvorhaben vielfach als Prozessbeschleuniger erwiesen haben
- das Verhältnis zu anderen Instrumenten des Bundes (NRP, Agglomerationsprogramm) teilweise klärungsbedürftig ist
- der Bund als „Gegenleistung“ für seinen finanziellen Einsatz direkten Bezug zur Problematik und best practice (Erfahrungsaustausch) erhält.

Publikation zu den Erfahrungen aus den von 2002 bis 2007 vom Bund unterstützten Projekten¹²¹

Der Bericht zeigt, dass das Hauptziel dieser Modellvorhaben – die Verbesserung der Zusammenarbeit – erreicht ist. Die Ausgangslage der Agglomerationen war diesbezüglich jedoch unterschiedlich, weshalb auch unterschiedliche Fortschritte erzielt wurden. Insgesamt kann aber von gelungenen Projekten gesprochen werden, denn es wurden in diesem Rahmen in vielen Agglomerationen Institutionen für eine bereichsübergreifende Zusammenarbeit aufgebaut. In einem nächsten Schritt wird es nun darum gehen, diese Strukturen mit Inhalten zu füllen, sodass die Zusammenarbeit in konkreten Projekten Niederschlag findet.

Die Modellvorhaben der Agglomerationspolitik boten insgesamt mit dem kreativen und offenen Ansatz Gelegenheit, je nach Rahmenbedingungen eine passende Form für die horizontale wie auch vertikale Zusammenarbeit zu finden. Dem ARE haben die Modellvorhaben ermöglicht, sich wichtige Kenntnisse und einen breiten Erfahrungsschatz anzueignen, der für die Beratung der Agglomerationen sehr hilfreich ist.

¹²⁰ Vgl. Arn/Strecker, Synthese zum Erfahrungsaustausch Modellvorhaben Agglomerationspolitik 2010, abrufbar unter <http://www.are.admin.ch/themen/raumplanung/modellvorhaben/04079/index.html?lang=de>

¹²¹ ARE (2010), Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Bilanz 2002 – 2007. Die Zusammenfassung wurde vom ARE übernommen.

6.2 (Mit-)Finanzierung von Institutionen: z.B. TAK

a) Funktionsweise TAK

Die TAK ist eine gemeinsame Prozessplattform von Kantonen, Städten/Gemeinden und Bund, welche im Jahr 2001 (vorerst auf Projektbasis) im Hinblick auf eine gemeinsame Agglomerationspolitik gegründet wurde.

Gemäss Vereinbarung der TAK vom 20. Februar 2001 werden die Kosten der TAK bisher wie folgt verteilt:

- Die Kosten für den ordentlichen Sitzungsbetrieb werden von der KdK getragen;
- Die Kosten, die aus Aufträgen oder Projekten der TAK resultieren, werden von den Trägern getragen (i.d.R. Kantone 40%; Bund 30%; Städte/Gemeinden 30%). In Ausnahmefällen ist der spezifischen Interessenlage Rechnung zu tragen.

b) Erfahrungen

- Das Projekt hat sich bewährt. Zur Zeit werden (im Zusammenhang mit der Frage der Institutionalisierung¹²²) wichtige Weichen für die zukünftige Entwicklung dieser Plattform gestellt.
- Im Bericht „gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Agglomerationspolitik“¹²³ wurde angeregt, inskünftig sämtliche Projekte von einigermaßen grosser Bedeutung für mehrere Ebenen mit einem tripartiten Ansatz anzugehen. Dies erfordert eine Institutionalisierung der TAK (resp. allenfalls einer um die ländlichen Räume erweiterten tripartiten Prozessplattform).
- Die TAK ist bisher die einzige multifunktionale tripartite Prozessplattform, sie wird eine zentrale Rolle bei allfälligen Multi-Level-Governance-Reformen spielen.
- Eine Diskussion um eine räumliche Erweiterung (stärkerer Einbezug des ländlichen Raums) ist im Gang.

¹²² Vgl. Art. 3.1.d Vereinbarung TAK: „bei Bewährung wird sie institutionalisiert“.

¹²³ Arn/Strecker, xxx (erscheint demnächst).

6.3 (Mit-)Finanzierung der Aufgabenerfüllung: z.B. Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs

a) Wirkungsweise des Anreizsystems

- Mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen vom 6. Oktober 2006 (SR 725.13; Infrastrukturfondsgesetz) hat der Bund die finanziellen Voraussetzungen für Bundesbeiträge an Verkehrsinfrastrukturen des Agglomerationsverkehrs geschaffen.¹²⁴ Aus dem Infrastrukturfonds stehen während 20 Jahren 6 Milliarden Franken für die Verbesserung der Verkehrsinfrastrukturen in Städten und Agglomerationen bereit.¹²⁵
- Gemäss Mineralölsteuerverwendungsgesetz vom 7. November 2007 (SR 725.116.2) leistet der Bund Beiträge an den Ausbau der Infrastruktur in Agglomerationen (max. 50%).¹²⁶
- Die Mittel werden allerdings nur gewährt, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind:
 - Die Agglomerationen müssen in einem Agglomerationsprogramm nachweisen, dass Verkehr und Siedlungsentwicklung aufeinander abgestimmt sind, und
 - die Agglomerationen müssen eine dem Bund gegenüber verantwortliche Trägerschaft bezeichnen.

b) Erfahrungen

Ende 2007 hat das ARE 30 Agglomerationsprogramme entgegen genommen (Agglomerationsprogramme 1. Generation). Diese umfassen 37 der 55 definierten Schweizer Agglomerationen, wo 90% der Agglomerationsbevölkerung lebt. Die Agglomerationsprogramme wurden vom UVEK anhand der Weisung über die Prüfung und Mitfinanzierung der Agglomerationsprogramme geprüft. Gestützt auf diese Prüfung hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 dem Parlament vorgelegt (der Beschluss ist noch ausstehend). Derzeit werden die Entwürfe der Leistungsvereinbarungen ausgearbeitet.

Die Formulierung (und Durchsetzung) der Voraussetzungen betreffend die Zusammenarbeit in Agglomerationen hat sich allerdings als nicht einfach erwiesen, weil dem Bund die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten weitgehend fehlen (Organisationsautonomie der Kantone).

¹²⁴ Art. 7 Infrastrukturfondsgesetz.

¹²⁵ Botschaft zum Bundesbeschluss über die Freigabe der Mittel ab 2011 für das Programm Agglomerationsverkehr vom 11.11. 2009, BBl 2009, 8308.

¹²⁶ Art. 17a bis 17d Mineralölsteuerverwendungsgesetz.

Zudem erforderte der Zeitdruck ein pragmatisches Vorgehen (die Mittel müssen fließen, bevor realistischerweise Strukturen geschaffen werden können, die den Anforderungen genügen).

6.4 Mögliche Fördervarianten ("Modelle")

Zur Förderung der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ist die Anwendung einer **Vielzahl von Instrumenten denkbar**. Im vorliegenden Bericht beschränkt sich die Sicht auf finanzielle Impulse zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik.

Nicht-finanzielle Instrumente wie z.B. die fachliche Vernetzung von Entscheidungsträgern und Mitgliedern der Verwaltungen, der Wissenstransfer von bisherigen Erfahrungen, oder auch Weiterbildungsangebote werden hier nicht weiter behandelt. Dabei können derlei Instrumente genauso wie Prozessplattformen¹²⁷, tripartite Organisationen usw. eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik spielen. Die **Mitfinanzierung solcher Prozessplattformen** kann u.U. mit bescheidenen Mitteln (im Vergleich zur Mitfinanzierung von Aufgaben) einiges erreichen. In konkreten Fällen der Zusammenarbeit in Agglomeration ist weiter eine gewisse solidarische und funktionale Bindung zwischen Gemeinwesen derselben Ebene von Bedeutung, sodass sie überhaupt eine Zusammenarbeit eingehen.

