

Regionale Lösungen für die Gemeinde-Infrastrukturen

Planung, Bau und Betrieb von kommunalen Infrastrukturanlagen sind Langfristaufgaben, Netzinfrastrukturen wie Trinkwasser- und Abwasserleitungen stellen natürliche Monopole dar. Massgebend ist nicht nur der Preis für die Nutzung, sondern auch der hohe Anspruch an die Verfügbarkeit. Liberalisierungen bergen deshalb in diesen Bereichen oft mehr Gefahren als Chancen. Alexandre Bukowiecki, Geschäftsführer der Fachorganisation Kommunale Infrastruktur, plädiert deshalb für regionale Kooperationen zwischen Gemeinden.

Eine gute Infrastruktur ist eine unerlässliche Voraussetzung, damit die Schweiz in der globalisierten Wirtschaft im Standortwettbewerb mithalten kann. Die öffentlichen Infrastrukturen wie Strassen, Netze zur Trinkwasserversorgung, Energieversorgung, Abwasserentsorgung, Immobilien, Telekommunikation sowie Abfallbehandlungsanlagen haben einen geschätzten Wert von über 800 Milliarden Franken. Davon ist rund die Hälfte im Besitz der Städte und Gemeinden und, soweit bekannt, in relativ gutem Zustand, zumindest im internationalen Vergleich.

Liberalisierungen sollen den Wettbewerb verstärken, um damit die Effizienz und die Innovationsleistung zu steigern. Da Infrastrukturnetze oft natürliche Monopole sind, gibt es jedoch Grenzen bezüglich Wettbewerb. Die Herausforderung besteht in der richtigen Regulierung solcher Märkte, speziell um eine flächendeckende Grundversorgung sicher zu stellen.

Gemischte Erfahrungen mit Liberalisierungen

In der Schweiz hat die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes Kostensenkungen und einen Innovationschub gebracht. Die Grundversorgung ist gewährleistet. Beim Bau der Netze für die neue Glasfasertechnologie gilt es aus volkswirtschaftlichen Überlegungen, Doppelspurigkeiten beim Infrastrukturbau zu vermeiden. Kommunale Versorgungsunternehmen haben eine hohe Kompetenz, und es gibt Synergien beim Bau und Betrieb von Netzen für Strom, Gas und Wasser. Diese Kompetenz kann auch für den Bau von Datenleitungen genutzt werden. Wie diese jüngsten Entwicklungen zeigen, wird es für Gemeinden und Städte im liberalisierten Telekommunikationsmarkt zunehmend schwieriger, die Rolle als Taktgeber und Koordinator von Bauaktivitäten im öffentlichen Strassenraum und Leitungsnetzen wahrzunehmen. Genau

dies wäre aber für ein effizientes Infrastrukturmanagement nötig. Es spricht daher vieles dafür, die Gesetzesgrundlagen des Fernmeldegesetzes dahingehend zu hinterfragen.

Bei der Öffnung des Strommarktes kann die Entwicklung noch nicht abschliessend beurteilt werden. Bis jetzt spielt der Wettbewerb im seit Januar 2009 geöffneten Markt für Grosskunden kaum. Die damit einhergehenden Erhöhungen der Strompreise dürften in der Bevölkerung eine kritische Haltung gegenüber einer vollständigen Marktöffnung fördern.

Neuste Vergleiche mit dem Ausland zeigen die Grenzen von Liberalisierungen und Privatisierungen bei natürlichen Monopolen auf: In Neuseeland hat die Regierung dieses Jahr die 15 Jahre zuvor privatisierte Bahn zurückgekauft – in heruntergewirtschaftetem Zustand. Die Briten bezahlen heute mehr Subventionen aus Steuergeldern an die privati-

sierte Bahn als vorher. Das britische Schienennetz wurde nach einer Serie von schweren Unfällen Ende der 90er-Jahre wieder verstaatlicht.

