

An die regionalen Regierungskonferenzen

Bern, 10. Februar 2023

Konsultation: Aktualisierung des Kommentars der KdK zur IRV und Leitfa- den der KdK für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Frau Generalsekretärin
Sehr geehrter Herr Generalsekretär

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein Schwerpunkt des Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Periode 2020–2025. Im Hinblick darauf führte die KdK bei den Kantonen, Direktorenkonferenzen und regionalen Regierungskonferenzen eine Umfrage durch, deren Ergebnisse der Plenarversammlung im Dezember 2021 in einem Zwischenbericht zur Kenntnis gebracht wurden.

Ausgehend von den Ergebnissen des Zwischenberichts beauftragten die KdK und die Eidgenössische Finanzverwaltung die Firma Bolz und Partner Consulting AG, Bern, mit einer vertieften Analyse der Ermittlung der Abgeltungen und der Standortvorteile. Parallel dazu mandatierte der Leitende Ausschuss Prof. Kurt Nuspliger (Nuspliger Consulting, Bern) mit der Durchführung einer Studie über die Handhabung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte in der interkantonalen Zusammenarbeit.

Beide externen Berichte machen eine Reihe von Empfehlungen zur Festlegung der Abgeltungen sowie Standortvorteile und zur Umsetzung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Auf eine Revision der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) soll verzichtet werden. Die Analysen zeigen, dass sich die IRV grundsätzlich bewährt hat und eine sachgemässe Rechtsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bildet.

Zur Umsetzung der Empfehlungen wird eine Aktualisierung des Kommentars der KdK zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 sowie die Erarbeitung eines separaten Leitfadens vorgeschlagen:

- **Kommentar zur IRV:** Der bestehende Kommentar der KdK zur IRV wird punktuell aktualisiert. Ziel ist es, den Kommentar zu den Artikeln der IRV bezüglich der Abgeltungen (Art. 25–28), der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Art. 12 und 22) und der Stellung der kantonalen Parlamente (Art. 4) zu präzisieren. Die abstrakten Formulierungen der IRV legen in zentralen Punkten eine ausführlichere Kommentierung nahe.
- **Leitfaden:** Der neue Leitfaden der KdK zur interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich versteht sich im Sinne einer Hilfestellung, um interkantonale Verhandlungen zu strukturieren und zu versachlichen. Ausgangslage bilden die Punkte, die sich in der Umfrage der KdK bei den Kantonen als strittig oder unklar erwiesen haben, namentlich die Festlegung der Abgeltungen und Standortvorteile sowie die Handhabung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Der Leitfaden richtet sich primär an Mitarbeitende der kantonalen Verwaltungen, der Direktorenkonferenzen und involvierter Institutionen, die mit Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich betraut sind.

Die regionalen Regierungskonferenzen sind eingeladen, sich zu den zwei Entwürfen zu äussern. Wir bitten Sie, Ihre Antwort und allfällige Ergänzungs- und Anpassungsanträge dem Generalsekretariat der KdK bis spätestens **2. Juni 2023** in elektronischer Form an mail@kdk.ch zuzustellen (bitte auch im Wordformat). Das GS KdK wertet die Eingaben anschliessend aus und unterbreitet sie dem Leitenden Ausschuss vom 25. August bzw. der Plenarversammlung vom 22. September 2023 zwecks Diskussion, Finalisierung und Verabschiedung des aktualisierten Kommentars sowie des Leitfadens.

Für Ihre wertvolle Unterstützung danken wir Ihnen bereits im Voraus herzlich.

Freundliche Grüsse
Konferenz der Kantonsregierungen



Regierungsrat Markus Dieth
Präsident



Thomas Minger
Stv. Generalsekretär

Beilagen:

- Beilage 1: Entwurf «IRV: Aktualisierung des Kommentars der KdK» (Konsultationsunterlage)
- Beilage 2: Entwurf Leitfaden «Abgeltungen, Standortvorteile, Mitwirkung» (Konsultationsunterlage)
- Beilage 3: Zwischenbericht «Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» vom 1. November 2021.
- Beilage 4: Bericht Bolz & Partner zur Analyse der Ermittlung der Abgeltungen (Art. 25-28 IRV) vom 6. November 2022.
- Beilage 5: Bericht Prof. Nuspliger zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten vom 22. August 2022.

Leitfaden (Entwurf vom 10.02.2023)

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Abgeltungen, Standortvorteile, Mitwirkung

Plenarversammlung vom XX

Inhalt

Ausgangslage	1
Ermittlung der Abgeltungen und Standortvorteile/-nachteile	2
Mitsprache- und Mitwirkungsrechte	4

1. Ausgangslage

Der vorliegende Leitfaden versteht sich als Hilfestellung, um Verhandlungen zwischen Kantonen zu strukturieren und zu versachlichen. Er richtet sich primär an Mitarbeitende der kantonalen Verwaltungen, der Direktorenkonferenzen und involvierter Institutionen, die mit Fragen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) betraut sind. Der Leitfaden bezieht sich auf die Grundsätze der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

Hintergrund ist eine Umfrage, die die KdK 2021 im Rahmen des vierten Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs bei den Kantonen durchführte.¹ Die Kantone beurteilten die Zielerreichung der IKZ mehrheitlich positiv. Eine Minderheit monierte Unklarheiten bei der Festlegung der Abgeltungen, insbesondere bezüglich der Abzüge für Standortvorteile, und bei der Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Im Rahmen zweier externer Mandate wurden daraufhin vertiefende Analysen durchgeführt. Der vorliegende Leitfaden beruht auf den entsprechenden Empfehlungen der bolz+partner consulting ag² bzw. von Prof. Kurt Nuspliger³.

¹ KdK, Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Auswertung der Umfrage. Bericht zuhanden des politischen Steuerungsorgans Finanzausgleich Bund - Kantone vom 1. November 2021.

² Beljean, Tobias, Lüthi, Stefan, Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Analyse der Ermittlung der Abgeltungen (Art. 25-28 IRV). Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen, Bern 2022.

³ Nuspliger, Kurt, Mitsprache- und Mitwirkungsrechte: Analyse der Partizipationsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen, Bern 2022.

2. Ermittlung der Abgeltungen und Standortvorteile/-nachteile

2.1. Kostenermittlung und Gewährleistung von Kostentransparenz

Gemäss Art. 25 Abs. 1 IRV bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) die Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen. Präzisere Vorgaben, wie die KLR auszugestaltet ist, enthält die IRV nicht. Dies berücksichtigt den Umstand, dass in den Kantonen verschiedene Rechnungsmodelle bestehen.

Die Grundlagen zur Sicherstellung von Kostentransparenz und zur Ermittlung der für die Abgeltung massgebenden Kosten sollten in vier Schritten erarbeitet werden:

Schritt 1: Definition des KLR-Modellrahmens (Art. 25 IRV)

Die Vertragsparteien erarbeiten gemeinsam ein Modell zur Ermittlung und zum Nachweis der Kosten des Leistungserstellers. Die generellen Anforderungen (Ausweis der Vollkosten pro Leistungseinheit, korrekte zeitliche und sachliche Abgrenzung der Kosten) sind zwingend zu erfüllen. Erlöse bzw. leistungsbezogene Erträge sind ebenfalls zu berücksichtigen. Bei der konkreten Modellierung (Ausgestaltung der Kostenrechnung bzw. Detaillierungsgrad der Kostenträger, Leistungs- vs. Wirkungsorientierung sowie Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten) soll der Gestaltungsspielraum in Abhängigkeit des konkreten Aufgabenfelds genutzt werden und ein KLR-Modell gewählt werden, das im Sinne der Wesentlichkeit ein möglichst gutes Kosten-/Nutzen-Verhältnis aufweist. Idealerweise orientiert sich das verwendete KLR-Modell an einem Branchenstandard.

Schritt 2: Ermittlung der Vollkosten (Art. 28 Abs. 1 sowie Abs. 3 Bst. d IRV)

Mit dem gemeinsam festgelegten KLR-Modell werden die effektiven Vollkosten pro Leistungseinheit ermittelt und im Detail offengelegt. Der Ausweis muss auch Informationen über die Auslastung der Kapazitäten enthalten.

Schritt 3: Ermittlung der massgebenden Kosten (Art. 28 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. e IRV)

In einem dritten Schritt wird festgelegt, welcher Anteil der effektiven Vollkosten bei der Bestimmung der Abgeltung berücksichtigt wird. Mögliche Gründe für eine Abweichung von den Vollkosten sind die Auslastung der Kapazitäten (d.h. Berücksichtigung eines Soll-Auslastungsgrads), Verursachergerechtigkeit (fehlender ursächlicher Zusammenhang zwischen Leistungserstellung im Rahmen der IKZ und einzelnen Fixkostenbestandteilen) sowie Wirtschaftlichkeit der Leistungserfüllung (Abweichungen der effektiven Kosten von Durchschnittskosten vergleichbarer Leistungsersteller oder von Benchmark-Werten).

Die Abweichung von den Vollkosten sind im Sinne eines Zielkostendeckungsgrads offenzulegen und zu begründen. Ein Verzicht auf die Wahrnehmung der in der IRV vorgesehenen Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sollte in der Regel keine Abweichung von den Vollkosten begründen. Mitsprache und Mitwirkung sind als wesentlicher Teil der fiskalischen Äquivalenz zu betrachten.

Schritt 4: Festlegung der Implementierung

Schliesslich ist festzulegen, wie die massgebenden Kosten und der mit der Abgeltung zu erreichende Kostendeckungsgrad regelmässig erhoben werden und ob bzw. wie die Abgeltung auf dieser Basis im Zeitverlauf angepasst wird.

2.2. Standortvorteile/-nachteile

Gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. c können erhebliche Standortvorteile/-nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug bei der Festlegung der Abgeltung berücksichtigt werden. Grundsätzlich sollte die Berücksichtigung von Standortvorteilen/-nachteilen bei den Vertragsverhandlungen deshalb immer geprüft werden. Liegt ein erheblicher Standortvorteil/-nachteil vor, ist er zu quantifizieren und als Abschlag bzw. Zuschlag auf den massgeblichen Kosten pro Leistungseinheit zu berücksichtigen.

Es wird ein Vorgehen in fünf Schritten empfohlen:

Schritt 1: Definition Standortvorteil/-nachteil

Die Vertragsparteien einigen sich zu Beginn auf eine Definition des Standortvorteils. Empfohlen wird, dass sich der Standortvorteil am fiskalischen Nettonutzen orientiert, der den involvierten Kantonen aus der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug resultiert. Als Standortnachteil werden entsprechende negative Wirkungen bezeichnet. Der Standortvorteil/-nachteil eines Kantons ist immer komparativ zu den anderen involvierten Vertragspartnern zu betrachten und zu bewerten.

Das heisst, der Bruttonutzen entspricht dem durch die Leistungserbringung zusätzlich generierten Steuersubstrat. Daraus wird zuerst die steuerliche Abschöpfung abgeleitet (zusätzlich generierte Steuereinnahmen). Davon wird die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich (berechnet mit Grenzabschöpfungsquote) abgezogen, um den Nettonutzen zu berechnen. Entsprechende Wirkungen sind auch beim leistungsbeziehenden Nicht-Standort-Kanton zu berücksichtigen und zu den Wirkungen des Standortkantons ins Verhältnis zu setzen.

Schritt 2: Festlegung Methodenraster

Die Vertragsparteien einigen sich auf das methodische Vorgehen zur Quantifizierung der Standortvorteile/-nachteile der involvierten Kantone. «Quantifizierbare Faktoren» und «nicht-quantifizierbare Faktoren» sollten separat berechnet und ausgewiesen werden. Festzulegen ist zudem, welche Werte für die Steuerauserschöpfung (individuelle kantonale Werte oder Durchschnittswerte) und die Grenzabschöpfungsquote des Ressourcenausgleichs (einheitlicher Durchschnittswert, individuelle Grenzabschöpfung auf Basis der standardisierten Steuerabschöpfung oder individuelle Grenzabschöpfung auf Basis der effektiven Steuerbelastung) angewandt werden.

Schritt 3: Grobquantifizierung und Wesentlichkeitsanalyse

Anhand des Methodenrasters wird eine erste Grobquantifizierung vorgenommen. Beispielsweise können die quantifizierbaren Faktoren vorerst lediglich auf der Basis der Personalkosten des Leistungserbringers bewertet

werden («80/20»). Zudem erfolgt eine qualitative Einschätzung, wie relevant die nicht-quantifizierbaren Faktoren sind. Auf dieser Basis kann entschieden werden, ob ein erheblicher Standortvorteil/-nachteil überhaupt besteht.

Schritt 4: Bei Bedarf vertiefte Analysen

Ergibt die Grobquantifizierung erhebliche Standortvorteile/-nachteile, sind sie genauer zu quantifizieren. Zudem sind die nicht-quantifizierbaren Faktoren separat zu bewerten und auszuweisen. Je nach Relevanz des Standortvorteils/-nachteils kann die Quantifizierung um eine externe Analyse ergänzt werden (z.B. als «second opinion»).

Schritt 5: Periodische Überprüfung

Wie die Kosten sind auch die Standortvorteile/-nachteile keine starre Grösse, sondern können sich im Zeitverlauf verändern. Entsprechend ist eine periodische Überprüfung angezeigt. Das diesbezügliche Vorgehen sollte ebenfalls im Voraus gemeinsam festgelegt werden.

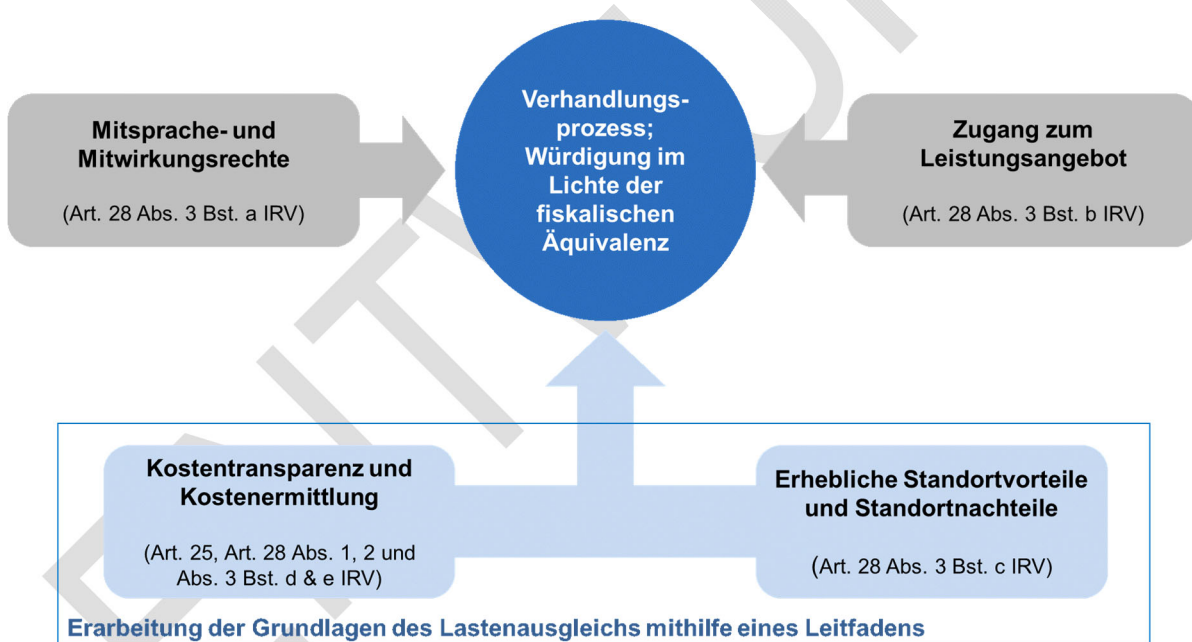


Abbildung: Schematische Darstellung der im Verhandlungsprozess zu berücksichtigenden Faktoren.

3. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte

Bei der IKZ ist ein gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone anzustreben. Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind wichtige Elemente des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen.

Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Die beiden Formen der IKZ – gemeinsame Trägerschaft, Leistungskauf – bilden die Realität umfassend ab. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein.

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt. Das «partielle Mitspracherecht» nach Art. 22 IRV kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus.

Mitwirkung und wirtschaftliche Leistungserstellung

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und der wirtschaftlichen Leistungserstellung. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt im Idealfall zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der IKZ optimale Wirkungen erzielt werden sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte diese Leistung auch bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der IKZ notwendig sind. Es sind einfache Verfahren anzustreben.

Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sollte ein gutes Regelwerk für die Ausübung dieser Rechte geschaffen werden.

Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

Die Mitwirkung soll in allen Phasen des Prozesses stattfinden – Vertragsverhandlungen, Beschlussfassung, Umsetzung der Verträge. Schon bei der Konzeption des Leistungsangebots sind die potenziellen späteren Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in

einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll.

Volle Transparenz

Für die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot.

Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.

Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

In der Regel werden Beschlüsse mit einfachem Mehr gefällt. Die Verträge können je nach der Betroffenheit der Kantone auch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit vorsehen. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden.

Verschiedene Akteure

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren auf der politischen Ebene gehören primär die Kantonsregierungen. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Leistungsersteller sind oder Mitwirkungsrechte ausüben.

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch andere Akteure unterhalb der politischen Ebene, die eine sehr wichtig Rolle spielen können. In den Kantonen gehören die für einen bestimmten Fachbereich zuständigen Ämter zu diesen Akteuren.

Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Im interkantonalen Bereich werden diese Fachgremien in der Regel durch Direktorenkonferenzen oder durch interkantonale Verträge eingesetzt. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen.

Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Im Hochschulbereich handelt es sich um die Universitäten, denen die Trägerkantone in der Regel durch Gesetz Autonomie einräumen. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

Massgeblich zu berücksichtigen sind auch die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, die im interkantonalen Kontext Leistungen beziehen.

Rolle der Leitungsorgane

Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen. Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Im staatsrechtlichen Kontext wird davon gesprochen, dass sich die Politik mit den grundlegenden und wichtigen Fragen befassen soll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit solchen grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten.

Einbezug der Parlamente

Die Kantonsparlamente sind in hinreichendem Mass in die interkantonale Kooperation einzubeziehen. Sie sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt.

Grundlegende Verfassungsprinzipien

Bei der IKZ gelten die grundlegenden Verfassungsprinzipien: Subsidiarität, Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, Rücksicht und Beistand im Bundesstaat. Auch die Kernelemente der fiskalischen Äquivalenz gehören zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien. Erfolgsbedingung ist eine loyale Bereitschaft zur Zusammenarbeit und demnach eine Kultur der Kooperation auf allen Stufen. Die Mitwirkung aller Beteiligten muss als positiver Wert anerkannt werden. Es ist ein fairer Interessenausgleich anzustreben.

Politische Kommunikation

Die IKZ funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt ist auch bei der politischen Kommunikation Rechnung zu tragen.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – ein Pfeiler der NFA

Die institutionalisierte interkantonale Zusammenarbeit ist ein Pfeiler der 2008 in Kraft getretenen Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Eine faire Lastenteilung und angemessene Mitwirkung zwischen den Kantonen trägt in den Aufgabenbereichen gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung bei und soll einer übermässigen Zentralisierung entgegenwirken. Geregelt ist die IKZ in Artikel 10–17 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sowie in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

ENTWURF

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV): Aktualisierung des Kommentars der KdK

Leitender Ausschuss vom 10. Februar 2023

Die Plenarversammlung der KdK vom 16. Dezember 2022 entschied, den Kommentar der KdK zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) vom 24. Juni 2005 punktuell zu aktualisieren und zu ergänzen. Dies soll gemäss den Empfehlungen der externen Gutachten von Bolz & Partner AG (*Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Analyse der Ermittlung der Abgeltungen, Bern 2022*) und Prof. Kurt Nuspliger (*Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Analyse der Partizipationsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Bern 2022*) erfolgen bzw. sich an diesen Empfehlungen orientieren.

Die untenstehende Tabelle enthält in der ersten bzw. zweiten Spalte den Text der Vereinbarung bzw. des bestehenden Kommentars der KdK. Die Änderungs- und Ergänzungsvorschläge sind in der zweiten Spalte aufgeführt und rot markiert. Streichungsvorschläge sind im Text durchgestrichen, Ergänzungsvorschläge unterstrichen.

Vertragstext IRV vom 24. Juni 2005	Kommentar der KdK zur IRV mit Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen	Erläuterungen GS KdK
I. Allgemeine Bestimmungen		
1. Grundsätze		
<p>Art. 1 Zweck und Geltungsbereich</p> <p>1 Die Rahmenvereinbarung regelt Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.</p> <p>2 Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Artikel 48a der Bundesverfassung.</p> <p>3 Kantone können interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen.</p>	<p>Art. 13 FiLaG verpflichtet die Kantone, eine interkantonale Rahmenvereinbarung zu erarbeiten. Die IRV regelt die Grundsätze und Verfahren eines angemessenen Lastenausgleichs. Die Einzelheiten der Zusammenarbeit wie die konkrete Höhe von Ausgleichszahlungen und die im Gegenzug gewährten Mitsprache- und Mitwirkungsrechte werden in den aufgabenspezifischen Verträgen festgehalten.</p> <p>Die IRV regelt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Aufgabenbereichen mit einer möglichen Pflicht zur Zusammenarbeit, die in Art. 48a BV abschliessend aufgelistet sind.</p> <p>Mit Abs. 3 wird die Möglichkeit geschaffen, auf freiwilliger Basis interkantonale Zusammenarbeitsverträge in anderen Aufgabenbereichen der IRV zu unterstellen. Mit einer solchen freiwilligen Unterstellung unter die IRV kann in keinem Fall eine Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Beteiligungspflicht verbunden sein. Letztere richten sich ausschliesslich nach Art. 48a BV.</p>	<p>Es handelt sich beim Anpassungsvorschlag um eine rein sprachliche Präzisierung.</p>

<p>Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</p> <p>1 Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt.</p> <p>2 Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind.</p> <p>3 Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit.</p>	<p>Dieser Artikel verfolgt die gleichen Zielsetzungen wie Art. 11 FiLaG.</p> <p>In Analogie zur Formulierung in Art. 43a BV soll der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz eindeutig festgehalten werden. Abweichungen im Einzelfall sind zu begründen.</p> <p>Abs. 3 ergibt sich aus Art. 18 Abs. 3 FiLaG, worin vorgeschrieben ist, dass im alle 4 Jahre zu erstellenden Wirksamkeitsbericht „die Wirkungen der Interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gesondert darzulegen“ sind.</p>	
<p>Art. 3 Innerkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</p> <p>Die Kantone verpflichten sich, die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz sinngemäss auch im innerkantonalen Verhältnis zu beachten.</p>	<p>Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. g. FiLaG, der die Kantone verpflichtet, in der IRV festzulegen, wie weit die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im innerkantonalen Verhältnis zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden zu beachten sind. Es handelt sich dabei um die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, die im Vertragstext ausdrücklich erwähnt werden. Dabei ist der Begriff der fiskalischen Äquivalenz im Sinne von Art. 2 Abs. 2 umfassend zu verstehen ist.</p> <p>Den unterschiedlichen Kantonsverhältnissen wird mit dem Zusatz „sinngemäss“ Rechnung getragen.</p>	<p>Es handelt sich beim Anpassungsvorschlag um eine rein sprachliche Korrektur.</p>

<p>Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente</p> <p>1 Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.</p> <p>2 Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.</p>	<p>Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. d. FiLaG, wonach die Kantone verpflichtet sind, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.</p> <p><u>Die Kantonsparlamente sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden.</u></p> <p><u>Damit sie diese Aufgabe wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren.</u></p> <p>Die Informationspflicht der Kantonsregierungen gemäss Absatz 1 bildet die minimale notwendige Grundlage jeglicher der parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit<u>autonomie</u> der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Das Ratifikationsverfahren wird in den Kantonen die Gelegenheit bieten, unbestimmte Begriffe wie „rechtzeitig“ und „umfassend“ auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt zu</p>	<p>Der Einbezug der kantonalen Parlamente ist ein wichtiger Aspekt der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Es ist daher sinnvoll, nicht bloss die Pflichten der Kantonsregierungen gegenüber dem Parlament, sondern auch dessen Rolle und Aufgaben im Kommentar näher zu erläutern.</p>
---	---	---

	<p><u>definieren. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen.</u></p> <p>Mit der verpflichtenden Formulierung von Absatz 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen.</p>	
2. Zuständigkeiten und Kompetenzen	In den Art. 5 – 7 werden die verschiedenen Handlungsträger und ihre Hauptaufgaben beschrieben.	
<p>Art. 5 Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)</p> <p>1 Beitrittserklärungen, Austrittserklärungen und Änderungsgesuche zur Rahmenvereinbarung sind bei der KdK zu hinterlegen.</p> <p>2 Die KdK stellt das Inkrafttreten und das Ausserkrafttreten der Rahmenvereinbarung fest und führt ein allfälliges Änderungsverfahren durch.</p> <p>3 Sie wählt die Mitglieder der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) und genehmigt deren Geschäftsordnung.</p>	Die KdK ist Depositärin der IRV. Sie stellt das Inkrafttreten und ein allfälliges Ausserkrafttreten der IRV fest, wählt die Mitglieder der IVK und genehmigt deren Geschäftsordnung.	
<p>Art. 6 Präsidium der KdK</p> <p>Die Präsidentin oder der Präsident der KdK ist zuständig für das Informelle Vorverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.</p>	Die Einzelheiten <u>des Informellen Vermittlungsverfahrens</u> sind in Art. 33 geregelt.	Es handelt sich beim Anpassungsvorschlag um eine rein sprachliche Präzisierung.

<p>Art. 7 Interkantonale Vertragskommission (IVK)</p> <p>1 Die IVK ist zuständig für das Förmliche Vermittlungsverfahren im Rahmen des Streitbeilegungsverfahrens.</p> <p>2 Sie besteht aus sechs Mitgliedern, welche von der KdK auf eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden. Bei der Wahl ist auf eine angemessene Vertretung der Sprachregionen Rücksicht zu nehmen.</p> <p>3 Sie gibt sich eine Geschäftsordnung.</p> <p>4 Die KdK trägt die Bereitstellungskosten der IVK. Alle weiteren Kosten sind gemäss Art. 34 Abs. 5 von den Parteien zu tragen.</p>	<p>Die Einzelheiten <u>des Förmlichen Vermittlungsverfahrens</u> sind in Art. 34 geregelt. <u>Die wird Aufgabe der KdK sein, achtet</u> darauf <u>zu achten</u>, dass sich die Kommission aus <u>Persönlichkeiten Mitgliedern</u> zusammensetzt, welche die Anliegen sowohl der Leistungserbringer, als auch der Leistungskäufer, <u>sowie</u> der städtischen und ländlichen Regionen zu gewichten wissen. <u>In der Die</u> Geschäftsordnung <u>der IVK vom 25. Juni 2010 regelt die Zusammensetzung und Organisation der IVK sowie die Durchführung des Förmlichen Vermittlungsverfahrens im Einzelnen, sind auch Fragen wie Sekretariatsführung, Entscheidquoren usw. zu regeln.</u> Die Organisationskosten der IVK (Konstituierung, <u>Erlasse Pflege der</u> Geschäftsordnung usw.) gehen zulasten der KdK. Die Aufwendungen in einem konkreten Verfahren sind von den Streitparteien zu bezahlen.</p>	<p>Der Anpassungsvorschlag berücksichtigt, dass die Geschäftsordnung der IVK inzwischen existiert und präzisiert deren Inhalte.</p>
<p>3. Begriffe</p>		

<p>Art. 8</p> <p>1 Leistungserbringer ist ein Kanton oder eine gemeinsame Trägerschaft, in deren Zuständigkeitsbereich die Leistungserstellung fällt.</p> <p>2 Leistungskäufer ist der die Leistungen abgeltende Kanton.</p> <p>3 Leistungsersteller ist, wer eine Leistung herstellt.</p> <p>4 Leistungsbezüger ist, wer eine Leistung in Anspruch nimmt.</p> <p>5 Nachfragende im Sinne von Art. 13 und 23 sind potentielle Leistungsbezüger.</p>	<p>Mit diesem Artikel werden die in der Rahmenvereinbarung verwendeten Begriffe definiert.</p> <p>Ein Nachfrager ist jemand, der eine Leistung in Anspruch nehmen will.</p>	
<p>II. Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</p>		
<p>Art. 9</p> <p>Die Rahmenvereinbarung regelt folgende Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. die gemeinsame Trägerschaft; b. den Leistungskauf. 	<p>Es sind zwei Möglichkeiten vorgesehen: Entweder können zwei oder mehrere Kantone gemeinsam bestimmte Leistungen erbringen oder ein oder mehrere Kantone können Leistungen bei einem andern Kanton einkaufen.</p>	
<p>1. Gemeinsame Trägerschaft</p>		

<p>Art. 10 Definitionen</p> <p>1 Als gemeinsame Trägerschaft wird eine Organisation oder Einrichtung von zwei oder mehreren Kantonen bezeichnet, die zum Zwecke hat, bestimmte Leistungen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemeinsam zu erbringen.</p> <p>2 Die an einer gemeinsamen Trägerschaft beteiligten Kantone werden als Trägerkantone bezeichnet.</p>		
<p>Art. 11 Anwendbares Recht</p> <p>1 Es gilt das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft.</p> <p>2 Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen</p>	<p>Als allgemeine Regel ist vorgesehen, dass das Recht am Sitz der gemeinsamen Trägerschaft zur Anwendung kommt. Vorbehalten bleibt selbstverständlich das übergeordnete Recht (Bundesrecht, interkantonales Recht). Mit der Möglichkeit, in den jeweiligen interkantonalen Verträgen abweichende Regelungen vorzusehen, wird die notwendige Flexibilität für angepasste Regelungen in Einzelfällen geschaffen.</p>	

<p>Art. 12 Rechte der Trägerkantone</p> <p>1 Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.</p> <p>2 Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.</p>	<p><u>Die Formulierung entsprechen jenen in Art. 12 FilLaG.</u></p> <p><u>Die gemeinsame Trägerschaft bildet im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weitgehenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden, welche sich auf alle Bereiche der Leistungserstellung beziehen.</u></p> <p><u>Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die paritätische Mitsprache die Regel und eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung nur die Ausnahme sein soll</u></p> <p><u>Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen.</u></p> <p><u>Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen.</u></p> <p><u>Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten.</u></p> <p><u>Gegenstand der interkantonalen Kooperation</u></p>	<p>Die Umfrage der KdK von 2021 hat gezeigt, dass insbesondere bei der Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte in interkantonalen Vereinbarungen (gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf) Unklarheiten bestehen. Der Kommentar soll deshalb neu einerseits die staatspolitische Bedeutung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte unterstreichen und andererseits die Ausgestaltungsmöglichkeiten näher ausführen.</p>
---	--	---

	<p><u>sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Im Hochschulbereich handelt es sich um die Universitäten, denen die Trägerkantone in der Regel durch Gesetz Autonomie einräumen. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.</u></p>	
<p>Art. 13 Gleichberechtigter Zugang Nachfragende aus den Trägerkantonen haben gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen.</p>	<p>Mitentscheidungsrechte und gleichberechtigter Zugang bilden das Gegenstück zur umfassenden Kostenbeteiligung. Der gleichberechtigte Zugang entspricht einem allgemeinen Diskriminierungsverbot.</p>	
<p>Art. 14 Aufsicht 1 Die Trägerkantone stellen eine wirksame Aufsicht über die Führung und Verwaltung der gemeinsamen Trägerschaft sicher. 2 Sie übertragen die Aufsichtsfunktionen geeigneten Organen. Allen Trägerkantonen ist die Einsitznahme in die Organe zu ermöglichen.</p>	<p>Die Übertragung von Kompetenzen auf interkantonale Institutionen und Organe hat Auswirkungen auf die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten von Volk und Parlamenten. Um diese zu gewährleisten, müssen aus Vertretern der Trägerkantone zusammengesetzte Aufsichtsorgane geschaffen werden. Der Artikel regelt die fachspezifische und die durch die Regierungen wahrzunehmende strategische Aufsicht.</p>	

<p>Art. 15 Geschäftsprüfung</p> <p>1 Bei gemeinsamen Trägerschaften werden interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt.</p> <p>2 Die Sitzzuteilung ist grundsätzlich paritätisch. In Ausnahmefällen kann sie sich nach dem Finanzierungsschlüssel richten, wobei jedem Kanton eine Mindestvertretung einzuräumen ist.</p> <p>3 Die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission wird rechtzeitig und umfassend über die Arbeit der gemeinsamen Trägerschaft informiert.</p> <p>4 Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen können den Trägerkantonen Änderungen des Vertrages beantragen. Sie haben im Rahmen der Erarbeitung eines Leistungsauftrages und Globalbudgets angemessene Mitwirkungsrechte.</p>	<p>Die Oberaufsicht ist einer interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission zu übertragen. Diese ist grundsätzlich paritätisch zusammengesetzt. Analog zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der beteiligten Kantone soll eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung die Ausnahme bilden. Mit der Möglichkeit, Vertragsänderungen zu beantragen, werden der interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission sogar gestalterische Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt.</p> <p>Die Ausgestaltung der Kooperation zwischen Regierung und Parlament vor und nach Abschluss interkantonalen Verträge obliegt grundsätzlich den einzelnen Kantonen. Interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen sollen das Bewusstsein für die Notwendigkeit der interkantonalen Zusammenarbeit auch auf Parlamentsebene stärken.</p>	
--	---	--

<p>Art. 16 Eintritt 1 Neue Trägerkantone bezahlen eine Einkaufssumme, welche dem aktuellen Wert der durch die bisherigen Trägerkantone getätigten Investitionen anteilmässig entspricht. 2 Die bisherigen Trägerkantone haben im Umfang der von ihnen getätigten Investitionen einen Anspruch auf die Einkaufssumme. 3 Das Eintrittsverfahren ist in den interkantonalen Verträgen zu regeln.</p>	<p>Es ist gerechtfertigt, dass sich neue Trägerkantone anteilmässig an den bereits getätigten Investitionen einkaufen.</p>	
<p>Art. 17 Austritt 1 Das Austrittsverfahren und die Austrittsbedingungen einschliesslich eines allfälligen Entschädigungsanspruchs austretender Trägerkantone sind in den interkantonalen Verträgen zu regeln. 2 Austretende Trägerkantone haften für Verbindlichkeiten, die während der Dauer ihrer Mitträgerschaft entstanden sind.</p>	<p>Das Ausmass eines Entschädigungsanspruchs und die Austrittsbedingungen sind in jedem Vertrag separat zu regeln. im Falle eines Austritts bleibt eine Haftungspflicht für den austretenden Kanton bestehen.</p>	
<p>Art. 18 Auflösung 1 Ein allfälliger Auflösungs- und Liquidationserlös ist anteilmässig nach Massgabe der Beteiligung auf die Vertragsparteien zu verteilen. 2 Für allfällige zur Zeit der Auflösung bestehende Verpflichtungen haften die Trägerkantone solidarisch, soweit die interkantonalen Verträge nichts anderes vorsehen</p>	<p>In der Regel wird die Verteilung entsprechend der finanziellen Beteiligung der Trägerkantone vorgenommen werden. Sofern keine finanzielle Beteiligung der Trägerkantone vorliegt (z.B. bei gebührenfinanzierten gemeinsamen Trägerschaften) ist auch eine andere Aufteilung (z.B. aufgrund der bezogenen Leistungen) denkbar.</p>	

<p>Art. 19 Haftung 1 Die Trägerkantone haften subsidiär und solidarisch für die Verbindlichkeiten gemeinsamer Trägerschaften. 2 Die Trägerkantone haften für Personen, die sie in interkantonale Organe abordnen. 3 Vorbehalten bleiben abweichende Regelungen in den jeweiligen interkantonalen Verträgen.</p>	<p>Nach Absatz 1 haftet in erster Linie die gemeinsame Trägerschaft mit Ihrem Vermögen. Die Festlegung einer subsidiären Haftung als Grundsatz erscheint aus rechtsstaatlichen Gründen als geboten. Die vorgesehene Solidarhaftung bezieht sich auf das Aussenverhältnis. Im Innenverhältnis ist ein (anteilmässiger) Rückgriff auf die andern Trägerkantone möglich. Abs. 2 bezieht sich nur auf die von den Kantonen in die Organe abgeordneten, nicht aber für die von der gemeinsamen Trägerschaft angestellten Personen. Für letztere regelt sich die Haftung nach dem Anstellungsvertrag. In den jeweiligen interkantonalen Verträgen können Abweichungen vorgesehen werden, soweit diesen das Bundesrecht bzw. Haftungserweiterungen nicht entgegenstehen (Art. 762 Abs. 4 OR, faktische Organschaft).</p>	
<p>Art. 20 Information Die Trägerkantone sind über die Tätigkeiten der gemeinsamen Trägerschaft rechtzeitig und umfassend zu informieren.</p>	<p>Die Informationspflicht steht im Zusammenhang mit der Schaffung der Aufsichtsorgane (Art. 14 und 15). Wer in den einzelnen Kantonen Empfänger dieser Informationen ist und wie die Parlamente zu informieren sind, wird den einzelnen Kantonen überlassen.</p>	
<p>2. Leistungskauf</p>		
<p>Art. 21 Formen des Leistungskaufs Ein Leistungskauf kann mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch erfolgen.</p>	<p>Der Tausch von öffentlichen Leistungen zwischen Kantonen dürfte heute noch einen seltenen Fall darstellen.</p>	

<p>Art. 22 Mitsprache der Leistungskäufer Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.</p>	<p><u>Ein partielles Mitspracherecht kann sich beispielsweise auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung im Detail wird in den spezifischen Verträgen festgelegt. Auch beim Leistungskauf gelten übergeordnete Grundsätze der Mitwirkung im Sinne der fiskalischen Äquivalenz (siehe Kommentar zu Art. 12). Das «partielle Mitspracherecht» nach Art. 22 kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. In der Praxis gehen interkantonale Verträge meistens über das «partielle Mitspracherecht» hinaus. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten (siehe Kommentar zur Art. 12).</u></p>	<p>Siehe die Erläuterungen des GS KdK zu Art. 12 auf Seite 9.</p>
<p>Art. 23 Zugang zu den Leistungen 1 Nachfragende aus den Vertragskantonen haben grundsätzlich gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen. 2 Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Vertragskantonen jenen aus Nichtvertragskantonen vorgezogen. 3 Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Trägerkantonen jenen aus Kantonen, welche Leistungskäufer sind, vorgezogen.</p>	<p>Im Gegensatz zu Art. 13 kann hier kein allgemeines Diskriminierungsverbot hergeleitet werden. Die Hierarchie bei allfälligen zum Tragen kommenden Zulassungsbeschränkungen wird in Abs. 2 und 3 dargestellt.</p>	
<p>Art. 24 Informationsaustausch Die Leistungskäufer sind vom Leistungserbringer periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren.</p>		

III. Lastenausgleich		
1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen		
<p>Art. 25 <i>Kosten- und Leistungsrechnungen</i></p> <p>1 Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen.</p> <p>2 Die an einem Vertrag beteiligten Kantone erarbeiten die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungen.</p>	<p>Das von der FdK erarbeitete «Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden» enthält Grundlagen für die Entwicklung solcher Kosten- und Leistungsrechnungen. Das Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung ist in den Kantonen breit etabliert. Zudem gibt es in einzelnen Leistungsbereichen spezifische Standards. Die offene Formulierung berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen.</p>	<p>Das «Kolibri»-Handbuch der FDK ist veraltet und soll deshalb im Kommentar nicht mehr erwähnt werden.</p>
<p>Art. 26 <i>Kosten- und Nutzenbilanz</i></p> <p>1 Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen Kosten und nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.</p> <p>2 Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.</p>	<p>Bei Verhandlungsbeginn soll die Ausgangslage möglichst transparent gemacht werden. Die Kosten basieren auf einer Vollkostenrechnung (vgl. Art. 25). Nebst dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) können auch gewichtige indirekte Nutzen (z.B. Standortvorteil durch Kaufkraftzufluss) abgeltungswürdig sein. Im Gegenzug können nachteilige Wirkungen (bspw. infolge zusätzlicher Immissionen oder Abwanderung von Universitätsabsolventen) geltend gemacht werden.</p>	<p>Siehe zur Streichung des Teilsatzes «oder Abwanderung von Universitätsabsolventen» die Erläuterungen des GS KdK zum Anpassungsvorschlag zu Art. 28 auf Seite 17.</p>
2. Grundsätze für die Abgeltungen		

<p>Art. 27 <i>Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen</i></p> <p>1 Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezügerinnen und -bezüger nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten.</p> <p>2 Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.</p>	<p>Ausgleichszahlungen sollen nur in den Fällen zum Zuge kommen, wo die Leistungsbezüge erhebliche Kosten verursachen. Damit soll das Verhältnismässigkeitsprinzip unterstrichen werden.</p>	
---	--	--

<p>Art. 28 Kriterien für die Abgeltung</p> <p>1 Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.</p> <p>2 Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.</p> <p>3 Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:</p> <ol style="list-style-type: none"> eingräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte; der gewährte Zugang zum Leistungsangebot; erhebliche Standortvorteile und –nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug; Transparenz des Kostennachweises; Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung. 	<p>Mit der Festlegung der durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangspunkt für die Abgeltungen soll zum Ausdruck gebracht werden, dass auch eine Pauschalierung der Abgeltungen möglich sein soll.</p> <p>Es soll nur die effektive und nicht auch eine mutmassliche Beanspruchung massgebend sein. Eine Leistung kann auch darin bestehen, dass Kapazitäten bereitgestellt werden. Der Begriff «ergebnisorientiert» <u>kann sich auf die erbrachte Leistung («Output») oder auf ist im Sinne des New Public Managements zu verstehen und bedeutet, dass die erreichte oder beabsichtigte Wirkung («Outcome») beziehen im Mittelpunkt stehen soll.</u></p> <p>Abs. 3 enthält Elemente, welche bei der Aushandlung der Abgeltungshöhe eine Rolle spielen. Die Kriterien sind relativ offen formuliert und gewährleisten einen grossen Spielraum bei der Ausgestaltung der Abgeltung. Nicht eingeräumte Mitsprache-<u>rechte</u> und Mitwirkungsrechte oder die Inkaufnahme von gewissen Zugangsbeschränkungen müssten sich in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen. Mit der Leistung verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton sind zu berücksichtigen. <u>Dazu gehören auch Wanderungsbewegungen von Studienabsolventen, die entweder als Wanderungsgewinn beim Standortvorteil für den Anbieterkanton oder als Wanderungsverlust beim Standortnachteil für</u></p>	<p>Die Zu- bzw. Abwanderung von Studierenden soll nicht mehr als Standortvor- bzw. -nachteil betrachtet werden können, wie dies der bisherige Kommentar suggeriert.</p> <p>Die Abwanderung von qualifizierten jungen Menschen in die Zentren («Brain-Drain») ist eine generelle Herausforderung für periphere Kantone und hängt in erster Linie mit deren Wirtschaftsstruktur zusammen. Die (frühere) Berücksichtigung dieser Tatsache als Standortnachteil im Bereich der Universitäten implizierte somit einen sehr weit gefassten Zusammenhang zum Leistungsbezug: Der eigentliche Nachteil für die Leistungsbezügler-Kantone entsteht erst mittel- und langfristig, wenn bzw. weil die Studierenden nach ihrem Abschluss und bei ihrem Eintritt ins Erwerbsleben nicht mehr in ihren Heimatkanton zurückkehren. Dies benachteiligt die betroffenen Kantone in Bezug auf ihr steuerlich ausschöpfbares Ressourcenpotenzial. Diese allgemeinen wirtschaftlichen Nachteile werden aber bereits im nationalen Finanzausgleich mit dem Ressourcenausgleich abgegolten.</p> <p>Als Standortvor- und -nachteile sollen dagegen nur Faktoren berücksichtigt werden, die unmittelbar mit der Leistungserstellung bzw. dem Leistungsbezug zusammenhängen.</p> <p>Auch dürfte der Kommentar in Zusammenhang mit der alten Universitätsvereinbarung (IUV) von 1997 stehen: Diese sah einen Abzug bei der Abgeltung von 5 Prozent vor für (periphere) Kantone mit hohen</p>
--	---	--

	den Nachfragerkanton erfasst werden können.	Wanderungsverlusten. Die neue IUV von 2019 enthält diesen Passus nicht mehr.
Art. 29 <i>Abgeltung des Leistungserstellers</i> Der Leistungserbringer verpflichtet sich, die Abgeltung dem Leistungsersteller zukommen zu lassen, so weit dieser die Kosten für die Leistungserstellung trägt.		
Art. 30 <i>Gemeinden als Leistungsersteller</i> 1 Sind die Leistungsersteller Gemeinden, ist diesen ein Anhörungs- und Mitspracherecht einzuräumen. 2 In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf die Abgeltung eingeräumt werden.		
IV. Streitbeilegung		

<p>Art. 31 Grundsatz</p> <p>1 Die Kantone und interkantonale Organe bemühen sich, Streitigkeiten aus bestehenden oder beabsichtigten interkantonalen Verträgen durch Verhandlung oder Vermittlung beizulegen.</p> <p>2 Sie verpflichten sich, bei allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor Erhebung einer Klage gemäss Artikel 120 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 am nachstehend beschriebenen Streitbeilegungsverfahren teilzunehmen.</p> <p>3 Das Streitbeilegungsverfahren kann auch von Nichtvereinbarungskantonen sowie von interkantonalen Organen, die nicht auf der IRV basieren, angerufen werden.</p>	<p>Im Gegensatz zu Art. 15 FiLaG, wonach die Beteiligungspflicht nur für einen interkantonalen Vertrag oder einen definitiv ausgehandelten Vertragsentwurf ausgesprochen werden kann, soll das Schlichtungsverfahren bereits bei beabsichtigten Verträgen beansprucht werden können.</p> <p>Bevor der Bund auf Antrag der Kantone eingeschaltet wird, sollen die Kantone Konflikte soweit möglich aus eigener Kraft beilegen. Gemäss Art. 16 Abs. 2 FiLaG kann das Bundesgericht im Falle von Verletzungen von Verträgen oder Beschlüssen interkantionaler Organe erst angerufen werden, wenn das interkantonale Rechts- und Schlichtungsverfahren erschöpft ist. Auf freiwilliger Basis sollen sich die Kantone sowie interkantonale Organe auch bei andern Streitigkeiten dem Streitbeilegungsverfahren unterziehen können.</p>	
<p>Art. 32 Streitbeilegungsverfahren</p> <p>1 Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig. Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der IVK.</p> <p>2 Jeder Kanton und jedes interkantonale Organ kann zu diesem Zweck beim Präsidium der KdK mit schriftlichem Vermittlungsgesuch das Streitbeilegungsverfahren einleiten.</p>		

<p>Art. 33 <i>Informelles Vorverfahren</i></p> <p>1 Nach Eingang des Vermittlungsgesuchs lädt die Präsidentin oder der Präsident der KdK oder eine andere von ihr oder ihm bezeichnete Persönlichkeit als Vermittler die Vertretungen der beteiligten Parteien zu einer Aussprache ein.</p> <p>2 Im Einvernehmen mit den Beteiligten kann eine auf dem Gebiet der Mediation besonders befähigte Person beigezogen werden.</p> <p>3 Führt das informelle Vorverfahren nicht innert sechs Monaten ab Eingang des Vermittlungsgesuchs zu einer Einigung, so leitet der Vermittler das förmliche Vermittlungsverfahren vor der IVK ein.</p>		
--	--	--

Art. 34 *Förmliches Vermittlungsverfahren*

1 Die IVK gibt den Parteien die Eröffnung des förmlichen Vermittlungsverfahrens bekannt.

2 Die Mitglieder der IVK bezeichnen eine Persönlichkeit als Vorsitzende oder Vorsitzenden für das hängige Vermittlungsverfahren. Können sie sich nicht innert Monatsfrist auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen oder wird die bezeichnete Person von einer Partei abgelehnt, wird die Präsidentin oder der Präsident des Bundesgerichts darum ersucht, eine Vorsitzende oder einen Vorsitzenden für das Vermittlungsverfahren zu bezeichnen.

