



Schulhaus von Gion A. Caminada in der Gemeinde Vrin (GR)

Eine gesunde Finanzierung von kommunaler und regionaler Infrastruktur – die Sicht der Konferenz der Regionen (KdR)

Peter Niederer, Bern, 13. April 2012

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)
Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)
Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach 7836 / Tel. 031/382 10 10 / Fax 031/382 10 16



1 Sinn und Zweck dieses Argumentariums

Die Finanzierung von Infrastrukturen ist in den Schweizer Regionen und Gemeinden eines der wichtigsten Themen. Dies haben verschiedene Studien, Tagungen und Umfragen belegt (KdR 2010, KdR 2011, regionsuisse 2011, SECO 2011). Infrastrukturen sind von grosser volkswirtschaftlicher, unternehmerischer und gesellschaftlicher Bedeutung (Wohnen, Mobilität, Erholung). Die heutige Gesellschaft ist deshalb verpflichtet auch den nachkommenden Generationen, die infrastrukturellen Errungenschaften der Schweiz weitergeben zu können.

Die Konferenz der Regionen (KdR) – eine Arbeitsgruppe der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) - will dem Thema Finanzierung von Infrastrukturen mehr Gewicht verleihen und stellt mit dem vorliegenden Argumentarium ein Dokument bereit, welches kompakt und verständlich auf den Handlungsbedarf hinweist sowie Kernbotschaften mit Forderungen und Lösungsansätzen formuliert. Dieses Argumentarium wurde im Rahmen eines KdR Workshops mit Vertretern aus verschiedenen Regionen erarbeitet und mit aktueller Literatur ergänzt. Zielpublikum sind VertreterInnen von Gemeinden, Regionen und den Kantonen. Das vorliegende Dokument soll der Kommunikation zwischen den Ebenen Öffentlichkeit, Gemeinde, Regionen und Kanton dienen.

2 Ausgangslage

Eine gut ausgebaute Infrastruktur ist gerade auch für die Berggebiete und ländlichen Räume eine herausragende Standortvoraussetzung. Vor dem Hintergrund von Klimawandel, zunehmender Siedlungsfläche, demographischem Wandel und Überalterung der Anlagen werden die Ausgaben für Finanzierung und den Unterhalt von Infrastrukturen in der Zukunft weiter ansteigen. Zudem besteht die Gefahr, dass im Rahmen von Aufgabenüberprüfungen immer mehr Kosten auf Gemeinden und Regionen überwälzt werden. Trotz des hohen Handlungsbedarfes besteht nur wenig Klarheit hinsichtlich Wiederbeschaffungswert, Zustand und Erneuerungsbedarf von Infrastrukturen. Die aktuellsten Daten stammen aus einer Fokusstudie „Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?“ des NFP 54 (Schalcher 2011). Diese beziffert den Wiederbeschaffungswert der gesamten Infrastrukturen in der Schweiz auf 811 - 845 Mrd. CHF. Auf vergleichbare Zahlen kommen auch vorgängige Untersuchungen des BAFU hinsichtlich Umweltinfrastrukturen (BAFU 2009) und des Schweizer Gemeindeverbandes (Zeitschrift Schweizer Gemeinde 2009). Es würde demzufolge beinahe das Doppelte des Schweizer Bruttoinlandprodukts (BIP) eines Jahres kosten, die gesamte Infrastruktur neu aufzubauen. In der NFP 54 Fokusstudie ist von jährlich 17 - 20 Mrd. CHF Erneuerungsbedarf die Rede. Wie werden diese Investitionen finanziert? Bei der Stromversorgung und der Abwasserentsorgung erfolgt die Finanzierung vornehmlich über verursachergerechte Gebühren. Bei der Schieneninfrastruktur und der Strasseninfrastruktur hingegen handelt es sich um gemeinwirtschaftliche Leistungen, d.h., die Erneuerungsinvestitionen werden in diesen Infrastrukturen durch Steuergelder und Abgaben finanziert. Obwohl Experten mehrheitlich der Meinung sind, dass bei der Stromversorgungs- und der Abwasserentsorgungsinfrastruktur derzeit die nachhaltige Erneuerungsfinanzierung dank Gebühreneinnahmen gesichert sei, identifiziert der Verband Schweizerischer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) bei der Abwasserentsorgung in der Schweiz eine jährliche Kosten-Deckungslücke von 500 Mio. CHF.