Wir unterscheiden bei den **finanziellen Instrumenten** im Folgenden drei Ebenen:

- Was wird finanziert?
- Mit welchen Mechanismen wird finanziert?
- Wer finanziert?

a) Was wird finanziert?

Grundsätzliche **Optionen** für finanzielle Impulse sind wie erwähnt:

- Finanzierung von Prozessen
- Finanzierung von Institutionen
- Finanzierung von (neuen) Aufgaben

b) Wie wird finanziert?

Für alle Optionen gibt es besondere **Mechanismen**, die als Impulse zur Förderung der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik denkbar sind (vgl. Tabelle 6-1):

- **Befristung der Unterstützung** (zeitliche befristete Anschubfinanzierung, zur Beurteilung vgl. 6.5)

¹²⁷ Unter Prozessplattformen verstehen wir (meist zu Beginn eher informelle) Strukturen, welche die Gelegenheit bieten, einen Zusammenarbeitsprozess voranzutreiben, z.B. Gesprächskreise, Arbeitsgruppen, Kommissionen usw.

- **Koppelung von finanzieller Unterstützung an:**

- koordinierte Planung, die gewissen Vorgaben entsprechen müssen (Bsp.: Agglomerationsprogramme als Voraussetzung für Gelder aus dem Infrastrukturfonds)
- gemeinsame Strukturen (z.B. Bestehen eines Zusammenarbeitsvertrags)
- gemeinsame Aufgabenerfüllung (Beteiligung aller Akteure)

Tabelle 6-1: Modelle und Beispiele zur Finanzierung der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik (*kursiv = denkbare neue Instrumente*)

was wird finanziert?	Wie wird finanziert?		
	Keine besonderen Mechanismen	Befristung der finanziellen Unterstützung	Koppelung der finanziellen Unterstützung an: – koordinierte Planung – gemeinsame Strukturen – gemeinsame Aufgabenerfüllung
Prozesse	– Kantonale Agglomerationsstrategien – Horizontale Beiträge an neue Projekte / Prozesse ¹²⁸ – <i>Beiträge an Prozessplattformen</i> ^{127(Seite 111)}	Modellvorhaben (ARE)	
Institutionen	Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK)	<i>Befristete Startbeiträge für neue Institutionen</i>	– Regionalkonferenzen Kanton Bern – <i>Unbefristete Beiträge an Agglomerations-Institutionen</i>
Aufgaben	siehe Kapitel 3 (kein ausgeprägter Impulscharakter, da nicht befristet und keine Koppelung)	<i>Impulsprojekte und dergleichen</i>	– Beiträge an Vorhaben im Rahmen von Agglomerationsprogrammen (Verkehr und Siedlung) – <i>Erweiterung auf neue Aufgabenbereiche</i>
Alles	<i>"Allgemeiner Agglomerationstopf" ohne Einschränkungen auf bestimmte Aufgaben</i>		

- **Weitere Gestaltungsmöglichkeiten:**

- Die finanziellen Impulse können sich an verschiedenen **Grundprinzipien** für die ausgerichteten Beiträge orientieren (z.B. Voraussetzungen bezüglich Planung, Evaluation, Sanktionen), und sie können auf unterschiedlichen **Bemessungsgrundlagen** beruhen: So wäre es möglich, die Ausrichtung von Beiträgen im Rahmen von (erweiterten) Agglomerationsprogrammen an den *Erfolg* bzw. die *Zielerreichung* zu knüpfen und entsprechende *Sanktionen* vorzusehen. Allenfalls müsste in Anlehnung an die NFA bei den Agglomerationsprogrammen eine Führung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets bedacht werden.

¹²⁸ Solche Beiträge werden z.B. im Rahmen von LuzernPlus gewährt, vgl. Anhang, 9d)

- Ausserhalb der finanziellen Instrumente ist ebenfalls eine Art der Koppelung denkbar: Die Koppelung der **Übertragung von Zuständigkeiten** (von Bund, vor allem aber von Kantonen und Gemeinden an die Agglomeration) an die Existenz einer funktionierenden **Zusammenarbeitsstruktur**. Das heisst, die Agglomeration bekommt die Möglichkeit, auf Agglomerationsstufe aktiv zu werden, sofern die nötigen Strukturen bestehen (Beispiel: Regionalkonferenzen im Kanton Bern - sofern sie gegründet wurden, erhalten sie auch die Kompetenz, regionale Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte zu erstellen).

c) Wer finanziert? (Vertikale und horizontale Ansätze)

Die **Finanzierung** von Prozessen, Aufgaben und Institutionen kann aus verschiedenen Quellen erfolgen. Die finanziellen Impulse für die prominentesten Beispiele von Weiterentwicklungen (wie z.B. die Modellvorhaben des ARE) wurden zwar von übergeordneten Ebenen, also vertikal ausgerichtet. Es ist aber durchaus sinnvoll, wenn auch auf horizontaler Ebene Impulse zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik gesetzt werden. Finanzierungsquellen und damit Initianten der Weiterentwicklung für alle in Tabelle 6-1 dargestellten Modelle können die folgenden Akteure sein:

- Bund (vertikal)
- Kantone (vertikal)
- Interkantonale Vereinigungen (z.B. BPUK) (vertikal an Agglomerationen oder horizontal an bestimmte Kantone)
- Tripartite Agglomerationskonferenz
- Gemeinden einer Agglomeration oder regionale Strukturen (horizontal)
- Verbände (z.B. Städteverband, Gemeindeverband, Fachverbände)

6.5 Beurteilung

Es stellt sich die Frage, welches die richtige Staatsebene für die Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik ist (**Subsidiaritätskriterium**) und - in diesem Fall sehr eng gekoppelt -, ob sich die Nutzniessenden bei dieser Weiterentwicklung mit den Zahlenden und den Entscheidungsträgern decken (**fiskalische Äquivalenz**):

- Bei der Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik handelt es sich **primär um eine Aufgabe der betroffenen Agglomerationen**, d.h. eine interkommunale Aufgabe, bei der die Kantone und allenfalls der Bund im Interesse der Koordination und mit Blick auf leistungsfähige Strukturen (Agglomerationen als Wirtschaftsmotoren) als mitbetroffen und als Mit-Nutzniessende betrachtet werden können (z.B. gestützt auf den Städteartikel der Bundesverfassung, der indirekt zeigt, dass die Mehrheit der Bevölkerung leistungsfähige Strukturen als wichtig erachtet).
- Es ist somit eine Frage des politischen Ermessens, wie stark sich Bund und Kantone in diesem Thema engagieren sollen.
- Insbesondere die **vertikale Mitfinanzierung einzelner (neuer) Aufgaben** durch den Bund oder die Kantone ist unter diesem Gesichtspunkt kritisch zu prüfen: Diese erfüllen

das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz nur, wenn bei den Mitfinanzierenden (z.B. Bund) auch wirklich ein entsprechender Nutzen anfällt. Ausserdem stellt sich hierbei auch immer die Frage nach den Mitbestimmungsrechten der mitfinanzierenden übergeordneten Ebene.