3 Die Eröffnung des Vermittlungsverfahrens ist unter Angabe des Streitgegenstandes der Bundeskanzlei anzuzeigen. Werden durch die Streitigkeit Interessen des Bundes berührt, so kann der Bundesrat eine Person bezeichnen, die als Beobachterin des Bundes am Vermittlungsverfahren teilnimmt.

4 Die Parteien sind befugt, ihre abweichenden Standpunkte zuhanden der IVK schriftlich festzuhalten und zu dokumentieren, und sie erhalten Gelegenheit, sich mündlich vor der IVK zu äussern. Über die Verhandlung ist ein Protokoll zu führen.

5 Das Ergebnis wird von der IVK zuhanden der Beteiligten in einer Urkunde festgehalten. Darin ist auch die Verteilung der Verfahrenskosten auf die Parteien zu regeln.

6 Die Parteien verpflichten sich, eine allfällige Klage beim Schweizerischen Bundesgericht

<p>innert sechs Monaten nach förmlicher Eröffnung eines allfälligen Scheiterns des Vermittlungsverfahrens zu erheben. 7 Sie verpflichten sich, die Unterlagen des Streitbeilegungsverfahrens zu den Gerichtsakten zu geben.</p>		
<p>V. Schlussbestimmungen</p>		
<p>Art. 35 Beitritt und Austritt 1 Der Beitritt zur Rahmenvereinbarung wird mit der Mitteilung an die KdK wirksam. 2 Jeder Kanton kann durch Erklärung gegenüber der KdK austreten. Der Austritt wird mit dem Ende des auf die Erklärung folgenden Kalenderjahres wirksam. 3 Die Austrittserklärung kann frühestens auf das Ende des 5. Jahres seit Inkrafttreten und fünf Jahre nach erfolgtem Beitritt abgegeben werden.</p>	<p>Der Mitteilung an die KdK wird konstitutive Bedeutung zugewiesen. Der frühestmögliche Zeitpunkt von 5 Jahren für eine Austrittserklärung ist auf die Frist abgestimmt, nach der die Kantone gemäss Art. 14 Abs. 6 FiLaG frühestens einen Antrag auf Aufhebung der Allgemeinverbindlicherklärung stellen können.</p>	
<p>Art. 36 Inkrafttreten Die Rahmenvereinbarung tritt in Kraft, wenn ihr 18 Kantone beigetreten sind.</p>	<p>Grundsätzlich sind zwei Quoren zu beachten: Die Anzahl Kantone, welche beitreten müssen, damit die IRV Rechtskraft erlangt und das Antragsquorum zur Allgemeinverbindlicherklärung der IRV gemäss Art. 14 Abs. 1 Bst. a FiLaG.</p>	

<p>Art. 37 <i>Geltungsdauer und Ausserkrafttreten</i> 1 Die Rahmenvereinbarung gilt unbefristet. 2 Sie tritt ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt.</p>	<p>Die Geltungsdauer ist unbefristet mit der Möglichkeit, aus der Vereinbarung auszutreten. Analog zum Inkrafttreten tritt die Rahmenvereinbarung ausser Kraft, wenn die Zahl der Mitglieder unter 18 fällt. Bei einer allgemeinverbindlich erklärten Rahmenvereinbarung ist die Aufhebung dieser Allgemeinverbindlicherklärung nach Massgabe von Art. 14 Abs. 5 Bst. a FiLaG vorausgesetzt.</p>	
<p>Art. 38 <i>Änderung der Rahmenvereinbarung</i> Auf Antrag von drei Kantonen leitet die KdK die Änderung der Rahmenvereinbarung ein. Sie tritt unter den Voraussetzungen von Artikel 36 in Kraft.</p>	<p>Aufgrund von veränderten Rahmenbedingungen können sich bei der IRV Anpassungen aufdrängen. Das Quorum für die Antragstellung für eine Änderung soll tief sein, so dass durch eine Allgemeinverbindlicherklärung möglicherweise entstandene Minderheiten eine Revision in Gang setzen können. Die Änderung tritt in Kraft, wenn ihr mindestens 18 Kantone zustimmen.</p>	

Bericht

Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Auswertung der Umfrage

Zuhanden des politischen Steuerungsorgans Finanzausgleich
Bund - Kantone vom 1. November 2021

Inhalt

Executive Summary.....	3
1. Einleitung.....	5
1.1. Ausgangslage und Zielsetzung	5
1.2. Institutionelle und rechtliche Grundlagen sowie Ziele der IKZ.....	5
1.3. Weiteres Vorgehen.....	6
2. Ergebnisse entlang des Fragebogens.....	7
2.1. Allgemeiner Teil.....	7
2.2. Beurteilung der interkantonalen Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV	10
3. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	18
3.1. Einschätzung der Zielerreichung	18
3.2. Einschätzung der Einhaltung der Grundsätze	18
3.3. Kostendeckungsgrad des interkantonalen Lastenausgleichs.....	20
4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen	21
4.1. Bestimmung der Abgeltungen (Artikel 28 IRV).....	21
4.2. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Artikel 12 und 22 IRV).....	21
4.3. Aktualisierung altrechtlicher Vereinbarungen	22
4.4. Bundesrechtlicher Rahmen	22
4.5. Spezifische Diskussionspunkte bezüglich einzelner Aufgabenbereiche und Vereinbarungen	22
5. Einschätzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht	23

Executive Summary

Ausgangslage

In ihrer Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht für die Periode 2016–2019 beantragten die Kantone eine Überprüfung der Grundsätze und der Zielerreichung der IKZ, um darauf aufbauend gegebenenfalls Massnahmen zur Optimierung dieses Instruments anstossen zu können. Dieses Ansinnen wurde im Herbst 2020 in das Mandat des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen aufgenommen. Im ersten Halbjahr 2021 führte das Generalsekretariat der KdK bei den Kantonen eine entsprechende Umfrage durch.

Stärkung der Solidarität, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz

Insgesamt ergibt die Umfrage bei den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen ein positives Bild der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ). Die Zielerreichung wird mehrheitlich positiv beurteilt (Stärkung der Solidarität zwischen den Kantonen, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz). Die IKZ erlaube eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, verbessere die Effizienz der Leistungserbringung durch die Ausnützung von Grössenvorteilen, verbessere die Angebotsqualität und fördere die Koordination der Leistungsangebote sowie die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen.

Auch bezüglich der Einhaltung der Grundsätze der IRV fallen die Rückmeldungen der Kantone mehrheitlich positiv aus: Die IKZ sei so ausgestaltet, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger seien, Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltungen bildeten die durchschnittlichen Vollkosten, die Abgeltungen basierten auf transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnungen, die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte seien angemessen geregelt und erhebliche Standortvorteile und Standortnachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung bzw. dem Leistungskauf würden genügend berücksichtigt.

Unsicherheiten bei der Festlegung der Abgeltungen und der Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte

Für einen Teil der Aufgabenbereiche beurteilt jedoch eine grössere Minderheit der Kantone die Einhaltung der Grundsätze eher negativ. Dies betrifft vor allem die Frage der fiskalischen Äquivalenz sowie, damit verbunden, die Festlegung der Abgeltungen und die Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Im Einzelnen wird bemängelt, dass keine Vollkosten vergütet würden, dass zu wenig Mitsprache- und Mitwirkungsrechte eingeräumt würden und dass eine Verpflichtung zur Zusammenarbeit fehle. Es lässt sich dabei kein klarer Trend ausmachen zwischen Standortkantonen und Leistungskäufern.

Die Kantone wurden pro Aufgabenbereich auch um eine Einschätzung des Kostendeckungsgrads der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen gebeten. Diese mit Blick auf die fiskalische Äquivalenz wichtige Frage lässt sich nicht abschliessend beurteilen, da die Rückmeldungen zu dieser Frage nicht repräsentativ sind.

Zwei Themenfelder für weitere Analysen

Auf der Grundlage des vorliegenden Berichts und der Einschätzung der Kantonsvertreter in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht hat sich das politische Steuerungsorgan in folgenden Themenbereichen für vertiefende Analysen ausgesprochen:

- *Bestimmung der Abgeltungen (Art. 28 IRV)*: Wie die Umfrage zeigt, bestehen hier verschiedene Unsicherheiten. Um den Stand der Umsetzung und einen allfälligen Reformbedarf abschliessend beurteilen zu können, muss zunächst ein genaueres Bild des erreichten Kostendeckungsgrads ermittelt sowie eine ökonomische Bewertung der Standortvorteile und Standortnachteile entwickelt werden. Ein Teilaspekt dieser Thematik ist der Stand der Umsetzung von transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnungen.
- *Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Art. 12 und 22 IRV)*: Die Umfrage deutet darauf hin, dass bezüglich der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowohl seitens der Standortkantone als auch seitens der Leistungskäufer einerseits operative Unsicherheiten, andererseits ein politischer Unstimmigkeiten bestehen.

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Zielsetzung

Gemäss Artikel 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) werden die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) im Rahmen des Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen jeweils gesondert dargelegt. Artikel 2 der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV, Anhang 3) verpflichtet die KdK, alle vier Jahre einen entsprechenden Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen.

In ihrer Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht für die Periode 2016–2019 vom 28. Juni 2018 vertraten die Kantone die Auffassung, dass die Zusammenfassung der Verträge im Wirksamkeitsbericht nicht genügt. Es fehlten eine Analyse zur qualitativen und quantitativen Umsetzung der ursprünglich angestrebten Ziele der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), insbesondere zur Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten. Die Kantone beantragten deshalb eine Evaluation der Grundsätze und der Zielerreichung der IKZ, um darauf aufbauend gegebenenfalls Massnahmen zur Optimierung dieses Instruments anstossen zu können. Dieses Ansinnen wurde im Herbst 2020 in das Mandat des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen aufgenommen.

In Erfüllung dieses Antrags führte das Generalsekretariat der KdK bei den Kantonen eine Umfrage durch. Ein entsprechender Fragebogen (Anhang 1) war zuvor in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) erstellt und im Leitenden Ausschuss der KdK, in der Konferenz der Sekretäre der interkantonalen Konferenzen (KoSeKo) sowie in der Arbeitsgruppe Umsetzung Bundesrecht konsolidiert worden. Der Fragebogen setzte sich aus Fragen zur IKZ im Allgemeinen und zu den neun in Artikel 48a der Bundesverfassung (BV) genannten Aufgabenbereichen¹ zusammen.

Im Zeitraum vom 29. März bis 30. Juni 2021 waren die Kantone via Staatskanzleien, die interkantonalen Direktorenkonferenzen und die regionalen Regierungskonferenzen eingeladen, Stellung zu nehmen. Alle Kantone und eine regionale Regierungskonferenz retournierten den Fragebogen fristgerecht. Die Stellungnahmen bilden die Grundlage des vorliegenden Berichts. Da alle Kantone an der Umfrage teilnahmen, wurden die Antworten der Konferenzen nur für die Formulierung der Bewertungen der Antworten der Kantone berücksichtigt.

1.2. Institutionelle und rechtliche Grundlagen sowie Ziele der IKZ

Die rechtliche und institutionelle Stärkung des Instruments der IKZ ist ein wichtiger Bestandteil des NFA-Gesamtkonzepts. Die IKZ soll eine kantonsübergreifende Erfüllung öffentlicher Aufgaben in guter Qualität und auf wirtschaftlich effiziente Art erlauben und dadurch eine Alternative zu Zentralisierungen und Gebietsreformen

¹ Straf- und Massnahmenvollzug, Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche, Kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

darstellen.² Leitgedanke ist, dass Kantone, die in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV Leistungen anderer Kantone in Anspruch nehmen, dafür eine angemessene Abgeltung leisten. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz – Nutzniesser sowie Kosten- und Entscheidungsträger fallen zusammen – erhalten die Leistungskäufer im Gegenzug angemessene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Um dieses Prinzip zu stärken, wurde die Möglichkeit geschaffen, dass Kantone in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV auf Antrag von Vereinbarungskantonen durch die Bundesversammlung zur Zusammenarbeit verpflichtet werden können – eine Ultima ratio, die bisher nicht zur Anwendung kam. Rechtsgrundlagen der IKZ bilden neben Artikel 48a BV die Artikel 10–17 FiLaG und die IRV. Letztere regelt die Grundsätze und Verfahren eines angemessenen Lastenausgleichs. Das Generalsekretariat der KdK führt eine Liste der interkantonalen Vereinbarungen (Anhang 2), die regelmässig mit den Direktorenkonferenzen konsolidiert wird.

1.3. Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht wertet die Umfrage zuhanden des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen und zuhanden der Kantone aus. Der Bericht macht eine Reihe von Vorschlägen für Themen und Fragestellungen, die vertieft analysiert werden können. Die Vorschläge werden von der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht aus fachlicher Sicht beurteilt. Das politische Steuerungsorgan entscheidet anhand der Empfehlungen der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht über das weitere Vorgehen. Im nächsten Schritt können Studienaufträge formuliert werden. Dieser Prozess kann im Rahmen der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht begleitet werden. Eine Synthese des vorliegenden Berichts wird nach der Verabschiedung durch die Plenarversammlung der KdK in den vierten Wirksamkeitsbericht übernommen.

² Die NFA-Botschaft (2001) nennt drei Zielsetzungen der IKZ: (1.) Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten zwecks optimaler Leistungserbringung und Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz, (2.) Ausnutzung von Grössenvorteilen zwecks einer möglichst effizienten Leistungserfüllung, (3.) präventive Wirkung gegen eine übermässige Zentralisierung. Artikel 11 FiLaG definiert Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wie folgt: (1.) Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, (2.) wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen, (3.) gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

2. Ergebnisse entlang des Fragebogens

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Umfrage entlang des Fragebogens (Anhang 1) aufgezeigt.

2.1. Allgemeiner Teil

Im ersten Teil des Fragebogens wurden die Kantone um eine allgemeine Einschätzung der Zielerreichung, der Entwicklungsmöglichkeiten und des Entwicklungsbedarfs der IKZ, der Umsetzung und Anwendbarkeit der Grundsätze der IRV sowie nach weiteren Strategien zur Bewältigung der Herausforderungen von funktionalen Räumen gefragt. Der erste Teil bestand aus zwei geschlossenen und drei offenen Fragen. Zudem bestand jeweils die Möglichkeit, Anmerkungen zu machen.

2.1.1. Allgemeine Beurteilung der IKZ

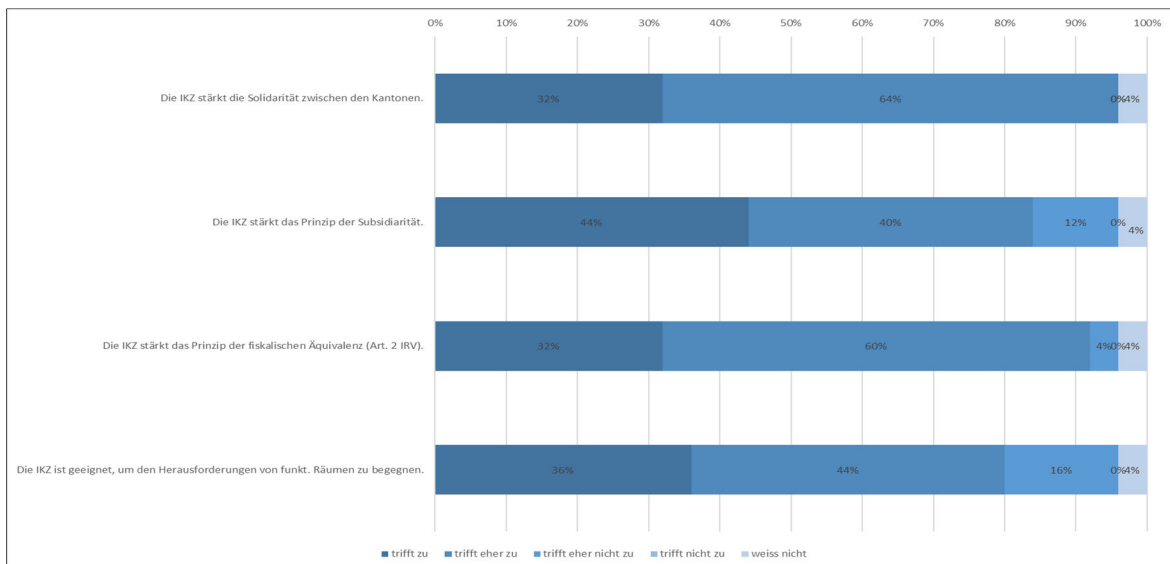


Abb. 1: Allgemeine Beurteilung der IKZ. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 1a

25 Kantone haben die geschlossene Frage zur allgemeinen Beurteilung der IKZ beantwortet. Eine deutliche Mehrheit der antwortenden Kantone beurteilt die IKZ positiv bis sehr positiv. Beinahe alle stimmen zu, dass die interkantonale Solidarität und das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (eher) gestärkt werden. Eine deutliche Mehrheit findet, dass das Prinzip der Subsidiarität (eher) gestärkt wird und dass es sich (eher) um ein geeignetes Instrument handelt, um den Herausforderungen von funktionalen Räumen zu begegnen, sprich um Spillover-Effekte und Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern.

Ein Kanton fügt an, dass die IKZ das Prinzip der Subsidiarität zwar stärke, jedoch die direktdemokratischen Mitwirkungsrechte einschränke, wodurch dem Instrument Grenzen gesetzt würden. Ein Kanton sieht ein regionalpolitisches Risiko darin, dass die IKZ zu starken Zentralisierungen von Leistungen führe. Eine interkantonale Regierungskonferenz erklärt, dass sich Trittbrettfahrerverhalten nur durch eine verpflichtende IKZ effizient verhindern liesse.

2.1.2. Umsetzung und Anwendbarkeit der Grundsätze der IRV

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen waren mit einer offenen Frage eingeladen, die Umsetzung bzw. Anwendbarkeit der Grundsätze der IRV (Artikel 1–4) zu beurteilen. 21 Kantone nahmen Stellung. Die Antworten wurden kategorisiert, die Anzahl der Nennungen ist in Klammern angegeben (spezifische Rückmeldungen zu einzelnen IKZ-Vereinbarungen wurden nicht berücksichtigt):

- Die Grundsätze der IRV bilden eine gute Grundlage für die IKZ und sind im Allgemeinen gut anwendbar (12).
- Die Umsetzung der Grundsätze der IRV kann nicht eindeutig beurteilt werden. Zwar erfolgt die interkantonale Abgeltung in allen IKZ-Aufgabenbereichen kostenbasiert, allerdings werden grossmehrheitlich keine Vollkosten vergütet oder es kann aufgrund fehlender Transparenz keine Aussage dazu gemacht werden. Auch werden verschiedene Abgeltungsmodi angewandt. (3)
- Die Standortvorteile bzw. -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung bzw. dem Leistungsbezug werden zu wenig gewichtet. (1)
- Den Leistungsbezügem werden zu wenig Mitsprache- und Mitwirkungsrechte eingeräumt (1).
- Die Ziele der IRV können nicht erreicht werden, weil die notwendige Verpflichtung fehlt. (1)
- Die Grundsätze der IRV spielen bei Vertragsverhandlungen eine untergeordnete Rolle. Für die Lösungssuche sind vielmehr die jeweilige Situation, allfällige Sachzwänge oder die politische Machbarkeit massgeblich. (1)
- Die sinngemässe Beachtung der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz im innerkantonalen Verhältnis gemäss Art. 3 IRV ist nur im Ansatz umsetzbar. (1)

2.1.3. Entwicklungsmöglichkeiten und -bedarf

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen wurden gefragt, welche Entwicklungsmöglichkeiten oder welchen Bedarf sie für eine weitere Stärkung der IKZ sehen. 19 Kantone nahmen Stellung. Die Antworten wurden kategorisiert, die Anzahl der Nennungen ist in Klammern angegeben (Rückmeldungen zu einzelnen IKZ-Vereinbarungen wurden nicht berücksichtigt):

- Keine, eine Stärkung der IKZ ist nicht per se anzustreben. Sie ist erst dann in Kauf zu nehmen, wenn die Aufgaben von den Kantonen – insbesondere aufgrund von Skaleneffekten – nicht sinnvoll eigenständig bewältigt werden können. (7)
- Das Instrument der IKZ hat sich insgesamt bewährt. Es braucht aber punktuelle Verbesserungen in einzelnen Vereinbarungen. (3)
- Die Kantone sind nicht nur in die Finanzierung, sondern auch in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. (1)
- Um die Entwicklungs- und Verbesserungspotenziale der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu erkennen, regen wir eine wissenschaftliche Studie an. Diese sollte insbesondere den Stand zur Umsetzung von Kosten- und Leistungsrechnungen gemäss Art. 25 IRV aufzeigen, ungedeckte Kosten der

Trägerkantone nach Aufgabenbereichen ausweisen und Präzisierungen oder auch Vereinfachungen der Rahmenvereinbarung überprüfen. (2)

- Il s'agirait plutôt de transférer à la Confédération les charges relatives aux domaines pour lesquels elle légifère et où les Cantons n'ont pas la maîtrise des coûts. (1)
- Die Interkantonale Zusammenarbeit muss verpflichtender werden. (1)

Als Bereiche, in denen eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit gefordert wird, wurden genannt (jeweils einmalige Nennung):

- Digitalisierung und Cybersicherheit,
- Umwelt- und Klimathemen,
- Gesundheitsbereich (insbesondere hochspezialisierte Medizin),
- Straf- und Massnahmenvollzug (Ausdehnung auf Untersuchungs- und Sicherheitshaft sowie ausländerrechtliche Administrativhaft),
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

2.1.4. Weitere Strategien für den Umgang mit funktionalen Räumen

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen wurden gefragt, welche anderen Strategien sie verfolgen, um den Herausforderungen von funktionalen Räumen zu begegnen und in diesen Räumen die fiskalische Äquivalenz zu erreichen. 13 Kantone nahmen Stellung. Die Antworten wurden kategorisiert, die Anzahl der Nennungen ist in Klammern angegeben:

- Situative, themenbezogene Zusammenarbeit bzw. Absprachen mit Nachbarkantonen (6),
- Zusammenarbeit in den regionalen Regierungs- und Fachdirektorenkonferenzen (3),
- Festsetzung der Preise/Tarife für Ausserkantonale auf Vollkostenniveau (1),
- Stärkung der Gemeindeautonomie (1).

2.2. Beurteilung der interkantonalen Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV

Die Kantone und interkantonalen Konferenzen waren eingeladen, in jedem der neun Aufgabenbereiche von Artikel 48a BV zur IKZ Stellung zu nehmen. Für jeden Aufgabenbereich wurden die Kantone mittels geschlossener Fragen um eine Einschätzung der Zielerreichung und der Einhaltung der Grundsätze der IKZ sowie des Kostendeckungsgrads und der Entwicklung der Abgeltungen im Verhältnis zum Leistungsangebot gebeten.³ In offenen Fragen sollten die Kantone zudem die einzelnen Vereinbarungen mit den jeweiligen Rollen (Leistungserbringer, Leistungskäufer, gemeinsame Trägerschaft) sowie die Höhe der im Rechnungsjahr 2020 geleisteten bzw. erhaltenen Abgeltungen angeben. Weiter bestand die Möglichkeit, zu allfälligen Problemen, zu Abweichungen gegenüber der IRV und zu Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten Stellung zu nehmen.

Die Rückmeldungen fielen je nach Aufgabenbereich sehr unterschiedlich aus. Die Kantone haben nicht alle gestellten Fragen beantwortet. Einige Kantone verzichteten auf eine Beurteilung der IKZ in spezifischen Bereichen, wenn sie keiner interkantonalen Vereinbarung mit Lastenausgleich beigetreten sind oder ihre Haltung keiner der Antwortmöglichkeiten entspricht. Um die Tatsache auszugleichen, dass nicht alle Kantone alle Fragen beantwortet haben, werden die konsolidierten Resultate in Prozenten des Gesamtergebnisses angegeben. Für alle Aufgabenbereiche, zu denen weniger als die Hälfte der Kantone Stellung genommen haben, wird im Folgenden auf eine detaillierte Auswertung verzichtet.

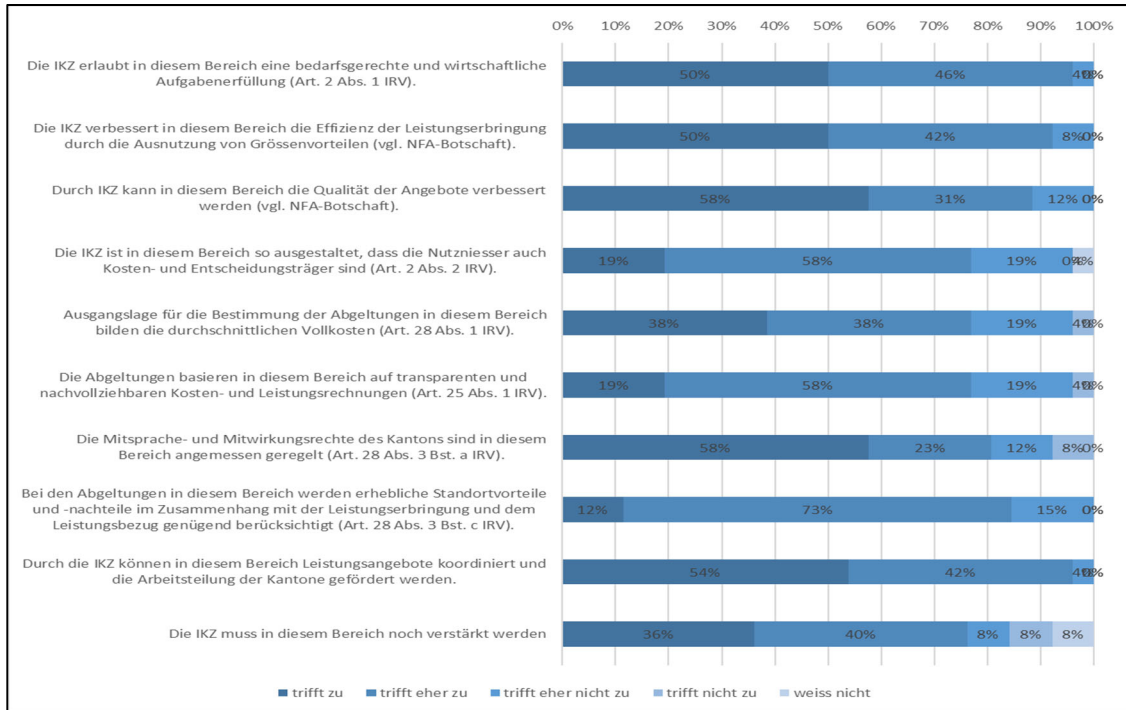
So bestehen in einigen Aufgabenbereichen von Art. 48a BV kaum IKZ-Vereinbarungen, weil die Kompetenz in der Regel bei den Gemeinden liegt (z. B. Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung). In anderen Aufgabenbereichen ist die Zusammenarbeit hauptsächlich ausserhalb der IKZ geregelt (z. B. Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken) bzw. mit rein harmonisierender Wirkung (z. B. Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche). Auch volumenmässig unterscheiden sich die Aufgabenbereiche erheblich: Das Gesamtvolumen der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV ist mit rund 2,65 Mrd. Franken beträchtlich und entspricht rund 3 Prozent der Gesamtausgaben der Kantone (Zahlen von 2015). Das grösste Volumen haben die Fachhochschulen mit rund 1,6 Mrd. Franken gefolgt von den kantonalen Universitäten mit 742 Mio. Franken. Auf die restlichen Aufgabengebiete entfallen 308 Mio. Franken. Davon entfallen 34 Mio. Franken auf den Bereich Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, 13 Mio. Franken auf Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung und 8 Mio. Franken auf den Straf- und Massnahmenvollzug.⁴

Im Folgenden werden die Ergebnisse summarisch wiedergegeben.

³ Die im Fragebogen aufgeführten Grundsätze und Ziele sind eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, die Ausnutzung von Grössenvorteilen, eine qualitative Verbesserung des Leistungsangebots, die Sicherstellung der fiskalischen Äquivalenz, durchschnittliche Vollkosten als Ausgangslage, transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen, die Gewährleistung von Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die Berücksichtigung von Standortvorteilen und -nachteilen und die Koordination des Leistungsangebots.

⁴ Vgl. die tabellarische Darstellung der Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen für das Jahr 2015 in Eidgenössische Finanzverwaltung (2018): Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, S. 88.

2.2.1. Straf- und Massnahmenvollzug



Grafik 2: Straf- und Massnahmenvollzug. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.1a

Zusammenfassung

Gemäss den Antworten von 26 Kantonen wird die Einhaltung der Grundsätze und die Zielerreichung der IKZ im Straf- und Massnahmenvollzug grossmehrheitlich positiv beurteilt. Einschränkungen gibt es bezüglich der Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz, der Bestimmung der Abgeltungen auf der Grundlage von durchschnittlichen Vollkosten bzw. von transparenten Kosten- und Leistungsrechnungen, der erteilten Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie der Berücksichtigung von Standortvorteilen und -nachteilen. Jeweils bis zu einem ein Fünftel bzw. einem Viertel der Kantone sind mit diesen Aussagen (eher) nicht einverstanden.

Eine Mehrheit der Kantone befürwortet tendenziell eine Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs.

Qualitative Aussagen:

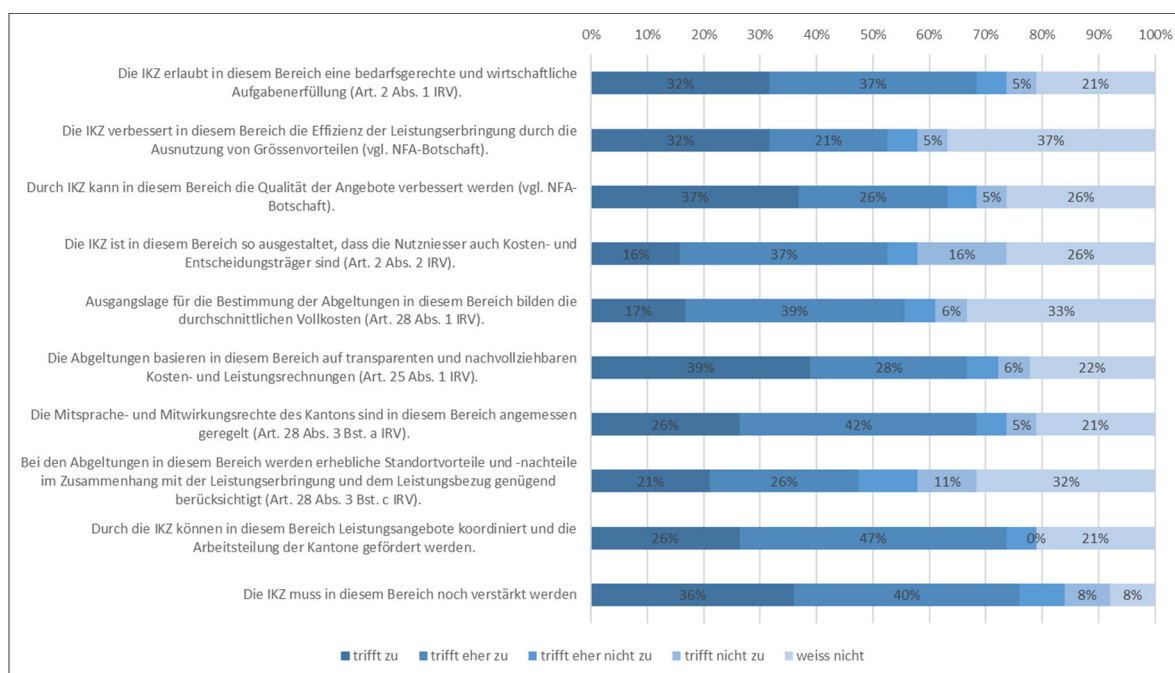
Abgeltungen:

- Es wird bei der Festlegung des Kostgelds ein Standortvorteil von 5 Prozent angerechnet. Damit beträgt der Kostendeckungsgrad faktisch rund 95 Prozent.
- Die in den Konkordaten vereinbarten Tarife («Kostgeld») decken die effektiven Kosten der Standortkantone nicht. Insbesondere werden die Infrastrukturkosten nicht berücksichtigt.

Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten:

- Um Belegungsschwankungen und Nachfragespitzen auffangen zu können, müssen genügend Vollzugsplätze bereitgestellt sein. Dieser Platzbedarf muss gemeinsam definiert und die entsprechenden Vorhalteleistungen müssen künftig gemeinsam solidarisch finanziert werden.
- Die regionalen und nationalen interkantonalen Strukturen sollen vereinfacht werden.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Konkordaten soll intensiviert werden, um grössere Planungs- und Koordinationsperimeter zu schaffen und allgemein die Effizienz zu verbessern.
- Eine Vollkostenrechnung sollte angestrebt werden.

2.2.2. Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche



Grafik 3: Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.2a

Zusammenfassung

Aus den Antworten von 19 Kantonen ergibt sich, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 BV genannten Bereiche mehrheitlich positiv bis sehr positiv beurteilt wird. Allerdings gibt eine relativ hohe Zahl von Kantonen an, diese Fragen nicht beurteilen zu können, da sie in diesem Aufgabenbereich keiner IKZ-Vereinbarung beigetreten sind. Die wichtigste interkantonale Vereinbarung in diesem Aufgabenbereich, das HarmoS-Konkordat, sieht keinen Lastenausgleich vor. Daneben besteht eine Reihe von regionalen Schulabkommen, die den Zugang zu ausserkantonalen Schulen unter anderem tarifär regeln. Dies fällt nicht unter Artikel 62 Absatz 4 BV, die entsprechenden Vereinbarungen sind der IRV gemäss Artikel 1 Absatz 3 freiwillig unterstellt.

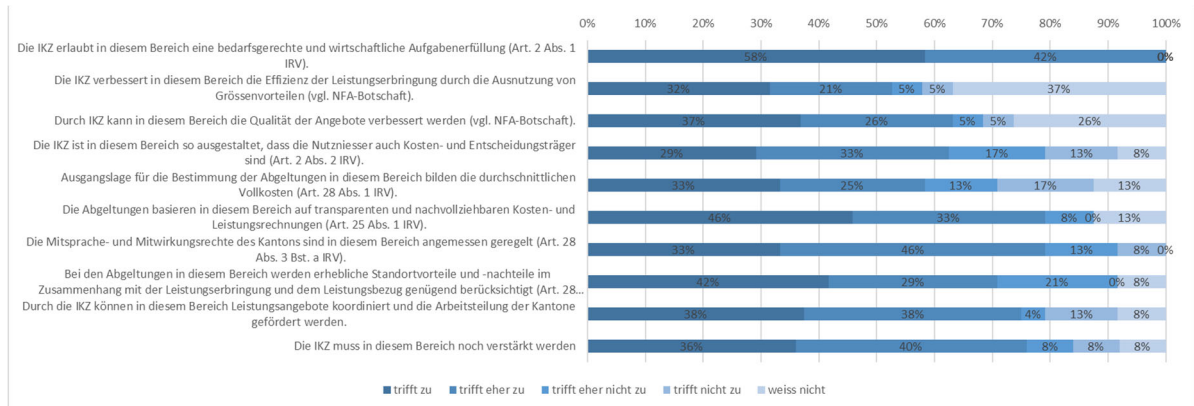
Eine Mehrheit der antwortenden Kantone befürwortet tendenziell eine Stärkung der IKZ in diesem Aufgabenbereich.

Qualitative Aussagen:

Abgeltungen:

- Die Kostendeckungsgrade sind je nach Abkommen unterschiedlich. Dies ist im Wesentlichen auf politische Entscheide zurückzuführen.

2.2.3. Kantonale Hochschulen



Grafik 4: Kantonale Hochschulen. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.3a

Zusammenfassung

Die meisten Kommentare beziehen sich auf die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV).

Für die 24 Kantone, die Stellung genommen haben, werden die Aufgaben im Bereich der kantonalen Hochschulen wirtschaftlich und bedarfsgerecht erfüllt. Auch in Bezug auf die Abgeltungen, die erteilten Mitsprache- und Mitwirkungsrechte und die Koordination des Leistungsangebots sind die Meinungen mehrheitlich positiv. Hingegen ist nur eine knappe Mehrheit der Ansicht, dass die IKZ (eher) die Ausnutzung von Grössenvorteilen erlaubt und (eher) zu einer qualitativen Verbesserung der Angebote führt. Die Kantone sind nicht zwingend gegenteiliger Meinung, sondern gaben an, diese Frage nicht beantworten zu können. Eine deutliche Minderheit der Kantone ist der Ansicht, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (eher) nicht eingehalten wird und dass die Abgeltungen nicht auf Basis der durchschnittlichen Vollkosten bestimmt werden. Eine Mehrheit der Kantone befürwortet eine Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der kantonalen Hochschulen.

Eine Mehrheit der antwortenden Kantone befürwortet tendenziell eine Stärkung der IKZ in diesem Aufgabenbereich.