Die politische Debatte zur Finanzierung von Infrastrukturen umfasst folgende vier Aspekte:

- 1) Der Bundesrat hat einen Bericht zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze verfasst (Bericht des Bundesrates 17.9.2010). Allerdings wurden in diesem Bericht nur nationale Infrastrukturen erfasst.
- 2) Mit der Einführung der NRP fällt die Unterstützung von Basisinfrastrukturen durch das IHG weg. Da die Einführung von NRP und NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen) in den Kantonen meistens nicht koordiniert wurde kann die NFA den Wegfall der Basisinfrastrukturförderung nicht auffangen.
- 3) Im Rahmen des Konjunkturprogrammes 2009 hat eine Umwidmung von 100 Mio. CHF NRP-Gelder für „wirtschaftsnahe“ Basisinfrastrukturen stattgefunden. Diese Umwidmung ist allerdings einmalig und vorgezogen was bedeutet, dass das Geld in einer späteren Phase fehlen wird.
- 4) Die Finanzlage des Bundes, der Kantone und der Gemeinden hängt wie ein Damoklesschwert über der Infrastrukturfinanzierung.

In diesem Kontext muss man sich vor Augen halten, dass die Erhaltung und Finanzierung von Infrastrukturen auch auf gesetzlicher Ebene vorgeschrieben ist. Für Umweltinfrastrukturen ist in dieser Hinsicht Art. 74 der Bundesverfassung besonders wichtig, in Bezug auf den Umweltschutz wird darin das Verursacherprinzip gefordert. Im Gewässerschutzgesetz (Art. 60a GSchG) fordert der Bund zudem, dass in den Abwassergebühren u.a auch die zukünftigen Investitionen enthalten sein müssen und die dafür notwendigen Reserven zu bilden sind. Genau in die gleiche Richtung zielt das Umweltschutzgesetz mit Art. 32a mit der Regelungen, welche Kehrichtverbrennungsanlagenbetreibern eine Einkalkulierung des Anlagenersatzes in die Abfallgebühren vorschreibt.

3 Kernbotschaften

Im Rahmen einer Tagung der Konferenz der Regionen (KdR) – einer Arbeitsgruppe der SAB – diskutierten RegionalmanagerInnen Hintergründe und mögliche Lösungsansätze zur Finanzierung von Infrastrukturen auf regionaler und kommunaler Ebene. Daraus sind folgende Kernbotschaften entstanden:

Kernbotschaft 1: Die aktuelle Situation der Infrastrukturen in den Regionen ist mehrheitlich zufriedenstellend, Sorgen bereiten aber die notwendigen Erneuerungsinvestitionen.

Allgemein wird die aktuelle Situation in den Gemeinden und Regionen von den Regionalmanagern eher als zufriedenstellend bewertet. Dank dem früheren Investitionshilfegesetz (IHG) weisen die Infrastrukturen einen guten Standard aus. Grosse Sorgen hingegen bereitet deren Unterhalt. Von Erneuerungsinvestitionen sind v.a Kläranlagen, Schulgebäude, Strassen, Schutzbauten und Gesundheitszentren betroffen. Speziellen Investitionsbedarf gibt es aber auch im Langsamverkehr, öffentlicher Verkehr und Energie.

Kernbotschaft 2: Das Verursacherprinzip ist gut aber Gebühren können nicht beliebig erhöht werden.

Wie bereits erwähnt sollte die Kostendeckung von Infrastrukturanlagen über das Verursacherprinzip d.h. über Gebühren finanziert werden. Natur und Umweltressourcen müssen besser entschädigt werden und dabei muss **Kostenwahrheit** gelten d.h. nach dem Verursacherprinzip müssen alle Kosten, die in Folge eines Tuns oder Unterlassens entstehen, von den Verursachern getragen werden. Um eine Unterdeckung zu vermeiden müssten die Gebühren demzufolge stark erhöht werden. Dieser Vorgehensweise sind aber im politischen Umfeld enge Grenzen gesetzt und wird durch den Preisüberwacher kritisch beobachtet (VSA 2011b). Zusätzlich geben die Regionalmanager zu bedenken, dass besonders Tourismusorte im Berggebiet ihre Infrastrukturen auf saisonale Spitzenzeiten ausrichten müssten und die Finanzierung über das Verursacherprinzip deshalb nicht ausreicht. In dieser Situation sind die Betreiber von Anlagen gefordert effizienter zu arbeiten. Auch zusätzliche Steuergelder werden von Nöten sein, denn gerade Anlagen im Berggebiet haben aufgrund wesentlich kleinerer Nutzerdichte eine schlechtere Rentabilität.