- Sofern sich solche zusätzlichen Finanzierungen als zweckmässig erweisen sollten, ist eine **Koppelung** der Finanzmittel **an eine koordinierte Planung und an gemeinsame Strukturen** (nach dem Vorbild der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung) angezeigt, da nur so eine strukturelle Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik gefördert wird. Es sind **Sanktionen** vorzusehen für den Fall, dass die an die Mitfinanzierung gekoppelten Bedingungen nicht eingehalten werden.
- Die **Befristung** von Beiträgen (zeitlich beschränkte Anschubfinanzierung) kann unterschiedlich beurteilt werden: Aus Sicht der Finanzierenden (meist der übergeordneten Staatsebene) können damit mit beschränkten Mitteln gewünschte Aktivitäten in Gang gesetzt werden, da das in Aussicht gestellte Geld oftmals zu raschem Handeln anregt (z.B. Anstossfinanzierung bei Kindertagesstätten). Anschubbeiträge können somit sehr wirksam sein. Wenn sich aus diesem Anschub "Selbstläufer" entwickeln, ist das Ziel erreicht. Umgekehrt besteht die Gefahr, dass die nachhaltige Finanzierung nach dem Abbruch der Anschubfinanzierung nicht gesichert ist resp. die finanzierten Institutionen vor Probleme stellt oder sich die Finanzierer gar aus politischen Gründen faktisch gezwungen sehen, die Aktivitäten fortzuführen und nun selbst zu finanzieren. Anders formuliert: Wenn ein Beitrag nach den Gesichtspunkten der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz gerechtfertigt ist, sollte er nicht befristet sein, andernfalls stellt sich die Frage, wieso nicht ganz auf den Beitrag verzichtet wird.
- Klar verletzt würde das Kriterium der fiskalischen Äquivalenz, wenn den Agglomerationen quasi zweckfrei Beiträge in Form eines allgemeinen **Agglomerationstopfs** zur Verfügung gestellt würden, welche z.B. von den nationalen oder kantonalen Steuerzahlenden finanziert würden.
- Hingegen erfüllen **Beiträge an Prozesse und Institutionen** grundsätzlich die erwähnten Kriterien, da sie i.d.R. ein relativ bescheidenes Ausmass haben und die übergeordneten Ebenen ein Interesse an resp. einen Nutzen aus verbesserten Strukturen haben. Eine Ausweitung der bisherigen Finanzierung von Modellvorhaben auf (allenfalls auf den Anschub beschränkte) Beiträge für neue Institutionen wäre deshalb zweckmässig. Soll die TAK eine massgebende Rolle bei den anstehenden Multi-Level-Governance-Reformen spielen, so wäre eine Erhöhung der Beiträge an diese Plattform ins Auge zu fassen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach der angemessenen Beteiligung der an der TAK beteiligten Staatsebenen. Bisher werden pro Ebene rund 1/3 der Kosten getragen. Während Bund und Kantone diese Beiträge über Steuereinnahmen finanzieren können, sind für die Beitragsentrichtung der kommunalen Ebene die (über Mitgliederbeiträge finanzierten) Verbände zuständig. Sollte eine namhafte Erhöhung der Beiträge an die TAK ins Auge gefasst werden, müsste möglicherweise nach neuen Modellen für die Finanzierung gesucht werden.

Nach dem **Accountability**-Kriterium ist bei der Mitfinanzierung darauf zu achten, dass die Verantwortlichkeiten in den mitfinanzierten Prozessen, Institutionen und Aufgabenbereichen klar zugewiesen sind und dass Informations- und vor allem demokratische Kontrollmecha-

nismen bestehen. Diese Aspekte sind als Anforderung an die unterstützten Prozesse und Institutionen zu betrachten.

- Auch hier erweist sich vorab die **vertikale Mitfinanzierung von Aufgaben** in den Fällen als problematisch, in denen die übergeordnete Ebene im mitfinanzierten Aufgabenbereich über keine Zuständigkeiten verfügt: hier wird über den Mitteleinsatz eine Mitsprache in Bereichen angestrebt, welche verfassungsmässig in der Verantwortung anderer Staatsebenen angesiedelt sind, was dem Postulat der klaren Zuweisung von Verantwortung widerspricht. Aus Accountability-Perspektive wäre das Austragen der (politischen) Auseinandersetzung um die Frage, welche Ebene welche (Teil-)Aufgaben zu verantworten hat (und eine entsprechende Anpassung der Zuständigkeitsordnung), vorzuziehen.
- Das Modell zweckfreier Beiträge in Form eines allgemeinen **Agglomerationstopfes** wirft unter dem Kriterium Accountability die Frage auf, wer mit welcher Legitimation über die Verwendung dieser Mittel in welchem Prozess entscheidet und wie darüber Rechenschaft abgelegt bzw. eingefordert werden kann.
- Bei allen finanziellen Impulsen ist zudem **Transparenz** (bezüglich der Kriterien für die Gewährung von Mitteln, allfälliger Sanktionen, allfälliger Befristung, etc.) zu fordern.

Neben den Möglichkeiten von vertikalen finanziellen Impulsen sind wie erwähnt auch die **horizontalen Möglichkeiten** vermehrt zu nutzen (z.B. Impulse durch interkantonale oder interkommunale Vereinigungen oder auch Fachverbände). Es liegt letztlich im Interesse der Agglomerationen selbst, Prozesse der Zusammenarbeit zu initiieren, welche schliesslich in institutionalisierten Zusammenarbeitsformen gründen und so eine optimierte Aufgabenerfüllung in den Agglomerationen fördern.

6.6 Zusammenfassende Kernaussagen

1. **Finanzielle Impulse** zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik können neben anderen Instrumenten (Wissenstransfer usw.) sinnvoll sein, **sofern** es sich um agglomerationsspezifische Aufgaben handelt, bei denen die **verstärkte Zusammenarbeit einen Nutzen bringt**.
2. In Frage kommen Beiträge an **Prozesse, Institutionen und Aufgaben**. Besonders prüfenswert ist die **Koppelung** von finanziellen Beiträgen an die Anforderung, in der Agglomeration koordiniert zu planen und/ oder gemeinsame Strukturen zu schaffen.
3. Als Initianten und damit **Beitragsquelle** kommen nicht nur Bund und Kantone in Frage, sondern auch die TAK, interkantonale Vereinigungen, Gemeinden einer Agglomeration oder regionale Strukturen (horizontal), aber auch Verbände (z.B. Städteverband, Gemeindeverband, Fachverbände).