Liberalisierung am Ziel vorbei

Der private Weltmarkt bei der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung ist ein Oligopol weniger Grosskonzerne. Es erstaunt daher nicht, dass nach den Privatisierungen die erwarteten Effizienzsteigerungen meist ausgeblieben sind. In Frankreich und den USA haben in den letzten Jahren mehrere Städte ihr Trinkwassernetz wieder kommunalisiert und bei verbessertem Service teilweise gar die Gebühren gesenkt. Im Abfallsektor konnte bei Liberalisierungen in Deutschland, Finnland und Österreich das Hauptziel, nämlich tiefere Kosten bei gleicher Umweltqualität, oft nicht erreicht werden. In Frankfurt sind die Gebühren um 50 Prozent

Sparte	Länge/Menge	Wiederbeschaffungswert Milliarden Franken
Strassen	80 000 km	200–300, davon ca. 50% auf Gemeindeebene
Schiene	5100 km	70
Immobilien öffentliche Hand	ca. 400 000 Objekte	ca. 300
Strom	225 500 km	60
Gas	16 300 km	20
Telekommunikation		35
Trinkwasser	80 000 km	50
Abwasser	90 000 km	100
Abfallbehandlungsanlagen		6–10

Strassen, Immobilien, Wasser und Abwassernetze sind zu grossen Teilen im Eigentum der Gemeinden und haben schweizweit einen Wert von gegen 400 Mrd. Franken. (Quellen: Zenhäuser et al., 2006, Tausend und ein Netz, Plaut Economics, Olten und Bundesamt für Strassen sowie eigene Abschätzungen)

gestiegen. Auch der Schweizer Abfallwirtschaft steht mit der Revision der technischen Verordnung über Abfälle (TVA) eine Liberalisierung im Bereich des nicht-betriebsspezifischen Gewerbeabfalls an. Damit steigt die Gefahr, dass private Entsorger interessante Grosskunden an sich binden und die kommunale Sammlung die wirtschaftlich uninteressanten Kleinkunden bedienen muss. Durch den Wegfall der Erträge der Gewerbegrosskunden werden sich die kommunalen Abfallrechnungen verschlechtern. Damit finanzieren letztlich die Abfallgebührenzahler die Gewinne der privaten Entsorger.

Liberalisierungen von Infrastrukturdienstleistungen sind heikel. Interessen von Akteuren im freien Markt können sich kurzfristig verändern. Öffentliches Infrastrukturmanagement ist hingegen ein langfristig orientiertes Geschäft. Daraus können sich Zielkonflikte ergeben. Aus Sicht der Fachorganisation Kommunale Infrastruktur drängen sich in der Schweiz keine weiteren Liberalisierungen bei kommunalen Infrastrukturanlagen auf. Der Fokus der Bestrebungen ist auf die langfristige Erhaltung der Verfügbarkeit der Netze in guter Qualität zu setzen.

Regionalisierung als Antwort?

Es ist unbestritten, dass Städte und Gemeinden in zahlreichen Infrastruktursparten vor Herausforderungen stehen. Die Strassen-, Wasser- und Abwasser-netze wurden im vergangenen Jahrhundert erstellt. Die kommenden Jahrzehnte werden eher im Zeichen des prima vista wenig spektakulären Erhaltungsmanagement stehen. So ist zum Beispiel der Zustand und Sanierungsbedarf von Strassen und Kanalisationen nicht flächendeckend bekannt. Seitens der Bevölkerung werden kommunale Gebühren kritischer hinterfragt und vermehrt verglichen. Transparenz bei Kosten und Gebühren wird verlangt. Regionale Kooperationen im Infrastrukturmanagement bieten bei steigendem Kostendruck und hohem Bedarf an Fachwissen offensichtliche Vorteile.

- Skaleneffekte: Grössere Anlagen haben oft tiefere spezifische Kosten. Grössere Kläranlagen kosten zum Beispiel pro Einwohner im Betrieb weniger als die Hälfte im Vergleich zu kleinen Kläranlagen. Dies sind die Ergebnisse einer Erhebung¹ von «Kommunale Infrastruktur» und dem Verband Schweizer Abwasser- und Gewässerschutzfachleute aus dem Jahr 2005. Nach den gängigen Prinzipien des Marktes haben grössere Nachfra-

Regionale Kooperation in der Region Luzern

Der Verein LuzernPlus besteht aus 13 Gemeinden in der Region Luzern. Ziel ist die Förderung von Zusammenarbeit und Vernetzung unter den Gemeinden der Agglomeration Luzern. Diesen Sommer wurde ein Projekt gestartet, in welchem Kooperationen im Infrastrukturbereich geprüft werden. Zur Debatte stehen Unterhalt und Verwaltung von Liegenschaften, Sport- und Grünanlagen, Werkhöfen, Leitungsnetze für Trinkwasser und Abwasser. www.luzernplus.ch