Qualitative Aussagen:

Abgeltungen:

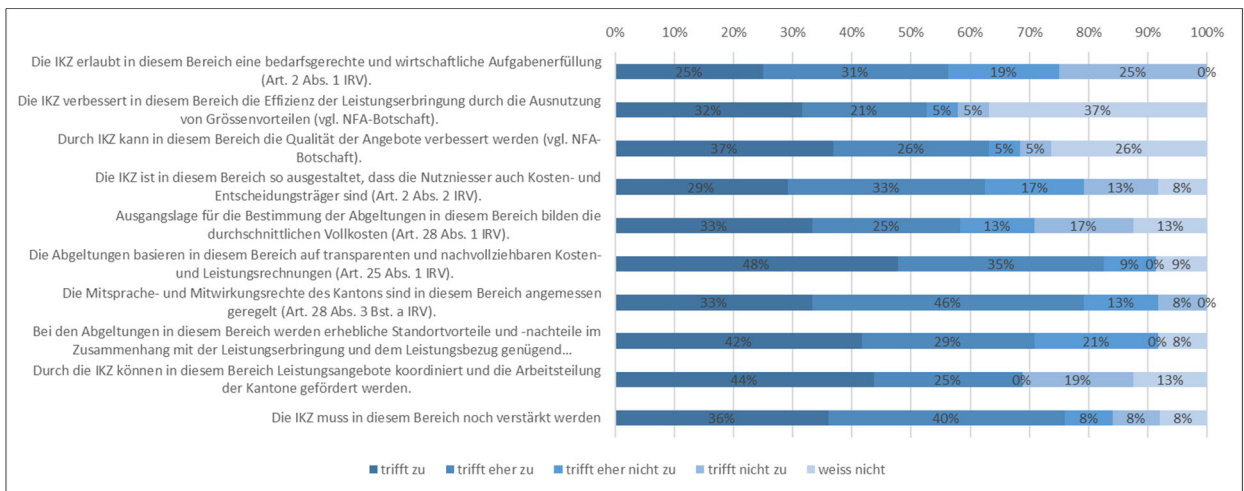
- Verschiedene Kantone monieren die Abweichung von einer Vollkostendeckung in der IUV und der FHV aufgrund der verschiedenen Abzüge (keine Anrechnung der Infrastrukturkosten, Forschungs- und Standortabzug).

- Die Bewertung von Standortvor- und -nachteilen unterliegt starken politischen Entscheidungen. Zentrumslasten werden dabei tendenziell unterschätzt.

Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten:

- Die Koordination der Studienangebote zwischen den verschiedenen Leistungserbringern sollte verbessert werden. (1 Kanton)

2.2.4. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung



Grafik 5: Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.4a

Zusammenfassung

25 Kantone haben den Fragebogen ausgefüllt. Allerdings unterscheidet sich die Anzahl der Antworten je nach Frage stark (zwischen 16 und 25 eingegangenen Antworten). Die relativ tiefe Antwortquote bei bestimmten Fragen zeigt die Besonderheit der IKZ im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung auf. Diese Einrichtungen sind häufig Eigentum der Gemeinden, wobei nur wenige überregionale Bedeutung aufweisen. Mehrere Kantone – darunter die Mehrheit der Westschweizer Kantone – haben angegeben, keine entsprechenden IKZ-Vereinbarung abgeschlossen zu haben. Sie weisen darauf hin, dass die IKZ im Kulturbereich eher anhand bilateraler Vereinbarungen zur Finanzierung interkantonalen Institutionen geregelt wird.

Nur eine knappe Mehrheit der antwortenden Kantone ist der (eher) Auffassung, dass die Aufgaben wirtschaftlich und bedarfsgerecht erfüllt, Grössenvorteile ausgenutzt und die Qualität der Angebote verbessert worden sind. Eine (deutliche) Minderheit ist jeweils gegenteiliger Meinung. Besonders negativ ist die Einschätzung bezüglich einer bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung, der Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der durchschnittlichen Vollkosten als Ausgangslage für die Abgeltungen. Diese unterschiedlichen Haltungen sind wahrscheinlich auf die Art der Festlegung der Abgeltungen und die Mitsprache der Nutzniesser bei dieser Festlegung zurückzuführen.

Eine Besonderheit des Aufgabenbereichs ist es, dass eine Reihe von Deutschschweizer Kantonen nicht in die drei bestehenden Vereinbarungen eingebunden ist, jedoch auf freiwilliger Basis Beiträge an die Standortkantone zahlt. In der Westschweiz herrscht ein anderes System auf der Basis gemeinsamer Fördervolumen vor.⁵

Eine Mehrheit der Kantone befürwortet eine Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung.

Qualitative Aussagen:

- Standortkantone monieren eine zu geringe Kostendeckung und eine zu geringe Beteiligung an den interkantonalen Vereinbarungen (fehlende gesetzliche Verbindlichkeit, fehlender politischer Wille). (2 Kantone)
- Die Leistungskäufer monieren eine zu geringe Mitsprache. (2 Kantone)

Verbesserungs- und Entwicklungsvorschläge:

- Die Verbindlichkeit des Lastenausgleichs im Kulturbereich sollte gefördert werden, damit möglichst alle Kantone mitmachen und die bezogenen Leistungen zu einem höheren Anteil als heute abgegolten werden. (2 Kanton)

2.2.5. Abfallbewirtschaftung

Nur sieben Kantone haben die Fragen zu diesem Aufgabenbereich beantwortet. Auf eine detaillierte Auswertung wird daher verzichtet. Wie auch aus der Liste der IKZ-Vereinbarungen (Anhang 2) hervorgeht, bestehen in diesem Bereich praktisch keine IKZ-Vereinbarungen. Die Kantone fordern keine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Abwasserreinigung. Nur ein Kanton vertritt eine andere Meinung.

2.2.6. Abwasserreinigung

Nur sieben Kantone haben die Fragen zu diesem Aufgabenbereich beantwortet. Auf eine detaillierte Auswertung wird daher verzichtet. Wie auch aus der Liste der IKZ-Vereinbarungen (Anhang 2) hervorgeht, bestehen in diesem Bereich praktisch keine IKZ-Vereinbarungen. Fast alle der antwortenden Kantone geben denn auch an, dass die interkantonalen Vereinbarungen, denen sie sich angeschlossen haben, keinen Lastenausgleich vorsehen. Mehrere Kantone führen zudem an, dass die Hoheit in diesem Bereich bei den Gemeinden liegt. Die Kantone fordern keine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Abwasserreinigung. Nur ein Kanton vertritt eine andere Meinung.

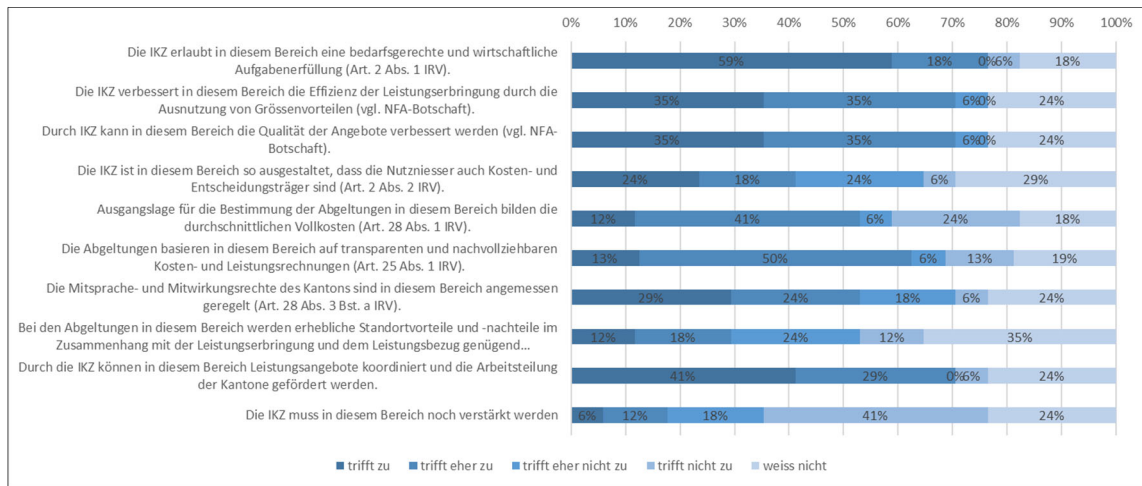
2.2.7. Agglomerationsverkehr

Die Fragen zum Aufgabenbereich Agglomerationsverkehr wurden von lediglich elf Kantonen ausgefüllt. Auf eine detaillierte Auswertung wird daher verzichtet. Eine grosse Zahl der Kantone gibt an, die gestellten Fragen nicht beurteilen zu können. Gemäss der Hälfte der antwortenden Kantone sehen die IKZ-Vereinbarungen, de-

⁵ Siehe auch Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2019:) Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Auslegeordnung.

nen sie beigetreten sind, keinen Lastenausgleich vor. Darin spiegelt sich die Form der Steuerung und Finanzierung über die Agglomerationsprogramme (PAV). Die Kantone fordern keine verstärkte IKZ in diesem Bereich. Nur zwei Kantone vertreten eine andere Meinung.

2.2.8. Spitzenmedizin und Spezialkliniken



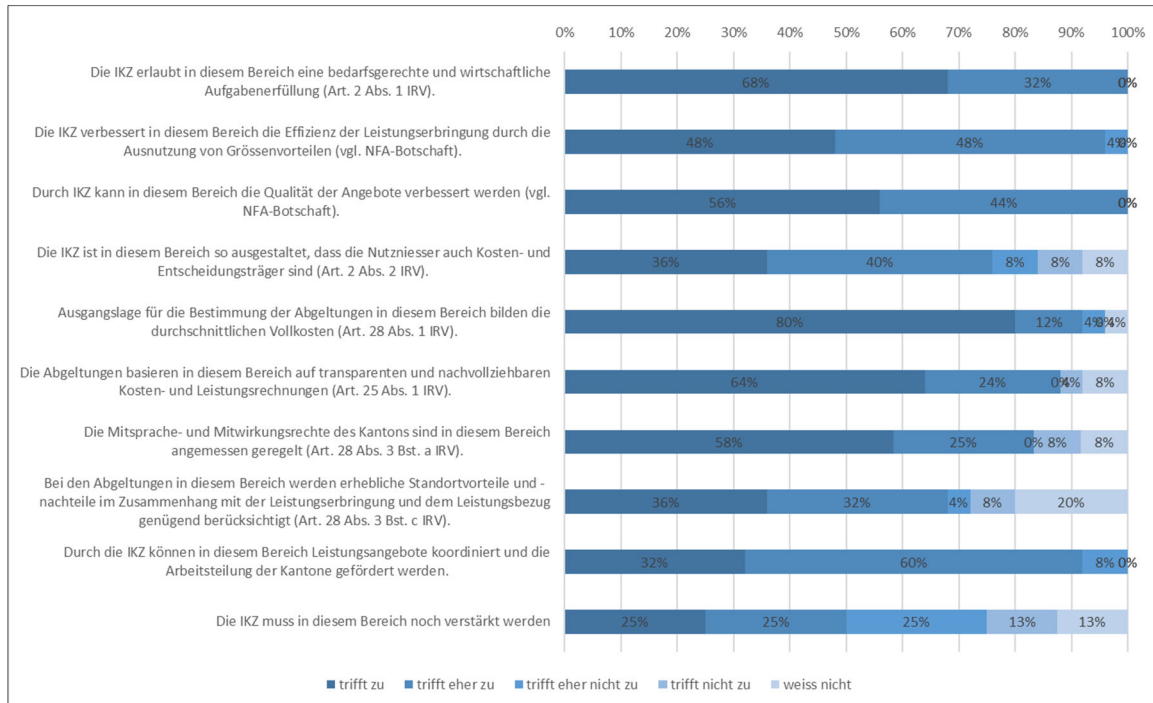
Grafik 6: Spitzenmedizin und Spezialkliniken. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.8a

Zusammenfassung

Antworten von 17 Kantonen zeigen, dass die IKZ im Bereich der Spitzenmedizin und Spezialkliniken mehrheitlich positiv bis sehr positiv beurteilt wird. Dank der IKZ werden die Aufgaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt, Grössenvorteile ausgenutzt und die Qualität der Angebote verbessert. Eine Mehrheit der Kantone ist aber der Ansicht, dass die Nutzniesser nicht genügend in die Festlegung der Abgeltungen einbezogen werden. Für eine starke Minderheit der Kantone werden die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Kantone (eher) nicht angemessen geregelt.

Eine starke Mehrheit der Kantone lehnt eine Stärkung der IKZ im Bereich der Spitzenmedizin und der Spezialkliniken ab. Diese Haltung der Kantone lässt sich dadurch erklären, dass die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Aufgabenbereich durch die Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin (IVHSM) angemessen geregelt ist. Obwohl die IVHSM der Interkantonalen Rahmenvereinbarung freiwillig untersteht, beschränkt sie sich auf die Regelung der Koordination und Konzentration im Bereich der hochspezialisierten Medizin. Sie betrifft nicht den interkantonalen Lastenausgleich. Die IVHSM stützt sich vielmehr auf Artikel 39 Absatz 2bis KVG: «Im Bereich der hochspezialisierten Medizin beschliessen die Kantone gemeinsam eine gesamtschweizerische Planung. Kommen sie dieser Aufgabe nicht zeitgerecht nach, so legt der Bundesrat fest, welche Spitäler für welche Leistungen auf den kantonalen Spitallisten aufzuführen sind.»

2.2.9. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden



Grafik 7: Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.9a

Die Antworten von 25 Kantonen zeigen, dass die Kantone die IKZ im Bereich der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden grossmehrheitlich als positiv bis sehr positiv beurteilen. Die gesetzten Ziele werden voll und ganz erreicht. Die IKZ ist bedarfsgerecht und wirtschaftlich organisiert und ermöglicht so die Ausnutzung von Grössenvorteilen und eine verbesserte Qualität der Angebote. Eine starke Mehrheit ist der Auffassung, dass die Abgeltungen gemäss den Grundsätzen und Regeln der Interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV) festgelegt sind.

Die sehr positiven Beurteilungen können erklären, dass keine deutliche Mehrheit der Kantone (6 dafür, 6 eher dafür, 6 eher dagegen, 3 dagegen und 3, die es nicht wissen) eine verstärkte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden fordert. Die erste Zeile unter Ziffer 1i – IVSE – gehört in die Kategorie 2, also Interkantonale Vereinbarung ohne Lastenausgleich.

Dafür haben wir folgende Begründung: Bei der IVSE geht es immer eine Kostenübernahme pro Einzelfall durch den Wohnkanton, sei es nun ein Schulkind, ein Jugendlicher, ein Mensch mit Behinderungen oder eine Person, die suchtabhängig ist. Der Wohnkanton kauft mittels (angeordneter oder freiwilliger) Platzierung Leistungen bei einer Einrichtung ein, die ihren Standort in einem anderen Kanton hat. Deshalb erübrigt sich das Instrument des Lastenausgleichs, weil diese mögliche Last für den Standortkanton, direkt und für jeden Einzelfall bereits abgegolten wird.

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

3.1. Einschätzung der Zielerreichung

Insgesamt ergibt die Umfrage bei den Kantonen und den interkantonalen Konferenzen ein positives Bild der IKZ. Die Zielerreichung wird mehrheitlich positiv beurteilt. So ist die überwiegende Mehrheit der Kantone der Ansicht, dass die Solidarität zwischen den Kantonen, die Subsidiarität und die fiskalische Äquivalenz gestärkt werden. Eine Mehrheit sieht in der IKZ ausserdem ein geeignetes Instrument ist, um den Herausforderungen funktionaler Räumen zu begegnen.

Auch in den neun Aufgabenbereichen von Artikel 48a BV gelangen die antwortenden Kantone mehrheitlich zu einer positiven Einschätzung der IKZ. In allen Aufgabenbereichen wird die Zielerreichung jeweils von einer Mehrheit positiv beurteilt: Die IKZ erlaube eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, verbessere die Effizienz der Leistungserbringung durch die Ausnützung von Grössenvorteilen, verbessere die Angebotsqualität und fördere die Koordination der Leistungsangebote sowie die Arbeitsteilung zwischen den Kantonen. Eine Minderheit der Kantone beurteilt diese Zielsetzungen als (eher) nicht erreicht bzw. gibt an, dass sie es nicht beantworten können.

Am höchsten ist die Zustimmung zur Zielerreichung in den Aufgabenbereichen Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden und Straf- und Massnahmenvollzug, am tiefsten im Aufgabenbereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, der jedoch vom Volumen her vergleichsweise klein ist, da ein grosser Teil des Kulturbereichs in der Kompetenz der Gemeinden liegt und nur wenige Kulturinstitutionen den Status "überregionale Bedeutung" haben. Im Aufgabenbereich Kantonale Hochschulen sind zwar alle antwortenden Kantone der Ansicht, die IKZ erlaube eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, aber nur eine knappe Mehrheit ist der Ansicht, die Leistungserbringung werde durch die Ausnützung von Grössenvorteilen verbessert und die Qualität des Angebots könne verbessert werden.

Für einen Teil der Aufgabenbereiche gibt eine grosse Minderheit der Kantone an, die Zielerreichung nicht beurteilen zu können (Schulwesen, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken). Dies dürfte sich dadurch erklären, dass wichtige Vereinbarungen in einigen dieser Aufgabenbereiche sich nicht auf Artikel 48a BV beziehen und der IRV freiwillig unterstellt sind. Sei dies, weil die Lastenausgleichskomponente fehlt (z. B. HarmoS-Konkordat) oder weil eine anderweitige gesetzliche Regelung besteht (z. B. Agglomerationsprogramme, IVHSM). In anderen Aufgabenbereichen bestehen kaum interkantonale Vereinbarungen, da die Kompetenzen hauptsächlich bei den Gemeinden liegen (Abfallbewirtschaftung, Abwassereinigung).

3.2. Einschätzung der Einhaltung der Grundsätze

Auch bezüglich der Einhaltung der Grundsätze der IRV fallen die Rückmeldungen der Kantone mehrheitlich positiv aus: Die IKZ sei so ausgestaltet, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger seien (fiskalische Äquivalenz), Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltungen bildeten die durchschnittlichen

Vollkosten, die Abgeltungen basierten auf transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnungen, die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte seien angemessen geregelt und erhebliche Standortvorteile und Standortnachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung bzw. dem Leistungskauf würden genügend berücksichtigt.

Für einen Teil der Aufgabenbereiche beurteilt eine grosse Minderheit der antwortenden Kantone die Einhaltung der Grundsätze negativ. Dies betrifft vor allem die Frage der fiskalischen Äquivalenz, sprich den Kostendeckungsgrad der Abgeltungen und die Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, sowie die (technische) Festlegung der Abgeltungen. In den Aufgabenbereichen Straf- und Massnahmenvollzug und Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung trifft es aus Sicht von rund 20 bzw. 30 Prozent der antwortenden Kantone nicht zu, dass Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind und dass Abgeltungen auf der Basis durchschnittlicher Vollkosten und transparenter und nachvollziehbarer Kosten- und Leistungsrechnungen festgelegt werden. Es lässt sich dabei kein klarer Trend ausmachen zwischen Standortkantonen und Leistungskäufern. Im Aufgabenbereich Kantonale Hochschulen, dem volumenmässig mit Abstand grössten IKZ-Bereich⁶, sind 30 Prozent der antwortenden Kantone der Ansicht, dass Nutzniesser nicht zugleich Kosten- und Entscheidungsträger sind und dass Abgeltungen nicht auf der Basis durchschnittlicher Vollkosten festgelegt werden. Auch hier ist kein klarer Trend zwischen Standortkantonen und Leistungskäufern festzustellen.

Dass die Einhaltung der Grundsätze der IRV insgesamt weniger positiver beurteilt wird als die Zielerreichung der IKZ, dürfte sich zu einem Teil aus abweichenden Bestimmungen in den interkantonalen Vereinbarungen erklären. So gibt beispielsweise ein Kanton in den Kommentaren an, die Grundsätze würden bei den Vertragsverhandlungen eine untergeordnete Rolle spielen. Vielmehr seien für die Lösungssuche «die jeweilige Situation, allfällige Sachzwänge oder die politische Machbarkeit massgeblich». Ein anderer Kanton schreibt, die Umsetzung und die Berechnungen des Lastenausgleichs erfolge in den einzelnen Aufgabenbereichen unterschiedlich. Langwierige Verhandlungsprozesse führten "zu unbefriedigenden politischen Kompromissen". Auch sind viele interkantonale Vereinbarungen älter als die IRV, was einen Teil der Abweichungen von den Grundsätzen erklären dürfte.

Ein Zentrumsanton fügt in den Kommentaren an, dass die Abgeltungen in allen Aufgabenbereichen zwar kostenbasiert erfolge, jedoch würden «grossmehrheitlich keine Vollkosten vergütet oder es kann aufgrund fehlender Transparenz keine Aussage dazu gemacht werden». Der mangelhafte Einbezug der Leistungsbezüger oder verschiedene Abzüge wie die Standortvorteile sowie die Nichtberücksichtigung der Investitions-, Infrastruktur- und Forschungskosten führten dazu, dass nur ein Teil der Kosten abgegolten würden. Auch sei die Höhe des Abzugs für Standortvorteile willkürlich und quantitativ nicht nachgewiesen. Demgegenüber monieren einige Leistungskäufer, dass ihnen zu wenig Mitsprache- und Mitwirkungsrechte eingeräumt würden: «Die Kantone sind nicht nur in die Finanzierung, sondern auch in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen.» Diese Punkte beziehen sich vor allem auf die Aufgabenbereiche Kantone Hochschulen und Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung. In Bezug auf Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung bemängelt eine

⁶ Vgl. die tabellarische Darstellung der Entwicklung der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen in Eidgenössische Finanzverwaltung (2018): Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, S. 88.

Reihe von Deutschschweizer Kantonen zudem die fehlende Verpflichtung zur interkantonalen Zusammenarbeit.⁷

3.3. Kostendeckungsgrad des interkantonalen Lastenausgleichs

Die Kantone wurden pro Aufgabenbereich um eine Einschätzung des Kostendeckungsgrads der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen gebeten. Die Aussagekraft ist aufgrund des kleinen Samples begrenzt: In einigen Aufgabenbereichen äusserten sich weniger als 5 Kantone zum Kostendeckungsgrad (Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken) und in dreien weniger als 16 (Schulwesen, Kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen), wobei davon jeweils bis zu einem Drittel angibt, es sei keine Aussage möglich. Mit 23 bzw. 24 Rückmeldungen sind die Aufgabenbereiche Straf- und Massnahmenvollzug und Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden am aussagekräftigsten. Jedoch gibt auch hier knapp ein Drittel der antwortenden Kantone an, dass keine Aussage möglich sei.

Am positivsten schätzen die antwortenden Kantone den Kostendeckungsgrad im Aufgabenbereich Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden ein: Hier schätzen 16 Kantone, dass der Kostendeckungsgrad gegen 100 Prozent beträgt. Dies dürfte mit dem in der IVSE angewandten Modell der Kostenübernahme pro Einzelfall zusammenhängen. Mehrheitlich negativ wird der Kostendeckungsgrad in den Aufgabenbereichen Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung und Straf- und Massnahmenvollzug beurteilt: Hier sind 60 bzw. 50 Prozent der Kantone der Ansicht, der Kostendeckungsgrad liege unter 80 Prozent. Im Aufgabenbereich Kantonale Hochschulen ist rund ein Viertel der Ansicht, der Kostendeckungsgrad liege unter 80 Prozent, während über 50 Prozent der Kantone angeben, dass keine Aussage möglich sei. Für beide Aufgabenbereiche geht aus den Kommentaren von Standortkantonen hervor, dass keine Vollkosten abgegolten würden (bspw. wegen der Nichtberücksichtigung von Infrastrukturkosten).

Neben dem Kostendeckungsgrad wurde auch nach der Entwicklung der Abgeltungen im Verhältnis zum Umfang der Leistungserstellung gefragt. Auch in diesem Punkt verzichteten die Kantone in vielen Aufgabenbereichen auf eine Rückmeldung bzw. gaben an, dass keine Aussage möglich sei (Schulwesen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden). Die Kantone, die geantwortet haben, sind in allen Aufgabenbereichen mehrheitlich der Ansicht, Abgeltungen und Leistungen hätten sich parallel entwickelt.

⁷ Vgl. dazu Waldmann, Bernhard, Grossenbacher, Klara (2019): Tragweite und Instrumentarium von Art. 48a BV. Eine Auslegeordnung unter besonderer Berücksichtigung interkantonalen Vereinbarungen im Bereich von Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung; Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2019): Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Auslegeordnung (Studie Ecoplan).

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

Anhand der Rückmeldungen und Einschätzungen der Kantone kann eine Reihe von Themen identifiziert werden, die einer vertieften Analyse bedürfen. Die Analysen sollen eine Diskussionsgrundlage schaffen für allfällige Optimierungen der IKZ im Sinne der Zielsetzungen der NFA.

4.1. Bestimmung der Abgeltungen (Artikel 28 IRV)

Gemäss Artikel 27 IRV sind die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte grundsätzlich Sache der Vertragsparteien. Artikel 28 IRV legt jedoch Kriterien für die Bestimmung der Abgeltung fest (Vollkosten, Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, Zugang zum Leistungsangebot, Standortvorteile und -nachteile, Transparenz, Wirtschaftlichkeit). Wie die Umfrage zeigt, bestehen bezüglich dieser Kriterien Unsicherheiten auf statistischer, ökonomischer, operativer und politischer Ebene.

Um den Stand der Umsetzung von Artikel 28 IRV und einen allfälligen Reformbedarf abschliessend beurteilen zu können, sollten ein genaueres Bild des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads ermittelt sowie eine ökonomische Bewertung der Standortvorteile und Standortnachteile – unter Einbezug regionalpolitischer Überlegungen – entwickelt werden. Dies könnte im Rahmen einer externen Studie exemplarisch anhand einiger Aufgabenbereiche (bspw. Kantonale Hochschulen, Straf- und Massnahmenvollzug, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung) durchgeführt werden. Davon ausgehend ist eine Präzisierung der IRV bzw. der Erläuterungen zur IRV in Bezug auf den Umfang der Vollkosten und die Festlegung des Standortabzugs anzustreben. Dies setzt jedoch einen Konsens der Kantone über den angestrebten Kostendeckungsgrad voraus, wobei die Zielsetzungen gemäss NFA-Botschaft, FiLaG und IRV den normativen Rahmen bilden. Die externe Studie ist durch Fachpersonen aus den Kantonen zu begleiten.

Ein weiterer Aspekt betreffend Artikel 28 IRV ist der Stand der Umsetzung von transparenten und nachvollziehbaren Kosten- und Leistungsrechnungen. Zu prüfen ist, inwiefern die IRV bzw. die Erläuterungen zur IRV zu präzisieren sind oder wie anderweitig Standards definiert und kontrolliert werden könnten. Dieses Thema könnte allenfalls durch die Fachgruppe für kantonale Finanzfragen bearbeitet werden.

4.2. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Artikel 12 und 22 IRV)

Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz erhalten Kantone, die Leistungen kaufen oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. In einer gemeinsamen Trägerschaft ist allen beteiligten Kantonen ein paritätisches Mitsprache- und Mitwirkungsrecht zu gewähren, das sich auf alle Bereiche der Leistungserstellung bezieht und nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet wird (Artikel 12 IRV). Bei einem Leistungskauf ist den Leistungskäufern mindestens ein partielles Mitspracherecht zu gewähren (Artikel 22 IRV). Dieses kann sich gemäss den Erläuterungen zur IRV auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein.

Die Umfrage deutet darauf hin, dass bezüglich der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowohl seitens der Standortkantone als auch seitens der Leistungskäufer einerseits operative Unsicherheiten, andererseits politischer Dissens bestehen. Bezüglich der operativen Fragen – etwa die Frage, ob sich die Mitsprache auch auf die operative Ebene bezieht – ist zu diskutieren, inwiefern präzisere Vorgaben oder Empfehlungen zur Umsetzung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sinnvoll wären. Dadurch könnten eventuell auch politische Unstimmigkeiten zwischen Leistungserbringern und Leistungskäufern gelöst werden. Ein solches Thema könnte in einem externen Gutachten analysiert werden und in eine Präzisierung der IRV bzw. der Erläuterungen zur IRV münden. Auch diese externe Studie wäre durch Fachpersonen aus den Kantonen zu begleiten.

4.3. Aktualisierung altrechtlicher Vereinbarungen

Der mit der NFA realisierte institutionelle Rahmen der IKZ ist 2008 in Kraft getreten. Die Wurzeln der IKZ reichen jedoch weiter zurück. Viele interkantonale Vereinbarungen sind denn auch älter als die IKZ und entsprechen dadurch nicht unbedingt dem heute geltenden Rechtsrahmen. Im Hinblick auf eine stärkere Orientierung an den Grundsätzen der IRV wäre es von Interesse, stichprobenartig zu prüfen, in welchen Punkten Abweichungen bestehen und wie verbreitet sie sind. Eine solche Prüfung, die durch das Generalsekretariat der KdK durchgeführt werden kann, könnte aufzeigen, inwiefern ein Handlungsbedarf besteht, einen entsprechenden Aktualisierungsprozess anzustossen. Nach einer politischen Diskussion könnte die KdK entsprechende Empfehlungen zuhanden der Kantone verabschieden.

4.4. Bundesrechtlicher Rahmen

Im Sinne einer Ultima ratio wurde mit der NFA die Möglichkeit geschaffen, dass das Bundesparlament Kantone zu einer Beteiligung an IKZ-Vereinbarungen verpflichten bzw. Vereinbarungen für allgemeinverbindlich erklären kann. In der Umfrage moniert eine Reihe von Deutschschweizer Kantonen in Bezug auf den Aufgabenbereich Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, dass dieses Instrument aufgrund zu hoher Hürden nicht die gewünschte Präventivwirkung erziele, was die Verhandlungsposition der Standortkantone gegenüber den Leistungskäufern, aber auch die IKZ insgesamt schwäche.

Zur Frage der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht gemäss Artikel 48a BV und Artikel 14 bzw. 15 FiLaG existieren bereits Rechtsgutachten und Expertenberichte. Angesichts der anhaltenden Diskussion zumindest im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung könnte es von Interesse sein, den Stand der Diskussion in einem Synthesepapier zusammenzufassen und eine politische Diskussion anzustossen, wie diese beiden Instrumente institutionell gestärkt werden könnten, sei es durch eine Senkung der Hürden oder durch eine niederschwellige ergänzende Massnahme wie beispielsweise ein Bekenntnis der Kantone, sich zu fairen Teilen an IKZ-Vereinbarungen zu beteiligen.

4.5. Spezifische Diskussionspunkte bezüglich einzelner Aufgabenbereiche und Vereinbarungen

Ein Teil der Rückmeldungen der Kantone bezieht sich auf konkrete Vereinbarungen und benennt dort punktuelle Diskussionspunkte, Entwicklungsbedarf und -potenzial. Dies betrifft insbesondere die Aufgabenbereiche

Straf- und Massnahmenvollzug, Kantonale Hochschulen, Spitzenmedizin und Spezialkliniken und Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Es wird vorgeschlagen, diese Rückmeldungen an die zuständigen Direktorenkonferenzen weiterzuleiten mit der Bitte, allfälligen Handlungsbedarf zu prüfen und der KdK eine Rückmeldung zu machen.

5. Einschätzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

Die fünf Kantonsvertreter in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht wurden zum Berichtentwurf konsultiert. Vier von fünf Mitgliedern sprechen sich für vertiefende Analysen der IKZ aus. Nur ein Vertreter ist der Ansicht, dass weitere Analysen keinen Mehrwert schaffen.

Bezüglich der unter Ziffer 4 vorgeschlagenen Themen sprechen sich vier Kantonsvertreter für eine Analyse der Kriterien zur Bestimmung der Abgeltungen aus (Ziffer 4.1). Einzelne Vertreter würden zudem Analysen zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten (Ziffer 4.2), zur Aktualisierung altrechtlicher Vereinbarungen (Ziffer 4.3) und zum bundesrechtlichen Rahmen (Ziffer 4.4) begrüssen.

Eine Mehrheit spricht sich für querschnittsbezogene Analysen aus, um allgemeine Erkenntnisse und Schlussfolgerungen bezüglich der NFA-Kriterien zu gewinnen. Ein Vertreter würde ein sektorielles Vorgehen (Untersuchung der Bereiche mit den grössten Zahlenströmen) bevorzugen.

1. November 2021

Anhang:

- Anhang 1: Fragebogen «Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Umfrage bei den Kantonsregierungen und den interkantonalen Konferenzen im Rahmen des Wirksamkeitsberichts des Finanzausgleichs 2020–2025» vom 29. März 2021
- Anhang 2: Liste der interkantonalen Vereinbarungen
- Anhang 3: Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit (IRV)

Mitsprache- und Mitwirkungsrechte

Analyse der Partizipationsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

von Prof. Dr. Kurt Nuspliger

Bern, 22. August 2022

Inhaltsübersicht

Executive Summary	Seite 4
I. Grundlagen	Seite 8
II. Mitsprache und Mitwirkung	Seite 20
III. Workshop vom 13. Juni 2022: 13 Thesen	Seite 39
IV. Reformen	Seite 45
Drei Handlungsoptionen:	
A. Ergänzung der Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert sind.	Seite 47
B. Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.	Seite 51
C. Anpassung des Texts der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) im Bereich der Mitwirkungsrechte.	Seite 55
Schlussbemerkungen	Seite 57
Anhänge	Seite 59

Executive Summary

1. Ausgangslage

Volk und Stände stimmten der Neugestaltung des Finanz- und Lastenausgleichs im Jahr 2004 zu. Bei diesem Reformpaket handelt es sich um eine umfassende Föderalismusreform. Zu dieser Reform gehört auch die Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ). Die IKZ ist eine taugliche Alternative zur Gebietsreform. Mit der IKZ wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben angestrebt. Die Nutzniesser von öffentlichen Leistungen sollen auch Kosten- und Entscheidungsträger sein. Es geht im Kern um einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelten (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Denjenigen, die Leistungen kaufen, wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

Die Ergebnisse einer Umfrage der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zeigen, dass bezüglich der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte Unsicherheiten bestehen. Deshalb beschloss die Plenarversammlung der KdK am 17. Dezember 2021, dass parallel zur Analyse zu den Abgeltungen auch die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte überprüft werden sollen. Ziel des Berichts ist eine Auslegeordnung des rechtlichen Rahmens (Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich, FiLaG; Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, IRV) und der bisherigen Umsetzung der IKZ in ausgewählten Aufgabenbereichen von Art. 48a BV. Im Vordergrund stehen - parallel zur Analyse der Abgeltungen im Rahmen des Wirksamkeitsberichts - beispielhaft die interkantonalen Vereinbarungen zu den Hochschulen, zum Straf- und Massnahmenvollzug und zu den sozialen Einrichtungen (IVSE). Davon ausgehend sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie bestehende Unsicherheiten behoben werden können, um die Gewährleistung der fiskalischen Äquivalenz in der IKZ zu verbessern. Dabei sollen für die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte Varianten mit unterschiedlichem Ambitionslevel erarbeitet werden, bspw. eine Ergänzung der Erläuterungen zur IRV, ein separater Leitfaden oder allenfalls auch eine Präzisierung der IRV.

2. Grundlagen

Der Bericht stellt die Grundlagen des kooperativen Föderalismus dar. Er befasst sich auch mit der fiskalischen Äquivalenz. Es handelt sich dabei um eine «Leitlinie» für die Gestaltung von interkantonalen Verträgen. Soweit das Prinzip in hinreichendem Mass im Gesetz oder in einzelnen Verträgen konkretisiert wurde, können sich daraus auch rechtliche Folgen ergeben. Im Bericht werden zudem das Subsidiaritätsprinzip und weitere verfassungsrechtliche Grundsätze thematisiert.

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt es sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Das erleichtert die Herausbildung einer einheitlichen Praxis. Es gibt hier keinen Konflikt zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Begriff «interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen

entwickelt und in das interkantonale Regelwerk IRV aufgenommen. Er deckt alle Formen des Lastenausgleichs ab.

Das FiLaG und die IRV verwenden die Begriffe «Mitsprache» und «Mitwirkung». Sie verzichten auf eine Definition dieser Begriffe. Der Begriff «Mitwirkung» ist umfassender als der Begriff «Mitsprache». Die Mitwirkung im Sinne eines Oberbegriffs umfasst die ganze Palette von Partizipationsmöglichkeiten: Mitsprache im Rahmen einer Anhörung, formelle Konsultation zu Entwürfen, persönlicher Einbezug bestimmter Akteure in die Entscheidvorbereitung, Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Gremien – mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht. Wenn die Mitwirkung die Stufe der Mitentscheidung (Shared Decision-Making) erreicht, dann wird das in den einschlägigen Rechtsgrundlagen ausdrücklich festgehalten.

Entscheidend ist, welche Bedeutung diesen Begriffen in den einzelnen interkantonalen Verträgen beigemessen wird.

Bei der Vorbereitung des Berichts wurden auch Gespräche mit Personen geführt, welche in ihrer beruflichen Praxis mit der interkantonalen Zusammenarbeit befasst sind. Es wurden zudem Thesen zur Mitsprache und zur Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenarbeit entwickelt. Diese Thesen wurden am 13. Juni 2022 an einem Workshop auf der Fachebene mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone und interkantonalen Konferenzen sowie mit weiteren Akteuren diskutiert. Die Thesen wurden insgesamt positiv aufgenommen. Die Thesen und die Resultate des Workshops wurden bei der Fertigstellung des Berichts in massgeblicher Weise berücksichtigt.

3. Vorschläge für die Optimierung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte

Das Mitwirkungsdispositiv bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, das in der Bundesverfassung (BV), im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert ist, wird breit akzeptiert. Allerdings haben die Abklärungen gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Optimierungen und Präzisierungen angezeigt sind. Für Optimierungen bieten sich grundsätzlich drei Wege an:

A. Die Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert sind, können ergänzt werden.

B. Es kann ein Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erstellt werden.

C. Der Text der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) kann im Bereich der Mitwirkungsrechte ergänzt werden.

Für die drei Optionen werden im Bericht ausformulierte Vorschläge vorgelegt.

Bei allen drei Optionen sind die folgenden Leitprinzipien massgebend:

- Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Leistungserstellung.

- Für die gute Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot. Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen.
- Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.
- Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen.
- Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden.
- Auch beim Leistungskauf gelten übergeordnete Grundsätze: Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte diese Leistung auch bestimmen.
- Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen.
- Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten. Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen.
- Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.
- Auch im Bereich der interkantonalen Kooperation gelten die allgemeinen Grundsätze der Gewaltenteilung. Die Regierungen und die Parlamente haben je eigene Zuständigkeiten. Massgebend ist der Gedanke der Funktions- und Organadäquanz. Jedes Organ soll diejenige Rolle übernehmen, die seiner verfassungsrechtlichen Stellung entspricht.
- Der Aushandlungsprozess und der Inhalt der Konkordate mit Gesetzesrang werden stark durch die Exekutiven bestimmt. Die Kantonsparlamente sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden.

Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Diese Aspekte sind in der IRV in hinreichendem Mass geregelt. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt. Die Kantonsparlamente entscheiden selbstständig darüber, ob und wenn ja in welchem Ausmass sie ihre Arbeiten mit den Aktivitäten der Parlamente anderer Kantone koordinieren wollen.

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt ist auch bei der politischen Kommunikation vermehrt Rechnung zu tragen.

Die Auswahl unter den drei Handlungsoptionen A, B und C wird den zuständigen Organen der KdK obliegen. Dabei werden im Rahmen einer Gesamtschau auch die Resultate der separaten Analyse zur Frage der Abgeltungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu würdigen sein.

I. Grundlagen

1. Einleitung

Die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung führte zu Beginn des neuen Jahrtausends zu einer umfassenden Föderalismusreform. Der Bundesrat schrieb in der Botschaft zur Reformvorlage, der Föderalismus habe "in den letzten Jahrzehnten zusehends an Substanz eingebüsst"¹. Er unterbreitete deshalb dem Parlament gestützt auf Vorarbeiten durch eine Projektorganisation, an der die Kantone massgeblich beteiligt waren, Vorschläge zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen (NFA)². Die NFA verfolgte schwergewichtig die nachfolgend dargestellten vier Ziele.

(1) Entflechtung der Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen

Sieben Aufgaben wurden dem Bund übertragen. Dazu gehören die Verantwortung für die Nationalstrassen und für die individuellen Leistungen der AHV und der IV. Elf Aufgaben wurden den Kantonen übertragen. Dazu gehören die Verantwortung für die Sonderschulung und für die Bau- und Betriebsbeiträge an Institutionen für Menschen mit Behinderungen.

(2) Stärkung der bundesstaatlichen Zusammenarbeit

In Bereichen, in denen der Bund und die Kantone weiterhin Aufgaben gemeinsam wahrnehmen, wurden neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen festgelegt. Dazu gehören der Agglomerationsverkehr und die Ergänzungsleistungen. Angestrebt wurde eine "Optimierung des Verbunds".

(3) Steigerung der Wirksamkeit des Finanzausgleichssystems

Der Finanzausgleich soll die kantonale Finanzautonomie stärken, die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung unter den Kantonen verringern, die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone erhalten und eine minimale Ausstattung der Kantone mit finanziellen Ressourcen gewährleisten. Am Ressourcenausgleich beteiligen sich der Bund und die finanzstarken Kantone. Der Bund gleicht übermässige finanzielle Lasten der Kantone aus, die aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder ihrer soziodemografischen Bedingungen entstehen.

(4) Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ)

Die interkantonale Zusammenarbeit soll generell gestärkt werden. Dabei soll es auch zu einem fairen Lastenausgleich kommen. Dies soll primär auf freiwilliger Basis geschehen. Zu

¹ BBl 2002 2291, 2293; PierreTschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Auflage, Bern 2021, § 2, Rz. 101ff.

² BBl 2002 2291-2595.

diesem Zweck können interkantonale Verträge abgeschlossen werden.³ Unter bestimmten Bedingungen können interkantonale Verträge in den neun in Art. 48a BV erwähnten Bereichen allgemeinverbindlich erklärt werden⁴. Zu diesen Bereichen gehören bspw. der Straf- und Massnahmenvollzug, das Hochschulwesen, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen sowie Kulturreinrichtungen von überregionaler Bedeutung. Wenn die notwendigen Voraussetzungen erfüllt sind, können einzelne Kantone auch zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichtet werden. Von diesem Zwangsinstrumentarium wurde allerdings noch nie Gebrauch gemacht. Die interkantonale Kooperation ist insbesondere in den in Art. 48a BV erwähnten Bereichen sachlich richtig und geeignet, einer weiteren Zentralisierung bei der Erfüllung der Aufgaben entgegenzuwirken.⁵ Die Zentralisierungstendenz ist in der Gesetzgebung am deutlichsten. Weniger ausgeprägt ist sie im Vollzug, und am schwächsten fällt sie aus, wenn es um die Verteilung der finanziellen Ressourcen geht⁶.

Volk und Stände stimmten der NFA am 28. November 2004 zu.

Der hier vorliegende Bericht befasst sich mit den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten im vierten Pfeiler der NFA.

2. Auftrag

2.1 Ausgangslage

In der Stellungnahme zum dritten Wirksamkeitsbericht beantragten die Kantone eine Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ), damit gegebenenfalls Massnahmen zur Optimierung dieses Instruments der NFA getroffen werden können. Das Thema wurde in das Mandat des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs aufgenommen und bildet einen Schwerpunkt des Wirksamkeitsberichts für die Periode 2020–2025.