7 Synthese und Empfehlungen

7.1 Rekapitulation der wichtigsten Ergebnisse

Am Ende der vorangehenden Kapitel wurden die Kernaussagen jeweils bereits zusammengefasst. Stark verdichtet ergeben sich folgende Kernergebnisse:

- 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):
 - Im Bereich der **Strukturen** ("Strukturdreieck") die institutionellen Strukturen, die Raumgliederung und die Entscheidungsprozesse
 - Im Bereich der **Finanzen** ("Finanzierungsdreieck") die Aufgaben und die Aufgabenteilung, die Finanzierungsquellen und –instrumente sowie die Ausgleichsinstrumente.
- Zur Beurteilung von Ausgleichs- und Finanzierungsinstrumenten (samt ihrem jeweiligen Kontext) sind die drei **Kriterien** der Subsidiarität, der fiskalischen Äquivalenz und der Accountability anzuwenden. Generell ist somit eine Verzahnung der finanzwissenschaftlichen Optik mit den Gouvernanzfragen wichtig, d.h. Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle müssen nicht nur den finanzwissenschaftlichen, sondern auch den weiteren Gouvernanz-Grundsätzen entsprechen.
- Wichtig ist zudem, dass immer auch eine Gesamtbeurteilung (**Globalbetrachtung**) vorgenommen wird, d.h. eine Betrachtung über alle Aufgaben und alle (auch nationalen und kantonalen) Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinweg, die u.a. auch die finanzielle Leistungsfähigkeit von Agglomerationen einbezieht. Es ist letztlich eine politische Wertung, welches Ausmass an Ausgleich als fair betrachtet wird. Allerdings gibt es zahlreiche etablierte **Grundsätze**, die bei der Ausgestaltung von Ausgleichssystemen beachtet werden sollten (vgl. Abschnitt 2.4b).
- Während es *staatsrechtlich* gesehen keine Agglomerationsaufgaben gibt, bestehen aus *funktionaler* Sicht durchaus **agglomerationsspezifische Aufgaben**, nämlich jene, bei denen die Betroffenheit und der Koordinationsbedarf innerhalb der Agglomeration wesentlich grösser ist als mit den Gemeinden ausserhalb der Agglomeration. Aus *finanzieller* Sicht sind dies diejenigen Aufgaben, die in Agglomerationen wesentlich höhere Pro-Kopf-Kosten verursachen als in anderen Gemeinden (vgl. Abschnitt 3.1).
- Zur **Finanzierung solcher agglomerationsspezifischer Aufgaben** gibt es zahlreiche Modelle (vgl. Abschnitt 3.4), aber keine Patentrezepte: Die optimale Finanzierung muss für jede Aufgabe und im Kontext der jeweiligen Agglomeration gefunden werden. Dabei sind gesamtkantonale Lösungen vorrangig zu prüfen, während agglomerationsspezifische Finanzierungsmodelle nur dort zum Zuge kommen sollten, wo gesamtkantonale Modelle nicht zu befriedigenden Lösungen führen, und falls die Agglomeration wirklich (im Sinne von Äquivalenz- und Subsidiaritätsprinzip) der richtige Raum für die Lösung dieser Aufgabe ist.
- Diese Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle sind auch in erster Linie heranzuziehen, **um Sonderlasten der Zentren** oder **Zentrumslasten** (im Sinne von Spillovers zugunsten des Umlandes) zu berücksichtigen. Erst danach sollten, falls sich die Zentrumslasten oder

- Sonderlasten als erheblich erweisen, spezifische Modelle geprüft werden (vgl. 5.3.2). Transparenten Lösungen, die auf der Erhebung der effektiven Zentrums- und Sonderlasten beruhen, ist der Vorzug zu geben gegenüber Instrumenten, deren Bemessung und/oder Wirkung intransparent ist, wie z.B. ein Bonus im Ressourcenausgleich.
- **Institutionalisierte Zusammenarbeitsformen** in Agglomerationen (wie z.B. Regionalkonferenzen) können eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von agglomerationspezifischen Aufgaben spielen und durch ihre Entscheidmechanismen die Zustimmung zu sinnvollen Kostenverteilungsschlüsseln (vgl. 4.4.1) erleichtern. Die Finanzierungsmodelle sind für jede Teilaufgabe der institutionalisierten Zusammenarbeit so auszuwählen, dass die Verteilung der Kosten bestmöglich der Verteilung der Nutzen entspricht (Äquivalenzprinzip), soweit dies vom administrativen Aufwand her machbar ist.
 - **Finanzielle Impulse** können ihren Beitrag zur Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik leisten, indem sie Prozesse in Gang bringen, die Bildung von Zusammenarbeitsstrukturen unterstützen und die gemeinsame Aufgabenerfüllung fördern (vgl. 6.4). Dabei ist eine finanzielle Förderung der Zusammenarbeit nur für jene Aufgabenbereiche sinnvoll, bei denen die Zusammenarbeit den beteiligten Akteuren tatsächlich einen Nutzen bringt. Damit ist auch klar, dass finanzielle Impulse nicht nur vertikal, sondern ebenso horizontal gesetzt werden können. Ausserdem ist die Wirkung von nicht-finanziellen Fördermassnahmen nicht zu unterschätzen.

Die voran gehenden Kapitel liefern gesamthaft eine Art "**Modellbaukasten**" mit **Bauelementen und Beurteilungswerkzeugen**: Sie zeigen, welche Modelle denkbar sind und nach welchen Kriterien sie eingesetzt werden sollen. Zudem dienen die Beispiele dazu, mögliche Lösungen und auch deren Vor- und Nachteile zu illustrieren. Hingegen gibt es keinen "Normanzug", der für jeden Kontext und für jeden Aufgabenbereich passt.

7.2 Empfehlungen

Die Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in der Schweiz und besonders im Zusammenhang mit den komplexen agglomerationspezifischen Aufgaben sind historisch gewachsen. Dank der Reformwelle, die durch die NFA ausgelöst wurde, sind die Finanzierungssysteme vielerorts modernisiert worden, aber sie entsprechen (noch) nicht überall den aufgezeigten Anforderungen.

Es wird daher empfohlen, die Finanzierungs- und Ausgleichssysteme in den Kantonen und speziell mit Blick auf agglomerationspezifische Aufgaben kritisch anhand der hier aufgezeigten Leitlinien zu **überprüfen**. Insbesondere in laufenden **Reformprozessen** oder bei der Diskussion um eine neue Verteilung von Aufgaben und Lasten können die dargestellten Modelle und Kriterien angewendet werden. Dort, wo neue **institutionelle Zusammenarbeitsformen in Agglomerationen** Aufgaben übernehmen, bieten die gezeigten Modelle eine Grundlage, um zweckmässige Finanzierungslösungen zu finden.

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, während in der Ver-

kehrspolitik mehrheitlich schon ausgefeilte und austarierte Modelle zur Anwendung kommen. In der Kulturpolitik sind die Lösungen sehr heterogen, auch hier besteht vielerorts noch ein Optimierungspotenzial. Solche Prüfungen sind ergebnisoffen anzugehen. Das heisst, es ist offen, ob Reformen zu einer Umverteilung zugunsten der Agglomerationen führen oder nicht. Dies ist nach den genannten Kriterien und der politisch vorzunehmenden Gesamtbeurteilung zu entscheiden.

Dabei eignen sich in vielen Fällen **gesamtkantonale (oder u.U. gesamteidgenössische)** Lösungen besser, als neue agglomerationsspezifische Instrumente, vor allem weil es schwierig ist, für agglomerationsspezifische Instrumente Mehrheiten zu finden und diese institutionell abzustützen, da "die Agglomeration" vielerorts (noch) kein stabiles institutionalisiertes Gebilde ist. Zudem enden Probleme nur selten am Rand der Agglomeration. Somit sind Lösungen, die schliesslich effektiv dem Äquivalenz- und dem Accountability-Kriterium genügen, nicht leicht zu finden. Allerdings erweist sich bei interkantonalen Agglomerationen die Lösung der anstehenden Probleme als besonders anspruchsvoll, weil der kantonalen Organisationsautonomie ein hoher Stellenwert beigemessen wird, aber Lösungen aufgrund der bestehenden Interessengegensätze unter den beteiligten Kantonen oft schwierig zu finden sind. Es ist somit an den Kantonen, die Agglomerationsprobleme aktiv anzugehen, und zwar in Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen, und soweit nötig mit Unterstützung durch den Bund und durch Organisationen wie der TAK.