Kernbotschaft 3: Es braucht eine Gesamtbetrachtung mit Zukunftsszenarien über den Zustand der Infrastrukturen und den Erneuerungsbedarf mit Prioritätensetzung

Es braucht eine Gesamtbetrachtung mit Zukunftsszenarien über den Zustand der Infrastrukturen und den Erneuerungsbedarf, ansonsten ist eine Planung sehr schwierig. Besondere Aufmerksamkeit muss den sogenannten Kerninfrastrukturen (Wasser, Schiene, Strasse) geschenkt werden. Das Thema Schutz vor Naturgefahren gewinnt mit dem Klimawandel an Bedeutung.

Kernbotschaft 3: Es braucht eine gute Gesprächskultur und Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Kanton und Bund

Die Regionalmanager messen einer guten Gesprächskultur zwischen Gemeinden, Kanton und Bund eine sehr hohe Bedeutung zu. In den meisten Fällen funktioniert diese in den Regionen recht gut aber sie muss ständig gepflegt werden. Des Weiteren braucht es eine **bessere Zusammenarbeit** auf regionaler Ebene (zwischen Regionen und Gemeinden) als auch auf interkommunaler Ebene. Die Regionen sind aufgefordert proaktiv, als **Motoren** voranzugehen, Lernprozesse zu initiieren und gute Beispiele zu kommunizieren.

Kernbotschaft 4: Möglichkeiten von Kosteneinsparungen und Mehreinnahmen im organisatorischen als auch im technischen Bereich müssen frühzeitig und konsequent ergriffen werden.

Gerade im Bereich Abwasser sind **Zweckverbände** eine gute Lösung, um Kosten und Aufgaben zu teilen. Auch **Gemeindefusionen** können bei der Erhöhung der Effizienz und der Verteilung von Lasten Vorteile bringen. Die Einführung eines **Kohäsionsfonds** auf kantonaler Ebene wäre prüfenswert. Durch eine effizientere Nutzung von Infrastrukturen könnten **neue Einnahmequellen** erschlossen und somit die Wertschöpfung erhöht werden (z.B Wasser,

Energie, Spitäler). Ausserhalb der Kerninfrastrukturen kann eine Zusammenarbeit mit **Privaten** (Public Private Partnership) nutzbringend sein. Mit modernen Planungsmodellen wie sie zum Beispiel durch den Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA) entwickelt wurden, kann die finanzielle Situation transparent dargestellt, Auswirkungen zukünftiger Investitionen und die Höhe der Gebühren als auch verschiedene Szenarien berechnet werden (VSA 2011b). Im Tourismus sollte stärker mit **Gebietskonzessionen** (Seilbahngesetz) gearbeitet werden.

Kernbotschaft 5: Die Kantone müssen den Finanzausgleich und die Aufgabenteilung konsequent umsetzen sowie kantonale Infrastrukturstrategien einführen.

Der **Finanzausgleich** und die Aufgabenteilung sollte in den Kantonen konsequent umgesetzt werden. Eine **Infrastrukturstrategie** und eine bessere Koordination von Siedlung und Verkehr in den Kanton sind unerlässlich. Auf Ebene Kantone müssten spezifische Workshops zur Thematik „Finanzierung von Infrastrukturen“ ins Auge gefasst werden.

4 Wer muss was machen?

Die logische Eintrittspforte zur Lösung der Problematik „Finanzierung von Infrastrukturen“ sind die Finanzdepartemente der Kantone. Der KdR kommt dabei die Rolle der Sensibilisierung und der Koordination der Gemeinden, Regionen und Kantone zu. Diese müssen dann mit ihren Bedürfnissen und Anliegen bei den Finanzdepartementen vorstellig werden.

In den folgenden Tabellen sind die Forderungen an verschiedene Ebenen summarisch aufgelistet.