In Erfüllung dieses Auftrags führte das GS KdK 2021 bei den Kantonen, den Direktorenkonferenzen und den regionalen Regierungskonferenzen eine Umfrage durch. Diese ergab insgesamt ein positives Bild der IKZ (Stärkung von Solidarität, Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz, Verbesserung der Effizienz der Leistungserbringung, Förderung der Koordination der Leistungsangebote und der Arbeitsteilung zwischen den Kantonen). Bei

³ Art. 48 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101); Eva Maria Belser/Bernhard Waldmann/René Wiederkehr, Staatsorganisationsrecht, Zürich/Basel/Genf 2017, 174 ff.

⁴ Giovanni Biaggini, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2017, Rz. 1ff. zu Art. 48a BV.

⁵ Kurt Nuspliger, Regieren im föderalistischen Staat, in: Adrian Ritz/Theo Haldemann/Fritz Sager (Hrsg.), Blackbox Exekutive, NZZ Libro, Basel 2019, 148.

⁶ Sean Müller/Paolo Dardanelli, Kooperation, nicht Wettbewerb mit dem Bund. Ein Forschungsprojekt misst, wie stark die Tendenz zur Zentralisierung in der Schweiz ist. NZZ vom 8.8.2017.

einer grösseren Minderheit der Kantone bestehen allerdings bei den Abgeltungen und bei der Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte noch gewisse Unsicherheiten.

Aufgrund der Umfrageergebnisse und der Empfehlungen der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone in der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht entschied das politische Steuerungsorgan an seiner Sitzung vom 1. November 2021, im Rahmen eines externen Mandats eine vertiefende Analyse zur Frage der Abgeltungen durchzuführen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone sprachen sich dafür aus, dass parallel zur Analyse zu den Abgeltungen die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte überprüft werden sollen. Die Plenarversammlung vom 17. Dezember 2021 stimmte diesem Vorschlag zu. Im Sinne einer gesamtheitlichen Betrachtungsweise der fiskalischen Äquivalenz in der IKZ sollen die beiden Themen zum Schluss des Evaluationsprozesses in eine Synthese überführt werden.

Am 11. Februar 2022 wurde das Mandat zur Analyse der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte gemäss den nachstehenden Grundsätzen erteilt.

2.2 Gegenstand der Fragestellung

Die IKZ soll sicherstellen, dass diejenigen, die öffentliche Leistungen anbieten oder nachfragen, sich auf einen fairen Lastenausgleich bei angemessener Mitwirkung einigen können. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelden (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte.⁷ In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.⁸ Denjenigen, die Leistungen kaufen, «wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt»⁹. Dieses Mitspracherecht kann sich gemäss den Erläuterungen zur IRV auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein.

Die Ergebnisse der Umfrage der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) zeigen, dass bezüglich der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte Unsicherheiten bestehen. Einerseits scheint auf politischer Ebene strittig zu sein, wie umfassend die zu gewährenden Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sein müssen. Andererseits stellt sich auf der operativen Ebene die Frage der Umsetzung, zumal die Leistungserstellung in vielen Fällen operativ nicht dem leistungserbringenden Kanton untersteht.

2.3 Ziele

Ziel des Mandats ist eine Auslegeordnung des rechtlichen Rahmens (FiLaG, IRV) und der bisherigen Umsetzung in ausgewählten Aufgabenbereichen von Art. 48a BV (allenfalls parallel zur Analyse der Abgeltungen: Hochschulen, Straf- und Massnahmenvollzug,

⁷ Art. 11 Bst. c des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG; SR 613.2).

⁸ Art. 12 der Rahmenvereinbarung vom 24. Juni 2005 für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV).

⁹ Art. 22 IRV.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Behinderungen). Davon ausgehend sollen Vorschläge erarbeitet werden, wie bestehende Unsicherheiten behoben werden können, um die Gewährleistung der fiskalischen Äquivalenz in der IKZ zu verbessern. Dabei sollen Varianten mit unterschiedlichem Ambitionslevel erarbeitet werden, bspw. eine Ergänzung der Erläuterungen zur IRV, eine separate Wegleitung oder allenfalls auch eine Präzisierung der IRV.¹⁰ Die Vorschläge sollen aufzeigen, wie die mit den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten verbundenen Zielsetzungen der NFA effizient und wirkungsvoll umgesetzt werden können. Dies soll letztlich auch dazu beitragen, die Akzeptanz der IKZ bei den Kantonen zu stärken.

2.4 Vorgehen

Das Mandat sieht primär eine Dokumentenanalyse vor (Literatur, rechtliche Grundlagen, interkantonale Vereinbarungen, Materialien). Einzelne Interviews mit direkt beteiligten Akteuren auf der Fachebene sind möglich. Eine Liste mit den kontaktierten Personen befindet sich im Anhang 1 zu diesem Bericht. Darauf aufbauend wurde ein Thesenpapier mit Optimierungsvorschlägen verfasst, das am 13. Juni 2022 im Rahmen eines Workshops mit Fachpersonen aus den Kantonen diskutiert wurde. Die Vorschläge wurden anschliessend in den Schlussbericht überführt. In diesem Rahmen werden Vorschläge für eine mögliche Ergänzung der Erläuterungen zur IRV, für eine separate Wegleitung oder allenfalls für eine Präzisierung der IRV vorgelegt.

Alexander Jungo, Leiter der Fachstelle NFA, betreut das Mandat von Seiten der KdK als Projektleiter.

3. Föderalistischer Kontext

3.1 Grundlagen

Ein föderalistisches System ist dadurch gekennzeichnet, dass den Gliedern eines Gesamtstaates eine bedeutende rechtliche und politische Autonomie eingeräumt wird (self-rule). Darüber hinaus wirken die Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates mit (shared rule)¹¹. Im schweizerischen Bundesstaat verfügen die 26 Kantone über weit ausgebaute Kompetenzen und Autonomierechte. Die Schweiz wird im internationalen Vergleich sowohl "als Parade- wie auch als Extrembeispiel eines föderalistischen Staates" bezeichnet¹². Die Autonomie der Kantone tritt hauptsächlich als Organisationsautonomie, Aufgabenautonomie und Finanzautonomie in Erscheinung¹³. Die Organisationsautonomie umfasst die Kompetenz der Kantone, sich eine politische Struktur zu geben, das politische System einzurichten und das Verfahren der Staatsorgane zu umschreiben. Alle Kantone

¹⁰ Art. 12 und Art. 22 IRV.

¹¹ Wolf Linder/Sean Müller, Schweizerische Demokratie, 4. Auflage, Bern 2017, 171.

¹² Adrian Vatter, Das politische System der Schweiz, 2. Auflage, Baden-Baden 2016, 441.

¹³ Tschannen (Anm. 1), § 16, Rz. 618-622; Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern 2016, Rz. 120f., Rz. 1219 ff.

verfügen über Regierungen, Parlamente und unabhängige Justizbehörden¹⁴. Die Aufgabenautonomie äussert sich als substantielle Unabhängigkeit der Kantone bei der Bestimmung, Gestaltung und Ausführung ihrer Aufgaben. Die Finanzautonomie meint die Freiheit der Kantone, ihre Einnahmequellen zu bestimmen und über die Verwendung der finanziellen Mittel zu entscheiden.

Die Kantone sind auch am Vollzug des Bundesrechts beteiligt¹⁵. Für diesen in der Praxis wichtigen Bereich kann auch das Instrument der Programmvereinbarung eingesetzt werden¹⁶. Den Kantonen soll bei der Umsetzung des Bundesrechts eine möglichst grosse Handlungsfreiheit eingeräumt werden. Der Föderalismus kann sich als innovatives Labor erweisen. Beispielhaft sei hier die Schuldenbremse erwähnt, die erstmals im Jahr 1929 im Kanton St. Gallen eingeführt wurde. Heute verfügen der Bund und die Mehrheit der Kantone über ein solches Instrument¹⁷.

Das Grundprinzip der kantonalen Autonomie findet sich in Art. 3 der Bundesverfassung. Nach dieser Bestimmung sind die Kantone zuständig für die Erfüllung aller Aufgaben, die nicht ausdrücklich dem Bund übertragen sind. Für die Übertragung einer Aufgabe an den Bund bedarf es einer neuen Norm in der Bundesverfassung. Die Bundesverfassung kann geändert werden, wenn die Mehrheit des Volkes und die Mehrheit der Kantone die neue Norm in einer Volksabstimmung gutheissen¹⁸. Ohne Zustimmung der Mehrheit der Kantone können also keine neuen Bundeskompetenzen begründet werden.

Neue Aufgaben soll der Bund nur übernehmen, wenn sie "die Kraft der Kantone" übersteigen oder aus anderen Gründen "einer einheitlichen Regelung durch den Bund" bedürfen¹⁹. Damit ist das Subsidiaritätsprinzip angesprochen. Es handelt sich dabei um eine politische Maxime. Aus diesem Prinzip kann weder eine materielle Schranke der Verfassungsrevision noch eine Pflicht zur Verfassungsrevision abgeleitet werden²⁰. Wegen der rasanten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Entwicklung sind allerdings die Bundeszuständigkeiten in den letzten 150 Jahren kontinuierlich erweitert worden²¹. Das zweite Kernelement föderalistischer Staaten besteht in der Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Gesamtstaates. In der Schweiz wirken die Kantone nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit²². Inhalt und Umfang der Mitwirkungsrechte sind besonderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen. Die Mitwirkung kann sich von der Impulsgebung (Standesinitiative), der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung im Vorverfahren (Vernehmlassung, Konsultation) und dem Einbringen von Fachwissen (Spezialwissen kantonaler Verwaltungen, Mitwirkung in Expertenkommissionen) bis hin zur Mitentscheidung in der Schlussphase (Kantonsreferendum, Doppelmehrabstimmungen) erstrecken²³.

Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheidungen. Die Kantone sind an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide zu

¹⁴ Auer (Anm. 13), 52ff., 74ff., 96ff.

¹⁵ Art. 46 Abs. 1 BV.

¹⁶ Art. 46 Abs. 2 BV; Andreas Lienhard/August Mächler/Agata Zielniewicz, *Öffentliches Finanzrecht*, Bern 2017, 267f.

¹⁷ Lienhard/Mächler/Zielniewicz (Anm. 16), 91.

¹⁸ Art. 140 Abs. 1 Bst. a BV.

¹⁹ Art. 43a BV.

²⁰ Tschannen (Anm. 1), § 19, Rz. 729.

²¹ Vatter (Anm. 12), 445f.

²² Art. 45 Abs. 1 BV.

²³ Belser/Waldmann/Wiederkehr (Anm. 3), 186; Lienhard/Mächler/Zielniewicz (Anm. 16) 27.

beteiligen, soweit ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind²⁴. Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend. Er holt ihre Stellungnahmen ein²⁵. Diesen Stellungnahmen kommt ein besonderes Gewicht zu, wenn sie Fragen betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit²⁶. Diese Verfassungsbestimmung liegt gleichermaßen im Interesse des Bundes und der Kantone. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Politik zu einem erheblichen Ausmass von aussenpolitischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Die Kantone sollen ihre Leistungsfähigkeit, ihr Spezialwissen und ihre Erfahrung einbringen. Darüber hinaus sollen sie einen Beitrag zur demokratischen und föderalistischen Abstützung der Aussenpolitik leisten²⁷.

3.2 Kooperativer Föderalismus

Die Verfassung bestimmt, dass der Bund und die Kantone zusammenarbeiten und einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen²⁸. Die Verfassung legt zudem fest, dass die Kantone miteinander Verträge schliessen können. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen. Unter dem Begriff kooperativer Föderalismus werden alle Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gliedstaaten oder zwischen den Gliedstaaten und dem Bund verstanden²⁹. Im hier zu untersuchenden Kontext interessiert vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Diese wird als horizontale Zusammenarbeit bezeichnet. Die aufgabenbezogene Zusammenarbeit zwischen den Kantonen hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem Wesensmerkmal des modernen schweizerischen Föderalismus entwickelt.³⁰ Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse gemeinsam wahrnehmen³¹. Auch eine gesamtschweizerische Zusammenarbeit, an der alle Kantone beteiligt sind, ist möglich. Interkantonale Verträge sind in der Praxis von grosser Bedeutung. Neben rund 800 interkantonalen Verträgen gibt es eine zunehmende Zahl von interkantonalen Organisationen, die ihre Aktivitäten koordinieren müssen³². Diese intensive interkantonale Kooperation ist der Ausdruck der gesellschaftlichen Entwicklung. Die zu regelnden Probleme überschreiten die Grenzen der Kantone. Die politischen und die funktionalen Handlungsräume sind nicht mehr deckungsgleich. Die kleinräumige territoriale Gliederung der Eidgenossenschaft führt dazu, dass kleine Kantone oft nicht mehr über die zweckmässige "Betriebsgrösse" für eine autonome, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung verfügen³³.

²⁴ Art. 55 Abs. 1 BV.

²⁵ Art. 55 Abs. 2 BV.

²⁶ Art. 55 Abs. 3 BV.

²⁷ Thomas Pfisterer, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014, Art. 55 BV, Rz. 11.

²⁸ Art. 44 Abs. 1 BV.

²⁹ Schweizer, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 44 BV, Rz. 6.

³⁰ Bernhard Waldmann, Zusammenarbeit im Bundesstaat, in: Oliver Diggelmann/Maya Hertig Randall/Benjamin Schindler (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich/Basel/Genf 2020Bd. 1, III. 8, Rz. 6.

³¹ Art. 48 Abs. 1 BV.

³² Belser/Waldmann/Wiederkehr (Anm. 3), 175.

³³ Belser/Waldmann/Wiederkehr (Anm. 3), 175.

Die jüngere Entwicklung ist dadurch gekennzeichnet, dass

- die institutionalisierte Kooperation unter den Kantonen in wenigen Fällen über den nachbarschaftlichen Rahmen hinausgeht und gesamtschweizerische Dimensionen annimmt;
- bei der interkantonalen Kooperation zunehmend verbindliche Entscheidungen von erheblicher Tragweite getroffen werden;
- interkantonale Gremien zunehmend mit der Befugnis ausgestattet werden, Sekundärrecht zu erlassen.

Beim Straf- und Massnahmenvollzug gibt es drei regionale Konkordate. In den Bereichen, in denen mit Konkordaten gesamtschweizerische Lösungen angestrebt werden (bspw. IVSE, IUUV), ist dies durch das Subsidiaritätsprinzip und durch den föderalistischen Kontext gerechtfertigt.

Die in jüngerer Zeit intensiviertere interkantonale Kooperation weist viele Vorteile auf. Sie ermöglicht es insbesondere, unterhalb der Bundesebene massgeschneiderte Lösungen für Probleme bereitzustellen, welche die Möglichkeiten einzelner Kantone übersteigen.

Die interkantonale Kooperation ist allerdings auch mit besonderen Herausforderungen verbunden. In diesem Zusammenhang sind vor allem drei Aspekte zu erwähnen:

- Wird bei der interkantonalen Kooperation eine mehrere Kantone umfassende Lösung angestrebt, kann das Konsensfordernis eine hohe Hürde sein. Eine Zwangskooperation nach den Regeln von Art. 48a BV wäre zwar rechtlich möglich. Dieser dornenvolle Weg wurde jedoch in der politischen Praxis noch nie beschritten.
- Der Aushandlungsprozess und der Inhalt der Konkordate mit Gesetzesrang werden stark durch die Exekutiven bestimmt. Die Kantonsregierungen sind dazu verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende und beabsichtigte Vereinbarungen zu informieren.³⁴ In der Praxis spielen dabei die zuständigen parlamentarischen Kommissionen eine wichtige Rolle. Am Schluss können die kantonalen Parlamente jedoch nur gesamthaft über die Genehmigung eines Konkordats beschliessen. Änderungen am Wortlaut des Vertrags sind nicht möglich. Die Parlamente haben allerdings die Möglichkeit, Verträge zur Überarbeitung an die Regierungen zurückzuweisen. Interkantonale Vereinbarungen, die nicht in die alleinige Zuständigkeit der Regierungen fallen, sind in allen Kantonen von den Parlamenten zu beschliessen. In einzelnen Kantonen entscheidet das Parlament auch über die Kündigung von Verträgen.³⁵ Nur in zwei Kantonen (OW, AI) ist der Genehmigungsbeschluss des Parlaments endgültig, weil diese Kantone kein Staatsvertragsreferendum kennen.³⁶ In den andern Kantonen ist ein Veto der Stimmberechtigten möglich.
- Die Weiterentwicklung eines gesamtschweizerischen Konkordats ist im Vergleich mit dem Gesetzgebungsverfahren im Bund sehr aufwändig und mit erheblichem Zeitbedarf verbunden. Das Bestehen solcher Konkordate ist allerdings durch den föderalistischen Kontext und das Subsidiaritätsprinzip gerechtfertigt.

³⁴ Art. 4 Abs. 1 IRV, vgl. auch Art. 13 Bst. d FiLaG, SR. 613.2.

³⁵ Art. 27 Abs. 3 KV/AI; SR 131.224.2.

³⁶ Auer, (Anm. 13), Rz. 853.

3.3 Fiskalische Äquivalenz

Der Bundesrat schrieb in der Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und Kantonen Folgendes:

«Auf Grund der steigenden Mobilität der Bevölkerung sowie des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturwandels entsprechen die politisch-administrativen (territorialen) Entscheidungsstrukturen immer weniger den sozioökonomischen Lebens- und Problemräumen. So führt z.B. das rasante Wachstum des Dienstleistungssektors zu einer erhöhten beruflichen Mobilität und die immer häufigere Trennung von Arbeits- und Wohnort bringt eine massive Zunahme der Pendlerströme mit sich, während das veränderte Ferien- und Freizeitverhalten die Mobilität auch im privaten Bereich noch zusätzlich steigert.

Dies hat zur Folge, dass sowohl die Infrastruktur als auch die öffentlichen Leistungen eines Kantons – insbesondere der Zentrums Kantone – immer öfter von Bürgerinnen und Bürgern anderer Kantone in Anspruch genommen werden, ohne dass diese jedoch für die konsumierten Leistungen aufkommen. Auf diese Weise wird gegen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verstossen, wodurch räumliche externe Effekte, so genannte Spillovers entstehen (vgl. Ziff. 1.1.3). Diese wiederum führen zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten in Form einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Güter. Um diese negativen Effekte zu vermeiden, können zwei Wege eingeschlagen werden: eine umfassende Gebietsreform oder eine interkantonale Zusammenarbeit mit einem Lastenausgleichssystem.

Unter Ziffer 1.1.6.2 wurde bereits dargelegt, weshalb der Bundesrat auf eine Gebietsreform verzichtet. Stattdessen zieht er die Option einer interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor. Die heutige interkantonale Zusammenarbeit weist allerdings Mängel auf. Aus diesem Grund will der Bundesrat die interkantonale Zusammenarbeit ausbauen und im Hinblick auf eine möglichst umfassende Rechtssicherheit und Transparenz auf eine neue verfassungs- und gesetzmässige Basis stellen. Zudem soll ein interkantonaler Lastenausgleich eingeführt werden, mit dessen Hilfe die Spillover-Problematik angegangen werden kann.

(...)

Mit der ausgebauten interkantonalen Zusammenarbeit sowie der Einführung des interkantonalen Lastenausgleichs sollen im Wesentlichen drei Ziele verfolgt werden:

- Verhinderung von Spillover-Effekten und Trittbrettfahrerverhalten. Dies soll zu einer Bereitstellung der öffentlichen Leistungen in einem optimalen Umfang sowie zu einer gerechten Verteilung der Lasten anhand der tatsächlichen Nutzniessung führen.*
- Eng mit dem ersten Ziel verbunden ist die beabsichtigte Verbesserung der Effizienz auf Grund der Ausnutzung von Grössenvorteilen. Damit wird ein bedeutender Vorteil einer Gebietsreform genutzt, ohne dass deren Nachteile in Kauf genommen werden müssen.*
- Zudem soll eine intensivierete interkantonale Zusammenarbeit eine präventive Wirkung im Zusammenhang mit einer übermässigen Zentralisierung entfalten. Können doch kantonsübergreifende Aufgaben auf sinnvolle Art und Weise erbracht werden, ohne sie auf die Ebene des Bundes zu verlagern.*

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich soll somit garantieren, dass Anbieter und Nachfrager einer öffentlichen Leistung sich auf eine faire Lastenteilung und auf angemessene Mitwirkung einigen. Beim Vorliegen von interkantonalen Spillovers soll der Anbieter einer öffentlichen Leistung entschädigt werden. Geschieht dies nicht, können daraus negative Folgen für die gesamte Volkswirtschaft der betreffenden Region resultieren. Eine Stärkung des institutionellen Rahmens der interkantonalen Zusammenarbeit ist auch eine wichtige Rahmenbedingung für eine Aufgabenteilung. Dadurch wird ein wirksamer Beitrag zu einer effizienten und bedürfnisgerechten Aufgabenerfüllung geleistet».³⁷

Im weiteren politischen Prozess wurde beschlossen, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in der Bundesverfassung zu verankern. Nach Art. 43a Abs. 2 BV trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten. Auf der anderen Seite soll das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, über diese Leistung bestimmen können. In den beiden Bestimmungen kommt jeweils ein Teilgrundsatz des Prinzips fiskalischer Äquivalenz zum Ausdruck. Nach dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz muss sich im Rahmen einer staatlichen Aufgabe der Kreis der Nutzniesser mit demjenigen der Kostenträger und der Entscheidungsträger decken, damit unerwünschte externe Effekte vermieden werden.

Bei der Erfüllung staatlicher Aufgaben wird demnach eine dreifache Kongruenz angestrebt: Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger sollen möglichst übereinstimmen.³⁸ In der staatsrechtlichen Lehre wird diskutiert, ob es sich bei diesem Prinzip um eine staatspolitische Maxime oder um ein Rechtsprinzip handelt. Die Grundsätze von Art. 43a BV haben nur unscharfe Konturen. Nach der Auffassung des Bundesrates und der wohl fast einhelligen Lehre taugen sie nicht als Massstab richterlicher Beurteilung.³⁹ Nach Jürg Marcel Tiefenthal sollte dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz „Rechtscharakter zugesprochen werden“.⁴⁰

Die rechtliche Tragweite der in Art. 43a BV enthaltenen Grundsätze ist demnach umstritten. Zudem stellt sich hinsichtlich der Grundsätze in Art. 43a BV das Problem mangelnder nachträglicher Kontrolle durch das Bundesgericht. Die Bestimmung wird insgesamt als nicht justiziabel eingestuft. Es handelt sich daher nach verbreiteter Auffassung um eine föderalismuspolitische Maxime oder um eine «Leitlinie» für die Gestaltung von interkantonalen Verträgen.⁴¹

Nach der Auffassung von Giovanni Biaggini handelt es sich bei dieser Maxime um einen vernünftigen Ratschlag – wenn man ihn situationsgerecht zu handhaben verstehe. Er wirft

³⁷ BBI 2002 2350 ff.

³⁸ Botschaft NFA, BBI 2002 2459.

³⁹ Biaggini, (Anm. 4), Art. 43a, Rz. 2.

⁴⁰ Jürg Marcel Tiefenthal, Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nach Art. 43a Abs. 2-3 BV, in: ZSR 140 (2021) I 583 ff., 595.

⁴¹ Lienhard/Mächler/Zielniewicz, (Anm. 16), 297.

allerdings die Frage auf, ob die Verfassung der richtige Ort für Ratschläge sei.⁴² Giovanni Biaggini ist insofern zuzustimmen, als aus Art. 43a BV keine präzise Handlungsweisungen für die Lösung konkreter Abgeltungs- oder Mitwirkungsfragen abgeleitet werden können. Wichtig ist, ob der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz im Gesetzesrecht oder im interkantonalen Recht weiter konkretisiert wurde. Dies trifft in allgemeiner Weise für das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Art. 11 Bst. c) und konkreter für die IRV (Art. 9ff.) zu. Soweit das Prinzip «aus dem Dunstkreis von politischen Handlungsmaximen herausgelöst» und in hinreichendem Mass rechtlich konkretisiert wurde, können sich daraus auch rechtliche Folgen ergeben.⁴³

4. Verfassungsrechtliche Prinzipien

4.1 Allgemeines

Auch bei den interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich hat staatliches Handeln grundlegende Verfassungsprinzipien zu beachten. Bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben ist der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten (Art. 5a BV). Grundlage und Schranke staatlichen Handelns ist das Recht (Art. 5 Abs. 1 BV). Staatliches Handeln muss im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Staatliche Organe handeln nach Treu und Glauben (Art. 5 Abs. 3 BV). Hinzu kommen wichtige Grundsätze für die Zusammenarbeit im Bundesstaat. Der Bund und die Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen (Art. 44 Abs. 1 BV). Sie schulden einander Rücksicht und Beistand (Art. 44 Abs. 2 BV).

4.2 Subsidiarität

Dem Prinzip liegt die Idee zugrunde, dass der Bund nicht Aufgaben übernehmen soll, welche die Kantone ebenso gut oder besser erfüllen können als der Bund (Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV).

Die schweizerische Staatspraxis ist der staatspolitischen Maxime der Subsidiarität schon von jeher verpflichtet.⁴⁴ Es handelt sich bei diesem Prinzip um einen Leitgedanken des schweizerischen Bundesstaates. Die primäre Verantwortung für die Erfüllung einer staatlichen Aufgabe liegt bei den Kantonen. Besteht das Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung, kann eine Regelung durch den Bund gerechtfertigt sein. Das ist aber nicht zwingend. Es ist auch die Schaffung eines gesamtschweizerischen Konkordats denkbar.⁴⁵ Solche Konkordate sind auch ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 48a BV möglich. Wenn in einem Bereich eine neue Bundeskompetenz geschaffen werden soll, ist überzeugend darzulegen, weshalb eine für die gesamte Schweiz einheitliche Regelung durch den Bund erforderlich ist.⁴⁶ Wenn diese Frage bejaht wird, ist eine neue Grundlage in der

⁴² Biaggini, (Anm. 4), Art. 43a BV, Rz. 6.

⁴³ Bernhard Waldmann, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus?, in: Newsletter Institut für Föderalismus 4/2015, 15.

⁴⁴ Biaggini, (Anm. 4), Art. 5a BV, Rz. 6.

⁴⁵ Waldmann (Anm. 30), Rz. 16.

⁴⁶ Tiefenthal (Anm. 40), 588.

Bundesverfassung zu schaffen. Der Bund verfügt nur über jene Zuständigkeiten, die ihm die Verfassung zuweist.⁴⁷

4.3 Rechtsgrundlagen

Die Kantone können miteinander Verträge schliessen sowie gemeinsame Organisationen und Einrichtungen schaffen. Sie können namentlich Aufgaben von regionalem Interesse wahrnehmen. Auch eine gesamtschweizerische Zusammenarbeit, an der alle Kantone beteiligt sind, ist möglich. Der Bund kann sich im Rahmen seiner Zuständigkeiten beteiligen (Art. 48 BV). Die interkantonale Zusammenarbeit ist in der Verfassung vorgesehen und hinreichend demokratisch abgestützt.

Konkordate, die grundlegende und wichtige Bestimmungen enthalten, bedürfen der Zustimmung der kantonalen Parlamente. Die Parlamente sind frühzeitig über die Aushandlung von Konkordaten zu informieren. Die Parlamente entscheiden über die Genehmigung von interkantonalen Vereinbarungen mit Gesetzesrang. Zahlreiche Kantone kennen das Staatsvertragsreferendum, einzelne Kantone die Staatsvertragsinitiative.

4.4 Öffentliches Interesse

Staatliches Handeln ist stets am Gemeinwohl auszurichten. Insofern liegt im öffentlichen Interesse, was der Allgemeinheit dient. Sonderinteressen bestimmter Gruppen haben in den Hintergrund zu treten. Allerdings ist der Begriff des öffentlichen Interesses in hohem Masse unbestimmt.⁴⁸ Der Begriff des öffentlichen Interesses lässt sich nicht in einer einfachen Formel umschreiben. Es gehört zu den Aufgaben des Verfassungs- und Gesetzesgebers, dem Begriff normativen Gehalt zu verleihen. Öffentliche Interessen sind in mehreren Politikbereichen zu wahren. Es gibt keinen numerus clausus der öffentlichen Interessen. Auch fiskalische Interessen gehören zu den öffentlichen Interessen.⁴⁹ Die Vielfalt und die Gegenläufigkeit der öffentlichen Interessen kann auch zu Zielkonflikten führen. In solchen Fällen sind Interessenabwägungen vorzunehmen. Bei der Interessenermittlung und -abwägung steht dem Gesetzgeber «ein beträchtlicher Bewertungs-, Prognose- und Gestaltungsspielraum zu».⁵⁰

4.5 Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gehört zu den traditionsreichen allgemeinen Rechtsgrundsätzen. Das Gebot zu angemessenem, massvollem Handeln lässt sich bis in die Antike zurückverfolgen. Das Gebot fand auch Ausdruck in der Kardinaltugend Temperantia.⁵¹ Primäre Aufgabe des Verhältnismässigkeitsprinzips ist es, die Einzelnen vor übermässigen Eingriffen des Staates zu schützen. Heute erstreckt sich der Geltungsbereich des

⁴⁷ Biaggini, (Anm. 4), Art. 3 BV, Rz. 5

⁴⁸ Schindler, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 5 BV, Rz. 43.

⁴⁹ Schindler, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 5 BV, Rz. 43; Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 16.

⁵⁰ Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 18.

⁵¹ Schindler, in: St. Galler Kommentar (Anm. 27) Art. 5 BV, Rz. 47.

Verhältnismässigkeitsprinzips auf alle Bereiche staatlichen Handelns. Der Grundsatz ist auch im Bereich der Leistungsverwaltung zu beachten.⁵²

Allerdings hat das Verhältnismässigkeitsprinzip als allgemeiner Grundsatz noch keine restlos klaren Konturen erlangt. Bei grundrechtsbezogenen Fragestellungen muss staatliches Handeln in der Perspektive der Verhältnismässigkeit drei Teilanforderungen genügen: Zweckgeeignetheit, Erforderlichkeit, Zumutbarkeit. Wenn diese Kriterien auf das gesamte staatliche Handeln übertragen werden, muss eine Massnahme

- geeignet sein, um das angestrebte Ziel zu erreichen,
- erforderlich sein, um das verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen. Die Massnahme darf also in sachlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht nicht weiter gehen als nötig.
- angemessen sein, d.h. der erfolgte Zweck und die eingesetzten Mittel dürfen nicht in einem Missverhältnis zu einander stehen.⁵³

Mit Bezug auf die interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich ist in der Perspektive des Verhältnismässigkeitsprinzips darauf zu achten, dass keine unnötigen Eingriffe in den betrieblichen Ablauf von Institutionen erfolgen, die Leistungen für mehrere Kantone erbringen.

4.6 Treu und Glauben

Im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung wurde der Grundsatz von Treu und Glauben gleich doppelt verankert:

- als allgemeiner Verfassungsgrundsatz (Art. 5 Abs. 1 BV);
- als verfassungsmässiges Individualrecht (Art. 9 BV).

Gefordert ist loyales Verhalten im Rechtsverkehr. Verletzt würde dieser Grundsatz etwa durch widersprüchliches, missbräuchliches oder täuschendes Verhalten.⁵⁴ Das Gebot des Handelns nach Treu und Glauben richtet sich nicht nur an staatliche Organe, sondern auch an Private.

Der Grundsatz von Treu und Glauben ist auch bei der Ausarbeitung und bei der Anwendung interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich zu beachten.

4.6 Dialog und Kooperation (Art. 44 BV)

Art. 44 BV enthält wichtige Grundsätze zur Kooperation im Bundesstaat: Bund und Kantone unterstützen einander in der Erfüllung ihrer Aufgaben und arbeiten zusammen. Sie schulden einander Rücksicht und Beistand.

Der Föderalismus schweizerischer Prägung versteht sich als Staatsform des Dialogs und der Kooperation.⁵⁵ Bund und Kantone schulden einander ein Verhalten nach Treu und Glauben sowie Unterstützung und Beistand. Dies schliesst nicht aus, dass die Kantone «eine eigenständige Politik führen und sich in gewissen Fragen als Konkurrenten gegenüber treten».⁵⁶ Wenn sie miteinander Verträge abschliessen, ist ein gerechter

⁵² Schindler, in: St. Galler Kommentar, (Anm. 27), Art. 5 BV, Rz. 49.

⁵³ Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 21.

⁵⁴ Biaggini, (Anm. 4), Art. 5 BV, Rz. 23.

⁵⁵ Botschaft BV, 208.

⁵⁶ Botschaft BV, 208.

Interessenausgleich anzustreben. Bei interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich bedeutet das, dass Kantone, die mit ihren Institutionen Leistungen mit grenzüberschreitendem Nutzen erbringen, korrekte finanzielle Abgeltungen angeboten werden. Kantone, die mit ihren Institutionen grenzüberschreitende Leistungen erbringen, sind die nötigen autonomen Spielräume zu gewähren. Auf der anderen Seite sind den Leistungsbezüglern faire Mitsprache- und Mitwirkungsrechte einzuräumen. Diese Fragen können in den einzelnen interkantonalen Vereinbarungen geregelt werden. Erforderlich ist darüber hinaus eine «Kultur der Kooperation», die den verfassungsrechtlichen Leitideen entspricht.

II. Mitsprache und Mitwirkung

1. Grundlagen

1.1 Allgemeines

Die interkantonale Zusammenarbeit soll sicherstellen, dass diejenigen, die öffentliche Leistungen anbieten oder nachfragen, sich auf einen fairen Lastenausgleich bei angemessener Mitwirkung einigen können. Zu diesem Zweck erhalten Kantone, die Leistungen anderer Kantone abgelden (Leistungskauf) oder Teil gemeinsamer Trägerschaften sind, auf die jeweilige Leistung bezogene Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Art. 11 Bst. c FiLaG). In einer gemeinsamen Trägerschaft stehen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische und umfassende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu. Diese können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden (Art. 12 IRV). Denjenigen, die Leistungen kaufen, «wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt» (Art. 22 IRV). Dieses Mitspracherecht kann sich gemäss den Erläuterungen zur IRV auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein.

Die hier erwähnten Regeln bedürfen einer genaueren Analyse. In Vordergrund stehen die folgenden Fragen:

- a. Welche Verträge und Tatbestände unterliegen den Regeln über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich?
- b. Welche Akteure spielen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Rolle?
- c. Welche Bedeutung haben die Begriffe Mitsprache und Mitwirkung?
- d. Muss differenziert werden zwischen Mitsprache und Mitwirkung in strategischen und betrieblichen Fragen?
- e. Welche Zusammenhänge bestehen zwischen der finanziellen Abgeltung und den eingeräumten oder beanspruchten Mitsprache- und Mitwirkungsrechten (Art. 28 IRV).
- f. Was bedeutet die «umfassende» Mitsprache und Mitwirkung bei der gemeinsamen Trägerschaft?
- g. Was bedeutet das «mindestens partielle» Mitspracherecht beim Leistungskauf?

h. Gibt die Rechtsvergleichung nähere Hinweise zur Bedeutung der Mitsprache und der Mitwirkung?

1.2 Zwei Grundformen der IKZ

Die Rahmenvereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) bildet die Grundlage für die interkantonale Zusammenarbeit in den neun Bereichen, die in Art. 48a BV aufgezählt werden. Die Kantone können auch die interkantonale Zusammenarbeit in anderen Aufgabenbereichen der Rahmenvereinbarung unterstellen (Art. 1 Abs. 3 IRV). Die Grundformen dieser Vereinbarungen sind dadurch charakterisiert, dass interkantonale Trägerschaften bestehen, an denen verschiedene Kantone partizipieren, oder dass ein Kanton eine Leistung bereitstellt, die andere Kantone kaufen. Beiden Grundformen ist gemeinsam, dass über die Kantonsgrenzen hinweg Leistungen erbracht werden, die abgegolten werden und zu denen Mitsprache- oder weitergehende Mitwirkungsrechte bestehen. Leistungen mit erheblichen Kosten werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten, wenn für diese Leistungen keine anderen ausserkantonalen Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezüger aufkommen (Art. 27 IRV). Der Leistungskauf erfolgt mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen von Zahlung und Tausch (Art. 21 IRV). Entscheidend ist, ob eine Vereinbarung materiell einer dieser Grundformen entspricht.

Es ist davon auszugehen, dass die in der IRV enthaltenen beiden Grundformen alle Fälle der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erfassen. Giovanni Biaggini schrieb dazu Folgendes:

«Die IRV unterscheidet zwei Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9), nämlich die gemeinsame Trägerschaft (Art. 10 ff. IRV) und den Leistungskauf (Art. 21 ff. IRV) mit den Unterformen „Ausgleichszahlung“, „Leistungstausch“ bzw. „Mischformen“. Man kann sich fragen, ob die IRV mit dieser Unterscheidung (und den näheren Regelungen) dem Anspruch gerecht wird, sämtliche Formen und Fälle der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu erfassen. Dies abschliessend zu entscheiden, ist nicht Sache der Kantone, sondern des Bundes, da es sich beim Begriff der „interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ um einen bundesrechtlichen Begriff handelt.

Das Gutachten vom 15. Mai 2006 kam auf Grund einer ersten Analyse zum Schluss, dass es sehr starke Indizien dafür gibt, dass die im Rahmen der IRV erfolgte Umsetzung und Konkretisierung des (bundesrechtlichen) Begriffs des „Lastenausgleichs“ durch die Kantone sämtliche aus heutiger Sicht in Betracht fallenden Formen von Lastenausgleich abdeckt.

(...)

Diese Vermutung kann insoweit erhärtet werden, als die im Gutachten vom 15. Mai 2006 gemachten Überlegungen einer erneuten Prüfung standhalten».⁵⁷

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich demnach um einen bundesrechtlichen Begriff. Das erleichtert die Herausbildung einer einheitlichen Praxis. Es gibt hier keinen Konflikt zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Begriff «interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» wurde in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickelt und in das interkantonale Regelwerk IRV aufgenommen. Er deckt alle Formen des Lastenausgleichs ab.

Bei den Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (Art. 48a Abs. 1 Bst. i BV) wurde durch den Kanton Luzern die Auffassung vertreten, es handle sich nicht um einen eigentlichen Lastenausgleich, sondern um ein Freizügigkeitsabkommen. Entscheidend ist hier, dass es sich bei den in der IVSE⁵⁸ geregelten Tatbeständen materiell um einen Lastenausgleich handelt.⁵⁹ Die IVSE entspricht deshalb einem Grundtypus der IRV.

Der Gedanke der «Freizügigkeit» der Studierenden ist überdies auch bei der interkantonalen Universitätsvereinbarung und bei der Fachhochschulvereinbarung wegleitend (Art. 1 Abs. 2 IUUV⁶⁰, Art. 1 Abs. 2 FHV⁶¹). Bei der IUUV und bei der FHV handelt es unbestrittenermassen um Instrumente des Finanz- und Lastenausgleichs.

Interkantonale Vereinbarungen dürfen nichts enthalten, was dem Recht oder den Interessen des Bundes oder den Rechten anderer Kantone widerspricht.⁶²

1.3 Streitbeilegung

Differenzen der Kantone bei der Handhabung des Finanz- und Lastenausgleichs sollen in erster Linie durch Verhandlungen unter den Beteiligten bereinigt werden. Die einzelnen Konkordate können besondere Verfahren der Streitbeilegung vorsehen. Wenn keine einvernehmliche Lösung gefunden wird, kann eine Kantonsregierung bei der KdK um die Durchführung eines Streitbeilegungsverfahrens ersuchen. Das Streitbeilegungsverfahren ist zweistufig (Art. 32 Abs. 1 IRV). Es besteht aus einem informellen Vorverfahren vor dem Präsidium der KdK und einem förmlichen Vermittlungsverfahren vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK). Die Durchführung eines solchen Verfahrens ist die Voraussetzung dafür, dass ein Kanton später allenfalls auch noch das Bundesgericht anrufen kann (Art. 31 Abs. 2 IRV). Die geringe Zahl der vor der Interkantonalen Vertragskommission (IVK) durchgeführten Verfahren ist ein Indiz dafür, dass das Regelwerk des Finanz- und Lastenausgleichs in der Regel zu tragfähigen Lösungen führt.

⁵⁷ Giovanni Biaggini, Gutachten betreffend die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich und den Einsatz der Zwangsmittel gemäss Art. 48a BV, vom 20. August 2007, 56f.

⁵⁸ Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen vom 13.12.2002 (IVSE).

⁵⁹ Vgl. dazu auch den Ingress der IVSE.

⁶⁰ Interkantonale Universitätsvereinbarung vom 27.12.2019 (IUUV).

⁶¹ Interkantonale Fachhochschulvereinbarung vom 12.6.2003 (FHV).

⁶² Art. 48 Abs. 3 BV; BGE 138 I 435ff.; Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2019, Rz. 502.

Setzt ein Kanton einen Vertrag oder einen verbindlichen Beschluss eines interkantonalen Organs nicht um, so können die betroffenen Bürgerinnen und Bürger Ansprüche aus diesem Vertrag oder diesem Beschluss geltend machen, sofern die entsprechenden Regeln hinreichend bestimmt und klar sind.⁶³

2. Begriffe

Das FiLaG und die IRV verwenden die Begriffe Mitsprache und Mitwirkung. Sie verzichten auf eine Definition dieser Begriffe.

Im Rahmen einer ersten Annäherung an die erwähnten Begriffe kann festgehalten werden, dass der Begriff «Mitwirkung» umfassender ist als der Begriff «Mitsprache». Die Mitwirkung im Sinne eines Oberbegriffs umfasst die ganze Palette von Partizipationsmöglichkeiten: Mitsprache im Rahmen einer Anhörung, formelle Konsultation zu Entwürfen, persönlicher Einbezug in die Entscheidvorbereitung, Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Gremien – mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht. Wenn die Mitwirkung die Stufe der Mitentscheidung (Shared Decision-Making) erreicht, dann ist das in den einschlägigen Rechtsgrundlagen ausdrücklich festzuhalten.

Entscheidend ist, welche Bedeutung diesen Begriffen in den einzelnen interkantonalen Verträgen beigemessen wird.