Zu empfehlen ist weiter eine verstärkte **Information** und **Sensibilisierung** über die im vorliegenden Bericht angesprochenen Themen. Dazu gehört im Sinne einer tripartiten Diskussion resp. der "Multi-Level-Gouvernanz" auch der Einbezug der Städte und Agglomerationen (und u.U. der ländlichen Gebiete) in Diskussionen, die oftmals noch primär zwischen Bund und Kantonen geführt werden, beispielsweise im Rahmen der NFA. Im Sinne des **Wissenstransfers** wäre es überdies wünschenswert, wenn der Erfahrungsaustausch über Finanzierungs- und Ausgleichsmodelle und insbesondere über innovative Lösungen (wie z.B. Abgeltungen nach Sozial- oder Schulindizes, besondere Finanzierungsschlüssel in Agglomerationen usw.) verstärkt würde. Die TAK und/oder die KDK resp. die Finanzdirektorenkonferenz könnte es sich zur Aufgabe machen, erfolgreiche Modelle aufzuarbeiten und zu verbreiten, z.B. an Tagungen oder mittels einer nachzuführenden Dokumentation.

Weiter wäre es hilfreich, wenn vermehrt (insbesondere vergleichende) **Ex-Post-Evaluationen** von Finanzierungssystemen in Kantonen und Agglomerationen durchgeführt würden. Es könnte zweckmässig sein, wenn hier die Finanzdirektorenkonferenz und das Eidg. Finanzdepartement im Umfeld der NFA-Evaluationen auch die kantonalen und agglomerationsspezifischen Ausgleichs- und Finanzierungssysteme verstärkt beachten und allenfalls systematisieren, dokumentieren und evaluieren würde.¹²⁹

Für die **Weiterentwicklung der Agglomerationspolitik** können finanzielle und nicht-finanzielle Impulse wichtig sein (vgl. Kapitel 6). Die Unterstützungsmöglichkeiten wurden im Kapitel 6 aufgezeigt. Der Ball liegt nicht nur bei den Bundesbehörden und den Kantonen, sondern auch horizontale Initiativen z.B. von Verbänden sind durchaus prüfenswert.

¹²⁹ Vgl. auch Rey (2010), Impuls für Reformen in den Kantonen.

Insgesamt halten wir somit den Bedarf für ausgewiesen, die bestehenden Finanzierungs- und Ausgleichssysteme hinsichtlich agglomerationsspezifischer Aufgaben, Zusammenarbeitsstrukturen sowie zur Abgeltung von Sonderlasten und Spillovers kritisch zu **prüfen** - unter Anwendung der hier vorgeschlagenen Kriterien und unter Nutzung der aufgezeigten Modellpalette. Ob sich aus diesen Prüfungen dann ein Reformbedarf der Strukturen und Aufgabenteilung in Agglomerationen oder der Finanzierung von agglomerationsspezifischen Aufgaben ergibt, und ob dieser Reformbedarf im Sinne eines stärkeren Ausgleichs zugunsten der Agglomerationen und ihrer Zentren ausfällt, lässt sich nicht generell sagen, sondern muss aufgrund einer sachlichen Prüfung und einer politischen Abwägung für die jeweiligen Agglomerationen entschieden werden.

8 Anhang A: Schätzergebnisse Ausgaben in Kultur und Freizeit sowie Soziale Wohlfahrt

Tabelle 8-1: Ergebnisse des allgemeinen Regressionsmodells für die Ausgaben pro Kopf im Bereich Kultur und Freizeit

Abhängige Variable	kantonale Ausgaben pro Kopf in CHF im Bereich Kultur
Variable	Koeffizient
Kernstadtindikator 2006	68.11 (-4.56) ^{***}
Ressourcenpotential 2005	0.00 (-0.20)
kantonales Parlament (Links/Rechts)	6.90 (0.08)
Parlamentarier-Rating 2005 (Links/Rechts)	-9.28 (-0.54)
Bevölkerung zwischen 5 und 19 Jahren	903.92 (0.45)
Konstante	64.19 (0.11)
R ²	0.71

In Klammern sind die t-Werte aufgeführt. ^{*/**/***} steht für eine Signifikanz auf 10%/5%/1% Niveau. Robuste Schätzer, Datengrundlage 26 Kantone im Jahr 2006.

Tabelle 8-2: Ergebnisse der Regression mit Backward-Elimination (10% Niveau) im Bereich Kultur und Freizeit

Abhängige Variable	kantonale Ausgaben pro Kopf in CHF im Bereich Kultur
Variable	Koeffizient
Kernstadtindikator 2006	65.27 (6.14) ^{***}
Konstante	0.00 (8.78) ^{***}
R ²	0.70

In Klammern sind die t-Werte aufgeführt. ^{*/**/***} steht für eine Signifikanz auf 10%/5%/1% Niveau. Robuste Schätzer, Datengrundlage 26 Kantone im Jahr 2006.

Tabelle 8-3: Ergebnisse des Regressionsmodells mit Backward-Elimination im Bereich Soziale Wohlfahrt

Abhängige Variable	kantonale Ausgaben pro Kopf in CHF im Bereich Soziale Wohlfahrt
Variable	Koeffizient
Ergänzungsleistungen 2006	19356.42 (2.07)*
Parlamentarier-Rating 2005 (Links/Rechts)	39.77 (1.77)*
Langzeitarbeitslose 2006	86946.24 (2.05)*
Ressourcenpotential 2005	0.01 (2.69)**
Ausländische Wohnbevölkerung gewichtet 2006	20308.06 (2.29)**
Bevölkerung über 80 Jahre 2006	36127.44 (3.45)***
Konstante	-1605.66 (-3.25)***
R ²	0.90

Tabelle 8-4: Ergebnisse des Regressionsmodells mit Kernstadtindikator anstatt der Variablen ‚Parlamentarier-Rating 2005‘, ‚Ausländische Wohnbevölkerung gewichtet 2006‘ und ‚Bevölkerung über 80 Jahre 2006‘

Abhängige Variable	kantonale Ausgaben pro Kopf in CHF im Bereich Soziale Wohlfahrt
Variable	Koeffizient
Kernstadtindikator 2006	101.51 (2.65)**
Alleinerziehende Haushalte	13612.38 (0.89)
Langzeitarbeitslose 2006	57301.68 (1.80)*
Ressourcenpotential 2005	0.00 (1.38)
Ergänzungsleistungen 2006	22209.99 (3.18)***
Konstante	106.17 (0.17)
R ²	0.88

In Klammern sind die t-Werte aufgeführt. */**/** steht für eine Signifikanz auf 10%/5%/1% Niveau. Robuste Schätzer, Datengrundlage 26 Kantone im Jahr 2006.

