

Herausforderungen der kommunalen Infrastrukturpolitik

Daniel Bichsel, Gemeindepräsident Zollikofen, Grossrat, Präsident Verband Bernischer Gemeinden

Infrastruktur zur Erfüllung von Gemeindeaufgaben unerlässlich

Ohne Infrastruktur können die meisten Gemeindeaufgaben nicht erfüllt werden. Oder anders gesagt: Die beste Software nützt nichts, wenn wir keine funktionierende Hardware haben, auf welcher gearbeitet werden kann. Die Gemeinden brauchen Verwaltungsgebäude, Schulhäuser, Feuerwehrgebäude, Strassen, Ver- und Entsorgungsanlagen und viele andere Hoch- und Tiefbauten. Da das Verwaltungsvermögen in der Buchhaltung nicht mit den Gestehungskosten ersichtlich ist, sind Schätzungen über den Wert der Infrastruktur nur grob möglich. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Daten kann davon ausgegangen werden, dass sich der Wert der kommunalen Infrastruktur im Kanton Bern auf gegen CHF 50 Mia. belaufen dürfte, eine stolze Zahl.

Infrastruktur muss bewirtschaftet und finanziert werden

Die Infrastruktur ist kein eigenständiger Politikbereich, sie ist lediglich Mittel zum Zweck und dient der Aufgabenerfüllung. Allerdings ist sie eine sehr zentrale Ressource, die mit Umsicht geplant, bewirtschaftet und finanziert werden will. Bekanntlich hat die Infrastruktur eine deutlich längere Lebensdauer als die meisten Behördenmitglieder, was bei einem politischen Zeithorizont von vier oder acht Jahren nicht immer zu nachhaltigen Lösungen führt. Am Anfang steht nicht die Infrastrukturplanung, sondern die Raumplanung und –entwicklung und die Prognose, welche Infrastruktur für die nächsten Jahren erforderlich ist. Diese Überlegungen führen dann zur Investitions- und Finanzplanung, und weil die Infrastruktur mit erheblichen Kosten verbunden ist, bedingt dies auch politische Priorisierungen. Bei jedem Infrastrukturprojekt ist auszuführen, weshalb es ein Vorhaben braucht, welche Alternativen zur Verfügung stehen, wie das Projekt zu finanzieren ist, welche Folgekosten (Abschreibungen, Zinsen, Unterhalte, etc.) resultieren und ob das Vorhaben im Rahmen des Haushalts überhaupt tragbar ist (mit oder ohne Steuererhöhung). Da die meisten grösseren Investitionen in kommunale Infrastruktur mit erheblichen Kosten verbunden sind, ist zum Beschluss in aller Regel ein legislatives Organ (Stimmberechtigte, Gemeindeparlament) zuständig. In aller Regel haben Infrastrukturprojekte, wenn sie vernünftig daher kommen, politisch gute Chancen, angenommen zu werden. Die Politik ist sich bewusst, dass gute Infrastruktur einen wichtigen Standortvorteil darstellt. Die Bewirtschaftung der Infrastruktur einschliesslich baulicher und betrieblicher Unterhalt bindet erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen. Mit der Investition allein ist es nicht gemacht, die Rechnung kommt erst über die Jahre. Der Haushalt wird durch eine Investition in Infrastruktur während der ganzen Lebensdauer belastet, wobei der Abschreiber mehr zu Buche schlägt, als die Zinsen für die Fremdmittel. Dies könnte sich dereinst ändern, auch wenn kurzfristig nicht mit Zinsanstiegen zu rechnen ist. Zuhanden einer realistischen Finanzplanung empfiehlt es sich deshalb, alle später anfallenden Kosten nüchtern abzuschätzen und als Aufwand in Betracht zu ziehen. Zu oft ist der Wunsch nach schönen Infrastrukturen die Grundlage für zu tief ausgewiesene Folgekosten, damit das zuständige Organ dem Projekt zustimmt. Derartige Vorgehensweisen rächen sich irgendwann.