Beispiel: Für die Standortkantone Zürich (Opernhaus Zürich, Schauspielhaus Zürich, Tonhalle Zürich) und Luzern (KKL, Luzerner Theater, Luzerner Sinfonieorchester) sind ihre grossen kulturellen Institutionen mit Chancen verbunden. Die grossen kulturellen Institutionen mit überregionaler Bedeutung bringen allerdings auch Belastungen mit sich. Die Kantone Zürich, Luzern, Zug und Schwyz schlossen eine Vereinbarung ab über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen (Interkantonale Kulturlastenvereinbarung). Später trat auch der Kanton Aargau der Vereinbarung bei. Die Vereinbarungskantone erfahren durch die Nähe zu den kulturellen Leuchttürmen Attraktivitätssteigerungen. Der Kanton Schwyz gehörte ursprünglich ebenfalls zu den Vereinbarungskantonen. Das Schwyzer Stimmvolk beschloss am 27.9.2017, aus der Vereinbarung auszutreten. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz stellte in Aussicht, die Beiträge weiterhin zu bezahlen, allerdings aus Lotteriemitteln. Die Kantone Obwalden und Nidwalden, welche der Vereinbarung nicht beitraten, leisten ebenfalls Beiträge. Bei der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung im Raum der Standortkantone Zürich und Luzern ist von «Mitbestimmung» der beteiligten Kantone die Rede, obwohl gemäss Art. 5 dieser Vereinbarung nur Anhörungs- und Mitsprachrechte vorgesehen sind. Diese Rechte beziehen sich im Wesentlichen auf den finanziellen Bereich. Auf ein betriebliches Mitspracherecht wird ausdrücklich verzichtet. Die Regierungen der Vereinbarungskantone sind anzuhören vor jeder Änderung des Subventionsverhältnisses, die eine wesentliche Veränderung der Abgeltungen verursacht. Die Vereinbarung regelt, welche Kosten bei der Abgeltung angerechnet werden. Von den anrechenbaren Kosten wird ein Standortvorteil von 25 Prozent abgezogen. An den restlichen Kosten beteiligen sich die zahlungspflichtigen Kantone im Verhältnis der Kantonsanteile am Publikum der überregionalen Kultureinrichtungen. Der Kanton Zürich leistet pro Jahr Beiträge von rund CHF 140 Mio. an das Opernhaus, das Schauspielhaus und an die Tonhalle, während die Vereinbarungskantone rund CHF 8 Mio. pro Jahr beisteuern.

⁶³ Art. 17 FiLaG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/ Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 140.

3. Information

3.1 Allgemeines

Die wirkungsvolle Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte setzt eine gute Informationslage voraus. Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen (Art. 25 Abs. 1 IRV). Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen (Art. 26 Abs. 2 IRV). Zu den Informationen gehören auch Lagebeurteilungen, Planungen und sonstige Vorkehren, welche die Aufgabenerfüllung und die entsprechenden Leistungen betreffen. Beim Leistungskauf sind die Käufer von den Leistungserbringern periodisch über die erbrachten Leistungen zu informieren (Art. 24 IRV). In die interkantonalen Vereinbarungen können weitere Vorschriften zur Informationspflicht aufgenommen werden. Art. 1 des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats legt fest, dass sich die beteiligten Kantone gegenseitig über ihre Planungen und Bauten im gesamten Bereich des Freiheitsentzugs informieren und dass sie ihre Angebote soweit möglich und zweckmässig aufeinander abstimmen.

3.2 Phasen

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gibt es zwei Phasen, in denen die Mitsprache und Mitwirkung zum Tragen kommen. Die erste Phase bezieht sich auf die Vertragsverhandlungen und den Vertragsabschluss. Die zweite Phase betrifft die Umsetzung der Verträge.

3.2.1 Vertragsverhandlungen und Vertragsabschluss

In der Phase der Vertragsverhandlungen und des Vertragsabschlusses kommt den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten der beteiligten Kantone eine zentrale Bedeutung zu. Im Vordergrund stehen die finanziellen Aspekte. Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die Vollkosten (Art. 28 Abs. 1 IRV). Hier ist festzulegen, wie die Vollkosten ermittelt und wie sie auf die beteiligten Partner verteilt werden. Erforderlich sind transparente Grundlagen, welche die technischen, fachlichen, ökonomischen und finanziellen Aspekte korrekt und nachvollziehbar abbilden. Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen (Art. 28 Abs. 2 IRV). Bei der Festlegung der Abgeltung spielen die fünf in Art. 28 Abs. 3 IRV genannten Kriterien eine wichtige Rolle: eingeräumte und beanspruchte Mitwirkungsrechte; Zugang zum Leistungsangebot; erhebliche Standortvorteile und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug; Transparenz des Kostennachweises; Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung. Diese Kriterien machen deutlich, dass es sich bei der Festlegung der Abgeltung nicht nur um eine ökonomisch-mathematische Operation handelt. Weil auch politische Spielräume eine Rolle spielen, ist die Qualität des Mitsprache- und Mitwirkungsprozesses von zentraler Bedeutung. Neben der

ökonomischen kommt die politische Rationalität zum Tragen, welche sich im Verhandlungsergebnis widerspiegeln wird. Dabei ist auch der Solidarität unter den beteiligten Kantone Rechnung zu tragen.

3.2.2 Umsetzung der Verträge

Bei der Umsetzung der Verträge werden die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte in den Gremien ausgeübt, die durch die interkantonalen Verträge eingesetzt wurden. Grundsätzlich ist von paritätischen Mitsprache- und Mitwirkungsrechten auszugehen. Bei gemeinsamen Trägerschaften können die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden (Art. 12 Abs. 1 IRV). Die Mitwirkungsrechte erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.

Es ist möglich, dass in einzelnen Verträgen für die Beschlussfassung zu bestimmten Fragen ein qualifiziertes Mehr vorgesehen wird (vgl. Art. 16 Abs. 3 IUUV).

Bei der Umsetzung der Verträge können die beteiligten Partner keine Leistungen einfordern, die durch die vereinbarten Abgeltungen nicht gedeckt sind. Volle Mitsprache- und Mitwirkungsrechte bestehen mit Bezug auf Anliegen, die in einer nächsten Vertragsperiode realisiert werden sollen.

4. Akteure der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren gehören primär die Kantone. Diese sind die Träger der interkantonalen Vereinbarungen. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Ersteller oder Bezüger von Leistungen sind. Die Gemeinden gehören in solchen Konstellationen ebenfalls zu den Hauptakteuren. Ihnen sind Anhörungs- und Mitspracherechte einzuräumen. In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf Abgeltung eingeräumt werden (Art. 30 IRV). Zu den von den Gemeinden getragenen Organisationen können etwa Gemeindeverbände gehören.⁶⁴ Die Gemeinden sind formelle Akteure, weil sie gestützt auf einen interkantonalen Vertrag Rechte geltend machen können – auch wenn sie nicht zu den Trägern der interkantonalen Vereinbarung gehören.

Beispiel: Die Verwaltungsvereinbarung über die interkantonalen Gemeindeverbände zwischen den Kantonen Aargau und Luzern vom 5.3. und 22.4.1985 (Sammlung des aargauischen Rechts SAR 171.150) umschreibt die Stellung der luzernischen Gemeinden und der luzernischen Behörden zu den nachgenannten Gemeindeverbänden, die ihren Sitz im Kanton Aargau haben:

- a. Kläranlagenverband Oberwynental, Reinach;
- b. Abwasserverband Region Zofingen, Zofingen;
- c. Abwasserverband Aarburg, Aarburg;

⁶⁴ Ueli Friederich, Gemeinderecht, in: Markus Müller/Reto Feller (Hrsg.), Bernisches Verwaltungsrecht, 3. Auflage, Bern 2021, 228, Rz. 178.

d. Gemeindeverband für die Kehrichtbeseitigung Region Zofingen, Zofingen;

e. Regionalverband Wiggertal-Suhrental, Zofingen.

Durch den Beitritt zum Gemeindeverband unterstellen sich die luzernische Gemeinden in Verbandsangelegenheiten der Rechtsordnung des Kantons Aargau und der Zuständigkeit der aargauischen Behörden. Sie verfügen über die in den Satzungen der entsprechenden Verbände geregelten Mitwirkungsrechte.

Zu den Hauptakteuren interkantonalen Vereinbarungen gehört auch das Fürstentum Liechtenstein, wenn es einer Vereinbarung gestützt auf die eigene Gesetzgebung beiträgt (vgl. Art. 25 IUUV, Art. 36 Abs. 2 IVSE). Es kann die Frage aufgeworfen werden, ob eine Vereinbarung der Kantone mit dem Fürstentum Liechtenstein einem Konkordat gemäss Art. 48 Abs. 1 BV gleichzustellen ist oder ob es sich um einen Vertrag der Kantone mit dem Ausland handelt (Art. 56 BV). Nach Giovanni Biaggini behandelt die Praxis umfassende interkantonale Vereinbarungen mit dem Fürstentum Liechtenstein als Konkordatsrecht.⁶⁵ Verträge einzelner Kantone mit Liechtenstein stellen dagegen völkerrechtliche Abkommen dar. Dieser pragmatische Ansatz verdient wegen der einfacheren Handhabung den Vorzug gegenüber der von Pierre Tschannen vertretenen Auffassung, dass es sich bei Vereinbarungen mit dem Fürstentum Liechtenstein immer um Verträge mit dem Ausland handelt.⁶⁶

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch weitere Akteure, die eine sehr wichtige Rolle spielen können, obwohl sie nicht Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Im Hochschulbereich spielt die Kommission Hochschulfinanzierung eine wichtige Rolle. Es handelt sich dabei um eine ständige Kommission der EDK, in der auch die Geschäfte der IUUV und der FHV vorbereitet werden. Über eine besondere Stellung verfügen die kantonalen Universitäten. Diese sind in der Regel in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert (z.B. Universität Bern). Als solche sind sie durch den Trägerkanton durch Gesetz errichtet, organisatorisch ausgegliedert und rechtsfähig, mit persönlichen und sachlichen Mitteln ausgestattet, mit Autonomie versehen und zur dauernden Erfüllung einer Aufgabe des Trägergemeinwesens bestimmt. Die Universitäten verfügen über die Freiheit von Lehre und Forschung. Sie können unabhängig vom Trägerkanton über erhebliche eigene finanzielle Mittel verfügen. In der Regel machen die IUUV-Beiträge nur einen kleinen Teil ihrer Ressourcen aus.

Beispiel: Die Universität Bern ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt. Sie verfügte im Jahr 2020 über Mittel im Umfang von CHF 916,908 Mio. Die Grundmittel setzten sich wie folgt zusammen: Beitrag Kanton Bern CHF 319,140 Mio.; Beiträge IUUV CHF 118,323 Mio.; Beitrag Bund CHF 99,818 Mio. Hinzu kamen übrige Erträge von CHF 20,279 Mio. und Drittmittel im Umfang von CHF 359,348 Mio. Diese Zahlen relativieren die Beiträge der Kantone, die gestützt auf die IUUV geleistet werden.⁶⁷

Die durch die interkantonale Universitätsvereinbarung (IUUV) eingesetzten Organe haben bei ihren Aktivitäten die legitimen eigenen Spielräume der Universitäten zu respektieren.

Zu den wichtigen Akteuren gehören auch relativ selbständige Institutionen in anderen Politikbereichen, etwa die als öffentlich-rechtliche Anstalt organisierte Interkantonale

⁶⁵ Biaggini, (Anm. 4), Art. 56 BV, Rz. 4.

⁶⁶ Tschannen, (Anm. 1), § 5, Rz. 943.

⁶⁷ Jahresbericht 2020 der Universität Bern.

Polizeischule Hitzkirch (IPH)⁶⁸, die Anstalten des Straf- oder Massnahmenvollzugs oder soziale Einrichtungen im Rahmen der IVSE.

5. Mitwirkung bei strategischen und operativen Fragen

Beim Public Management wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen.⁶⁹ Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Betriebliche Fragen betreffen die Binnenstruktur und die einzelnen Abläufe innerhalb einer Institution. Zwischen den beiden Bereichen gibt es in der Praxis keine scharfe Trennung. Innerhalb einer Grauzone gibt es Fragestellungen, welche sowohl die Strategie wie auch den Betrieb einer Organisation betreffen können. Dennoch ist die Trennung der beiden Sphären grundsätzlich sinnvoll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit grundsätzlichen und wichtigen Fragen befasst. Das oberste Organ wird etwa als Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 16 IUUV), als Vereinbarungskonferenz (Art. 6 und 8 IVSE) oder als Strafvollzugskommission (Art. 2 des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats⁷⁰) bezeichnet. Bei der IVSE übernimmt die Plenarversammlung der SODK⁷¹ die Aufgaben der Vereinbarungskonferenz (Art. 4 Abs. 1 Bst. a IVSE), während der Vorstand der IVSE sich aus den Vorstandmitgliedern der SODK zusammensetzt (Art. 4 Abs. 1 Bst. b IVSE). Es gehört zur Führungsrolle der Politik, dass sie sich mit grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Die Begriffe «grundlegend» und «wichtig» werden auch bei der Definition des Gesetzesinhaltes verwendet (vgl. Art. 164 BV). Die beiden Begriffe sind weitgehend deckungsgleich. Diese Begriffe sind vielleicht besser als die Bezeichnung «Strategie» geeignet, den Kern der Führungsaufgabe der Politik bei den interkantonalen Vereinbarungen zu beschreiben. In zahlreichen interkantonalen Vereinbarungen werden die grundlegenden und wichtigen Fragen, die in der Zuständigkeit des obersten Organs der Vereinbarung liegen, aufgezählt. Grundlegend und wichtig sind Fragestellungen beispielsweise dann, wenn

- der Zweck und die zentralen Aufgaben einer Institution umschrieben werden;
- erhebliche finanzielle Auswirkungen, insbesondere Abgeltungen, zur Diskussion stehen;
- es sich um eine grundlegende organisatorische Frage handelt;
- ein grösser Personenkreis von einer Regelung intensiv betroffen ist;
- zwischen grundlegenden Alternativen des Vorgehens zu entscheiden ist;
- es sich um eine stark umstrittene Materie handelt.

⁶⁸ Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH) vom 25.6.2003.

⁶⁹ Andreas Lienhard, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Bern 2005, 31.

⁷⁰ Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004.

⁷¹ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK).

In einzelnen interkantonalen Vereinbarungen werden die grundlegenden und wichtigen Aufgaben, die dem obersten Organ der Vereinbarung zukommen, detailliert umschrieben (vgl. Art. 16 IUV). Es gibt gute Gründe dafür, dass sich die obersten Organe nicht mit betrieblichen Fragen befassen. Auch wenn sich das Mitspracherecht gemäss den Erläuterungen zu Art. 22 IRV beim Leistungskauf auch auf den laufenden Betrieb beziehen könnte. Dies ist nicht sachgerecht, weil dem Standortkanton und der betroffenen Institution die erforderlichen autonomen Gestaltungsspielräume belassen werden sollten. Die Erläuterungen zur IRV sollten in diesem Bereich überprüft werden. Dieser Punkt wurde beispielsweise in der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen, welche die Institutionen der beiden Standortkantone Zürich und Luzern betrifft, ausdrücklich geregelt. Art. 5 Abs.1 dieser Vereinbarung lautet wie folgt: «Die zahlungspflichtigen Kantone verzichten auf die Geltendmachung eines betrieblichen Mitspracherechts bezüglich der Institutionen, die dieser Vereinbarung unterstehen.»

In den einzelnen interkantonalen Verträgen werden jeweils auch Fachgremien eingesetzt, die neben einem eigenen Verantwortungsbereich auch die Aufgabe haben, die Entscheide der politischen Leitungsorgane der Konkordate vorzubereiten und zu vollziehen. Diesen Fachgremien kommt auch in der Perspektive der Mitwirkung eine sehr wichtige Aufgabe zu. Diese Fachgremien können sich nötigenfalls auch mit betrieblichen Fragen befassen.

Zu den grundlegenden und wichtigen Fragen gehört auf jeden Fall die Änderung des Textes einer interkantonalen Vereinbarung. Vor solchen Änderungen wird regelmässig ein umfassendes Konsultationsverfahren bei den Kantonen durchgeführt. In diesem Rahmen kommen die Mitwirkungsrechte zum Tragen. Als Beispiele können die neue IUV vom 27. Juni 2019 oder die Änderungen der IVSE vom 23. November 2018 dienen.

Die Entscheide der politischen Führungsorgane werden häufig durch interne Fachgremien vorbereitet. Diesen kommt in der Praxis eine grosse Bedeutung zu. Dies sei am Beispiel der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) dargestellt: Auf fachlicher Ebene sind die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE) und die vier Regionalkonferenzen (RK) als Organe der IVSE vorgesehen. Die SKV IVSE kann dem Vorstand der SODK, dem eine Schlüsselrolle bei der IVSE zukommt, Anträge unterbreiten.

Fachgremien können sich nötigenfalls auch mit betrieblichen Fragen befassen.

Auf der politischen Ebene konsultiert die Vereinbarungskonferenz der IVSE die EDK⁷², die KKJPD⁷³ und die GDK⁷⁴ mit Bezug auf die von ihr gestützt auf Art. 8 Bst. a und Art. 9 Abs. 1 Bst. g und h IVSE zu fällenden Entscheide (Art. 6 Abs. 4 IVSE).

6. Zusammenhang zwischen finanzieller Abgeltung und Mitsprache und Mitwirkung

Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich enthält ein grundlegendes Ziel für die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich: Es geht um den gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone (Art. 11 Bst. c FiLaG). Das Wort «angemessen» ist ein Indiz für einen gewissen Ermessensspielraum. Über die Angemessenheit der Mitsprache- und

⁷² Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK).

⁷³ Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD).

⁷⁴ Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)

Mitwirkungsrechte ist grundsätzlich in den einzelnen interkantonalen Vereinbarungen zu entscheiden. Die politische Vorgabe des FiLaG ist wegleitend für die IRV und für die in diesem Bereich ausgehandelten interkantonalen Vereinbarungen. Auszugehen ist von durchschnittlichen Vollkosten. Die Abgeltung soll ergebnisorientiert und nach den effektiv beanspruchten Leistungen erfolgen. Art. 28 IRV nennt die Kriterien für die Abgeltung. Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten. Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach den effektiv beanspruchten Leistungen. Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:

- a. eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte;
- b. der gewährte Zugang zum Leistungsangebot;
- c. erhebliche Standortvorteile und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug;
- d. Transparenz des Kostennachweises;
- d. Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

Ein wichtiges Element für die Festlegung der Abgeltung sind demnach auch «eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte» (Art. 28 Abs. 3 Bst. a IRV). Nach den Erläuterungen zu Art. 28 IRV könnten sich nicht eingeräumte Mitsprache- oder Mitwirkungsrechte in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und einer wirtschaftlichen Leistungserstellung gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. d IRV. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt im Idealfall zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich optimale Wirkungen erzielt werden sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich notwendig sind.

Bei gemeinsamen Trägerschaften sollen den Trägerkantonen grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte eingeräumt werden (Art. 12 Abs. 1 IRV).

Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte beziehen sich insbesondere auf den finanziellen Bereich. Ausgleichszahlungen sind das Produkt von Verhandlungen zwischen gleichberechtigten Partnern.⁷⁵

7. «Umfassende» Mitsprache und Mitwirkung bei der gemeinsamen Trägerschaft

Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind «umfassend» und

⁷⁵ Botschaft NFA, 2478.

erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung (Art. 12 IRV). Nach den Erläuterungen zu Art. 12 IRV bildet die gemeinsame Trägerschaft im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weit reichenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern weit gehende Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden. Dies hat Konsequenzen mit Bezug auf die Organisation und auf die Intensität der Mitwirkung.

Beispiel: Die Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt führen in gemeinsamer Trägerschaft die Universität Basel. Die Universität ist eine bikantonale öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und mit dem Recht auf Selbstverwaltung im Rahmen des Staatsvertrags und des Leistungsauftrags der Regierungen der Vertragskantone (Art. 1 des Vertrags zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel, Sammlung der Gesetze des Kantons Basel-Stadt, SG 442.400). Die Regierungen der Vertragskantone stellen die wirksame Aufsicht über die Universität sicher. Ihnen obliegen verschiedene Aufgaben, die sie durch übereinstimmende Beschlüsse wahrnehmen. Dazu gehören der Beschluss über den Leistungsauftrag der Universität und die Wahl der Präsidentin oder des Präsidenten des Universitätsrates. Jede Regierung wählt auf Vorschlag der Regenz - dieser gehören die Mitglieder des Rektorats, die Dekaninnen und Dekane der Fakultäten und weitere Akteure an - vier oder fünf Mitglieder des Universitätsrates. Der Universitätsrat ist unter anderem verantwortlich für die Umsetzung des Leistungsauftrags und für die Einhaltung des Budgets. Er definiert in Absprache mit dem Rektor und nach Anhörung der betroffenen Fakultäten und der Regenz die strategische Ausrichtung und die Entwicklungsschwerpunkte der Universität.

Die Parlamente der Vertragskantone haben die Oberaufsicht über die Universität. Sie genehmigen den Leistungsauftrag und das Globalbudget, nehmen Kenntnis von der Berichterstattung über den Leistungsauftrag und wählen für die Dauer der Legislatur je sieben Parlamentsmitglieder in die interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission. Diese ist das gemeinsame Organ beider Kantone für die Ausübung der Oberaufsicht über die Universität.

Die bikantonale Trägerschaft beruht auf gleichen Mitwirkungsrechten für beide Kantone.

In organisatorischer Hinsicht sind alle Mitträger gleich zu behandeln. Sie sollen in gleichberechtigter Weise Einsitz nehmen können im zentralen Führungsorgan der entsprechenden Institution. Die Mitwirkung muss über die Mitsprache hinausgehen. Anzustreben ist die Mitwirkung aller Träger im zentralen Führungsorgan der entsprechenden Institution. Dies schliesst nicht aus, dass für bestimmte Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr verlangt wird.

Beispiel: «Interkantonale Polizeischule Hitzkirch» (IPH). Die IPH wurde im Rahmen eines Konkordats von 11 Kantonen errichtet und hat die Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Anstalt. Die Konkordatsbehörde besteht aus je einem Mitglied der Exekutiven der Konkordatsmitglieder. Die Konkordatsbehörde erteilt der Schule den vierjährigen Leistungsauftrag mit Globalbudget. Gewisse Beschlüsse bedürfen einer Mehrheit von 2/3 der Stimmenden, welche gleichzeitig mindestens 2/3 der Beitragslast gemäss aktuellem Verteilschlüssel tragen. Der Schulrat ist die oberste operative Schulbehörde. Für Abstimmungen im Schulrat legt Art. 11 Abs. 2 des Konkordats Folgendes fest: «Das Stimmrecht bestimmt sich nach den von den Konkordatsmitgliedern im Durchschnitt der

letzten vier Jahre beanspruchten Ausbildungsplätzen der einjährigen Grundausbildung. Für die ersten 10 beanspruchten Ausbildungsplätze sowie pro jeweils 15 weitere Ausbildungsplätze bzw. angefangene Bruchteile hat jedes Mitglied je eine Stimme. Jedes Mitglied hat mindestens eine Stimme. Der Beschluss bedarf einer Mehrheit von 2/3 der Stimmenden.» Dieser relativ komplexe Abstimmungsmodus soll Ungleichgewichte ausgleichen helfen. Ein Ungleichgewicht besteht bspw. darin, dass der Kanton Bern heute rund ein Drittel der Gesamtkosten der Schule trägt. Der Kanton Bern hat den Austritt aus dem Konkordat in Aussicht gestellt. Dieser Entscheid hat keinen direkten Zusammenhang mit den Mitwirkungsrechten.

Die Legislativen der Mitglieder des Konkordats bestellen aus dem Kreis ihrer Mitglieder eine interparlamentarische Geschäftsprüfungskommission (Art. 14 IPH-Konkordat).

Die erwähnten Ungleichgewichte sind im Auge zu behalten, wenn man bedenkt, dass die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte nach Art. 12 IRV grundsätzlich paritätisch auszugestalten sind. Sie können nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.

Differenzierte Mitwirkungsregeln können jedenfalls dann ins Auge gefasst werden, wenn zwischen den Partnern erhebliche Unterschiede in der finanziellen Beteiligung an der Trägerschaft und an der Beanspruchung der Leistungen der gemeinsam getragenen Institution bestehen. Gemeinsame Trägerschaften sind das Ergebnis einer politischen Finalität, die über die rein finanzielle Beteiligung hinausweist. Trotzdem sind insgesamt ausgewogene Verhältnisse anzustreben.

8. «Mindestens partielles Mitspracherecht» beim Leistungskauf

Nach Art. 22 IRV wird den Leistungskäufern in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt. Nach den Erläuterungen zur IRV kann sich ein partielles Mitspracherecht beispielsweise auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung sei in den spezifischen Verträgen festzulegen. Diese gehen in der Regel deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus. Weitgehende Mitwirkungsrechte gelten für die IUUV, die FHV, die Konkordate für den Straf- und Massnahmenvollzug wie auch für die IVSE.

Bei der interkantonalen Kulturlastenvereinbarung (ILV) im Raum der Standortkantone Zürich und Luzern ist im Randtitel von «Mitbestimmung» der beteiligten Kantone die Rede, obwohl gemäss Art. 5 dieser Vereinbarung nur Anhörungs- und Mitsprachrechte vorgesehen sind. Auf ein betriebliches Mitspracherecht wird ausdrücklich verzichtet.

In einzelnen interkantonalen Vereinbarungen ist für die Beschlussfassung in bestimmten Fällen ein qualifiziertes Mehr vorgesehen.

Beispiel: Im Hochschulbereich liegen besondere Verhältnisse vor. Bund und Kantone sind befugt, Hochschulen zu führen (Art. 63a BV). Übergeordnete Vorgaben für die Steuerung, Koordination und Qualitätssicherung der Hochschulen sind im Bundesgesetz vom 30. September 2011 über die Förderung der Hochschulen und die Koordination im schweizerischen Hochschulbereich festgelegt (HFKG; SR 414.20). Mit der Schaffung eines nationalen Hochschulraumes auf der Grundlage des HFKG wurden für die Schweiz drei Hochschultypen gesetzlich verankert: die universitären Hochschulen, die Fachhochschulen

und die pädagogischen Hochschulen (Art. 2 Abs. 2 HFKG). Das Gesetz bezieht sich auch auf die Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH). Von hoher Relevanz sind ferner die interkantonale Vereinbarung vom 20. Juni 2013 über den schweizerischen Hochschulbereich (Hochschulkonkordat, vgl. BSG 439.27-1) sowie die Vereinbarung vom 26. Februar 2015 zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich (ZSAV-HS; SR 414.205). Von besonderer Bedeutung ist die interkantonale Vereinbarung vom 27. Juni 2019 über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (IUV). Die Vereinbarung regelt den gleichberechtigten interkantonalen Zugang zu den kantonalen universitären Hochschulen und zu Institutionen im universitären Hochschulbereich sowie die Abgeltung der Kantone an die Trägerkantone (Art. 1 Abs. 1 IUV). Die interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) regelt den interkantonalen Zugang zu den Fachhochschulen und die Abgeltung, welche die Wohnsitzkantone der Studierenden den Trägern der Fachhochschulen leisten (Art. 1 Abs. 1 FHV). Weil die Kantone über eine starke Stellung im höheren Ausbildungsangebot verfügen – kantonale Universitäten, Fachhochschulen, pädagogische Hochschulen (vgl. dazu die interkantonale Vereinbarung HEP-BEJUNE) – ist es für die Kantone im Interesse ihrer Einwohnerinnen und Einwohner faktisch unumgänglich, den entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen beizutreten. In der IUV vom 27. Juni 2019 wurde vereinbart, allen Kantonen eine gleichberechtigte Mitwirkung in der Konferenz der Vereinbarungskantone (Art. 16 IUV) einzuräumen. Im Rahmen einer Umfrage zur Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wurde diese Regelung vom Kanton Zürich kritisiert. Dieser hielt fest, die Nichtuniversitätskantone verfügten in der Konferenz der Vereinbarungskantone über ein grösseres Stimmrecht als die Universitätskantone. Diese Regelung sei nicht sachgerecht und der Stärkung der interkantonalen Zusammenarbeit nicht förderlich. Der Kanton Basel-Landschaft monierte, die ungünstigen Mehrheitsverhältnisse im Entscheidungsgremium der IUV gingen zu seinen Lasten. Die Konferenz der Vereinbarungskantone, die sich aus Regierungsmitgliedern aller Kantone zusammensetzt, fasst Beschlüsse zu grundlegenden und wichtigen Fragen. Die gleichberechtigte Vertretung aller Kantone in der Konferenz der Vereinbarungskantone schliesst eine Differenzierung im Beschlussfassungsmechanismus nicht aus. Dazu ist festzuhalten, dass die IUV der besonderen Stellung der Universitätskantone Rechnung trägt. Von grosser Bedeutung ist Art. 16 Abs. 3 IUV. Nach dieser Bestimmung bedürfen die Beschlüsse der Konferenz der Vereinbarungskantone gemäss Art. 16 Abs. Bst. a-g und I IUV der Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder, darunter mindestens die Hälfte der Universitätskantone gemäss Hochschulkonkordat. Zu diesen Beschlüssen gehören u.a. die Festlegung der interkantonalen Beiträge pro Kostengruppe, die Definition der Fachbereiche und deren Zuordnung zu einer Kostengruppe, die Plafonierung der anzurechnenden Betriebskosten für die Forschung in begründeten Fällen und die Definition weiterer Studienangebote. Mit dieser Regel wird verhindert, dass die Universitätskantone in wichtigen Fragen von den Nichtuniversitätskantonen überstimmt werden. Damit wird ein fairer Interessenausgleich ermöglicht.

Wenn der Zusammenarbeitsbedarf im föderalistischen Kontext besonders ausgeprägt ist, können Konkordate abgeschlossen werden, an denen sich alle Kantone beteiligen. Bei der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) handelt es sich um ein solches gesamtschweizerisches Konkordat, dem auch das Fürstentum Liechtenstein beigetreten ist. In einigen Kantonen läuft noch das Beitrittsverfahren zum neuen Konkordat, das am 1.1.2022 in Kraft getreten ist.

Die IVSE ist ein Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Einrichtungen, dem alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein beigetreten sind. Die SODK ist die Hüterin dieses Konkordats.

Beispiel: Die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) bezweckt, die Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb ihres Wohnkantons ohne Erschwernisse zu ermöglichen (Art. 1 Abs. 1 IVSE). Die IVSE bezieht sich auf die folgenden Bereiche:

A. Kinder- und Jugendheime für Jugendliche grundsätzlich bis zum 20. Altersjahr, ohne die externen Sonderschulen und Institutionen der Suchttherapie und -rehabilitation.

B. Einrichtungen für erwachsene invalide Personen.

C. Stationäre Therapie- und Rehabilitationsangebote im Suchtbereich.

D. Einrichtungen der externen Sonderschulung.

Alle Kantone und das Fürstentum Liechtenstein sind den Bereichen A, B und D (Ausnahme: AI) beigetreten. 19 Kantone sind auch dem Bereich C beigetreten.

Einrichtungen, die einem der drei regionalen Strafvollzugskonkordate zugewiesen sind, können nicht gleichzeitig der IVSE unterstellt sein. Auch Einrichtungen für Betagte und medizinisch geleitete Einrichtungen fallen nicht unter die IVSE.

Die IVSE ist wie folgt organisiert: Die Vereinbarungskonferenz umfasst alle Mitglieder der SODK. Die SODK übernimmt die Aufgaben der Vereinbarungskonferenz.

Entscheide der SODK über die Ausdehnung der IVSE auf weitere Bereiche sozialer Einrichtungen bedürfen für ihre Gültigkeit der Zweidrittelsmehrheit (Art. 8 Abs. 1 Bst. a IVSE).

Der Vorstand der Vereinbarungskonferenz entspricht den Vorstandsmitgliedern der SODK.

Der Vorstand ist das Exekutivorgan der IVSE. Er kann Richtlinien und Empfehlungen verabschieden. Er genehmigt den Voranschlag und die Rechnung der IVSE und bestimmt die Regionen der IVSE (Art. 9 IVSE). Jeder Kanton bezeichnet eine Verbindungsstelle, die auf der fachlichen Ebene über verschiedene Kompetenzen verfügt, etwa in den Bereichen

Koordination und Kostenübernahme (Art. 11 IVSE). Die Verbindungsstellen schliessen sich zu vier Regionalkonferenzen (Westschweiz/Tessin, Nordwestschweiz, Zentralschweiz,

Ostschweiz) zusammen. Die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen (SKV IVSE) fördert den Erfahrungsaustausch und prüft die Weiterentwicklung des Regelwerks der IVSE.

Sie umfasst zwölf Mitglieder. Sie kann dem Vorstand der SODK Anträge unterbreiten (Art. 15 IVSE). Das Zentralsekretariat der SODK führt eine Liste der sozialen Einrichtungen. Die entsprechende Datenbank verzeichnet gegenwärtig 1482 Einrichtungen.

Die IVSE zeichnet sich dadurch aus, dass jeder Kanton gleichzeitig Leistungsbezüger und Leistungsanbieter ist. Die eingespielten Prozesse innerhalb der SODK sorgen für eine effiziente Mitwirkung der beteiligten Kantone. Die politische Ebene und die Fachebene sind gut vernetzt.

9. Rechtsvergleichung

9.1 Allgemeines

Die Rechtsvergleichung ist ein Hilfsmittel bei Erarbeitung von Regeln. Die horizontale und vertikale Rechtsvergleichung kann dazu beitragen, die Vor- und Nachteile verschiedener

Lösungsmöglichkeiten zu erkennen.⁷⁶ Dabei werden Normen, die ähnliche Sachverhalte in anderen Rechtsgebieten regeln, zum Vergleich herangezogen. Beim komparativen Heranziehen von Regeln aus anderen Rechtsgebieten ist allerdings mit der nötigen Vorsicht vorzugehen. Das blosses Kopieren von Texten ist gefährlich. Die unterschiedlichen Kontexte sind gebührend zu berücksichtigen.

Nachfolgend werden Bereiche dargestellt, in denen die Mitwirkung eine besondere Rolle spielt: Die Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV), die Mitwirkung der Kantone im Bereich der Aussenpolitik (Art. 55 BV), das Mitwirkungsgesetz im Bereich der Wirtschaft.⁷⁷

9.2 Mitwirkung der Kantone an der Willensbildung des Bundes (Art. 45 BV)

Die Kantone wirken nach Massgabe der Bundesverfassung an der Willensbildung des Bundes mit, insbesondere bei der Rechtsetzung (Art. 45 Abs.1 BV). Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend über seine Vorhaben. Er holt ihre Stellungnahmen ein, wenn ihre Interessen betroffen sind (Art. 45 Abs. BV).

Inhalt und Umfang der Mitwirkungsrechte sind besonderen Verfassungsbestimmungen zu entnehmen. Die Liste der Mitwirkungsmöglichkeiten ist recht gross. Die Mitwirkung kann sich von der Impulsgebung (Standesinitiative), der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung im Vorverfahren der Gesetzgebung (Vernehmlassung, Konsultation) und dem Einbringen von Fachwissen (Spezialwissen kantonaler Verwaltungen, Mitwirkung in Expertenkommissionen) bis hin zur Mitentscheidung in der Schlussphase (Kantonsreferendum, Doppelmehrabstimmungen) erstrecken.

Die Standesinitiative (Art. 160 Abs. 1 BV) richtet sich an die Eidgenössischen Räte und hat nur eine Impulsfunktion. Das Parlament entscheidet selbst, ob und wenn ja, in welcher Form es einer Standesinitiative Folge geben will. Das Instrument ist nicht besonders wirkungsvoll.⁷⁸ Der Bund ist aus rechtlicher Sicht nicht verpflichtet, die von den Kantonen im Vorverfahren der Gesetzgebung abgegebenen Stellungnahmen zu berücksichtigen. Der Bund wird jedoch den Stellungnahmen der Kantone, die im Rahmen der KdK oder der zuständigen Direktorenkonferenzen fachlich und politisch konsolidiert wurden, die erforderliche Beachtung schenken. Dies ist ein wichtiger Teil des föderalistischen Aushandlungsprozesses. Es gehört zur politischen Kultur der Schweiz, dass die Mitwirkungsrechte der Kantone ernst genommen und dass einheitliche Stellungnahmen der Kantone nach Möglichkeit berücksichtigt werden. Dabei kommt den kantonalen Fachdirektorenkonferenzen und der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine wichtige Rolle zu. Der Inhalt der grundlegenden und wichtigen Normen wird anschliessend durch das Bundesparlament geprägt. Hier gehört es zur Rolle des Ständerates, auf die Berücksichtigung der kantonalen Interessen hinzuwirken. Nach dem Abschluss der Beratungen des Parlaments stehen den Kantonen noch Abwehrrechte zur Verfügung, wenn ihre Interessen in grundlegender Weise verletzt sein sollten: Kantonsreferendum, Ständemehr bei Doppelmehrabstimmungen.

⁷⁶ Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2013, 138.

⁷⁷ Gesetz über die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993 (Mitwirkungsgesetz, SR 822.14).

⁷⁸ Biaggini, (Anm. 4), Art. 160 BV, Rz. 10.

9.3 Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheiden (Art. 55 BV)

Von besonderer Bedeutung ist die Mitwirkung der Kantone an ausserpolitischen Entscheidungen. Die Kantone sind an der Vorbereitung ausserpolitischer Entscheide zu beteiligen, soweit ihre Zuständigkeiten oder ihre wesentlichen Interessen betroffen sind (Art. 55 Abs. 1 BV). Diese Bestimmung dient ein Stück weit als «Kompensation» für die umfassende Bundeskompetenz nach art. 54 BV.⁷⁹ Der Bund informiert die Kantone rechtzeitig und umfassend. Er holt ihre Stellungnahmen ein (Art 55 Abs. 2 BV). Diesen Stellungnahmen kommt ein besonderes Gewicht zu, wenn sie Fragen betreffen, die in der Zuständigkeit der Kantone liegen. In diesen Fällen wirken die Kantone in geeigneter Weise an internationalen Verhandlungen mit (Art 55 Abs. 3 BV). Selbst eine einheitliche Stellungnahme der Kantone kann den Bund rechtlich nicht binden. Dieser muss auch Entscheide treffen können, welche den Wünschen der Kantone nicht entsprechen.⁸⁰ Es geht dabei auch um die ausserpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes.

Der Ständerat lehnte am 8.12.21 ein Postulat ab, wonach der Bundesrat hätte Optionen für eine verbindliche Beteiligung der Kantone bei gewissen ausserpolitischen Entscheiden aufzeigen sollen.⁸¹ Auch die rechtlich nicht verbindliche Mitwirkung der Kantone gemäss Art. 55 BV entfaltet in der Praxis eine erhebliche Wirkung. Diese Verfassungsbestimmung liegt gleichermaßen im Interesse des Bundes und der Kantone. Sie bringt zum Ausdruck, dass die Aussenpolitik zu einem erheblichen Ausmass von innenpolitischen Rahmenbedingungen abhängig ist. Die Kantone sollen ihre Leistungsfähigkeit, ihr Spezialwissen und ihre Erfahrung einbringen. Darüber hinaus sollen sie einen Beitrag zur demokratischen und föderalistischen Abstützung der Aussenpolitik leisten.⁸² Erfolgreiche Aussenpolitik ist auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen angewiesen. Gegen den einheitlichen Willen der Kantone ist keine erfolgreiche Aussenpolitik möglich.

9.4 Das Mitwirkungsgesetz

Das Gesetz über die Mitwirkung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Betrieben vom 17. Dezember 1993⁸³ gilt für alle privaten Betriebe, die ständig Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Schweiz beschäftigen. Mit dem Gesetz wurde das schweizerische Arbeitsrecht an die Vorgaben des EWR-Vertrags angepasst. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum EWR-Vertrag hatte der Bundesrat das Mitwirkungsgesetz entsprechend den Eurolex-Beschlüssen des Parlaments in das Gesetzgebungspaket Swisslex I aufgenommen. Das Gesetz regelt unter anderem die Einsetzung einer Arbeitnehmervertretung (Art. 3ff.) und deren Aufgaben (Art. 8). Die Arbeitnehmervertretung «hat Anspruch auf rechtzeitige und umfassende Information über alle Angelegenheiten, deren Kenntnis Voraussetzung für eine ordnungsgemässe Erfüllung ihrer Aufgaben ist» (Art. 9 Abs. 1). Die Arbeitgeber und die Arbeitnehmervertretung arbeiten in betrieblichen Angelegenheiten nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zusammen. Die Arbeitnehmervertretung soll von der Arbeitgeberseite in ihrer Tätigkeit unterstützt werden (Art. 11).

⁷⁹ Biaggini, (Anm. 4), Art. 55 BV, Rz. 2.

⁸⁰ Biaggini, (Anm. 4), Art. 55 BV, Rz. 9.

⁸¹ Postulat 21.4192 Maya Graf, Grüne.

⁸² Pfisterer, St. Galler Kommentar (Anm. 27), Art. 55 BV, Rz. 11.

⁸³ Mitwirkungsgesetz, SR 822.14.

Der Arbeitnehmervvertretung stehen in den folgenden Angelegenheiten besondere Mitwirkungsrechte zu: Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz, Übergang von Betrieben, Massentlassungen, berufliche Vorsorge (Art. 10).

Artikel 10 Besondere Mitwirkungsrechte

Der Arbeitnehmervvertretung stehen in folgenden Angelegenheiten nach Massgabe der entsprechenden Gesetzgebung besondere Mitwirkungsrechte zu:

- a. In Fragen der Arbeitssicherheit im Sinne von Artikel 82 des Unfallversicherungsgesetzes vom 20. März 1981 sowie in Fragen des Arbeitnehmerschutzes im Sinne von Artikel 48 des Arbeitsgesetzes vom 13. März 1964;
- b. beim Übergang von Betrieben im Sinne der Artikel 333 und 333a des Obligationenrechts;
- c. bei Massentlassungen im Sinne der Artikel 335d–335g des Obligationenrechts;
- d. über den Anschluss an eine Einrichtung der beruflichen Vorsorge und die Auflösung eines Anschlussvertrages.

Bei geplanten Massentlassungen ist die Arbeitnehmervvertretung zu konsultieren. Diese muss mindestens die Möglichkeit haben, Vorschläge zu unterbreiten, wie die Kündigungen vermieden oder deren Zahl beschränkt sowie die entsprechenden Folgen gemildert werden können.

Dem Mitwirkungsrecht ist die Grundidee zu entnehmen, dass die Arbeitnehmervvertretung in wichtigen Fragen informiert und konsultiert werden muss. Die Mitwirkungsrechte beinhalten jedoch keine formellen Mitentscheidungsrechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

9.5 Schlussfolgerungen zur Rechtsvergleichung

Den untersuchten Regelungsbereichen ist zu entnehmen, dass

- Mitwirkungsrechte nur zweckmässig ausgeübt werden können, wenn die Mitwirkenden frühzeitig und umfassend informiert werden;
- die Stellungnahmen, die im Verlauf der Mitwirkung abgegeben werden, in fairer Weise geprüft werden sollten;
- in der Regel keine rechtliche Verpflichtung besteht, die eingegangenen Stellungnahmen zu berücksichtigen;
- praktisch tragfähige Lösungen dann entstehen, wenn eine Mitwirkungskultur herausgebildet wird, die auf einem Vertrauensverhältnis beruht.