9 Anhang B: Weitere Beispiele von Zusammenarbeitsstrukturen

a) Verein Metropolitanraum Zürich

Der Verein Metropolitanraum Zürich umfasst insgesamt 8 Mitgliedskantone und 95 Mitgliedsgemeinden. Die Mitgliedskantone sind Aargau (9 Gemeinden), Luzern (1), St. Gallen (6), Schaffhausen (2), Schwyz (15), Thurgau (13), Zug (10) und Zürich (39). Diese bilden gemeinsam die Metropolitankonferenz mit einer Kantons- und einer Städtekammer. Die Metropolitankonferenz hat eine Vision für den Metropolitanraum entwickelt und Arbeitsgruppen in den Bereichen Wirtschaft, Lebensraum, Verkehr und Gesellschaft eingesetzt, welche Inputs und konkrete Projektvorschläge zuhanden der Konferenz entwickeln sollen. Im Bereich Verkehr sind bereits erste Projekte lanciert worden (mit Budgets von je 50'000 – 80'000 CHF).

b) Verein Agglomeration Schaffhausen

Dem Verein Agglomeration Schaffhausen gehören insgesamt 18 Gemeinden, davon eine deutsche Gemeinde, und drei Kantone (SH, TG, ZH) als Vollmitglieder an. Der Verein dient insbesondere als Trägerverein für die gemeinsame Ausarbeitung von Agglomerationsprogrammen. Deren Realisierung liegt aber vollumfänglich in der Kompetenz der einzelnen Gemeinden. Neben den Agglomerationsprogrammen (Verkehr und Siedlung) betätigt sich der Verein in den Bereichen Kultur und Freizeit, regionaler Naturpark und der besseren Koordination der baulichen Massnahmen entlang des Rheins.

Die Finanzierung der Vereinstätigkeiten erfolgt über Mitgliederbeiträge. Diese betragen für Vollmitglieder 500 CHF zuzüglich 0.50 CHF pro Einwohner des Mitglieds, wobei die Kantone den Grundbeitrag zuzüglich den pro-Kopf-Beitrag aller ihrer Mitgliedsgemeinden bezahlen. Kleine Gemeinden müssen somit insgesamt kleinere Beiträge leisten, zahlen pro Kopf aber leicht mehr als grosse Gemeinden.¹³⁰

c) Réseau Urbain Neuchâtelois (RUN)

Das RUN hat zum Ziel, die Agglomeration Le Locle / La Chaux-de-Fonds mit der Agglomeration Neuenburg in einem einzigen urbanen Raum mit 120'000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu vereinen. Die Zusammenarbeit wird mit Hilfe von Agglomerationsvereinbarungen (Contrats d'agglomérations) formalisiert, die für alle Parteien verbindlich sind. Für den ländlichen Raum wird eine analoge Strategie verfolgt (regionale Projekte, Regionsvereinbarungen «Contrats de région»). Das RUN umfasst Aktivitäten der Bereiche Mobilität und Siedlungsentwicklung, Familienpolitik, Kultur und Wirtschaftsförderung.

Die Aktivitäten von RUN werden durch Beiträge vom Bund, Kanton und den Gemeinden gemeinsam finanziert:

- Gemeinden: 2.50 CHF pro Einwohner, pro Jahr

¹³⁰ Basierend auf den Statuten des Vereins Agglomeration Schaffhausen sowie diversen auf dem Internet verfügbaren Dokumente: <http://www.sh.ch/Verein-Agglomeration-Schaffhau.985.0.html> [Stand 09.02.10].

- Kanton: Subvention von 425'000 CHF pro Jahr
- Bund: Unterstützung als Modellvorhaben 390'000 CHF (2009, abnehmend) ¹³¹

d) Verein LuzernPlus

Der Verein LuzernPlus ist ein Gemeindeverband mit insgesamt 19 Mitgliedsgemeinden, der in den Gebieten der regionalen Richtplanung sowie Koordination der Raumplanung unter den Gemeinden tätig ist. Ausserdem versteht sich der Verein als Interessenvertreter der Region gegenüber dem Kanton, dem Bund und weiteren Institutionen und möchte die Initiierung von gemeindeübergreifenden mit Vereinsmitteln unterstützen. Dabei ist aber die Wahrung der Gemeindeautonomie oberstes Gebot.

Jede Mitgliedsgemeinde leistet einen Mitgliederbeitrag von 3 CHF pro Einwohner. Die Gemeinschaft bezahlt damit die Grundlagenarbeit und die Geschäftsstelle des Gemeindeverbands. Ausserdem werden die Kosten der Initiierung von Zusammenarbeitsprojekten durch den Gemeindeverband übernommen. Projektspezifische Kosten müssen von den beteiligten Gemeinden selbst bezahlt werden.

e) RW Oberwallis AG

Im Oberwallis wurden die regionalen Strukturen kürzlich angepasst: Seit Anfang 2009 ist der Verein Region Oberwallis anstelle der früheren vier IHG-Regionen aktiv. Die Gemeinden der Agglomeration Brig-Visp-Naters treffen sich regelmässig an der Agglomerationskonferenz. Bei beiden Organisationen hat die "RW Oberwallis AG" die Geschäftsführung resp. Projektleitung übernommen. Behandelt werden die Themengebiete Regionalmanagement, Wirtschaftsförderung und Agglomerationspolitik.

f) Regionalkonferenz Oberland Ost

Die Regionalkonferenz Oberland-Ost wurde im Juni 2008 als erste Regionalkonferenz gegründet nach bernischem Gemeindegesetz gegründet. Sie kann in den ihr übertragenen Kompetenzbereichen bindende Entscheide fällen, wobei die Gemeinden über eine nach Einwohnerzahl abgestufte Stimmkraft verfügen.¹³² Sie ist in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Verkehr + Siedlung, Landschaft, Abbau, Deponie + Transport, Energie und Agglomerations-themen mit Kommissionen aktiv.

Der Voranschlag für die Laufende Rechnung 2010 sieht einen Aufwand von rund 1.1 Mio. CHF vor. Die Ausgaben verteilen sich gemäss Voranschlag 2010 auf folgende Bereiche:

- Verwaltung: 0.4 Mio. CHF
- Kultur: 10'000 CHF (Beitrag an kulturelle Organisation)

¹³¹ Basierend auf den im Internet verfügbaren Informationen: www.lerun.ch [Stand 09.02.10].

¹³² Bis 1'000 Einwohner 1 Stimme. Pro 3'000 Einwohner eine weitere Stimme.

- Regionalverkehr: 146'000 CHF (Regionale Verkehrsplanung, Zusatzangebote, Bikerouten)
- Raumordnung: 288'850 CHF (vor allem Landschaft)
- Volkswirtschaft: ca. 0.3 Mio. CHF (Energieberatung, Regionalmanagement, Regionalförderung, weitere NRP)
- Agglomerationsthemen: 15'000 CHF (innerhalb des Bereichs Volkswirtschaft)

Für Verwaltungskosten und Kosten der obligatorischen Aufgaben Aufteilung gemäss der Bevölkerungszahl der Gemeinden.¹³³

g) Arc Lémanique

Der Metropolitanraum manifestiert sich bisher vor allem in den beiden Gremien Conseil du Léman und dem Comité Régional Franco-Genevois (CRGF). Die beiden Organisationen haben eine unterschiedliche Entstehungsgeschichte, beschäftigen sich aber mit ähnlichen Themen; seit 1994 besteht zwischen den beiden Gremien ein Kooperations- und Koordinationsabkommen. Das konkreteste Projekt dieser Organisationen besteht im Projet d'Agglomération Franco-Valdo-Genevois (Agglomerationsprogramm des Bundes). Die beiden Organisationen sowie auch das Agglomerationsprogramm sind länderübergreifend und beschäftigen sich mit einer Vielzahl von Sachthemen, welche die Bereiche Kultur, Bildung und Sport, Wirtschaft und Tourismus, Verkehr und Siedlung, Umwelt und Raumplanung sowie viele grenzüberschreitenden Themenbereiche umfassen.

¹³³ Gemäss Art. 155 Gemeindegesetz Bern.