Umsetzung der Gemeindefusionen im Kanton Glarus

Die Arbeiten für die Umsetzung der Gemeindefusionen der acht Gemeinden per Januar 2011 sind auf 18 Arbeitsgruppen verteilt und im Gang. Für die Organisation der Werkdienste in der neuen Einheit Glarus Nord werden Umsetzungsvarianten entwickelt. www.gl-nord.ch

Regionalverband für das Wassermanagement im Val de Ruz

Im Val de Ruz wird ein neuer Regionalverband mit 16 Gemeinden für das Wassermanagement geplant. Dazu gehören die Trinkwasserversorgung, die Entwässerung, Drainage und Abwasserreinigung im Einzugsgebiet des Flusses Le Seyon.

ger und Anbieter mehr Marktmacht und damit bessere Konditionen beim Einkauf und Verkauf. Dieser Effekt zeigt sich auch bei der Vermarktung von Wertstoffen wie Altpapier, wo regionale Zweckverbände meist bessere Karten haben als einzelne Gemeinden. Ganz generell kann aber nicht von der Gemeindegrösse auf die Infrastrukturfolgekosten geschlossen werden. Dies hat eine Studie² des Instituts für Raumentwicklung der Hochschule Rapperswil bestätigt.

- Bessere Auslastung: Im regionalen Verbund können Personal, Maschinen, Geräte und Fahrzeuge besser ausgelastet werden.
- Steigerung der Fachkompetenz: Durch Kooperationslösungen kann es möglich werden, pro Fachgebiet jeweils einen Experten auszulasten statt mehrere Allrounder mit sehr ähnlich breitem Aufgabenspektrum. Damit kann die Qualität der Arbeit und der erbrachten Dienstleistungen steigen.
- Abbau von künstlichen Entscheidungsgrenzen in natürlichen Netzinfrastrukturen: Gerade Netzinfrastrukturen wie Strassen-, Wasser- und Abwasserleitungsnetze drängen sich aufgrund der regionalen räumlichen Einheit auf, integral über das gesamte Einzugsgebiet und nicht pro Gemeinde bewirtschaftet zu werden. Klassisches Beispiel dazu ist die Verkehrsplanung, die seit langem auch regional erfolgt.

Für die Umsetzung dieser Kooperationen haben sich Zweckverbände in zahlreichen urban oder ländlich geprägten

Regionen aus fachtechnischer Perspektive bewährt, beispielsweise bei der Abfallbewirtschaftung, der Siedlungsentwässerung und der Trinkwasserversorgung. Kritiker konstatieren bei solchen Lösungen einen gewissen Demokratieverlust und strukturelle Probleme, wenn in einer Region für jede Aufgabe ein anderer Zweckverband besteht. Als Alternative zur Weiterentwicklung regionaler Kooperationen sind Gemeindefusionen eine Möglichkeit.

Entscheidend ist, dass Gemeinden und Städte sich so organisieren – im Alleingang, in Zweckverbänden oder mittels Fusionen –, dass sie über die notwendigen Kompetenzen zur Erhaltung und Erneuerung der kommunalen Infrastrukturen auf lange Sicht verfügen und die Finanzierung gesichert werden kann. Dieser Handlungsfähigkeit gilt es Sorge zu tragen, damit das derzeit hohe Vertrauen der Bevölkerung in die Kommunen als kompetente Leistungserbringer erhalten bleibt.

Alexandre Bukowiecki, Geschäftsführer «Kommunale Infrastruktur»

«Kommunale Infrastruktur» ist eine Fachorganisation des Schweizerischen Städteverbandes und des Schweizerischen Gemeindeverbandes, www.kommunale-infrastruktur.ch

¹ VSA und «Kommunale Infrastruktur», «Kosten der Abwasserentsorgung, Resultate aus dem Pilotprojekt Kennzahlen für die Abwasserentsorgung», Zürich und Bern, 2006

² R. Kemper und K. Gilgen, «Einflussfaktoren der Folgekosten kommunaler Infrastrukturen», Institut für Raumentwicklung, Hochschule für Technik, Rapperswil, 2008