Mitwirkung bedeutet in der Regel nicht Mitentscheidung im rechtlich verbindlichen Sinn (Shared Decision-Making). Eine rechtlich verbindliche Mitentscheidung wird nur dann erreicht, wenn dies in den massgebenden Rechtsgrundlagen ausdrücklich so festgelegt ist.

10. Mitwirkung der Parlamente

10.1 Allgemeines

Der Aushandlungsprozess und der Inhalt der Konkordate mit Gesetzesrang werden stark durch die Exekutiven bestimmt. Die Kantonsregierungen sind allerdings dazu verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende und beabsichtigte Vereinbarungen zu informieren (Art. 4 Abs. 1 IRV, vgl. auch Art. 13 Bst. d FiLaG, SR. 613.2). Dies ist sachlich richtig und dient der Ausarbeitung politisch tragfähiger Lösungen. Die Kantone entscheiden selbstständig darüber, wie die parlamentarische Mitwirkung bei interkantonalen Verträgen ausgestaltet werden soll.

Nach der Auffassung von Silvano Möckli müssen sich die Kantonsparlamente «sowohl an der Ausarbeitung interkantonomer Vereinbarungen mitschreitend beteiligen als auch die Funktionen der Oberaufsicht, Kontrolle und Evaluation beim «Betrieb» interkantonomer Institutionen wahrnehmen».⁸⁴ In der Praxis spielen dabei die zuständigen parlamentarischen Kommissionen eine wichtige Rolle. Diese werden frühzeitig informiert und konsultiert. Am Schluss können die kantonalen Parlamente nur gesamthaft über die Genehmigung eines Konkordats beschliessen. Änderungen am Wortlaut des Vertrags sind nicht möglich. Interkantonale Vereinbarungen, die grundlegende und wichtige Fragen zum Gegenstand haben, sind in allen Kantonen vom Parlament zu beschliessen. Verträge mit Gesetzesrang unterliegen demnach der Zustimmung der kantonalen Parlamente. In einzelnen Kantonen entscheidet das Parlament auch über die Kündigung von Verträgen.⁸⁵ Nur in zwei Kantonen (OW, AI) ist der Genehmigungsbeschluss des Parlaments endgültig, weil diese Kantone kein Staatsvertragsreferendum kennen. Die anderen Kantone kennen das Staatsvertragsreferendum.⁸⁶ In fünf Kantonen (ZH, BE, SZ, SH, VD) ist eine Volksinitiative auf Aufnahme von Verhandlungen über den Abschluss, die Änderung oder die Kündigung eines Konkordats möglich.⁸⁷

Die Kantonsparlamente entscheiden selbstständig darüber, ob sie bei der Überprüfung interkantonomer Vereinbarungen miteinander kooperieren wollen. Möglich sind ein Informationsaustausch, informelle Absprachen oder verbindlichere Formen der Kooperation. Silvano Möckli spricht sich für eine bessere Zusammenarbeit unter den kantonalen Parlamenten und für eine Harmonisierung der Parlamentsstrukturen aus. Die Westschweizer Kantonsparlamente haben sich für ein verbindliches Modell der Zusammenarbeit in diesem Bereich entschieden.

Beispiel: Westschweizer Vertrag über die Mitwirkung der Parlamente (Concordat des concordats).

Sechs Kantone der Westschweiz haben eine Vereinbarung über die Mitwirkung der Parlamente bei der interkantonomer Zusammenarbeit abgeschlossen.⁸⁸ Der Vertrag will die

⁸⁴ Silvano Möckli, Parlamente und die Interkantonalisierung der Politik, in: Parlament/Parlement/Parlamento, 3/2009, 8.

⁸⁵ Art. 27 Abs. 3 KV/AI, SR 131.224.2.

⁸⁶ Auer, (Anm. 13), Rz. 853; vgl. Art. 58 Bst. c KV/BE, SR 131.212.

⁸⁷ Auer, (Anm. 13), Rz. 1048.

⁸⁸ FR, VD, VS, NE, GE, JU: Vertrag über die Mitwirkung der Kantonsparlamente bei der Ausarbeitung, bei der Ratifizierung, beim Vollzug und bei der Änderung von interkantonomer Verträgen und von Verträgen mit dem Ausland vom 5.3.2010 (SGF/FR 121.4); vgl. Auer, (Anm. 13), Rz. 812ff.

Rolle der Parlamente bei der interkantonalen Zusammenarbeit stärken. Er sieht drei interparlamentarische Institutionen vor:

a. Interparlamentarische Kontrollstelle

Der interparlamentarischen Kontrollstelle gehören zwei Vertreterinnen und Vertreter aus jedem Vertragskanton an. Dieses Gremium stellt den Informationsaustausch und die parlamentarische Koordination bei interkantonalen Angelegenheiten, welche die Vertragskantone betreffen, sicher. Die Kontrollstelle ist die interparlamentarische Ansprechpartnerin der Westschweizer Regierungskonferenz (WRK) und der regionalen Direktorenkonferenzen der Westschweiz.

b. Interparlamentarische Kommission

Zu jedem Entwurf für eine interkantonale Vereinbarung wird eine interparlamentarische Kommission eingesetzt. Der Kommission gehören aus jedem Vertragskanton sieben vom Parlament bezeichnete Mitglieder an. Die interparlamentarische Kommission kann zum Entwurf eines interkantonalen Vertrags Stellung nehmen. Die Regierungen teilen der interparlamentarischen Kommission vor der Unterzeichnung des Vertrags mit, welche Folge sie der Stellungnahme gegeben haben.

Nach der Unterzeichnung unterbreiten die einzelnen Regierungen den Vertrag jedem Parlament der sechs Kantone zur Genehmigung.

c. Interparlamentarische Aufsichtskommission

Wird mit einem Vertrag eine interkantonale Institution oder eine gemeinsame Einrichtung geschaffen, setzen die betreffenden Vertragskantone dafür eine interparlamentarische Aufsichtskommission ein.

10.2 Demokratische Abstützung der interkantonalen Zusammenarbeit

In der Staatsrechtslehre und in der Politik wird gelegentlich ein Demokratiedefizit beim Erlass von interkantonalen Vereinbarungen diagnostiziert. Gemeint ist der Umstand, dass das Vorverfahren beim Erlass von interkantonalen Vereinbarungen stark durch die Exekutiven geprägt ist und dass die Parlamente das Verhandlungsergebnis nur noch annehmen oder ablehnen können. Dabei wird übersehen, dass die zuständigen parlamentarischen Kommissionen umfassend informiert und frühzeitig in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Die Parlamente können zudem einen Vertrag nicht nur annehmen oder ablehnen - sie könnten einen Vertrag auch zur Überarbeitung zurückzuweisen.

Die Aussage, interkantonale Verträge litten unter einem Demokratiedefizit, erfolgt oft in pauschaler Weise. Andreas Auer schiebt zum Thema Demokratiedefizit Folgendes: «In fast allen Kantonsverfassungen hat sich das Staatsvertragsreferendum mehr oder weniger dem innerkantonalen Verfassungs- oder Gesetzesreferendum angepasst, sodass auf dieser Ebene kaum ein eigentlicher Demokratieverlust entstehen kann. Aber der schlechte Ruf der Exekutivlastigkeit und des Demokratiemangels bleibt den interkantonalen Vereinbarungen

angehaftet, obwohl – zumal bei wichtigen rechtsetzenden Verträgen – weder die Regierung noch das Parlament, sondern das Volk zuletzt entscheidet.»⁸⁹.

10.3 Aspekte der Gewaltenteilung

Auch im Bereich der interkantonalen Kooperation gelten die allgemeinen Grundsätze der Gewaltenteilung. Die Regierungen und die Parlamente haben auch in diesem Bereich je eigene Zuständigkeiten. Massgebend ist der Gedanke der Funktions- und Organadäquanz.⁹⁰ Jedes Organ soll diejenige Rolle übernehmen, die seiner verfassungsrechtlichen Stellung entspricht. Die primäre Verantwortung für die Vorbereitung und die Aushandlung der Konkordate liegt bei den Regierungen. Diese sind auch zuständig für die Umsetzung der Konkordate. Zu den Akten der Regierungen können Beschlüsse über Leistungsaufträge für interkantonale Institutionen und wichtige Personalentscheide gehören. Die Kantonsparlamente sind in hinreichendem Mass in die interkantonale Kooperation einzubeziehen. Sie sollen aufgrund ihres Legitimationsvorsprungs auch bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen, also die strategische Steuerung des staatlichen Geschehens übernehmen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig und kontinuierlich über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Dies kann am besten über den Einbezug ständiger Kommissionen der Parlamente erfolgen.

Die Parlamente können und sollen jedoch nicht die Aufgaben der Exekutiven übernehmen. Ihnen fehlt nach Bernhard Waldmann die «funktionale Leistungsfähigkeit für eine ausgebaute Partizipation in der Verhandlungs- und Abschlussphase» von interkantonalen Vereinbarungen.⁹¹

Ein gutes Beispiel für das Zusammenwirken von Regierung und Parlament bei der interkantonalen Zusammenarbeit bildet der Vertrag zwischen den Kantonen Basel-Landschaft und Basel-Stadt über die gemeinsame Trägerschaft der Universität Basel.⁹²

III. Workshop vom 13. Juni 2022: 13 Thesen

1. 13 Thesen

Am 13. Juni 2022 fand ein von der KdK organisierter Workshop zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich statt. An diesem Workshop nahmen rund zwanzig Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und interkantonalen Konferenzen statt. Auch die Herren Dr. Thomas Beljean, Bolz&Partner AG, der mit der Analyse der Ermittlung der Abgeltungen im Rahmen der IKZ beauftragt ist (Art. 25 - 28 IRV), und Werner Weber, stellvertretender Leiter des Bereichs

⁸⁹ Auer, (Anm. 13), Rz. 872.

⁹⁰ Kurt Nuspliger/Jana Mäder, *Bernisches Staatsrecht und Grundzüge des Verfassungsrechts der Kantone*, 4. Auflage, Bern 2012, 14.

⁹¹ Waldmann, (Anm. 30), Rz. 15.

⁹² Vgl. oben II, Ziff. 7.

Finanzpolitik/Finanzausgleich/Finanzstatistik FP bei der eidgenössischen Finanzverwaltung, nahmen am Anlass teil. Die Moderation der Veranstaltung erfolgte durch die Herren Thomas Minger, stellvertretender Generalsekretär der KdK, und Alexander Jungo, Leiter der Fachstelle NFA bei der KdK.

Der Verfasser des vorliegenden Berichts stellte dabei die folgenden 13 Thesen zur Diskussion:

(1). Grundmaxime

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein «gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone» anzustreben.

Diese Regel ist breit akzeptiert und bildet die Grundmaxime für alle interkantonalen Verträge mit Lastenausgleich.

(2). Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Die beiden Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – gemeinsame Trägerschaft, Leistungskauf – bilden die Realität umfassend ab. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein.

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

(3). Mitwirkung

Der Begriff «Mitwirkung» ist umfassender als der Begriff «Mitsprache». Die Mitwirkung im Sinne eines Oberbegriffs umfasst die ganze Palette von Partizipationsmöglichkeiten: Mitsprache im Rahmen einer Anhörung, formelle Konsultation zu Entwürfen, persönlicher Einbezug in die Entscheidvorbereitung, Mitwirkung an der Entscheidungsfindung in Gremien – mit beratender Stimme oder mit vollem Stimmrecht. Wenn die Mitwirkung die Stufe der Mitentscheidung (Shared Decision-Making) erreicht, dann ist das in den einschlägigen Rechtsgrundlagen ausdrücklich festzuhalten. Die Akteure müssen sich über die Bedeutung der Mitwirkung in ihrem Bereich verständigen.

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und einer wirtschaftlichen Leistungserstellung gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. d IRV. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich optimale Wirkungen erzielt werden

sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich notwendig sind.

(4). Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Beim Leistungskauf gehen die Verträge in der Regel deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus (IUV, FHV, IVSE, Konkordate betreffend den Straf- und Massnahmenvollzug).

Vertragsänderungen gehören zu den grundlegenden und wichtigen Fragen, bei denen die Mitwirkungsrechte voll zum Tragen kommen müssen.

(5). Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

Die Mitwirkung soll in allen Phasen des Prozesses stattfinden – Vertragsverhandlungen, Beschlussfassung, Umsetzung der Verträge. Die Mitwirkung ist bereits in einer sehr frühen Phase angezeigt – wenn das Papier noch weiss ist. Schon bei der Konzeption des Leistungsangebots sind die potenziellen späteren Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll.

(6). Volle Transparenz

Für die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot.

Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.

(7). Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

In der Regel werden Beschlüsse mit einfachem Mehr gefällt. Beim Leistungskauf können die Verträge je nach der Betroffenheit der Kantone auch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

vorsehen. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden. Bei der IUV bedürfen bestimmte Beschlüsse der Mehrheit von zwei Dritteln der Konferenzmitglieder, darunter mindestens die Hälfte der Universitätskantone (Art. 16 Abs. 3 IUV). Bei der IVSE bedürfen Entscheide der SODK über die Ausdehnung der IVSE auf weitere Bereiche sozialer Einrichtungen für ihre Gültigkeit der Zweidrittelsmehrheit (Art. 8 Abs. 1 Bst. a IVSE).

Auch bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Vermeidung von Ungleichgewichten qualifizierte Mehrheiten bei der Beschlussfassung zu wichtigen Fragen angezeigt sein. Beim Konkordat über die Interkantonale Polizeischule in Hitzkirch (IPH) bedürfen bestimmte Beschlüsse der Konkordatsbehörde einer Zweidrittelsmehrheit (Art. 9 IPH-Konkordat)

(8). Verschiedene Akteure

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren auf der politischen Ebene gehören primär die Kantone. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Leistungsersteller sind. Die Gemeinden gehören in solchen Konstellationen ebenfalls zu den wichtigen Akteuren. Ihnen sind Anhörungs- und Mitspracherechte einzuräumen. In einem interkantonalen Vertrag kann Gemeinden oder von ihnen getragenen Organisationen ein direkter Anspruch auf Abgeltung eingeräumt werden (Art. 30 IRV). Zu den von den Gemeinden getragenen Organisationen können etwa Gemeindeverbände gehören. Die Gemeinden sind formelle Akteure, weil sie direkt gestützt auf einen interkantonalen Vertrag Rechte geltend machen können – auch wenn sie nicht zu den Trägern der interkantonalen Vereinbarung gehören.

Zu den Hauptakteuren gehört auch das Fürstentum Liechtenstein, wenn es einer Vereinbarung gestützt auf die eigene Gesetzgebung beitrifft.

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch andere Akteure unterhalb der politischen Ebene, die eine sehr wichtige Rolle spielen können. Dazu gehören Gremien auf der Fachebene und auch wichtige Institutionen, die Leistungen erbringen, wie etwa die Universitäten oder soziale Einrichtungen der IVSE.

(9). Rolle der Leitungsorgane

Beim Public Management wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen. Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Im staatsrechtlichen Kontext wird davon gesprochen, dass sich die Politik mit den grundlegenden und wichtigen Fragen befassen soll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit solchen grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist zu verzichten.

(10). Rolle der Fachgremien

Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen. Dies sei am Beispiel der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) dargestellt: Auf fachlicher Ebene sind die Schweizerische Konferenz der Verbindungsstellen IVSE (SKV IVSE) und die vier Regionalkonferenzen (RK) als Organe der IVSE vorgesehen. Die SKV IVSE kann dem Vorstand der SODK, dem eine Schlüsselrolle bei der IVSE zukommt, Anträge unterbreiten. Fachgremien können sich nötigenfalls auch mit betrieblichen Fragen befassen.

Es gibt auch Fachgremien ausserhalb der Konkordate, die eine wichtige Rolle spielen. Dazu gehören die Fachgremien in einzelnen Direktorenkonferenzen. Hinzu kommen die zuständigen Einheiten der kantonalen Verwaltungen. Beim Straf- und Massnahmenvollzug verfügen die Justizvollzugsämter der Kantone über eine wichtige Stellung. Das Schweizerische Kompetenzzentrum für den Justizvollzug unterstützt die KKJPD, die Konkordate und die Kantone in der strategischen Planung und Entwicklung des Justizvollzugs und stellt eine wichtige Schnittstelle zwischen der politischen Ebene und den Fachleuten dar. Die beratende Kommission der SODK (BeKo), der neben den Leiterinnen und Leitern der Sozialämter der Kantone auch Vertretungen des Schweizerischen Städteverbandes, des Schweizerischen Gemeindeverbandes, des Bundesamtes für Sozialversicherung und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe angehören, steht dem Vorstand der SODK zur fachlichen Unterstützung bei der IVSE zur Verfügung.

(11). Autonomie der Institutionen

Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Im Hochschulbereich handelt es sich um die Universitäten, denen die Trägerkantone in der Regel durch Gesetz Autonomie einräumen. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

Wichtige Akteure der interkantonalen Kooperation wie die Universitäten und die Fachhochschulen sind in fairer Weise in die Willensbildungsprozesse einzubeziehen. Zu den weiteren Akteuren gehören auch relativ selbständige Institutionen in anderen Politikbereichen, etwa die Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH), Anstalten des Straf- oder Massnahmenvollzugs oder soziale Einrichtungen der IVSE.

(12). Grundlegende Verfassungsprinzipien

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gelten die grundlegenden Verfassungsprinzipien: Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu

und Glauben, Rücksicht und Beistand im Bundesstaat. Auch die Kernelemente der fiskalischen Äquivalenz gehören zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien. Erfolgsbedingung ist eine loyale Bereitschaft zur Zusammenarbeit und demnach eine Kultur der Kooperation auf allen Stufen. Die Mitwirkung aller Beteiligten muss als positiver Wert anerkannt werden. Es ist ein fairer Interessenausgleich anzustreben.

(13). Politische Kommunikation

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt wäre auch bei der politischen Kommunikation Rechnung zu tragen.

2. Ergebnisse des Workshops

Das Mitwirkungsdispositiv der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich stösst insgesamt auf grosse Akzeptanz. Die 13 Thesen wurden grundsätzlich positiv aufgenommen und als sachgerecht beurteilt.

Bei These 1 belässt das Wort «angemessen» einen grossen Spielraum. Wichtig ist, dass die Mitwirkung nicht in allen Bereichen gleich geregelt werden kann. Es braucht massgeschneiderte Lösungen in den einzelnen interkantonalen Verträgen. Wenn die interkantonale Zusammenarbeit von Anfang an von allen Beteiligten gemeinsam geplant wird, können in diesem Rahmen auch die Mitwirkungsrechte geregelt werden. Dies ist im Kulturbereich nicht der Fall. Dort wurden durch einzelne Kantone Einrichtungen von überregionaler Bedeutung geschaffen, bei denen die Mitfinanzierung und die Mitspracherechte durch andere Kantone nachträglich organisiert werden müssen. Zur zweiten These: Bei den gemeinsamen Trägerschaften wird die Frage aufgeworfen, weshalb die Mitwirkungsrechte nur ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden sollen. Hier kann die Interessenlage je nach der Grösse der Kantone unterschiedlich sein.

Zur dritten These: Die Aussage, dass die aktive Ausübungen der Mitwirkungsrecht zu einer wirtschaftlicheren Leistungserstellung beiträgt, wird nicht von allen geteilt. Die Ausübung der Mitwirkungsrechte könne auch zu komplizierteren Abläufen führen. Wichtig sei, dass die Mitwirkung auf der richtigen Ebene erfolge. Zudem hätten nicht alle Kantone dieselben Bedürfnisse. Wenn von «Kunden» gesprochen werde, seien nicht nur die Interessen der Kantone, sondern auch die Interessen einzelner Personen - bspw. der Studierenden - zu berücksichtigen. Falls eine «Mitwirkungspflicht» angestrebt werde, sei diese auf Vereinbarungsebene zu regeln.

Zur Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses (These 5): Soll zuerst die innerkantonale Willensbildung erfolgen, bevor die anderen Kantone einbezogen werden? Es sei nicht immer realistisch, die Mitwirkung anderer Kantone zu ermöglichen, wenn das Papier noch weiss ist. Soll die Mitwirkung bereits bei der Planung von Infrastrukturen erfolgen?

Zur These 6 (Transparenz): Volle Transparenz ist vor allem bei den Kosten sehr wichtig. In den Verträgen sind die Finanzierungsmodalitäten auszuweisen. Es bestehen nicht überall harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnungen. Müssen grundlegende Prinzipien zur Rechnungsstellung verankert werden? Die Leistungen müssen skalierbar sein. Nicht alle Kantone haben dieselben Bedürfnisse. Volle Transparenz ist auch nötig mit Bezug auf die Prozesse der Entscheidungsfindung.

Zur These 7 (Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit): Ein qualifiziertes Mehr ist nicht gleichzusetzen mit einer stärkeren Gewichtung der grossen Kantone. Das qualifizierte Mehr kann als Schutz der Standortkantone verstanden werden. Möglich wäre auch ein doppeltes Quorum.

Zu den Thesen 8 und 9: Die Unterscheidung zwischen strategischen und operativen Fragen ist grundsätzlich sinnvoll. Es wird angeregt, dass diese Unterscheidung noch stärker zum Tragen kommt. Andererseits wird darauf hingewiesen, dass die Regierungen gerade in kleineren Kantonen oft auch in operative Fragen involviert sind. In der Praxis werden die Strategien oft von der Fachebene entwickelt und dann von der politischen Ebene übernommen.

Zur Rolle der Fachkonferenzen (These 10): In verschiedenen Kantonen besteht der Eindruck, dass die Weichen in den Fachkonferenzen gestellt werden (Sozialbereich, Gesundheitsbereich).

Zur politischen Kommunikation (These 13): Es lohnt sich, die positiven Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit noch besser bekannt zu machen und auf Erfolge hinzuweisen. Es wären mehr Anstrengungen nötig, wenn der Nachweis der Effizienz der interkantonalen Zusammenarbeit erbracht werden soll.

Frau Christine Winkelmann und Frau Julia Stadler, beide wissenschaftliche Mitarbeiterinnen bei der KdK, waren für die Ergebnissicherung des Workshops verantwortlich. Die Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Workshop befindet sich im Anhang 2 zu diesem Bericht. Die Ergebnissicherung befindet sich im Anhang 3 zu diesem Bericht.

IV. Reformen

1. Grundlagen

Das Mitwirkungsdispositiv bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, das in der Bundesverfassung (BV), im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert ist, wird breit akzeptiert. Allerdings haben die Abklärungen gezeigt, dass in verschiedenen Bereichen Optimierungen und Präzisierungen angezeigt sind.

Für Optimierungen bieten sich grundsätzlich drei Wege an:

A. Die Erläuterungen zu den Mitwirkungsrechten, die in der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) verankert sind, können ergänzt werden.

B. Es kann ein Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich erstellt werden.

C. Der Text der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) kann im Bereich der Mitwirkungsrechte ergänzt werden.

Inhaltlich orientieren sich alle drei Handlungsoptionen an den Darlegungen im vorliegenden Bericht, insbesondere an den 13 Thesen, die für den Workshop der KdK vom 13. Juni 2022 vorbereitet wurden, und an den Ergebnissen dieses Workshops. Leitidee aller drei Handlungsoptionen ist es, die Akzeptanz für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu fördern. Alle drei Handlungsoptionen führen zu Verbesserungen, die einen Beitrag zum Verständnis des Systems IKZ und zu einer effizienten und fairen Erfüllung der Aufgaben im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich leisten können.

Die drei erwähnten Handlungsoptionen werden nachfolgend dargestellt (A, B und C).

A. Erläuterungen zur Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV).

1. Art. 4 IRV

1.1 Text der Vereinbarung

Art. 4 Stellung der kantonalen Parlamente

¹ Die Kantonsregierungen sind verpflichtet, die kantonalen Parlamente rechtzeitig und umfassend über bestehende oder beabsichtigte Vereinbarungen im Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu informieren.

² Im Übrigen regelt das kantonale Recht die Mitwirkungsrechte der Parlamente.

1.2 Erläuterungen zu Art. 4 IRV

1.2.1 Heutiger Text

Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. d. FiLaG, wonach die Kantone verpflichtet sind, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.

Die Informationspflicht gemäss Absatz 1 bildet die minimale Grundlage jeglicher parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsfreiheit der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Das Ratifikationsverfahren wird in den Kantonen die Gelegenheit bieten, unbestimmte Begriffe wie „rechtzeitig“ und „umfassend“ auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmt zu definieren.

Mit der verpflichtenden Formulierung von Abs. 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen.

1.2.2 Neu vorgeschlagener Text:

Grundlage dieses Artikels bildet Art. 13 Bst. d. FiLaG, wonach die Kantone verpflichtet sind, in der IRV die Mitwirkung der kantonalen Parlamente bei der Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festzulegen.

Die Kantonsparlamente sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren.

Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen

Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt.

Mit der verpflichtenden Formulierung von Absatz 2 soll unterstrichen werden, dass entsprechende Regelungen im kantonalen Recht zwingend vorzusehen sind. Es ist Aufgabe jedes einzelnen Kantons, allfällige interkantonale Verpflichtungen in seinem kantonalen Recht umzusetzen.

2. Art. 12 IRV

2.1. Text der Vereinbarung

Art. 12 Rechte der Trägerkantone

¹ Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.

² Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.

2.2. Erläuterungen zu Art. 12 IRV

2.2.1 Heutiger Text:

Die Formulierung entsprechen jenen in Art. 12 Fi LaG.

Die gemeinsame Trägerschaft bildet im Vergleich zum Leistungskauf eine Beteiligungsform mit weitgehenden finanziellen Verpflichtungen. Dementsprechend müssen den Mitträgern Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zugestanden werden, welche sich auf alle Bereiche der Leistungserstellung beziehen.

Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die paritätische Mitsprache die Regel und eine Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung nur die Ausnahme sein soll.

2.2.2 Neu vorgeschlagener Text:

Nach Art. 12 FiLaG sind für den Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen «insbesondere die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie damit verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile zu berücksichtigen.»

Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. Die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einer wirtschaftlichen und bedarfsgerechten Leistungserstellung. Für die gute Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot. Die

Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden. Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten. Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen. Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

3. Art. 22 IRV

3.1 Text der Vereinbarung

Art. 22 Mitsprache der Leistungskäufer

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

3.2. Erläuterungen zu Art. 22 IRV

3.2.1 Heutiger Text:

Ein partielles Mitspracherecht kann sich beispielsweise auf den laufenden Betrieb beziehen oder lediglich als Anhörungsrecht ausgestaltet sein. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung im Detail wird in den spezifischen Verträgen festgelegt.

3.2.2 Neu vorgeschlagener Text:

Auch beim Leistungskauf gelten übergeordnete Grundsätze: Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein. Das «partielle Mitspracherecht» nach Art.22 IRV kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten. Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen. Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

B. Leitfaden zu den Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

1. Grundsatz

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist ein gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone anzustreben. Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind wichtige Elemente des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte zu schaffen.

2. Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

Bei der «interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich» handelt sich um einen bundesrechtlichen Begriff. Die beiden Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich – gemeinsame Trägerschaft, Leistungskauf – bilden die Realität umfassend ab. Bei der gemeinsamen Trägerschaft haben die beteiligten Kantone grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte, die sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung beziehen. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch nötig sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen. Bei bestimmten Beschlüssen kann ein qualifiziertes Mehr angezeigt sein.

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt. Das «partielle Mitspracherecht» nach Art.22 IRV kann bspw. als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet sein. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus.

3. Mitwirkung und wirtschaftliche Leistungserstellung

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Mitwirkung und der wirtschaftlichen Leistungserstellung. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt im Idealfall zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung. Damit erhöht sich die Chance einer wirtschaftlichen Leistungserstellung. Wenn mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich optimale Wirkungen erzielt werden sollen, ist eine aktive Mitwirkung der Beteiligten unerlässlich. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte diese Leistung auch bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems. In der Logik des Systems könnte demnach nicht nur von Mitwirkungsrechten, sondern sogar von «Mitwirkungspflichten» gesprochen werden. Es handelt sich dabei nicht um Rechtspflichten, sondern um Obliegenheiten, die für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich notwendig sind. Es sind einfache Verfahren anzustreben.

4. Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

Für die Mitwirkung sollten in den einzelnen interkantonalen Verträgen massgeschneiderte Lösungen gefunden werden. Diese Verträge regeln, in welchen Gremien und in welchen Verfahren die Mitwirkungsrechte wahrgenommen werden. Es sollte ein gutes Regelwerk für die Ausübung dieser Rechte geschaffen werden.

5. Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

Die Mitwirkung soll in allen Phasen des Prozesses stattfinden – Vertragsverhandlungen, Beschlussfassung, Umsetzung der Verträge. Schon bei der Konzeption des Leistungsangebots sind die potenziellen späteren Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll.

6. Volle Transparenz

Für die sachgerechte Ausübung der Mitwirkungsrechte braucht es volle Transparenz zu den finanziellen Grundlagen und zum Leistungsangebot.

Die Pflicht zur Information trifft primär jene Kantone, auf deren Territorium sich Institutionen befinden, für deren Benützung in einer interkantonalen Vereinbarung Ausgleichszahlungen beansprucht werden. Die Information muss rechtzeitig und umfassend erfolgen. Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen. Der frühzeitige Einbezug der Fachgremien ist angezeigt.

7. Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

In der Regel werden Beschlüsse mit einfachem Mehr gefällt. Die Verträge können je nach der Betroffenheit der Kantone auch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit vorsehen. Denkbar sind Entscheidungsformeln mit qualifizierten Mehrheiten zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Damit kann verhindert werden, dass die Standortkantone in wichtigen Fragen von anderen Kantonen überstimmt werden.

8. Verschiedene Akteure

Es ist zu unterscheiden zwischen den Hauptakteuren auf der politischen Ebene und weiteren Akteuren, die eine wichtige Rolle spielen, obwohl sie nicht formelle Partner einer interkantonalen Vereinbarung sind. Zu den Hauptakteuren auf der politischen Ebene gehören primär die Kantonsregierungen. Es ist aber auch möglich, dass Gemeinden Leistungsersteller sind oder Mitwirkungsrechte ausüben.

Neben den Hauptakteuren gibt es je nach Politikbereich auch andere Akteure unterhalb der politischen Ebene, die eine sehr wichtige Rolle spielen können. In den Kantonen gehören die für einen bestimmten Fachbereich zuständigen Ämter zu diesen Akteuren.

Der Erfolg der interkantonalen Zusammenarbeit beruht in den meisten Fällen auf der wichtigen Arbeit von Fachgremien. Im interkantonalen Bereich werden diese Fachgremien in der Regel durch Direktorenkonferenzen oder durch interkantonale Verträge eingesetzt. Die durch die einzelnen Konkordate eingesetzten Fachgremien haben eigene Zuständigkeiten und überdies die Aufgabe, Entscheidungsgrundlagen für die politischen Führungsorgane der Konkordate bereitzustellen. Das Potenzial der Fachgremien bei der Mitwirkung ist auszuschöpfen.

Gegenstand der interkantonalen Kooperation sind häufig Leistungen von Institutionen, die von einzelnen Kantonen getragen werden. Im Hochschulbereich handelt es sich um die Universitäten, denen die Trägerkantone in der Regel durch Gesetz Autonomie einräumen. Den autonomen Spielräumen dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

Massgeblich zu berücksichtigen sind auch die Interessen der Bürgerinnen und Bürger, die im interkantonalen Kontext Leistungen beziehen.

9. Rolle der Leitungsorgane

Bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben wird häufig zwischen strategischen und operativen Fragen unterschieden. Die Strategie befasst sich mit grundsätzlichen Fragen, welche die langfristige Zielerreichung einer Institution betreffen. Die Festlegung der Strategie in einem bestimmten Bereich gehört zu den Aufgaben der Politik. Im staatsrechtlichen Kontext wird davon gesprochen, dass sich die Politik mit den grundlegenden und wichtigen Fragen befassen soll. Bei interkantonalen Vereinbarungen wird in der Regel ein oberstes Organ eingesetzt, das aus Regierungsmitgliedern zusammengesetzt ist und das sich mit solchen grundlegenden und wichtigen Fragen befasst. Auf die Mitwirkung politischer Leitungsorgane bei betrieblichen Fragen ist grundsätzlich zu verzichten.

10. Einbezug der Parlamente

Die Kantonsparlamente sind in hinreichendem Mass in die interkantonale Kooperation einzubeziehen. Sie sollen bei der interkantonalen Zusammenarbeit demokratische Leitentscheide fällen. Sie müssen interkantonale Vereinbarungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich liegen, genehmigen. Sie können mit dem parlamentarischen Instrumentarium auf das Handeln der Regierungen einwirken. Bei gemeinsamen Trägerschaften können zur Ausübung der Oberaufsicht interparlamentarische Geschäftsprüfungskommissionen eingesetzt werden. Damit die Kantonsparlamente ihre Aufgaben wahrnehmen können, sind sie frühzeitig, kontinuierlich und umfassend über die grenzüberschreitenden Aktivitäten der Exekutiven zu informieren. Die Informationspflicht der Kantonsregierungen bildet die notwendige Grundlage der parlamentarischen Mitwirkung. Im Sinne der Organisationsautonomie der Kantone bleibt die konkrete Ausgestaltung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte dem kantonalen Recht vorbehalten. Die Kantonsparlamente werden selbst festlegen können, mit welchen

Strukturen und Prozessen sie ihre Mitwirkungsrechte ausüben wollen. In der Praxis hat sich der frühzeitige Einbezug der zuständigen Kommissionen der Parlamente bewährt.

11. Grundlegende Verfassungsprinzipien

Bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gelten die grundlegenden Verfassungsprinzipien: Subsidiarität, Gesetzmässigkeit, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit, Treu und Glauben, Rücksicht und Beistand im Bundesstaat. Auch die Kernelemente der fiskalischen Äquivalenz gehören zu den grundlegenden verfassungsrechtlichen Prinzipien. Erfolgsbedingung ist eine loyale Bereitschaft zur Zusammenarbeit und demnach eine Kultur der Kooperation auf allen Stufen. Die Mitwirkung aller Beteiligten muss als positiver Wert anerkannt werden. Es ist ein fairer Interessenausgleich anzustreben.

12. Politische Kommunikation

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich funktioniert insgesamt sehr gut. Dies gilt auch für die Mitwirkung und die Mitsprache der an dieser Zusammenarbeit beteiligten Kantone. Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt idealerweise zu einem besseren Leistungsangebot. Für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger werden grenzüberschreitend Leistungen mit erheblichem Mehrwert bereitgestellt. Das ist ein Leistungsausweis für das föderalistische System. Diesem Aspekt ist auch bei der politischen Kommunikation Rechnung zu tragen.

C. Ergänzung des Texts der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) im Bereich der Mitwirkungsrechte.

1. Art. 2 IRV

1.1 Bisheriges Recht

Art. 2 Ziele der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

¹ Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich wird eine bedarfsgerechte und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung angestrebt.

² Sie ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind.

³ Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) veröffentlicht alle vier Jahre einen Rechenschaftsbericht über den Stand der Anwendung der Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit.

1.2 Vorschlag für eine Ergänzung

Art. 2 Abs. 2 könnte durch einen zweiten Satz wie folgt ergänzt werden:

Mitsprache- und Mitwirkungsrechte haben eine zentrale Bedeutung für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

2. Art. 12 IRV

2.1. Bisheriges Recht

Art. 12 Rechte der Trägerkantone

¹ Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden.

² Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung.

2.2 Vorschlag für eine neue Fassung

Art. 12 Rechte der Trägerkantone

¹ Die Trägerkantone haben in der Trägerschaft grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Diese können in den einzelnen Verträgen ausnahmsweise nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden. Eine solche Gewichtung kann auch erforderlich sein, um erhebliche Ungleichgewichte beim Leistungsbezug auszugleichen.

² Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind umfassend und erstrecken sich auf alle Bereiche der Leistungserbringung. In den Verträgen sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung dieser Rechte zu schaffen.

³ Die Verträge können für bestimmte Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr vorsehen. Entscheidungsregeln mit qualifizierten Mehrheiten sind insbesondere möglich zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Der Autonomie dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

3. Art. 22 IRV

3.1 Bisheriges Recht

Art. 22 Mitsprache der Leistungskäufer

Den Leistungskäufern wird in der Regel mindestens ein partielles Mitspracherecht gewährt.

3.2 Vorschlag für eine neue Fassung

Art. 22 Mitwirkungsrechte der Leistungskäufer

¹ Die Verträge regeln die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte der Leistungskäufer. Es sind gute Rahmenbedingungen für die Ausübung dieser Rechte zu schaffen.

² Die Verträge können für bestimmte Beschlüsse ein qualifiziertes Mehr vorsehen. Entscheidungsregeln mit qualifizierten Mehrheiten sind insbesondere möglich zum Schutz von Kantonen, die bestimmte Institutionen tragen. Der Autonomie dieser Institutionen ist Rechnung zu tragen.

Schlussbemerkungen

Die Option A ist einfach und klar. Sie böte die Möglichkeit, die Hauptpunkte der Abklärungen zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Erläuterungen zur IRV abzubilden. Angesichts der demokratiepolitischen Bedeutung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich empfiehlt es sich, in diesem Kontext auch die Rolle der kantonalen Parlamente umfassender zu thematisieren. Wenn die Erläuterungen in den unter Option A erwähnten Bereichen ergänzt werden, erhalten diese Texte allerdings im Vergleich mit den Erläuterungen zu andern Artikeln ein sehr grosses Gewicht. Die Ergänzung der Erläuterungen zur IRV könnte durch die Plenarversammlung der KdK erfolgen.

Mit dem Leitfaden gemäss der Option B könnten Schlüsselinformationen zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in kompakter Form dargestellt werden. Die Resultate des Workshops vom 13. Juni 2022 könnten berücksichtigt werden. Es könnte auch auf die wichtige Rolle der kantonalen Parlamente hingewiesen werden. Mit dem Leitfaden könnte das Verständnis für die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte gefördert werden. Die Mitwirkung ist ein Kernelement des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, sollte auch diese Leistung bestimmen. Mitwirkung ist demnach nicht nur ein «Recht», auf das auch verzichtet werden kann, sondern ein wichtiger Beitrag zum Funktionieren des Systems IKZ. Der Leitfaden könnte durch die Plenarversammlung der KdK beschlossen werden.

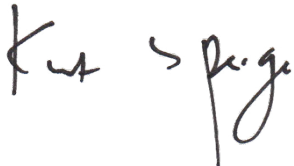
Mit der Option C könnten als Ergänzung zur heutigen Regelung in den Artikeln 12 und 22 IRV wichtige Elemente der Mitsprache und Mitwirkung bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im Text der IRV abgebildet werden. Art. 2 IRV könnte mit einem allgemeinen Hinweis zur zentralen Bedeutung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte für das gute Funktionieren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ergänzt werden. Da im Bereich der Mitwirkung der Parlamente die Autonomie der Kantone respektiert werden soll, könnte auf eine Revision von Art. 4 IRV verzichtet werden. Eine Anpassung des Textes der IRV wäre mit einem relativ aufwändigen Willensbildungsprozess verbunden. In allen Kantonen müssten die Parlamente in diesen Prozess einbezogen werden.

Die Option C liesse sich auch mit der Option A oder mit der Option B kombinieren. Wenn die Option B gewählt wird, könnten zusätzlich die Erläuterungen zur IRV angepasst werden. Aus der Sicht des Experten wäre es in diesem Fall empfehlenswert, in den Erläuterungen zu Art. 22 IRV den Hinweis auf den «laufenden Betrieb» zu streichen. Dort könnte gesagt werden, dass das «partielle Mitspracherecht» als Anhörungs- oder Antragsrecht ausgestaltet werden kann. Beim Leistungskauf gehen die interkantonalen Verträge meistens deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus.

In einer abschliessenden Gesamtbeurteilung gibt es aus der Sicht des Experten gute Gründe für die Bereitstellung eines Leitfadens (Option B). Mit einem solchen Leitfaden könnte das Verständnis für die Bedeutung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeiten mit Lastenausgleich gefördert werden.

Die Auswahl unter den drei Handlungsoptionen wird den zuständigen Organen der KdK obliegen. Dabei werden im Rahmen einer Gesamtschau auch die Resultate der separaten Analyse zur Frage der Abgeltungen bei der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu würdigen sein.

Bern, 22. August 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kurt Nuspliger'. The signature is written in a cursive style with a large, stylized 'K' and 'N'.

Prof. Dr. Kurt Nuspliger

Anhänge

Anhang 1

Liste mit den kontaktierten Personen

Dr. Rolf Bereuter, Leiter des Amtes für Hochschulen, Bildungsdepartement des Kantons St. Gallen.

Daniela Pedinelli Stotz, stellvertretende Vorsteherin des Amtes für Hochschulen des Kantons Bern, Bildungs- und Kulturdirektion des Kantons Bern.

Dr. Madeleine Herzog, Leiterin der Fachstelle Kultur, Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich.

Joe Keel, lic. iur., Rechtsanwalt, Konkordatssekretär des Ostschweizer Strafvollzugskonkordats, St. Gallen.

Andreas Michel, Generalsekretär der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern.

Didier Leyvraz, adjoint juridique, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.

Thomas Schuler, Fachbereichsleiter Behindertenpolitik, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren.

Anhang 2

Liste der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Workshop vom 13. Juni 2022.

Kurt Nuspliger, Experte (Gesamtleitung).

Thomas Minger, stv. Generalsekretär KdK (Moderation).

Alexander Jungo, Leiter Fachstelle NFA, KdK (Moderation).

Julia Stadler, wiss. Mitarbeiterin, KdK (Ergebnissicherung).

Christine Winkelmann, wiss. Mitarbeiterin, KdK (Ergebnissicherung).

Tobias Beljean, Senior Consultant, Bolz&Partner AG.

Andreas Bühlmann, Chef Amt für Finanzen, Finanzdepartement, SO.

Karin Christen, wiss. Mitarbeiterin, Departement für Finanzen und Ressourcen, AG.

Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, dép. finances et ressources humaines, GE.

Lukas Guyer, Leiter Finanzen und Informatik, Bildungsdirektion, ZH.

Alexander Haus, Abteilungsleiter Gemeindefinanzen, Finanzdepartement, ZH.

Heinrich Furrer, Leiter Abteilung Dienste, Finanzdirektion, UR.

Beat Hensler, bisheriger Generalsekretär, ZRK.

Francis Kaeser, Leiter Koordinationsbereich Finanzierung, EDK.