10 Anhang C: Lastenausgleichskomponenten in den Kantonen

Die folgende **lückenhaften (!)** Übersicht beruht auf einer Auswertung einer Zusammenstellung von relevanten Rechtsgrundlagen durch das TAK-Sekretariat. Es sind folgende Aspekte berücksichtigt:

- **Sonderlasten:** Hier wurde aufgeführt, ob ein Kanton über ein **Ausgleichssystem** für soziodemografische Kosten verfügt und in welchen Bereichen die Kosten ausgeglichen werden sollen. Ausserdem ist angegeben, wenn ein Kanton über einen Ausgleich von geografisch-topografischen Kosten vorsieht.
- **Zentrumslasten / Spillovers:**
 - Im Teil zu den Zentrumslasten ist zunächst angegeben, welche **Form** die **Zentrumslastenabgeltung** im jeweiligen Kanton annimmt. Mögliche Abgeltungsformen sind ein regionaler (oder kantonaler) Lastenausgleich, ein Bonus im Finanzausgleich, eine pauschale Abgeltung oder auch die Kantonalisierung von Aufgaben mit Zentrumslastenproblematik. Die Kantonalisierung als Lösung für die Zentrumslastenproblematik wurde allerdings nicht berücksichtigt, da diese kaum zu erheben ist (bzw. eine genaue Analyse der Aufgabenverteilung der betreffenden Bereiche verlangen würde).
 - Der Tabelle lässt sich weiter entnehmen, mit welcher Begründung bzw. auf **Basis** welchen Indikators eine Zentrumslastenabgeltung entrichtet wird.
 - Zentrumsfunktionen bringen nicht nur zusätzliche Lasten, sondern bergen auch erhebliche **Standortvorteile**. Kantonale Gesetzgebungen, die diese explizit berücksichtigen, sind ebenfalls entsprechend gekennzeichnet.

In der Tabelle ist nicht ausgewiesen, welche Körperschaften in welchem Umfang in den Ausgleich einzahlen und welche davon profitieren. Eine umfassende Analyse der Umverteilungsvolumen aller Ausgleichssysteme in allen Kantonen ginge für die vorliegende Studie zu weit und wäre für sich allein bereits eine umfassende Studie. In den Fallbeispielen zur Finanzierung von Agglomerationsspezifische Aufgaben wurde bereits auf einzelne Ausgleichssysteme näher eingegangen (vgl. Kapitel 3).

Zusammenfassend gilt es bei der vorliegenden **Tabelle folgende Probleme** zu beachten:

- Neben Finanz- und Lastenausgleichsgesetzen sind Ausgleichssysteme oft in **Spezialgesetzen** ausserhalb FILAG geregelt
- Oft gibt es weitere **Subventionen**, welche an Agglomerationen oder Kernstädte fliessen
- Sie ist **unvollständig**, bspw. fehlt in SO der Zentrumsbonus
- Es gibt eine Vielzahl **laufender Revisionen, die nicht berücksichtigt sind**
- Die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden wird vernachlässigt. Insbesondere die **Kantonalisierung** als möglicher Ausgleichsmechanismus ist nicht enthalten

Tabelle 10-1: Unvollständige Übersicht über bestehende kantonale Lastenausgleichssysteme (Probleme vgl. Text!)

	Bund	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
Sonderlasten																											
Soziodemografischer Lastenausgleich																											
Armut / Sozialhilfe	x	x	x		x										x	x		x	x			x					
Sozialversicherungen AHV, IV, EL			x																								
Altersstruktur	x			x							x																
Ausländerintegration	x			x																							
Bildung (Schüler, Lehrergehälter)			x	x	x		x	x			x				x	x	x	x			x						
öffentliche Sicherheit (Polizei)		x	x												x												
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	x				x			x	x		x				x			x	x	x	x				x		x
Zentrumslasten																											
Ausgleich über:																											
regionaler Lastenausgleich					x								x	x													x
Bonus im Finanzausgleich																					x					x	
Pauschallösung		x	x												x			x									
berücksichtigte Zentrumslasten																											
Einwohnerzahl	x								x											x					x		
Siedlungsdichte	x																										
Beschäftigungszahl / -dichte; Pendleranteil	x			x							x									x							
privater Verkehr			x																								
öffentlicher Verkehr			x																								
Gästeinfrastruktur			x																								
Sport			x																								
Berücksichtigung Standortvorteile			x		x																						x
Spillovers																											
Kultur		x	x																								
Bibliothek																											x
Schwimmbad																											x

Literaturverzeichnis

- Administration des finances (2009)
Budget de l'Etat / Staatsvoranschlag 2010. Compte administratif Verwaltungsrechnung.
- Agglomération de Delémont (2010)
Communiqué de presse. Agglomération de Delémont : lancement du processus de création d'un syndicat.
- Agglo Fribourg – Freiburg (2008)
Agglomeration Freiburg. Statuten.
- Agglo Fribourg – Freiburg (2009)
Budget Agglomération 2010. Sitzung des Agglomerationsrats vom 8. Oktober 2009.
- Amt für Gemeinden Kanton Freiburg (2009)
Verteilung der Beträge des Ressourcen- und Bedarfausgleichs.
- Amt für Kultur (2009)
Kulturkanton Bern – Kulturstrategie für den Kanton Bern. Bern.
- Angelini Terenzio, Thöny Bernhard (2004)
Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen. Schlussbericht. St. Gallen, IFF - Institut für Finanzwirtschaft.
- Strecker Mirjam, Arn Daniel (2010)
Entwicklung der Zusammenarbeitskultur in den Agglomerationen: Reflexion der Erfahrungen aus den Modellvorhaben; 26. Januar 2010
- ARE - Bundesamt für Raumentwicklung (2010)
Agglomerationspolitik des Bundes: Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit in Agglomerationen, Bilanz 2002 – 2007, Bern.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2005)
Monitoring Urbaner Raum. Themenkreis 9: Zentrumslasten.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2007)
Thematische Erweiterung der Agglomerationsprogramme. Zusammenfassung des am 28. November 2007 durchgeführten Erfahrungsaustausches zu den Modellvorhaben und wichtigste Diskussionsergebnisse. Bern.
- ARE Bundesamt für Raumentwicklung (2008)
Raumkonzept Schweiz. Eine dynamische und solidarische Schweiz. Entwurf vom 24. Juni 2008.
- Arn Daniel, Strecker Mirjam (2009)
Gesetzgeberischer Handlungsbedarf für die Agglomerationspolitik. Bericht zuhanden der Tripartiten Agglomerationskonferenz (TAK). Bern.