Verschiedene Finanzierungsarten und Abschreibungssysteme

Während die Hochbauten und die Strassen in aller Regel aus dem Steuerhaushalt finanziert werden, sind die „unsichtbaren“ Infrastrukturen (vor allem Wasser, Abwasser, Gas, Fernwärme etc.) spezialfinanziert. Lange Zeit hat man diese Infrastrukturen tendenziell zu wenig unterhalten, heute hat sich das Bewusstsein für den Werterhalt deutlich verbessert. Auch sind die Informationssysteme bezüglich Zustand und Erneuerungsbedarf viel besser geworden. Die Kunst liegt darin, nicht zulasten künftiger Generationen zu wenig Unterhalt

und Erneuerung vorzunehmen und gleichzeitig nicht zu viele Ressourcen in die Infrastruktur zu stecken. Während unter HRM1 die steuerfinanzierte Infrastruktur über alle Werte hinweg degressiv abgeschrieben wurde, hat HRM2 diesbezüglich zu einem Paradigmenwechsel geführt: Neu wird objektweise nach Lebensdauer abgeschrieben, was aus betriebswirtschaftlicher Sicht sicher richtig ist. Allerdings hatte die degressive Abschreibung den Vorteil, dass damit eine genügende Selbstfinanzierung gewährleistet wurde, was im politischen Umfeld ein nicht zu unterschätzender Vorteil war. Heute haben wir im Übergang zur Abschreibung pro Objekt nach Lebensdauer das Problem, dass nicht genügend Mittel zur Selbstfinanzierung zur Verfügung stehen. Es braucht daher eine erhebliche politische Glaubwürdigkeit, um der Politik verständlich zu machen, dass für anstehende Investitionen auch Geld zur Verfügung stehen muss, sonst droht – zumindest kurzfristig – ein unverantwortlicher Anstieg der Verschuldung. Diesem Aspekt ist in der politischen Diskussion gebührend Rechnung zu tragen. Als Richtschnur kann gelten, dass sich die Bruttoinvestitionen im Verhältnis zu den Gesamtausgaben auf ca. 10% belaufen sollten (Investitionsanteil). Eine unterdurchschnittliche Investitionstätigkeit entlastet zwar kurzfristig den Haushalt, man läuft aber Gefahr, dass sich dieses Verhalten in einer nächsten (Politiker-) Generation rächen wird.

Wirtschaftliches Verhalten ist gefragt – aber ohne Luftschlösser

Oft wird die kommunale Infrastruktur zu wenig genutzt, hier besteht noch Handlungsbedarf. Die Gemeinde muss handeln wie ein Privater, der sich stets überlegt, wie er seine Infrastruktur bezüglich der Nutzung optimieren kann. So muss es nicht sein, dass ein Schulhaus nur schulisch genutzt wird. Am Abend und während der Schulferien sind Schulhäuser oft leer und könnten einer Zweitnutzung zugeführt werden, ohne dass der Schulbetrieb dadurch in Mitleidenschaft gezogen wird. Immer häufiger wird auch die Frage diskutiert, ob aufwändige Infrastrukturen nicht mehreren Gemeinden gleichzeitig dienen könnten, auch hier liegt ein erhebliches Potenzial. Bei interkommunal dienenden Schulhäusern macht es Sinn, die Infrastrukturkosten nicht nach einem fixen Kostenschlüssel auf die Gemeinden zu verteilen, sondern vielmehr den Standortgemeinden eine Mietzinsabgeltung auszurichten. So spielt es keine Rolle, aus welcher Gemeinde die Schülerinnen und Schüler kommen, was durch eine erhöhte Mobilisierung zu grösseren Klassen und damit auch wieder zu tieferen Kosten führen kann. Vorsicht geboten ist jeweils beim vielversprechenden Griff in die Trickkiste wie Leasing, Public Private Partnership oder auch der Vorfinanzierung einer jeden Infrastrukturaufgabe mittels Spezialfinanzierung. Diese Instrumente sind nicht per se schlecht, entlasten aber in aller Regel den kommunalen Haushalt nicht wirklich. Letztlich hat jedes Infrastrukturvorhaben seinen Preis.

Fazit

- Eine gute kommunale Infrastrukturpolitik ist ein wichtiger Erfolgsfaktor.
- Im Rahmen der politischen Diskussion sind Prioritäten zu setzen.
- Die Infrastrukturpolitik bemisst sich an der Siedlungsentwicklung.
- Die Gemeinde muss bezüglich ihrer Infrastruktur wirtschaftlich und sparsam handeln, damit der Haushalt nicht aus dem Lot gerät.
- Der Aufwand ist so zu finanzieren, dass die aktuelle und auch die zukünftige Generation gleichmässig und gerecht belastet werden.
- Der Griff in die Trickkiste ist verlockend, bringt aber in aller Regel kaum wirkliche Vorteile.