Arnaud Lecoultre, manager des risques, service financier, dép. finances et santé, NE.
Anthony Logatto, économiste, service financier, dép. finances et santé, NE.
Thomas Lötscher, Generalsekretär der Finanzdirektion, ZG.
Steve Perritaz, chef de service adjoint, administration des finances, dir. des finances, FR.
Erwin Roos, Spezialaufträge und Projekte, Gesundheits- und Sozialdepartement, LU.
Andreas Schiesser, Finanzverwalter, Departement Finanzen und Gesundheit, GL.
Corinne Troxler, neue Generalsekretärin, ZRK.
Vimal Vignaraja, Fachbereichsleiter Bundesgeschäfte, Finanzdepartement ZH.
Patrick von Dach, Departementssekretär, Bildungsdepartement, SZ.
Gaëlle Wolters, économiste, dép. des finances et des ressources humaines, GE.
Werner Weber, Leiter der Sektion Finanzausgleich bei der eidgenössischen Finanzverwaltung.

Anhang 3

Ergebnissicherung des Workshops vom 13. Juni 2022

Protokoll

Workshop Mitsprache- und Mitwirkungsrechte IKZ, 13. Juni 2022

1. Teil 1: Allgemeine Diskussion im Plenum

Unterschiedliche Ausgangslagen je nach Bereich

In den Thesen fehlt ein Hinweis, dass die Mitwirkung nicht in allen Bereichen gleich geregelt werden kann. Am einfachsten ist die Regelung, wenn die Erfüllung einer Aufgabe von Grund auf gemeinsam geplant wird. Dies ist aber z.B. im Kulturbereich oft nicht der Fall: Hier wird üblicherweise ein Angebot in einem Kanton allein geschaffen. Erst wenn es besteht und teuer wird, werden Mitfinanzierer gesucht. Diesen bleibt dann nicht mehr viel Gestaltungsraum

Die im Thesenpapier ausgeführten Beispiele (IUUV, IVSE, Strafvollzug) können nicht beliebig auf andere Bereiche (z.B. Kultur) übertragen werden. Dies muss beachtet werden, wenn es darum geht, einen Soll-Zustand aufgrund der drei Bereiche zu definieren.

Der Kulturbereich ist schwierig, da die Finanzierung keinen Einfluss darauf hat, wer ein Angebot nutzen kann. Die Ticketpreise in Kulturinstitutionen werden nicht davon abhängig gemacht, ob der Wohnsitzkanton Beiträge geleistet hat ("Einheimischentickets"). Für die Kantone besteht so kein Druck, sich zu beteiligen. Das funktioniert z.B. im Strafvollzug anders.

Der Kulturbereich ist zwar komplex, er ist aber gemessen an anderen Bereichen nicht derart zentral, dass deswegen die ganze interkantonale Zusammenarbeit in Frage gestellt werden müsste.

These 1: Grundmaxime

"Gerechter Ausgleich bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung": "Angemessen" ist ein sehr offener Begriff. Er kann nicht für alle Bereiche übergreifend definiert werden, es braucht eine Entscheidung von Fall zu Fall.

These 2: Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

"Ausnahmsweise" Gewichtung nach der finanziellen Beteiligung: Warum nur "ausnahmsweise"? Könnte bzw. sollte nicht grundsätzlich nach der finanziellen Beteiligung gewichtet werden?

Aus Sicht der kleinen Kantone ist "ausnahmsweise" sinnvoll. Sie könnten sonst gar nie mitreden.

Es braucht einen Ausgleich zwischen grossen und kleinen Kantonen. Die Idee ist vergleichbar mit dem 2-Kammer-System in der Bundespolitik. Die grossen Kantone dürfen auch nicht zu kurz kommen, wenn sie am meisten bezahlen. Quoren können eine Lösung sein.

These 3: Mitwirkung

Beim Kulturlastenausgleich verzichten manche Kantone freiwillig auf Mitsprache, da sie sich davon wenig versprechen ("Wir würden sowieso überstimmt.") und sie gleichzeitig ohne Mitsprache weniger in der finanziellen Verantwortung stehen ("Wenn wir nicht mitreden können, müssen wir auch nicht so viel bezahlen."). Für die leistungserbringenden Kantone hat dies den Nachteil, dass keine Verlässlichkeit besteht. Es ist möglich, dass ein Kanton, der nicht Mitglied ist, im nächsten Jahr dann nicht mehr zahlen will.

These 9: Rolle der Leitungsorgane

Die Unterscheidung in eine strategische und eine operative Ebene ist sinnvoll. Auf der operativen Ebene ist Mitwirkung schwieriger, v.a. dann, wenn der Standortkanton selber die Leistung auch nicht selber erbringt. Die operative Mitwirkung ist in solchen Fällen auch nicht immer empfehlenswert, da sie die Prozesse verlängert.

2. Teil 2: Vertiefte Diskussion in Gruppen

Grundsätzlich werden alle Thesen unterstützt.

These 3: Mitwirkung

Gruppe A:

Der hier formulierte Zusammenhang zwischen Mitwirkung und wirtschaftlicher Leistungserbringung kann in dieser absoluten Form nicht bejaht werden. Mitwirkung kann

das System auch verkomplizieren und so zu unwirtschaftlichen Prozessen führen, v.a. im operativen Bereich. In These 9 kommt dies dann ja auch zum Ausdruck.

Mitwirkung kann zu wirtschaftlicher Leistungserbringung führen, wenn sie auf der richtigen Ebene geschieht. Es können nicht alle beim Programm des Zürcher Schauspielhauses mitdiskutieren, aber wenn das Programm im Grundsatz nicht stimmt, kann das irgendwann ein Diskussionspunkt sein.

Nicht alle Kantone haben dieselben Bedürfnisse, auch nicht bei zwingenden Staatsaufgaben. Oft werden Lösungen gewählt, die die kleineren Kantone in diesem Umfang nicht unbedingt brauchen. Da sie aber auch weniger bezahlen als die grösseren Kantone, erklären sie sich mit der grösseren Lösung einverstanden ("Brauchen wir zwar nicht, aber es kostet uns ja auch nicht so viel."). In der Gesamtsicht ist eine Lösung oft tatsächlich wirtschaftlich, für den einzelnen Kanton aber nicht unbedingt.

"Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einer auf die Kundenbedürfnisse zugeschnittenen Leistung": Dies ist korrekt, wenn die Gesamtbevölkerung aller beteiligten Kantone als Massstab genommen wird. Für die Bevölkerung des einzelnen Kantons stimmt es aber vielleicht nicht. (Bsp. IPH: Im Kanton OW gibt es wenig Demonstrationen, die Polizei muss dafür nicht umfassend geschult werden. Der Kanton BL interessiert sich dafür wenig für Lawinenkunde.)

Nicht immer sind die Kantone die "Kunden", sondern dies können auch Personen sein. Dann besteht kein zwingender Zusammenhang zwischen Mitwirkung der Kantone und "Kundenbedürfnissen". Wenn ein Kanton kein Interesse an ausgebildeten Geisteswissenschaftlern hat, bedeutet dies nicht, dass seine Einwohner kein Interesse an entsprechenden Studiengängen haben.

"Gerechter Ausgleich bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung": Die Kantone arbeiten zusammen, weil es in diesem Fall Sinn macht. Die grossen Kantone haben mehr Ressourcen, leisten unter Umständen schon Vorarbeiten, von denen die kleinen dann profitieren. Dafür müssen sie in Kauf nehmen, dass sie nicht in jedem Detail mitreden können. Am Ende muss es für jeden Kanton stimmen, sonst würde er nicht mitmachen. Die Möglichkeit zur Mitwirkung muss aber auch für die kleinen Kantone gegeben sein.

Wenn sich die kleineren Kantone weniger beteiligen, beisst sich das mit der Idee, dass man gemeinsam etwas entwickelt. Die These ist idealtypisch, sie entspricht aber nicht immer der Praxis und ist auch nicht in allen Fällen anzustreben.

Die Mitwirkungspflicht ist nicht als eine rechtliche Verpflichtung zu verstehen, sondern eher als eine moralische (ähnlich wie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen in einer Demokratie).

Gruppe B:

Es wird darauf hingewiesen, dass insbesondere auch in finanzieller Hinsicht die Mitwirkung stärker zum Tragen kommen sollte. Dieser Punkt sollte in der These expliziter adressiert werden.

Eine "Mitwirkungspflicht" ist denkbar, aber nur auf Vereinbarungsebene. Der letzte Abschnitt ist entsprechend zu präzisieren.

These 4: Massgeschneiderte Lösungen in den Verträgen

Gruppe B:

"Beim Leistungskauf gehen die Verträge in der Regel deutlich über das «partielle Mitspracherecht» hinaus." Was ist damit gemeint? Dieser Satz ist zu präzisieren.

These 5: Mitwirkung in allen Phasen des Prozesses

Gruppe A:

These 5 steht in Widerspruch zu These 9, wenn mit "Umsetzung der Verträge" die operative Ebene gemeint ist. Mitsprache soll v.a. auf der Ebene der Vereinbarung stattfinden, nicht im Operativen bzw. in der Umsetzung.

Unterscheidung in "Umsetzung" und "Vollzug", um die Ebenen voneinander zu trennen?

Der Zeitpunkt des Einbezugs der anderen Kantone ist manchmal schwierig: Sollen zuerst die anderen Kantone einbezogen oder zuerst die innerkantonalen Prozesse durchlaufen werden? Es gibt hier ein Spannungsfeld zwischen innerkantonalen Akteuren, die nicht glücklich sind, wenn ohne sie entschieden wird, und der interkantonalen Zusammenarbeit.

Konkordate sind in den kantonalen Parlamenten unbeliebt, da das Parlament dabei wenig Mitsprache hat. Die Konkordate kommen erst ins Parlament, wenn sie schon stehen, dieses kann dann nur noch "ja" oder "nein" dazu sagen.

"Mitwirkung, wenn das Papier noch weiss ist": Dies ist nicht immer realistisch. Manchmal ist es einfacher, wenn bereits ein Vorschlag steht, der besprochen werden kann. Oftmals geht es in der interkantonalen Zusammenarbeit zudem nicht um neue Projekte, sondern es geht um Bereiche, in denen bereits früher eine Zusammenarbeit stattgefunden hat (z.B. Universitäten). Das Papier ist dann nicht mehr "weiss".

Gruppe B:

Bei dieser These ist nicht klar, welche Ebene gemeint ist – Vereinbarung oder nachgelagerte Ebene der Leistungserbringung? Generell wird diese Unterscheidung zu wenig gemacht in den Thesen. Es ist zu präzisieren, dass hier nicht die operative Ebene gemeint ist.

"Von absolut zentraler Bedeutung ist die Mitwirkung aller Partner in einer frühen Phase beim Entscheid über die Frage, welche Leistungen zu welchem Preis eingekauft werden oder wie die gemeinsame Trägerschaft ausgestaltet werden soll." Dieser Satz wird kritisch hinterfragt. Geht die These soweit, dass bereits bei der Erstellung von Infrastrukturen eine solche Mitwirkung stattfinden sollte? Wäre es dann etwa überhaupt zum Bau des KKL gekommen? Es ist zu präzisieren, was alles unter "frühe Phase" fällt.

These 6: Volle Transparenz

Gruppe A:

Die Mitwirkung ist nur im Rahmen der Verträge, nicht aber bei den einzelnen Angeboten gegeben (Bsp. IVSE: Platziert der Kanton jemanden in einer Institution, kann er nicht mitentscheiden, wie viel diese kostet). Entsprechend sind die Angebote oft teuer. Es braucht somit mehr Transparenz zu den Angeboten.

Die Leistungen müssen skalierbar sein. Die Kantone unterscheiden sich in Grösse und Bedürfnissen. Sie sollten entsprechend nur das beziehen müssen, was sie auch brauchen, und das ist nicht bei jedem Kanton dasselbe. Wir sind im Bereich der Transparenz gut unterwegs, daraus abgeleitet ergibt sich auch die Skalierbarkeit.

Gruppe B:

Volle Transparenz ist sehr wichtig, insbesondere bezüglich Kosten. In den Verträgen sind die Finanzierungsmodalitäten klar auszuweisen. Es bestehen heute keine harmonisierten Kosten- und Leistungsrechnungen. Deshalb wäre zu prüfen, ob in der IRV allenfalls grundlegende Prinzipien zur Rechnungsstellung verankert werden könnten. Die Machbarkeit einer solchen Harmonisierung wird allerdings in Frage gestellt, da es zwischen den verschiedenen Bereichen grosse Unterschiede gibt. Zudem ist die Festlegung von Tarifen oft auch Gegenstand von politischen Verhandlungen im Einzelfall.

Volle Transparenz ist auch notwendig in Bezug auf die Prozesse der Entscheidungsfindung, die oft als Blackbox wahrgenommen werden. Die Kantone geben bei einem Konkordatsbeitritt einen Teil ihrer Autonomie ab. Deshalb ist es wichtig, auch bezüglich Entscheidungsprozesse Transparenz zu schaffen. Dieser Punkt ist in These 6 expliziter zum Ausdruck zu bringen.

These 7: Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit

Gruppe A:

Ein qualifiziertes Mehr ist nicht gleichzusetzen mit einer stärkeren Gewichtung der grossen Kantone. Letzteres ist problematischer. Das qualifizierte Mehr kann als Schutz der Standortkantone verstanden werden. Eine Möglichkeit ist auch ein doppeltes Quorum ("mind. die Hälfte von x und mind. die Hälfte von y"). Solche Lösungen werden aber schnell kompliziert.

Wichtig ist, dass die verschiedenen Möglichkeiten in dieser These definiert sind. Daraus ergeben sich Modelle, zwischen denen man sich im Einzelfall entscheiden muss.

These 8: Verschiedene Akteure / These 9: Rolle der Leitungsorgane

Gruppe A:

Ist die Unterscheidung strategisch/operativ gleichzusetzen mit Regierung/Verwaltung? Nicht alle Regierungen sind gleich unterwegs, in kleineren Kantonen sind die Regierungen oft auch operativ involviert.

Gruppe B:

Generell wird angeregt, dass in den Thesen noch expliziter zwischen strategischer und operativer Ebene unterschieden wird. Auf operativer Ebene ist eine Mitwirkung im engeren Sinne nicht sinnvoll, da sie für das System zu anspruchsvoll wäre.

Wird das Primat der Politik auf Strategieebene genügend gelebt? In der Praxis ist es oft so, dass die Strategie auf der Fachebene entwickelt und dann von der Politik abgesegnet wird.

These 10: Rolle der Fachgremien

Gruppe B:

Es besteht in den Kantonen das Gefühl, dass in den Fachkonferenzen – auch auf nationale Ebene – oft die Weichen gestellt werden (z.B. Gesundheitsbereich, Sozialbereich). In den Kantonen erfährt man lange nichts von diesen sektoriellen Diskussionen und wird erst informiert, wenn das Verhandlungsergebnis bereits steht. Die Mitwirkung und die politische Abstützung im Kanton wird dadurch erschwert.

These 13: Politische Kommunikation

Gruppe A:

Der Föderalismusbericht der ch Stiftung zeigt, dass der Föderalismus ein Image-Problem hat. Es lohnt sich deshalb, die positiven Aspekte der interkantonalen Zusammenarbeit bekannter

zu machen und auf Erfolge hinzuweisen. Dies würde vielleicht auch die Bereitschaft zur Teilnahme an interkantonalen Vereinbarungen verstärken (z.B. Kulturlastenausgleich).

Konkordate sind in den Parlamenten unbeliebt. Es ist deshalb wichtig, dass man ihren Nutzen hervorhebt.

Natürlich muss gut kommuniziert werden, erst recht bei Erfolgsgeschichten. Aber dies müsste eigentlich selbstverständlich sein. Eine eigene These, die nicht ganz ins Gesamtsystem hineinpasst, ist dafür nicht nötig.

Vielleicht ist These 13 keine eigentliche These, sondern mehr eine Art Konklusion aus dem Ganzen.

Gruppe B:

Es wird als sehr wichtig erachtet, über die IKZ zu kommunizieren. Die Kantone müssen gegenüber ihrer Bevölkerung begründen, warum sie einen Teil ihrer Autonomie abgeben wollen.

"Die aktive Ausübung der Mitwirkungsrechte führt zu einem besseren Leistungsangebot." Diese Aussage lässt sich empirisch nicht belegen. Bei der Kommunikation ist diesbezüglich Zurückhaltung angezeigt. Generell wären mehr Anstrengungen nötig, um den Wirkungsnachweis der Effizienz der IKZ zu erbringen.

Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Analyse der Ermittlung der Abgeltungen (Art. 25-28 IRV)



Auftraggeber	Konferenz der Kantonsregierungen, KdK
Auftragnehmerin	bpc bolz+partner consulting ag in Zusammenarbeit mit Brugger und Partner
Autoren	Dr. Tobias Beljean, bpc bolz+partner consulting ag Dr. Stefan Lüthi, BHP Brugger und Partner AG
Mitwirkende	Dr. Roland Fischer, HSLU Marco Wallimann, BHP Brugger und Partner AG
Datum	6.11.2022
Version	1.0.
Bildquellen	KDK, Pixabay
Kontakt	bpc bolz+partner consulting ag Gutenbergstrasse 14, 3011 Bern Lagerstrasse 33, 8004 Zürich T +41 31 381 66 86 tobias.beljean@bolzpartner.ch www.bolzpartner.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage und Auftrag

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) ist einer der Pfeiler der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die IKZ soll sicherstellen, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch bei der Zusammenarbeit von Kantonen angewendet wird: Erbringt ein Kanton für andere Kantone Leistungen, soll er dafür entschädigt werden – die mitbezahlenden Kantone sollen aber auch über die Leistungserbringung mitentscheiden können.

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) regelt die IKZ in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a der Bundesverfassung. Die Wirkungen der IKZ sind regelmässig zu evaluieren und im NFA-Wirksamkeitsbericht des Bundesrats gesondert aufzuzeigen. Im Hinblick auf den vierten Wirksamkeitsbericht hat das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bei den Kantonen eine Umfrage zur IKZ durchgeführt: Die Kantone beurteilen die Zielerreichung der IKZ mehrheitlich positiv. Eine «grössere Minderheit» ist aber der Ansicht, dass bei einigen Aufgabenbereichen die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz nicht genügend umgesetzt werden, namentlich die Festlegung der Abgeltungen sowie die Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte.

Die KdK hat bolz+partner consulting beauftragt, in Zusammenarbeit mit Brugger und Partner die Grundlagen und Grundsätze für die Abgeltungen gemäss Art. 25-28 IRV zu untersuchen. Parallel dazu analysiert die KdK die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte.

Mit dem Projekt «Analyse der Ermittlung der Abgeltungen» werden fünf Ziele verfolgt:

- Überprüfung des Stands der Umsetzung von transparenten Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) sowie der Zweckmässigkeit des bestehenden Regelwerks
- Ermittlung eines statistisch genaueren Bilds des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads insgesamt bzw. in ausgewählten Aufgabengebieten
- Aufzeigen verschiedener Varianten zur Festlegung bzw. zum Umfang der Vollkosten und entsprechende Szenarien.
- Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und -nachteile.
- Formulierung von Empfehlungen für technische Verbesserungen (z.B. Präzisierung der Erläuterungen zur IRV oder Leitfaden) auf der Basis der Resultate bei den vorherigen Punkten.

Gemäss dem Auftrag der KdK soll die Analyse exemplarisch für drei IKZ-Aufgabengebiete durchgeführt werden: Kantonale Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen), Straf- und Massnahmenvollzug sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Kostentransparenz und Kostenermittlung

Die IRV fordert als Grundlage für die Ermittlung der Abgeltung transparente und nachvollziehbare KLR. Sie macht aber keine weiteren Vorgaben darüber, wie die KLR im Einzelnen aufzubauen ist. Die Ausgestaltung der Anforderungen an die KLR ist von den Vertragsparteien zu erarbeiten. Ein einheitliches Regelwerk besteht nicht.

Im Rahmen dieses Mandats wurden IKZ-Vereinbarungen in den drei genannten Aufgabengebieten anhand eines Anforderungsprofils untersucht. Die Analyse hat gezeigt, dass das Fehlen eines einheitlichen Regelwerks nicht zu einer Beeinträchtigung der Kostentransparenz geführt hat. Sämtliche untersuchten Vereinbarungen erfüllen die generellen Anforderungen an die Ausgestaltung der KLR:

- Die Abgeltungen werden auf der Basis eines Vollkostenausweises pro Leistungseinheit ermittelt.
- Das Regelwerk zur Ermittlung der Vollkosten ist Teil der Vereinbarung.
- Die angewendeten KLR-Modelle stellen eine korrekte Ermittlung der Kosten sicher.

Bei der konkreten Ausgestaltung der KLR-Modelle zeigt sich, dass das Fehlen einer einheitlichen detaillierten Vorgabe eher zum Vorteil der IKZ ist: Die KLR-Modelle der untersuchten Vereinbarungen erfüllen die Grundanforderungen und gehen unterschiedlich weit – je nachdem, wie vielfältig die von den Leistungserstellern produzierten Leistungen sind bzw. wie komplex die Organisation der Leistungsersteller ist. In diesem Sinn können die individuellen Regelwerke als zweckmässig beurteilt werden.

In zwei Punkten zeigt sich aber auch, dass die KLR als Grundlage für die Festlegung der Abgeltung an ihre Grenzen stossen kann: Die IRV fordert, dass die Abgeltung ergebnisorientiert erfolgt und sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistung richtet. Hier sind gegebenenfalls ergänzende Analysen angezeigt, die ausserhalb des rein betrieblichen Fokus der KLR liegen.

Quantitative Analysen zum Kostendeckungsrad

Die Datenlage erlaubt nur eine unscharfe Aussage über den Kostendeckungsgrad der IKZ. Die summarische Analyse der Daten der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) gibt Indizien dafür, dass die Kosten der Standortkantone durch die Abgeltungen nicht vollständig gedeckt sind. Dieses Resultat ist plausibel, weil die finanziell dominanten Vereinbarungen der IKZ im Aufgabenfeld «kantonale Hochschulen» keine vollständige Deckung der massgeblichen Kosten vorsehen.

Der regelmässige Ausweis des mit der IKZ effektiv erreichten Kostendeckungsgrads innerhalb der einzelnen Konkordate und Vereinbarungen ist ein Gebot der Transparenz des Kostennachweises. Diese Transparenz ist nicht nur ex ante bei der Festlegung der Abgeltung zentral, sondern auch ex post zur Kontrolle der Zielerreichung. Auf dieser Basis kann beurteilt werden, ob die Ziele des Konkordats auch in Bezug auf den angestrebten bzw. vereinbarten Kostendeckungsgrad erreicht werden und ob Anpassungen der Abgeltungen vorgenommen werden sollen.

Standortvorteile und -nachteile

Die IRV nennt als ein Kriterium bei der Festlegung der Abgeltungen erhebliche Standortvor- und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug. Die Begriffe Standortvorteile und -nachteile werden nicht weiter präzisiert. Die Standortvorteile und -nachteile werden in den untersuchten Vereinbarungen denn auch unterschiedlich gehandhabt.

Wie bei der Ermittlung der Kosten ist bei der Quantifizierung des Standortvorteils als Grundlage ein gemeinsames Verständnis darüber nötig, was ein Standortvorteil bzw. -nachteil ist. In diesem Bericht wird eine «fiskalische» und «komparative» Definition vorgeschlagen: Massgeblich für einen allfälligen Abzug bei den Abgeltungen aufgrund eines Standortvorteils ist,

- wie sich die Leistungserbringung auf die Steuereinnahmen der Vereinbarungskantone auswirkt (wobei auch die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich zu berücksichtigen ist) und
- dass die wirtschaftlichen Auswirkungen sowohl beim Leistungserbringer- als auch beim Leistungsbezüger-Kanton betrachtet werden.

Die Quantifizierung des Standortvorteils ist je nach Aufgabengebiet äusserst komplex. Im Rahmen dieses Mandats wurde ein einfaches Bewertungsmodell (Excel-Tool) entwickelt. Es unterscheidet zwischen quantifizierbaren und nicht-quantifizierbaren Standortvorteilen und erlaubt Analysen in unterschiedlichen Tiefenschärfen.

Empfehlungen

Gestützt auf die Analysen werden für die Weiterentwicklung der IKZ vier Empfehlungen abgegeben:

- *Abweichungen von den Vollkosten offenlegen und begründen:* Gemäss IRV bilden die durchschnittlichen Vollkosten die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung. Daneben sind aber auch andere Kriterien zu berücksichtigen. Die IRV verlangt also nicht, dass die Abgeltung den Vollkosten im Sinne der Betriebsbuchhaltung entsprechen müssen und damit bei der IKZ zwingend ein Kostendeckungsgrad von 100 % erreicht werden muss. Aber: Die prominente Erwähnung der Vollkosten in der IRV legt nahe, dass sie zwingend der Angelpunkt der Abgeltung sein müssen. Die Vollkosten sind die

zentrale monetäre Messgrösse für den unmittelbaren Ressourcenbedarf (Input) bei der Leistungserstellung und sind somit die primäre finanzielle Last, die es im Rahmen der IKZ auszugleichen gilt. Die IRV nennt eine Reihe von Kriterien, die neben den Vollkosten bei der Festlegung der Abgeltung ebenfalls zu berücksichtigen sind. Die Berücksichtigung dieser Kriterien kann eine Abweichung der Abgeltung von den Vollkosten rechtfertigen. Entscheidend ist aber, dass dies begründet geschieht: Nach dem Grundsatz «comply or explain» sollen die Kriterien beim konkreten Gegenstand der IKZ auf ihre Relevanz hin geprüft und quantifiziert werden. Auf dieser Basis kann im Vertrag ein Zielkostendeckungsgrad festgelegt werden.

- *Regelmässiger Ausweis des effektiven Kostendeckungsgrads*: Die Umfrage der KdK zur IKZ bei den Kantonen hat gezeigt, dass diese nur ein lückenhaftes Bild über den mit der IKZ erreichten Kostendeckungsgrad haben. Diese Lücken können auf übergeordneter Ebene nicht geschlossen werden – die detaillierten Angaben über Kosten und Leistungen müssen «bottom up» aufgearbeitet werden. Es wird deshalb empfohlen, die regelmässige Ermittlung und Offenlegung des effektiv erreichten Kostendeckungsgrades als permanente Vollzugsaufgabe der Standortkantone bzw. der Leistungsersteller im jeweiligen IKZ-Vertrag zu verankern. Dadurch kann im Sinne einer Steuerung der Vertragsumsetzung von den Vertragsparteien regelmässig geprüft werden, ob der anvisierte Zielkostendeckungsgrad erreicht wird und ob gegebenenfalls Anpassungen bei der Abgeltung vorgenommen werden sollen.
- *Verbesserung der Qualität der Finanzstatistik bei der IKZ*: Die statistische Analyse zur Bedeutung der IKZ im föderalen Gefüge hat gezeigt, dass die Datenlage in Bezug auf die IKZ nicht befriedigend ist. Mit der Finanzstatistik der EFV wäre eine gute Grundlage vorhanden, mit der die quantitative Entwicklung der IKZ übergeordnet beobachtet werden kann. Dies setzt aber voraus, dass die Kontierung der IKZ-Zahlungen und die funktionale Codierung in den Kantonen einheitlich(er) erfolgt. Die EFV ist bei der Aufarbeitung der Finanzstatistik auf die Qualität der kantonalen Daten angewiesen.
- *Systematische und transparente Ermittlung der Standortvorteile und -nachteile*: Die IKZ kann sowohl beim Leistungserbringer als auch beim Leistungsbezüger mit erheblichen Standortvorteilen oder -nachteilen verbunden sein. Ihre Berücksichtigung bei der Abgeltung ist deshalb durchaus im Sinne eines fairen Ausgleichs der mit der Leistung verbundenen Nutzen und Lasten. Die Herausforderung liegt bei der Quantifizierung dieser Vor- oder Nachteile. Wie bei der Ermittlung der Kosten ist zu empfehlen, dass die Ermittlung systematisch und transparent erfolgt. Basis muss auch hier ein Konsens der Vertragsparteien über das methodische Vorgehen sein. Das im Rahmen dieses Mandats erarbeitete einfache Modell leistet dazu einen Beitrag. Es dient der Versachlichung und Entpolitisierung zukünftiger IKZ-Vertragsverhandlungen.

Umsetzung der Empfehlungen

Die Umfrage der KdK bei den Kantonen hat gezeigt, dass die Grundsätze der IRV zu den Abgeltungen (Art. 25-28) breite politische Akzeptanz geniessen. Probleme oder Unsicherheiten gibt es indessen bei der konkreten Anwendung. Auch die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass die IRV ein zweckmässiges Regelwerk für die IKZ ist. Aber sie wurde bewusst als *Rahmenwerk* konzipiert, das die Verhandlungen in einzelnen Bereichen nicht «prädisponiert» und einschränkt. Der Nutzen der IRV liegt darin, dass sie alle relevanten Elemente für die konkrete Aushandlung von IKZ-Verträgen enthält und damit eine vollständige «Verhandlungsagenda» vorgibt. Vor diesem Hintergrund ergeben die Ergebnisse der vorliegenden Analyse kein Anpassungspotenzial bei der IRV; die obigen Empfehlungen können innerhalb der geltenden IRV umgesetzt werden.

Verbesserungspotenzial besteht aber bei der Klärung eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien bezüglich der verschiedenen Elemente, die für Ermittlung der Abgeltung gemäss IRV potenziell relevant sind. Dieses gemeinsame Verständnis sollte am Anfang der Vertragsverhandlungen stehen. Zu diesem Zweck wird die Erarbeitung eines Leitfadens zu den Artikeln 25-28 IRV empfohlen. Ein Leitfaden ist eine Hilfestellung bzw. eine Wegleitung für die Vertragsparteien; sie hat nicht den Charakter einer Umsetzungsverordnung oder Richtlinie, d.h. sie ist nicht verbindlich – es sind letztlich *Empfehlungen* der KdK. Sie soll die Vertragsparteien dabei unterstützen, den Verhandlungsprozess zu strukturieren und damit zu vereinfachen und zu versachlichen. Gestützt auf die Erkenntnisse des vorliegenden Berichts werden die möglichen Inhalte eines entsprechenden Leitfadens in Bezug auf Festlegung der Abgeltung skizziert. Ausserdem wird empfohlen, in den Kurzerläuterungen der KdK zu den Artikeln betreffend die Abgeltungen einige Anpassungen vorzunehmen.

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag und Vorgehen	10
1.1	Ausgangslage.....	10
1.2	Auftrag.....	11
1.3	Vorgehen und Übersicht.....	12
2	Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.....	15
2.1	Allgemeines.....	15
2.2	Formen der IKZ	17
2.3	Finanzwissenschaftliche Einbettung	19
3	Kostentransparenz.....	23
3.1	Allgemeines und Übersicht.....	23
3.2	Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung.....	23
3.3	Exkurs: Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden	26
3.4	Anforderungen an die Kostenermittlung im Rahmen der IKZ.....	29
4	Kostenermittlung bei der IKZ im Status quo	32
4.1	Allgemeines und Übersicht.....	32
4.2	Kantonale Hochschulen	32
4.3	Straf- und Massnahmenvollzug.....	36
4.4	Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	38
4.5	Zusammenfassung und Würdigung	40
5	Statistische Analyse der Abgeltungen.....	42
5.1	Vorgehen und Datenlage	42
5.2	Analyse der IKZ im Allgemeinen	45
5.3	Kantonale Hochschulen	51
5.4	Straf- und Massnahmenvollzug.....	53
5.5	Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	57
6	Standortvor- und Nachteile: Qualitatives Wirkungsmodell.....	59
6.1	Allgemeines und Übersicht.....	59
6.2	Theoretische Grundlagen.....	59
6.3	Wirkungsmodell.....	64
7	Grobquantifizierung.....	66
7.1	Übersicht	66
7.2	Quantifizierbare Faktoren.....	67

7.3	Nicht-quantifizierbare Faktoren	70
7.4	Steuersubstrat (Brutto-Nutzen)	71
7.5	Standortvorteil (Netto-Nutzen).....	72
7.6	Anwendung	73
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	76
8.1	Erkenntnisse.....	76
8.2	Empfehlungen	79
8.3	Umsetzung der Empfehlungen.....	81
9	Anhang	85
9.1	Mitglieder der Begleitgruppe	85
9.2	Einfaches Modell zur statistischen Ermittlung des Kostendeckungsgrads.....	86
9.3	Berechnung KDG der IKZ bei den kantonalen Hochschulen	88
10	Quellenverzeichnis.....	90
10.1	Vereinbarungen und ergänzende Materialien	90
10.2	Daten.....	91
10.3	Literatur	92

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Varianten Zahlungsflüsse Abgeltungen	19
Abbildung 2: fiskalische Äquivalenz im Rahmen der IKZ	22
Abbildung 3: Grundstruktur einer KLR	24
Abbildung 4: Anteil der IKZ-Ausgaben in den einzelnen Kantonen 2019	47
Abbildung 5: IKZ-Ausgaben und -Einnahmen nach Kantonen 2019	48
Abbildung 6: Nettoausgaben, relevante Aufgaben und IKZ-Nettozahlungen pro Einw. 2019	49
Abbildung 7: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand Strafvollzug 2019	53
Abbildung 8: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand «breit» Strafvollzug 2019	54
Abbildung 9: Nettoaufwand & IKZ-Nettoaufw. «breit» Strafvollzug 2019 nach Konkordaten	54
Abbildung 10: Kapazitätsauslastung und Kostendeckungsgrad 2020	56
Abbildung 11: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand Invalidenheime 2019	57
Abbildung 12: Harte und weiche Standortfaktoren	61
Abbildung 13: Komponenten der Wertschöpfung	62
Abbildung 14: Wirkungsmodell Standortvorteil	65
Abbildung 15: Übersicht Grobquantifizierung	66
Abbildung 16: Einbettung des Leitfadens im Verhandlungsprozess	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick Abgeltungskriterien gemäss Art. 28 IRV	13
Tabelle 2: Übersicht Zielsetzungen, Fragestellung und Arbeitspakete	13
Tabelle 3: Gemeinsame Trägerschaft vs. Leistungskauf	17
Tabelle 4: Dimensionen eines KLR-Modells und Ausprägungen im KOLIBRI-Modell	28
Tabelle 5: Anforderungsprofil Ermittlung der relevanten Kosten	31
Tabelle 6: Eckwerte von IUV und FHV	33
Tabelle 7: Kostenermittlung im Bereich kantonale Hochschulen	35
Tabelle 8: Eckwerte Straf- und Massnahmenvollzug Nordwest- und Innerschweiz	36
Tabelle 9: Kostenermittlung im Straf- und Massnahmenvollzug NWI-CH	37
Tabelle 10: Eckwerte IVSE Bereich B	39
Tabelle 11: Kostenermittlung IVSE Bereich B	40
Tabelle 12: Kantonale IKZ-Ausgaben und Einnahmen 2015-2019	43
Tabelle 13: Anteil der IKZ-Ausgaben an Gesamtausgaben	45
Tabelle 14: Entwicklung IKZ-Zahlungen in Aufgabengebieten gem. Art. 48a BV 2015-2019	46
Tabelle 15: Regression Nettoausgaben & IKZ-Nettozahlungen pro Einw. 2016-2019	50
Tabelle 16: Kostendeckungsgrad IUV und FHV 2020	52
Tabelle 17: Kostendeckungsgrad Konkordat NWI-CH 2020	55
Tabelle 18: Theoretischer Kostendeckungsgrad netto Konkordat NWI-CH 2020	56
Tabelle 19: Basiswerte für die Berechnung	67
Tabelle 20: Beispiel Berechnung Bruttolohnsumme	68
Tabelle 21: Beispiel Berechnung indirekte Wertschöpfung	69
Tabelle 22: Beispiel Nachfrage Leistungsbezüger	70
Tabelle 23: Beispiel Zusammensetzung der quantifizierbaren Faktoren	70
Tabelle 24: Beispiel nicht-quantifizierbare Faktoren	71
Tabelle 25: Beispiel Total der nicht-quantifizierbaren Faktoren	71
Tabelle 26: Beispiel Brutto-Nutzen	72
Tabelle 27: Beispiel steuerliche Abschöpfung	72
Tabelle 28: Beispiel Abschöpfung Ressourcenausgleich	72
Tabelle 29: Beispiel Standortvorteil	73

Tabelle 30: Empfohlene Anpassungen im Kommentar zur IRV	84
Tabelle 31: Berücksichtigte Erträge bei der Ermittlung der Nettokosten der Universitäten	88
Tabelle 32: Trägerkantone Fachhochschulen	89

Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung
EDK	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFV	Eidg. Finanzverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FHV	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
FIBU	Finanzbuchhaltung
FiLaG	Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich
IKZ	Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IRV	Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich
IUV	Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen; Interkantonale Universitätsvereinbarung
IVSE	Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen
KDG	Kostendeckungsgrad
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
NWI-CH	Nordwest- und Innerschweiz
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
WoV	Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) ist einer der Pfeiler der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die IKZ soll sicherstellen, dass das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch bei der Zusammenarbeit von Kantonen angewendet wird: Erbringt ein Kanton für andere Kantone Leistungen, soll er dafür entschädigt werden – die mitbezahlenden Kantone sollen aber auch über die Leistungserbringung mitentscheiden können.

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) regelt die IKZ in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a der Bundesverfassung (BV):¹

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Schulwesen²
- kantonale Hochschulen
- Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung
- Abfallbewirtschaftung
- Abwasserreinigung
- Agglomerationsverkehr
- Spitzenmedizin und Spezialkliniken
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Gemäss Art. 18 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) sind die Wirkungen der IKZ regelmässig zu evaluieren. Die Ergebnisse fliessen gesondert in den NFA-Wirksamkeitsbericht des Bundesrats ein. In ihrer Stellungnahme zum Wirksamkeitsbericht für die Periode 2016-2019 (dritter Wirksamkeitsbericht) beantragten die Kantone eine Überprüfung der Grundsätze und Zielerreichung der IKZ, um darauf aufbauend gegebenenfalls Massnahmen zur Optimierung dieses Instruments anstossen zu können. Entsprechend wurde das Thema in das Mandat des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs Bund – Kantone aufgenommen.

Im Hinblick auf den vierten Wirksamkeitsbericht hat das Generalsekretariat der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) bei den Kantonen eine Umfrage zur IKZ durchgeführt: Die Kantone beurteilen die Zielerreichung der IKZ mehrheitlich positiv. Eine «grössere Minderheit» ist aber der Ansicht, dass bei einigen Aufgabenbereichen die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz nicht genügend umgesetzt werden, namentlich die Festlegung der Abgeltungen sowie die Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte.

Die KdK hat bolz+partner consulting beauftragt, in Zusammenarbeit mit Brugger und Partner die Grundlagen und Grundsätze für die Abgeltungen gemäss Art. 25-28 IRV (vgl. nachstehender Kasten) zu untersuchen. Parallel dazu analysiert die KdK die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Die Ergebnisse der beiden Arbeiten sollen anschliessend synthetisiert werden.

¹ Die KdK publiziert eine Liste mit den interkantonalen Vereinbarungen, vgl. KdK (2019)

² Hinsichtlich der in Art. 62 Abs. 4 BV genannten Bereiche: Schuleintrittsalter und Schulpflicht, Dauer und Ziele der Bildungsstufen und deren Übergänge sowie Anerkennung von Abschlüssen.

Grundlagen und Grundsätze für die Festlegung der Abgeltungen gemäss IRV

1. Grundlagen für die Ermittlung der Abgeltungen

Art. 25 Kosten- und Leistungsrechnungen

¹ Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen.

² Die an einem Vertrag beteiligten Kantone erarbeiten die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungen.

Art. 26 Kosten- und Nutzenbilanz

¹ Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen Kosten und nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.

² Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

2. Grundsätze für die Abgeltungen

Art. 27 Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen

¹ Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezügerinnen und -bezüger nicht aufkommen, werden durch Ausgleichszahlungen der Kantone abgegolten.

² Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.

Art. 28 Kriterien für die Abgeltung

¹ Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.

² Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.

³ Weitere Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung sind:

- a. eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte;
- b. der gewährte Zugang zum Leistungsangebot;
- c. erhebliche Standortvor- und Nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug;
- d. Transparenz des Kostennachweises;
- e. Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung.

1.2 Auftrag

Mit dem Projekt «Analyse der Ermittlung der Abgeltungen» werden fünf Ziele verfolgt:

- Überprüfung des Stands der Umsetzung von transparenten Kosten- und Leistungsrechnungen (KLR) sowie der Zweckmässigkeit des bestehenden Regelwerks.
- Ermittlung eines statistisch genaueren Bilds des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads insgesamt bzw. in ausgewählten Aufgabengebieten.
- Aufzeigen verschiedener Varianten zur Festlegung bzw. zum Umfang der Vollkosten und entsprechende Szenarien.
- Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und -nachteile.
- Formulierung von Empfehlungen für technische Verbesserungen (z.B. Präzisierung der Erläuterungen zur IRV oder Leitfaden) auf der Basis der Resultate bei den vorherigen Punkten.

Gemäss dem Auftrag der KdK soll die Analyse exemplarisch für die folgenden drei IKZ-Aufgabengebiete durchgeführt werden:

- **Kantonale Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen):** Dieses Aufgabengebiet weist das mit Abstand grösste Volumen der interkantonalen Abgeltungen aus. Im Zentrum stehen die Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV) und die Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV). Geschäftsstelle ist das Sekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). In der Umfrage der KdK wurde hier von einer Minderheit der Kantone beanstandet, dass die vereinbarte Abgeltung aufgrund verschiedener Abzüge die Vollkosten nicht deckt.
- **Straf- und Massnahmenvollzug:** Zur Erfüllung der kantonalen Aufgaben des Straf- und Massnahmenvollzugs für Erwachsene haben sich die Schweizer Kantone bereits in den 1950er- bzw. 1960er-Jahren zu drei regionalen Strafvollzugskonkordaten mit eigenen Sekretariaten zusammengeschlossen (Ostschweiz, Nordwest- und Innerschweiz, lateinische Schweiz). Auch hier hat eine Minderheit der Kantone bemängelt, dass die im Rahmen der Konkordate festgelegten Kostgelder die effektiven Kosten der Standortkantone nicht decken.
- **Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden:** Das zentrale Instrument für die IKZ ist die Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE). Geschäftsstelle der Vereinbarungen ist die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Die IVSE wurde in der Umfrage durchweg positiv beurteilt.