- Berz Hafner + Partner AG (2009)
Abstimmung der Agglomerationspolitik mit der Politik des ländlichen Raums. Bericht zu
Handen der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK vom 29. Juni 2009. Bern.
- BFS Bundesamt für Statistik (2005)
Agglomerationen und isolierte Städte nach Gemeinden 2000.
- BFS Bundesamt für Statistik (2005)
Eidgenössische Volkszählung 2000. Die Raumgliederung der Schweiz. Neuchâtel.
- BFS Bundesamt für Statistik (2010)
Bevölkerungsstatistik.
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02/blank/data/01.html>
(08.02.2010).
- BHP Hanser und Partner (2005a)
Stadt Solothurn: Finanzielle Lasten im Vergleich zu Umlandgemeinden und
Nachbarstädten. Im Auftrag der Finanzverwaltung der Stadt Solothurn.
- BHP Hanser und Partner (2005b)
Zentrumslasten der Stadt Zug. Zentrumslasten von Schweizer Städten und Ihre
Abgeltung in Lastenausgleichssystemen. Im Auftrag des Finanzdepartements der Stadt
Zug.
- BHP Hanser und Partner (2006)
Stadt Luzern: Finanzielle Lasten im Vergleich zu den Umlandgemeinden. Im Auftrag der
Finanzverwaltung der Stadt Luzern.
- BHP Hanser und Partner (2009a)
GeRAG-Massnahme (3.Paket). Lastenausgleich innerhalb von Agglomerationen.
Kurzbericht. Im Auftrag der Projektleitung GeRAG des Departements Volkswirtschaft
und Inneres des Kantons Aargau.
- BHP Hanser und Partner (2009b)
Stadt Zug: Grobanalyse Kostenvergleich mit Zuger Gemeinden und ausgewählten
Städten sowie der Zentrumslasten der Stadt Zug.
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2001)
Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund
und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001. Bern.
- CORIOS Infrastructures (2009)
Association de communes pour la politique culturelle dans l'agglomeration de Fribourg.
- CORIOS Infrastructures (2009)
Budget 2010. Approuvé par l'Assemblée des délégués du 16 décembre 2009. Approuvé
par le comité de direction du 9 novembre 2009.
- Ecoplan (1997)
Zentrumslasten und -nutzen. Bericht im Rahmen des Projekts Aufgabenteilung
Kanton/Gemeinden im Kanton Bern. Bern.

- Ecoplan (1997)
Zentrumslasten und –nutzen. Schlussbericht zu Handen der Arbeitsgruppe Regionaler Lastenausgleich RELA.
- Ecoplan (2000)
Zentrumslasten in St. Gallen. Schlussbericht zu Handen der Finanzverwaltung der Stadt St. Gallen und Anhang mit Berechnungsgrundlagen. Bern.
- Ecoplan (2004)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analysen im Rahmen der Arbeiten zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben (NFA).
- Ecoplan (2007)
Kostentreibende Faktoren und neue Lastenausgleichsmodelle. Statistische Analyse von kostentreibenden Faktoren für die Gemeindefinanzen und Ausgleichsmodelle im Rahmen des Projekts „FILAG 2012“. Bern.
- Ecoplan (2010)
Kostenrelevanz und Gewichtung von Indikatoren im Lastenausgleich. Analysen für die Jahre 2002-2006 im Rahmen der Arbeiten am Wirkungsbericht zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA). Schlussbericht. Bern.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement (2007)
Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA.
- EFD Eidgenössisches Finanzdepartement, KdK Konferenz der Kantonsregierungen (2004)
NFA Faktenblatt 7: Lastenausgleich des Bundes. Bern.
- EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (2007)
Statistik der öffentlichen Haushalte. Aktuelle Zahlen unter: http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/oeff_haushalte_schweiz/index.php (08.02.2010).
- EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (verschiedene Jahre)
Datenbank der Bundessubventionen.
http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/subv_s_ubvueberpruefung.php (08.02.2010).
- EFV Eidgenössische Finanzverwaltung (verschiedene Jahre)
Kernstadtindikator. Für die effektiven Werte und resultierenden Ausgleichszahlungen siehe: http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/zahlen_fakten/finanzpolitik_grundlagen/finanzausgleich.php (08.02.2010).
- Eidgenössische Finanzverwaltung (2002)
Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.
- Fachhochschule Nordwestschweiz (2006)
Zentrumslasten und –nutzen im Kanton Solothurn. Im Auftrag des Verbands Solothurner Einwohnergemeinden.

- Fachstelle Kultur (2009)
Fachstelle Kultur Tätigkeitsbericht 2008. Zürich.
- Finanzamt Stadt Winterthur (2007)
Zusammenzug Zentrumslasten Winterthur.
- Finanzverwaltung der Stadt Luzern (1998)
Zentralörtliche Leistungen. Bericht der Finanzverwaltung an den Stadtrat.
- Finanzverwaltung Stadt Bern (2009)
Zentrumslastenvergleich Bern - Biel - Thun gemäss Bericht 2009 (Rechnungsjahr 2008).
- Gemeinde Altdorf (2001)
Zentrumslasten Altdorf. Schlussbericht.
- Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2008)
FILAG 2012, Fachbericht C: Reformen im Lastenverteiler Sozialhilfe. Bern.
- Haldemann, Theo (1997)
Die Stadt im Lastenausgleich: Kantonale Programme für kernstädtische Leistungen?
Subventionierung zentralörtlicher Institutionen in Basel, Bern und Zürich 1968-1992.
Chur: Rüeegg
- HEG-Vd Haute école de gestion du canton de Vaud (2005)
Ville de Fribourg. Etude des charges de ville-centre. Rapport final.
- Kantonale Planungsgruppe Bern (2005)
Zentrumslasten/ -nutzen. Schlussbericht. Im Auftrag der Finanzdirektion des Kanton Bern.
- Kübler Daniel, Scheuss Urs (2009)
The territorial dynamics of politics in Swiss metropolitan areas. Paper presented at the panel 'Metropolitan sources of changing political cleavages', ECPR General Conference, Potsdam, September 8-12.
- Mischler Peter (2009)
Fiskalische Disparitäten und Lastenausgleich. Ökonomische Beurteilung eines Politikinstruments am Beispiel der Gemeinden des Kantons Freiburg. Publications of the Institute of Federalism Fribourg Switzerland.
- Municipalité de Lausanne (2003)
Mise en place d'une politique de development durable en ville de Lausanne (Agenda 21). 3e partie: finances.
- Präsidialdepartement der Stadt Zürich (2007)
Leitbild der städtischen Kulturförderung 2008-2011. Zürich.
- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2009)
Geschäftsreglement für die Regionalkonferenz Bern-Mittelland. Münsingen.

- Regionalkonferenz Bern-Mittelland (2009)
Voranschlag 2010 mit Vorbericht. Beschluss der Regionalversammlung vom 29. Oktober 2009.
- Reist Pascal (2009)
Schweizer Agglomerationen im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Entstehung interkommunaler Kooperationsformen. KPM-Schriftenreihe Nr. 34.
- Rey Alfred (2010)
Impuls für Reformen in den Kantonen. Mehr oder weniger erfolgreiche Umsetzung des neuen Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund – Kantone. In: Neue Zürcher Zeitung, 07.04.2010. Online im Internet: www.nzz.ch/global (13.04.2010).
- SteuerRevue (1999)
Genf: Pendlerbesteuerung. In: SteuerRevue, Nr. 5/1999, S. 360.
- Strecker Mirjam, Arn Daniel (2010)
Entwicklung der Zusammenarbeitskultur in den Agglomerationen: Reflexion der Erfahrungen aus den Modellvorhaben; 26. Januar 2010
- Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2004)
Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration. Bern.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2006)
Verstärkung der Zusammenarbeit in kantonsübergreifenden Agglomerationen. Bern.
- Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.) (2007)
Der Weg zu einer ganzheitlichen Agglomerationspolitik. Möglichkeiten und Grenzen kantonaler Agglomerationspolitik. Bern.
- Universität Zürich und Infrac (2004)
Zentrumslasten und –nutzen der Stadt Schaffhausen. Im Auftrag des Kantons und der Stadt Schaffhausen.
- Verein Agglomeration Schaffhausen (2009)
Statuten vom 22. Juni 2006 (14.5.2009).
- Wenger Susanne (2003)
Auch das Steuergeld soll pendeln. Besteuerungsausgleich zwischen Region und Stadt? Bern interessiert sich für neuen „Diskussionsvorschlag“. In: Der Bund, Nr. 58, 11. März 2003, Ressort Stadt & Region.