Gemeinden sollen:	Regionen sollen:
<ul style="list-style-type: none"> • besser zusammenarbeiten (Zweckverbände, evt. Fusion). • ihren Bedarf eruieren und besser kommunizieren. • Strategien und Leitbildprozesse erarbeiten. • ihre Steuerinstrumente besser nutzen • proaktiv wirken. • eine aktive Raumentwicklung betreiben. • den Regionen mehr Kompetenzen einräumen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lernprozesse initiieren und Vordenker sein. • ihre Aufgaben besser koordinieren. • eine Entwicklungsstrategie, die auch eine Koordination von Verkehr und Siedlung beinhaltet, erarbeiten. • die Äuffnung eines Fonds prüfen. • Lobbyarbeit gegenüber Kanton betreiben. • besser zusammenarbeiten. • die Resultate prüfen und Erfolgskontrollen einführen.

Kantone sollen:	Bund soll:
<ul style="list-style-type: none"> • die Effizienzgewinne und frei verfügbaren Mittel aus der NFA für den Ausbau und die Erneuerung der Infrastrukturen verwenden und den innerkantonalen Finanzausgleich zum Ausgleich von Disparitäten unter den Gemeinden einsetzen. • die Einführung eines Kohäsionsfonds prüfen (Beispiel Luzern). • eine Steuerpolitik betreiben, die eine nachhaltige Finanzierung von Infrastrukturen erlaubt. • eine kantonale Infrastrukturstrategie einführen, die mit der Richtplanung abgestimmt ist. 	<ul style="list-style-type: none"> • sich den vermehrten Einsatz von Gebietskonzessionen überlegen. • Dem Ausbau, Substanzerhalt und der Erneuerung der Infrastrukturen in seinem Kompetenzbereich eine hohe Priorität einräumen als Grundlage für die Attraktivität des Standortes Schweiz.

5 Literaturverzeichnis

- 1) Bericht des Bundesrates 2010; Bericht des Bundesrates zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz vom 17.9.2010 (www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/1876/Vorlage.pdf)
- 2) Bundesamt für Umwelt (BAFU 2009); Wiederbeschaffungswert der Umweltinfrastruktur, Bern 2009 (www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01058/index.html)
- 3) Konferenz der Regionen (KdR 2010); Tagungsbericht: - Finanzierung von Infrastrukturen auf kommunaler Ebene, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Bern ([http://www.regionen-ch.ch/fileadmin/user_upload/Diverses/Konferenz_der_Regionen/Seminare/Tagungsbericht_Finanzierung_von_Infrastrukturen.pdf](http://www.regionen.ch.ch/fileadmin/user_upload/Diverses/Konferenz_der_Regionen/Seminare/Tagungsbericht_Finanzierung_von_Infrastrukturen.pdf))
- 4) Konferenz der Regionen (KdR 2011); Tagungsbericht: - Lehren aus der ersten Phase der NRP-Umsetzungsprogramme für die Weiterentwicklung der Regionalpolitik, Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Bern ([http://www.regionen-ch.ch/fileadmin/user_upload/Diverses/Konferenz_der_Regionen/Seminare/Bericht_KDR_NRP_Olten_2011_d.pdf](http://www.regionen.ch.ch/fileadmin/user_upload/Diverses/Konferenz_der_Regionen/Seminare/Bericht_KDR_NRP_Olten_2011_d.pdf))
- 5) Regios 2011; regios Ausgabe 5-2011, regiosuisse, Bern
- 6) Schalcher et al. 2011; Was kostet das Bauwerk Schweiz in Zukunft und wer bezahlt dafür?, vdf Hochschulverlag 2011 (www.tepenergy.ethz.ch)
- 7) Schweizer Gemeinde 2009; Schweizer Gemeinde, Ausgabe vom 5-6-2009, Informationsorgan des Schweizerischen *Gemeindeverbandes*, Urtenen-Schönbühl
- 8) SECO 2011, Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, Staatssekretariat für Wirtschaft (seco), Bern
- 9) Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA 2011a); Kosten und Leistungen der Abwasserentsorgung, Glattbrugg 2011
- 10) Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute (VSA 2011b); Nachhaltige Finanzierung der Abwasserentsorgung, Orientierungshilfe und Planungsmodell, Glattbrugg 2011