Die im Mandat zu bearbeitenden Fragestellungen bewegen sich damit in zwei grundsätzlichen Spannungsfeldern:

- **Querschnittsanalyse vs. Einzelbereiche:** Die Aufgabenfelder gemäss Art. 48a sind in Bezug auf die IKZ äusserst heterogen. Erkenntnisse betreffend die Umsetzung der IRV-Grundsätze aus einem Aufgabengebiet sind nicht ohne Weiteres auf andere Aufgabengebiete übertragbar. Die Zielsetzung des Mandats ist die Formulierung möglichst allgemeingültiger Empfehlungen zur Anwendung der IRV, die aber im Einzelfall möglichst konkret anwendbar sein müssen.
- **Ökonomische vs. politische Rationalität:** Das Konzept der IKZ ist konzeptionell abgestützt auf das finanzwissenschaftliche Prinzip der fiskalischen Äquivalenz. Die Festlegung der Abgeltungen bei der IKZ ist aber letztlich immer Resultat eines (politischen) Verhandlungsprozesses, der sich nicht auf rein ökonomische Argumente reduzieren lässt.

Daraus werden zwei grundsätzliche Schlüsse für das methodische Vorgehen gezogen:

- Die Fragen werden primär generisch bearbeitet. Die drei in der Mandatsbeschreibung genannten Aufgabenfelder dienen dann gleichsam als Fallbeispiele, um die allgemeinen Erkenntnisse zu validieren.
- Die Empfehlungen werden mit dem Anspruch erarbeitet, dass sie als Grundlage bzw. Rahmen für politische Verhandlungen anwendbar sind. Ein Verhandlungsergebnis kann nicht richtig oder falsch sein und damit nicht durch ökonomisch-technische Handlungsanweisungen ersetzt werden. Es muss aber sichergestellt werden, dass die Verhandlungen auf der Basis von soliden und für beide Seiten verständlichen und akzeptierten Grundlagen erfolgen können.

1.3 Vorgehen und Übersicht

Die Kriterien zur Festlegung der Abgeltung gemäss Art. 28 IRV betreffen unterschiedliche Facetten der interkantonalen Leistungserbringung. Ein einfaches Wirkungsmodell (Input, Output, Outcome, Impact) erlaubt eine grobe Verortung:³

³ Nicht aufgeführt sind die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte (Art. 28 Abs. 3 Bst. a), sie können sowohl die Input- als auch die Output-/Outcome-Ebene betreffen.

Wirkungsmodell	Leistungserbringender Kanton x	Leistungsbeziehender Kanton y	Abgeltungskriterien gemäss Art. 28 IRV
Input ↓	Bereitstellung kantonaler Ressourcen zur Leistungserbringung	Abgeltung an Kanton x	<ul style="list-style-type: none"> • Vollkostenbasis (Abs. 1) • Kostentransparenz (Abs. 3 Bst. d)
Output & Outcome ↓	Leistungserbringung für den eigenen Kanton Unmittelbarer Nutzen der Leistungsbezüger aus dem Kanton x	Leistungserbringung von Kanton x für Kanton y, «Spillover» Unmittelbarer Nutzen der Leistungsbezüger aus dem Kanton y	<ul style="list-style-type: none"> • Ergebnisorientiert und nach beanspruchter Leistung (Abs. 2) • Zugang zum Leistungsangebot (Abs. 3 Bst. b) • Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (Abs. 3 Bst. e)
Impact	Indirekte/mittelbare Wirkungen der Leistungserbringung auf den Kanton x	Indirekte/mittelbare Wirkungen der Leistungserbringung durch Kanton x im Kanton y	<ul style="list-style-type: none"> • Standortvor- oder -nachteile (Abs. 3 Bst. c)

Tabelle 1: Überblick Abgeltungskriterien gemäss Art. 28 IRV

Daraus folgt, dass die fünf Zielsetzungen des Mandats unterschiedlichen Wirkungsebenen der IKZ zuzuordnen sind und im Rahmen dieses Mandats gleichsam als separate «Arbeitspakete» bearbeitet wurden (vgl. auch untenstehende Tabelle 2):

- Die Ziele 1 bis 3 drehen sich um die Kostenermittlung bzw. Kostentransparenz und den Kostendeckungsgrad. Im Zentrum steht hier die betriebliche Sicht auf die Leistungserstellung. Es geht um die akkurate Bewertung der für eine bestimmte Leistung verwendeten Ressourcen.
- Die Standortvorteile und -nachteile (Ziel 4) gehen über die betriebliche Sicht hinaus: Falls bei den involvierten Kantonen erhebliche Standortvorteile und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug anfallen, ist dies bei der Abgeltung ebenfalls zu berücksichtigen. Zur Berücksichtigung bzw. Bewertung dieser indirekten Wirkungen muss eine regionalökonomische Perspektive eingenommen werden.
- Das Ziel 5 schliesslich ist übergeordnet: Es gilt, die Erkenntnisse betreffend die unterschiedlichen Wirkungsebenen zu synthetisieren. Dabei sind auch allfällige Wechselwirkungen zu berücksichtigen (z.B. Einfluss der Art der Kostenermittlung auf die Quantifizierung der Standortvor- und -nachteile).

Ebene Input, Output und Outcome	Ebene Impact
Kostentransparenz und Kostendeckungsgrad (vgl. Ziff. 3-5) (1) Überprüfung Stand der Umsetzung von transparenten KLR sowie die Zweckmässigkeit des bestehenden Regelwerks (2) Ermittlung eines statistisch genaueren Bilds des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads (3) Aufzeigen von Varianten zur Festlegung bzw. zum Umfang der Vollkosten und entsprechende Szenarien	Standortvorteile/-nachteile (vgl. Ziff. 6 und 7) (4) Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und Standortnachteile
Empfehlungen (Vgl. Ziff. 8) (5) Formulierung von technischen Verbesserungen (z.B. Präzisierung der Erläuterungen zur IRV oder Leitfaden)	

Tabelle 2: Übersicht Zielsetzungen, Fragestellung und Arbeitspakete

Auf dieser Basis ist der vorliegende Bericht wie folgt strukturiert:

- In Ziffer 2 werden die begrifflichen und konzeptionellen Grundlagen der IKZ dargelegt (Bezug zur NFA, begriffliche Klärungen, Formen der IKZ und finanzwissenschaftliche Einbettung).
- Ziffer 3 fasst die allgemeinen Grundlagen der KLR zusammen und setzt sie in Bezug zur IKZ. Basierend auf den Grundsätzen des betrieblichen Rechnungswesens wird ein Anforderungsprofil an die Kostenermittlung aufgezeigt, das auch IKZ-spezifische Aspekte berücksichtigt.
- In Ziffer 4 werden die geltenden Regelungen zur Kostenermittlung in den drei ausgewählten Aufgabengebieten (siehe oben) mit dem Anforderungsprofil gemäss Ziffer 34 verglichen und gewürdigt.
- In Ziffer 5 wird auf der Basis der zur Verfügung stehenden Statistiken eine quantitative Beurteilung der Bedeutung der IKZ im Allgemeinen vorgenommen sowie – soweit es die Daten erlauben – der Kostendeckungsgrad in den drei Aufgabengebieten quantifiziert.
- In Ziffer 6 werden die regionalökonomischen Grundlagen für die Ermittlung der Standortvorteile und -nachteile aufgezeigt. Auf dieser Basis wird der Begriff «Standortvorteil» mit einer auf die Festlegung der IKZ-Abgeltung zugeschnittenen Definition geschärft und ein qualitatives Wirkungsmodell entwickelt, das als Grundlage für die Bewertung dient.
- In Ziffer 7 wird aufgezeigt, wie die Standortvor- bzw. Nachteile mit geringem Aufwand grob quantifiziert werden können. Basis dafür ist ein einfaches Excel-Modell, das den Kantonen zur Verfügung gestellt wird.
- Schliesslich werden in Ziffer 8 die gewonnenen Erkenntnisse zu Empfehlungen verdichtet. Dabei werden auch allfällige Schnittstellenthemen zu den parallellaufenden Arbeiten der KdK zu den Mitsprache- und Mitwirkungsrechten aufgezeigt. Nicht Gegenstand dieses Mandats ist die Erarbeitung von konkreten Empfehlungen zu bestehenden Verträgen zwischen Kantonen.

Die Erarbeitung des Berichts erfolgte in engem Austausch mit einer Begleitgruppe mit Vertretern der KdK, der Kantone, kantonaler Fachdirektorenkonferenzen sowie des Bundes (vgl. Anhang, Ziff. 9.1).

2 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

2.1 Allgemeines

Die IKZ als Säule der NFA

Mit der NFA wurden der schweizerische Föderalismus umfassend reformiert und die grundlegenden Mechanismen der Zusammenarbeit der Staatsebenen Bund und Kantone auf eine neue Basis gestellt.⁴ Die staatliche Aufgabenerfüllung im föderalen Gefüge sollte effizienter ausgestaltet und der Ausgleich von Unterschieden zwischen den Kantonen verbessert werden.

Die Reform umfasste vier Pfeiler:

- Neuer Finanzausgleich im engeren Sinn (Ressourcen- und Lastenausgleich)
- Entflechtung der Aufgaben und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen
- Zweckmässige Zusammenarbeit bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen
- Verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Kantonen

Mit diesen Instrumenten wurde der Föderalismus gestärkt bzw. die Autonomie und Leistungsfähigkeit der Kantone erhöht. Der Einbezug der IKZ in die NFA unterstreicht die Bedeutung der «horizontalen Dimension» des Föderalismus: Kantonsübergreifende Lösungen tragen dem Umstand Rechnung, dass Gesellschaft und Wirtschaft über Kantonsgrenzen hinweg funktionieren. Ausserdem können mit der IKZ bei der Leistungserbringung Grössenvorteile realisiert werden. Sie ist damit in vielen Aufgabenbereichen wirtschaftlicher als eine rein kantonale Aufgabenerbringung. Mit der Abgeltung der Leistungserbringung anhand der tatsächlichen Nutzniessung werden zudem Trittbrettfahrer-Effekte («Spillovers») adressiert.⁵

Die IKZ kann in diesen Fällen sicherstellen, dass staatliche Aufgaben «bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden» (Art. 43a Abs. 5 BV bzw. Art. 2 Abs. 1 IRV). Sie stellt eine vierte Möglichkeit zur staatlichen Aufgabenerfüllung bzw. -finanzierung im föderalen Gefüge dar (neben der Zentralisierung auf Bundesebene, der individuell kantonalen Leistungserbringung und -finanzierung sowie der gemeinsamen Steuerung und Finanzierung durch Bund und Kantone).

Mit der NFA wurden die Verfassungsgrundlagen für eine verstärkte IKZ mit den neuen Absätzen 4 und 5 in Art. 48 BV (Delegation von Rechtssetzungskompetenzen, Verhältnis zwischen interkantonalem Vertragsrecht und kantonalem Recht) sowie dem neuen Art. 48a BV (Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung und Beteiligungspflicht durch den Bund) geschaffen. Art. 13 FiLaG verlangt, dass die Kantone eine interkantonale Rahmenvereinbarung für die IKZ erarbeiten, in denen (unter anderem) die Grundsätze der Zusammenarbeit und der Abgeltung, die zuständigen Organe sowie die Mitwirkung der kantonalen Parlamente festgelegt werden. Die IRV ist seit dem 11. Mai 2007 in Kraft und wurde von allen Kantonen ratifiziert.

Begriffe

Art. 8 IRV definiert die in der IKZ relevanten Akteure wie folgt:

- Leistungserbringer: Ein Kanton oder eine gemeinsame Trägerschaft, in deren Zuständigkeitsbereich die Leistungserstellung fällt.
- Leistungskäufer: Kantone, welche Leistungen abgelteten.
- Leistungsersteller: Kantonale Verwaltungsstellen, eine gemeinsame Trägerschaft, ausgelagerte Einheiten oder Dritte, die eine Leistung herstellen.
- Leistungsbezüger: Organisationen oder Personen, die eine Leistung in Anspruch nehmen.
- Nachfragende: potenzielle Leistungsbezüger

⁴ Vgl. etwa EFD & KdK (2007), S. 5 oder MISCHLER & MOSER (2011), S. 273

⁵ Vgl. MISCHLER & MOSER (2011), S. 305

Diese differenzierte Terminologie (Leistungserbringer vs. Leistungsersteller bzw. Leistungskäufer vs. Leistungsbezüger) ist insbesondere im Hinblick auf die verschiedenen Formen und institutionellen/organisatorischen Ausgestaltungen der IKZ von Bedeutung (vgl. dazu im Detail weiter unten).

Einer weiteren Klärung bedarf der Begriff «Lastenausgleich»: «Lastenausgleich» und «Abgeltung» werden in der IRV synonym verwendet.⁶ Damit entspricht der Abgeltungsbegriff der IRV derjenigen der Subventions- bzw. Staatsbeitragsgesetzgebung, wonach eine Abgeltung eine Leistung «zur Milderung oder zum Ausgleich von finanziellen Lasten» ist, die sich aus der Erfüllung von an Dritte übertragenen staatlichen Aufgaben ergeben.⁷

Der hier verwendete Lastenausgleichsbegriff ist damit klar abzugrenzen von demjenigen im Rahmen des Finanzausgleichs im engeren Sinn. Dort geht es um die Milderung oder den Ausgleich von allgemeinen (übermässig hohen) finanziellen Lasten einer Gebietskörperschaft aufgrund ihrer geografisch-topografischen oder soziodemografischen Gegebenheiten. Diese Beiträge werden in der Regel ohne Zweckbindung ausgerichtet. D.h. beim Lastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs im engeren Sinne fehlt – im Gegensatz zum Lastenausgleich im Rahmen einer Abgeltung – der unmittelbare Bezug zur spezifischen Leistungserstellung.

Diese Abgrenzung impliziert, dass zwischen dem Lastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs im engeren Sinne und dem Lastenausgleich bzw. der Abgeltung im Rahmen der IKZ klar unterschieden werden muss: Allgemeine Lasten (oder Nutzen), die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Leistungserbringung stehen, sind nicht Bestandteil der IKZ-Abgeltungen. Beispielsweise werden bei der Festlegung der Abgeltung «erhebliche Standortvor- und Nachteile *im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug*» berücksichtigt (Art. 28 Abs. 3 Bst. c IRV, eigene Hervorhebung), nicht aber allgemeine Standortvor- oder Nachteile – sie werden mit den Indikatoren des Ressourcen- und Lastenausgleichs erfasst. Mit dieser Entkoppelung vereinfacht der nationale Finanzausgleich die IKZ und fördert das Instrument (vgl. Art. 135 Abs. 2 Bst. d BV), da der allgemeine Lastenausgleich nicht im individuellen Vertragskontext ausgehandelt werden muss, sondern auf übergeordneter Ebene geregelt wird.

⁶ Vgl. etwa Titel Abschnitt III IRV («Lastenausgleich») und die darin enthaltenen Zwischentitel («Abgeltungen»).

⁷ Vgl. etwa Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 616.1).

2.2 Formen der IKZ

Gemeinsame Trägerschaft und Leistungskauf

Die IRV regelt zwei Formen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Art. 9 IRV), nämlich die gemeinsame Trägerschaft und den Leistungskauf:

Charakteristika	Formen der IKZ	
	«Gemeinsame Trägerschaft»	«Leistungskauf»
Begriff	Kantone erbringen eine Leistung gemeinsam. Eine gemeinsame Trägerschaft ist eine Organisation oder Einrichtung von zwei oder mehreren Kantonen (Trägerkantone), die zum Zweck hat, bestimmte Leistungen im Rahmen der IKZ gemeinsam zu erbringen. (vgl. Art. 10 IRV)	Kantone kaufen Leistungen bei anderen Kantonen oder einer gemeinsamen Trägerschaft ein. Formen des Leistungskaufs: mittels Ausgleichszahlungen, Tausch von Leistungen oder Mischformen (vgl. Art. 21 IRV).
Leistungserbringer	Ausgelagerte Einheit der Trägerkantone auf der Basis eines Staatsvertrags (vgl. auch Art. 14 IRV)	Standortkanton
Leistungsersteller	i.d.R. Leistungserbringer, d.h. die gemeinsame Trägerschaft (eine Übertragung an Dritte ist aber möglich)	Kantonale Verwaltung, ausgelagerte Einheit des Leistungserbringer-Kantons oder externer (privater) Leistungserbringer
Mitsprache- & Mitwirkungsrechte in der IKZ	Trägerkantone haben gemäss Art. 12 IRV grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitwirkungsrechte bei allen Bereichen der Leistungserbringung. Ausnahmsweise gewichtet nach der finanziellen Beteiligung	Leistungskäufer haben gemäss Art. 22 IRV i.d.R. mindestens ein partielles Mitspracherecht, z.B. beschränkt auf den laufenden Betrieb oder Anhörungsrecht. Die konkrete Ausgestaltung der Mitwirkung wird in den spezifischen Verträgen festgelegt. ⁸
Leistungszugang	Diskriminierungsverbot. Gleichberechtigter Zugang der Nachfragenden aus den Trägerkantonen (vgl. Art. 13 IRV)	Kein Diskriminierungsverbot. Unterscheidung zwischen Vertragskantonen, Nichtvertragskantonen und Trägerkantonen. Nachfragende aus Vertragskantonen haben grundsätzlich gleichberechtigten Zugang zu den Leistungen und können bei Zulassungsbeschränkungen jenen aus Nicht-Vertragskantonen vorgezogen werden. Bei Zulassungsbeschränkungen werden Nachfragende aus Trägerkantonen jenen aus Kantonen, welche Leistungskäufer sind, vorgezogen (vgl. Art. 23 IRV)

Tabelle 3: Gemeinsame Trägerschaft vs. Leistungskauf

Bei der gemeinsamen Trägerschaft ist darauf hinzuweisen, dass die einzelnen Trägerkantone auch Leistungskäufer bei der gemeinsamen Trägerschaft sind. Daneben können aber auch andere (Nicht-Träger-) Kantone Leistungskäufer sein – in diesem Fall werden die beiden Formen der IKZ gleichsam kombiniert.

⁸ Vgl. KdK (2005), Kommentar zu Art. 22 IRV

Die Regelungen der IRV zu den Abgeltungen (Art. 25ff.) gelten grundsätzlich für beide Formen der IKZ und enthalten keine explizite Differenzierung.⁹ Sie ergeben sich aber implizit aus den (möglichen) Unterschieden der beiden Formen in Bezug auf die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie den Leistungszugang. Gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. a und b sind sie bei der Festlegung der Abgeltung mitzubersichtigen.

Da bei der gemeinsamen Trägerschaft den Trägerkantonen gemäss Art. 12 IRV grundsätzlich paritätische Mitsprache- und Mitbestimmungsrechte zu gewähren sind und ihnen ein gleichberechtigter Zugang zu den Leistungen gewährt ist, sind bei dieser Form der IKZ entsprechende Abschläge bei der Abgeltung für die Trägerkantone nicht gerechtfertigt; zu berücksichtigen sind sie hingegen beim Leistungskauf.

Beim Leistungskauf kann in Bezug auf die Abgeltung aber ein weiteres Element hinzukommen: Falls einem Leistungskäufer-Kanton mehrere Angebote von verschiedenen Leistungserbringern offenstehen, entsteht eine wettbewerbliche Situation, da er sich für das Leistungsangebot mit dem besten Preis-Leistungsverhältnis entscheiden kann. Dadurch können allfällige Einschränkungen bei der Mitbestimmung oder dem Leistungszugang teilweise wettgemacht werden.

Organisation der Leistungserstellung

Bereits die begriffliche Differenzierung zwischen Leistungserbringer und Leistungsersteller in der IRV legt nahe, dass Leistungserbringer und Leistungsersteller institutionell nicht zwangsläufig zusammenfallen müssen.

Gemäss Art. 8 IRV kann der Leistungserbringer ein Kanton oder eine gemeinsame Trägerschaft sein. Formell ist eine gemeinsame Trägerschaft eine ausgelagerte Einheit der Trägerkantone, die kantonale Aufgaben wahrnimmt. Sie kann eine öffentlich-rechtliche Anstalt aber auch eine Gesellschaft gemäss Obligationenrecht oder Spezialgesetz sein.

Die Leistungserstellung kann durch die kantonale Verwaltung erfolgen, aber auch durch eine ausgelagerte Einheit des Leistungserbringer-Kantons (öffentlich-rechtliche Anstalten oder Gesellschaft gemäss Obligationenrecht oder Spezialgesetz) oder durch externe (private) Leistungsersteller.

Bei einer gemeinsamen Trägerschaft ist die Leistungserbringerin definitionsgemäss nicht die kantonale Verwaltung. Die Leistungserbringung erfolgt in der Regel durch die gemeinsame Trägerschaft selbst, kann aber von dieser auch an private Leistungsersteller übertragen werden.

Zu beachten ist auch, dass ein Leistungskauf bei einem externen Leistungsersteller ausserhalb des Kantons nicht zwangsläufig eine IKZ darstellt. Minimalvoraussetzung dafür ist, dass er von den Vereinbarungskantonen als IKZ-Leistungsersteller anerkannt ist (Beispiel IVSE). Häufig nimmt der Standortkanton darüber hinaus eine prominente Rolle bei der Finanzierung und/oder Steuerung der Institution wahr (namentlich mittels Leistungsvereinbarung oder Einsitznahme im strategischen Führungsorgan).¹⁰

⁹ Die IRV enthält betr. gemeinsame Trägerschaft in den Art. 16f Bestimmungen zum Ein- und Austritt, wonach neue Trägerkantone den bisherigen Trägerkantonen eine Einkaufssumme bezahlen, welche dem aktuellen Wert der durch die bisherigen Trägerkantone getätigten Investitionen anteilmässig entspricht. Diese Bestimmung hat jedoch keinen Einfluss auf die Festlegung der Abgeltungen. Umgekehrt kann sich die Festlegung der Abgeltung aber auf den «aktuellen Wert» der Einkaufssumme auswirken.

¹⁰ Beispielsweise sind Beitragsberechtigte Studienangebote privater Institutionen in Art. 5 der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) wie folgt geregelt: Studienangebote institutionell akkreditierter privater Hochschulen und von akkreditierten privaten Institutionen im universitären Hochschulbereich können von der Konferenz der Vereinbarungskantone als beitragsberechtigt anerkannt werden. Voraussetzung ist, dass der Standortkanton: a. sich an der privaten Hochschule finanziell beteiligt, b. für seine Studierenden an der privaten Hochschule mindestens dieselben geldwerten Leistungen erbringt, wie es die vorliegende Vereinbarung vorsieht, c. sicherstellt, dass die private Hochschule den Studierenden aus allen Vereinbarungskantonen die gleiche Rechtsstellung gewährt und d. im Trägerschaftsorgan der privaten Hochschule vertreten oder in anderer Weise an der strategischen Führung der Hochschule beteiligt ist.

Zahlungsflüsse

Die organisatorische Ausgestaltung wirkt sich auf die konkreten Zahlungsflüsse im Rahmen der IKZ aus: Die Abgeltungen werden immer vom Leistungskäufer entrichtet, dieser ist (definitionsgemäss) ein Kanton. Endbegünstigter der Abgeltung ist der Leistungsersteller (soweit dieser die Kosten für die Leistungserstellung trägt, vgl. auch Art. 29 IRV). Je nach organisatorischer Ausgestaltung der Leistungserbringung ergeben sich für die Zahlungsströme unterschiedliche Varianten (vgl. Abbildung 1):

- Variante 1: Leistungserbringer und Leistungsersteller sind ein Kanton (genauer: die kantonale Verwaltung). Abgeltungen im Rahmen der IKZ sind hier immer interkantonale Zahlungsflüsse.
- Variante 2: Leistungserbringer und Leistungsersteller sind eine gemeinsame Trägerschaft; Trägerkantone sind ebenfalls Leistungskäufer; hinzu kommen allfällige Drittkantone (die ebenfalls Leistungen bei der gemeinsamen Trägerschaft einkaufen). Abgeltungen sind Zahlungsflüsse von den Kantonen an die gemeinsame Trägerschaft.¹¹
- Variante 3: Leistungserbringer ist eine ausgelagerte Einheit eines Kantons (also keine gemeinsame Trägerschaft) oder ein externer Leistungserbringer. Die Abgeltungen fliessen an den Leistungsersteller (ausgezogene Pfeile) oder via Standortkanton an Leistungsersteller (gestrichelte Pfeile).

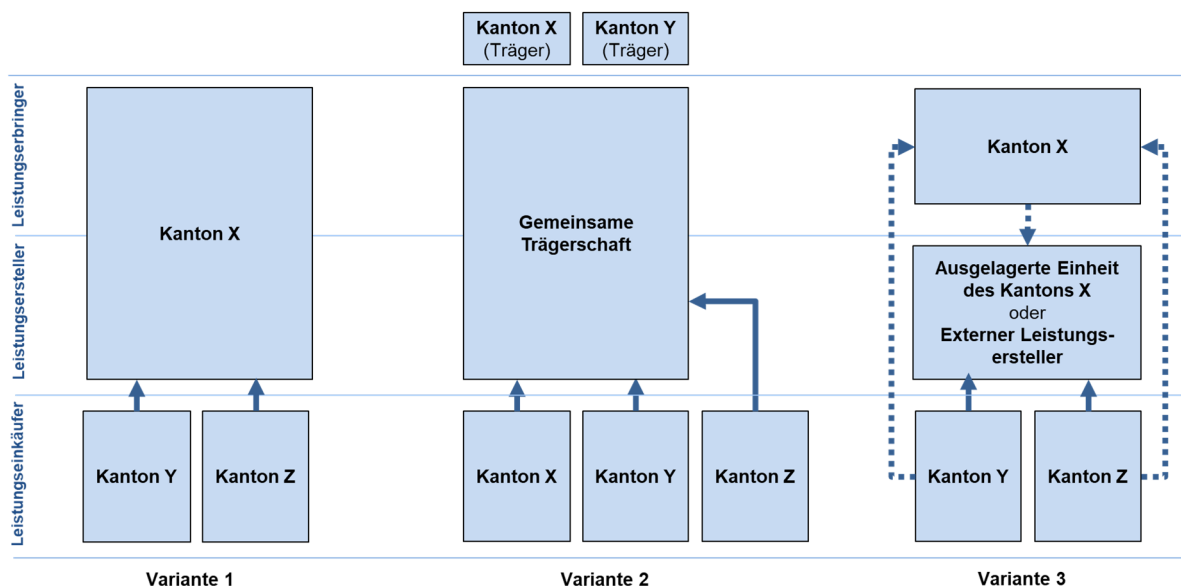


Abbildung 1: Varianten Zahlungsflüsse Abgeltungen

2.3 Finanzwissenschaftliche Einbettung

Leitprinzipien der NFA

Die Reform der Aufgabenzuordnung im Zuge der NFA stützte sich auf die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Beide Prinzipien wurden in der BV als (nicht justiziable) Aufgabenzuweisungskriterien verankert.

Gemäss Art. 5a BV ist bei der Zuweisung und Erfüllung staatlicher Aufgaben der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten. In der ersten NFA-Botschaft des Bundesrates wird er wie folgt umschrieben:

¹¹ Denkbar ist hier eine Untervariante, in der eine «Zahlstelle» dazwischengeschaltet ist. So übernimmt bei der IUW die Fachstelle der EDK das «Clearing» der Beiträge von den Kantonen an die Universitäten.

«Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe oder Teilbereiche einer Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten Gebietskörperschaften. Das Subsidiaritätsprinzip geht implizit davon aus, dass die Aufgabenerfüllung so nahe wie möglich bei den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen soll und diese so auf den politischen Prozess eher Einfluss nehmen können. Die Wechselwirkung zwischen Bürgerschaft und politischen Institutionen soll dazu führen, dass das Angebot an öffentlichen Leistungen den Wünschen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger entspricht.»¹²

Der Grundsatz wurde in der BV weiter konkretisiert: Gemäss Art. 43a Abs. 1 BV übernimmt der Bund nur Aufgaben, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch ihn bedürfen, und gemäss Art. 47 Abs. 2 BV belässt der Bund den Kantonen ausreichend eigene Aufgaben, beachtet ihre Organisationsautonomie, belässt ihnen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen. Damit wird auch deutlich, dass grösstmögliche kantonale Autonomie unabdingbare Voraussetzung für das Subsidiaritätsprinzip ist.

Der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz ist in Art. 43a BV verankert:

- Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten (Abs. 2).
- Das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann über diese Leistung bestimmen (Abs. 3).

Das Prinzip verlangt demnach, dass¹³

«Nutzniesser, Kostenträger und Entscheidungsträger [...] möglichst übereinstimmen. Wer Nutzen aus einer Leistung bezieht, soll dafür bezahlen und wer für eine Leistung zahlen muss, soll auch darüber (mit-)entscheiden können. Damit soll sichergestellt werden, dass die richtigen Leistungen zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort erstellt werden. [...] Die beiden Aspekte der fiskalischen Äquivalenz sind als Ganzes zu betrachten».

In der ersten NFA-Botschaft hebt der Bundesrat die dreifache Bedeutung der fiskalischen Äquivalenz hervor:¹⁴

«Dieses Prinzip betont somit erstens die Bedeutung der Kompetenzverlagerung. Eine effiziente Dezentralisierung umfasst nicht nur die Seite der Leistungserbringung, sondern auch die Seite der Angebotssteuerung. [...] Zweitens unterstreicht das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz auch die Bedeutung der Finanzierungsverantwortung. Implizit wird angenommen, dass gerade dann ein haushälterischer Umgang mit den Ressourcen stattfindet, wenn der Entscheidungsträger auch die Kosten seiner Entscheidungen zu tragen hat. Drittens hebt das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ebenfalls die Bedeutung der Nutzniesser bzw. der Nachfrageseite für die Erstellung des Angebots einer öffentlichen Leistung hervor. Wenn Trittbrettfahrer vom Angebot einer knappen öffentlichen Leistung profitieren, ohne hierfür in angemessener Weise finanziell aufzukommen, wird von dieser öffentlichen Leistung eine suboptimale Menge angeboten. Mit der Deckungsgleichheit von Nutznießern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern soll das Entstehen von räumlichen externen Effekten (Spillovers) verhindert werden.»

Grundsätze der IRV

Die Zielsetzung der IKZ ist gemäss Art. 2 Abs. 1 der IRV (und in Übereinstimmung mit Art. 43a Abs. 5 BV) eine «bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserfüllung».

Die beiden NFA-Aufgabenzuweisungskriterien spielen dabei eine prominente Rolle. So ist das Instrument der IKZ per se ein wichtiges Instrument im Sinne des Subsidiaritätsprinzips:¹⁵

«Sind bei der Erstellung öffentlicher Leistungen Grössenvorteile vorhanden, führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dazu, dass sich die Gebietskörperschaften zuerst in horizontalen Zweckgemeinschaften zu organisieren versuchen. Erst wenn eine horizontale Zusammenarbeit nicht zu Stande kommt oder diese übermässige Koordinationskosten verursacht, wird eine Zentralisierung ins Auge gefasst.»

¹² BUNDESRAT (2001), S. 2306

¹³ MISCHLER & MOSER (2011), S. 284

¹⁴ BUNDESRAT (2001), S. 2306

¹⁵ ebenda

Wenn die Leistungserbringung einen einzelnen Kanton überfordert, muss daraus also nicht zwingend eine Zentralisierung beim Bund folgen – vielmehr gibt es mit der IKZ einen Zwischenweg zwischen rein dezentralen, d.h. individuell kantonalen Aufgabenerfüllung und einer reinen Zentralisierung.

Aber auch die fiskalische Äquivalenz ist bei der IKZ von herausragender Bedeutung. Die Formulierung in Art. 43a BV ist denn auch allgemein formuliert und richtet sich generell an das «Gemeinwesen», d.h. der Grundsatz gilt «sowohl für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, als insbesondere auch für das Verhältnis zwischen den Kantonen im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich». ¹⁶ In Art. 2 Abs. 1 IRV wird deshalb der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz in analoger Formulierung zu Art. 43a Abs. 2 und 3 BV verankert: Die IKZ «ist so auszugestalten, dass die Nutzniesser auch Kosten- und Entscheidungsträger sind». ¹⁷

Eine Konkretisierung, wie dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz im Rahmen der IKZ Rechnung zu tragen ist, findet sich implizit in den Kriterien für die Abgeltung gemäss Art. 28 IRV (vgl. auch untenstehende Abbildung 2):

- Ausgangslage für die Abgeltung sind die durchschnittlichen Vollkosten (Abs. 1); die Vollkosten umfassen definitionsgemäss den gesamten mit der Leistungserstellung verbundenen Wertverzehr (vgl. dazu ausführlicher Ziff. 3). Zudem soll die Abgeltung ergebnisorientiert erfolgen und sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistung richten (Abs. 2). Diese beiden Kriterien begründen damit grundsätzlich den «Preischarakter» der Abgeltung im Rahmen der IKZ und implizieren die Kongruenz von Kostenträger und Nutzniesser, d.h. der Leistungsbezüger-Kanton gilt die Kosten der erhaltenen Leistung ab bzw. der Leistungserbringer bzw. -ersteller wird im Umfang der für andere Kantone bereitgestellten Leistungen entschädigt. Mit der Berücksichtigung von erheblichen Standortvor- und Nachteilen (Art. 28 Abs. 3 Bst. c) beschränkt sich der Begriff «Nutzniesser» nicht nur auf die Output-/Outcome-Ebene, sondern berücksichtigt auch indirekte Wirkungen auf der Impact-Ebene. Die Berücksichtigung der Kostentransparenz (Abs. 3 Bst. d) und der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung (Abs. 3 Bst. e) können ebenfalls einen Beitrag zur Kongruenz von Nutzniesser und Kostenträger leisten, indem der Leistungsersteller gegenüber dem Leistungsbezüger Kostenwahrheit sicherstellt und die Erstellung der Leistung keine unnötigen Ressourcen bindet.
- Gemäss Art. 28 Abs. 3 Bst. a sind eingeräumte oder beanspruchte Mitsprache- und Mitwirkungsrechte bei der Festlegung ebenfalls zu berücksichtigen. Damit wird die Kongruenz zwischen Entscheidungsträger und Kostenträger bzw. Nutzniesser adressiert. Die IRV schreibt zwar keine Mitsprache- oder Mitwirkungsrechte vor, sieht aber vor, dass «nicht eingeräumte Mitspracherechte und Mitwirkungsrechte [...] sich in einer Reduktion der Abgeltung niederschlagen». ¹⁸ In eine ähnliche Richtung zielt die Berücksichtigung des gewährten Zugangs zum Leistungsangebot bei der Bestimmung der Abgeltung (Abs. 3 Bst. b): Ist der Zugang eingeschränkt, reduziert dies die Wahl- und Entscheidungsfreiheit der Leistungsbezüger – auch hier ist gemäss IRV eine Reduktion der Abgeltung gerechtfertigt. ¹⁹

¹⁶ MISCHLER & MOSER (2011), S. 284

¹⁷ Die Zielsetzungen gemäss Art. 2 IRV stimmen somit mit jenen gemäss Art. 11 FilLaG überein: «Mit der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich werden folgende Ziele angestrebt: a. Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen; b. wirtschaftliche Erfüllung kantonalen Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen; c. gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.»; vgl. auch KdK (2005), S. 1. Darüber hinaus wird in Art. 3 IRV (basierend auf Art. 13 Bst. g FilLaG) festgehalten, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz auch im *innerkantonalen* Verhältnis sinngemäss zu beachten sind.

¹⁸ KdK (2005), S. 7

¹⁹ Vgl. ebenda

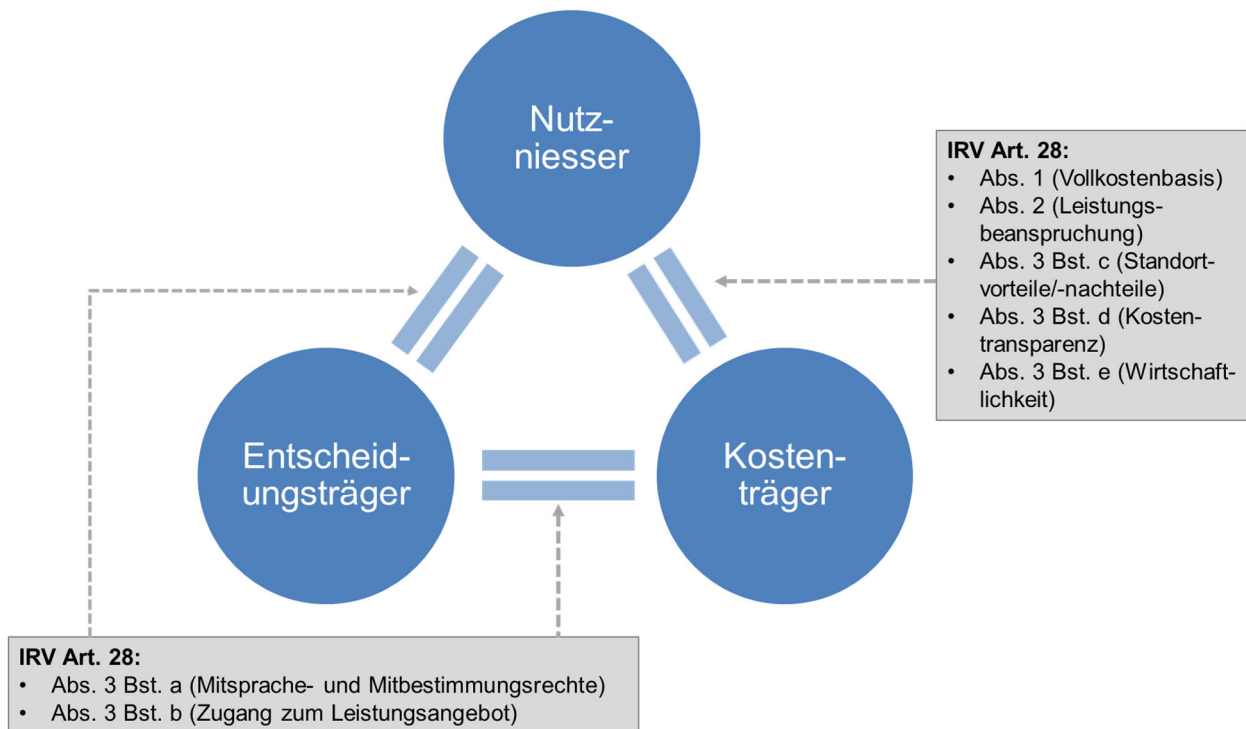


Abbildung 2: fiskalische Äquivalenz im Rahmen der IKZ

3 Kostentransparenz

3.1 Allgemeines und Übersicht

Angelpunkt bei der Festlegung der Abgeltung ist die Ermittlung der finanziellen Lasten, die unmittelbar mit der Erstellung der abzugeltenden Leistung verbunden sind. Die Ermittlung dieser finanziellen Lasten ist die Aufgabe der KLR.

Gemäss Art. 25 Abs. 1 IRV sind transparente und nachvollziehbare KLR die Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen. Abs. 2 verlangt, dass die an einem Vertrag beteiligten Kantone die Anforderungen an die KLR erarbeiten. Präzisere Vorgaben, wie die KLR auszugestalten ist, enthält die IRV nicht. Im Kommentar der KdK wird darauf hingewiesen, dass mit dieser «offenen Formulierung» berücksichtigt wird, dass es in den Kantonen verschiedene Rechnungsmodelle gibt.²⁰

Die KLR ist in der Privatwirtschaft und mittlerweile auch im öffentlichen Sektor ein etabliertes betriebswirtschaftliches Instrument. Bei der öffentlichen Hand hat sich zwar in der Schweiz kein Standard durchgesetzt, die Grundlagen sind aber weitgehend einheitlich. Sie werden in der nachfolgenden Ziffer 3.2 zusammengefasst. In Ziffer 3.3 wird kurz das «Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell» der FDK umrissen, auf das im Kommentar zur IRV verwiesen wird. Schliesslich werden in Ziffer 3.4 die spezifischen Anforderungen an die KLR im Zusammenhang mit der IKZ herausgearbeitet.

3.2 Grundlagen der Kosten- und Leistungsrechnung

Kosten können definiert werden als «bewerteter Verzehr von Gütern und Diensten während einer Periode zur Erstellung der betrieblichen Leistungen.»²¹ Zentral beim Kostenbegriff ist demnach der enge Konnex zur Leistungserstellung.

Die *Kostenrechnung* soll «als Führungsinstrument das betriebliche Geschehen transparent darstellen (in Mengen und Werten). Aufgabe der Kostenrechnung ist somit die Erfassung, Darstellung und Verrechnung des betriebstypischen Wertverzehrs».²² Die Kostenrechnung richtet ihren Fokus nach innen, auf den Betrieb (im Sinne von «Produktionsstätte», d.h. auf die Herstellung von Gütern und Dienstleistungen) und ist in erster Linie ein internes Steuerungsinstrument. Aus diesem Grund wird die Kostenrechnung oft auch als Betriebsbuchhaltung bezeichnet. Die *Leistungsrechnung* «bringt den Output/Ausstoss mengenmässig und bewertet zum Ausdruck».²³

Im Wirkungsmodell gemäss Ziff. 1.3 dieses Berichts ist die Kostenrechnung auf der Ebene des Inputs zu verorten: Sie soll die für die Erstellung der staatlichen Leistung eingesetzten Ressourcen aufzeigen und finanziell bewerten. In Kombination mit der Leistungsrechnung stellt sie den Input in Bezug zum Output und ermöglicht als KLR einen betrieblichen Steuerungskreislauf, d.h. Produktionsentscheide und/oder die Disposition der Ressourcen können auf Basis der von der KLR gelieferten Informationen angepasst werden. Darüber hinaus ist die KLR die Grundlage für die Kalkulation (z.B. bei der Festlegung von kostendeckenden Gebühren).

Als internes Führungsinstrument ist die Ausgestaltung der KLR abhängig von den Bedürfnissen und Zielsetzungen der für die Leistungserstellung verantwortlichen Entscheidungsträger. Als Zielsetzungen der KLR können genannt werden:²⁴

- Steigerung des Kostenbewusstseins
- Gewährleistung von Kostentransparenz

²⁰ KdK (2005), S. 6.

²¹ FDK (2003), S. 146.

²² Ebenda, S. 147.

²³ Ebenda, S. 148

²⁴ Vgl. ebenda, S. 35.

- Bereitstellung von Informationen für ein aussagekräftiges finanzielles Controlling
- Unterstützung im Planungsprozess
- Kalkulationsbasis für die Preis- bzw. Gebührenfestlegung
- Festlegung von Leistungs- und Kostenzielen und Überprüfung von deren Erreichung
- Grundlage für Produktions- und Investitionsentscheide
- Vergleiche zwischen Organisationseinheiten (z.B. Benchmarking)

Je nach Gewichtung dieser Ziele ist die KLR im Detail anders auszugestalten. Daneben ist das Design der KLR im öffentlichen Sektor auch abhängig von den institutionellen Rahmenbedingungen (z.B. Steuerungsmodell) und/oder der Art der staatlichen Leistungen (z.B. Gebührenfinanzierung der Leistungen).

Eine ausgebaute KLR weist standardmässig drei Teilrechnungen aus: Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung und Kostenträgerrechnung:

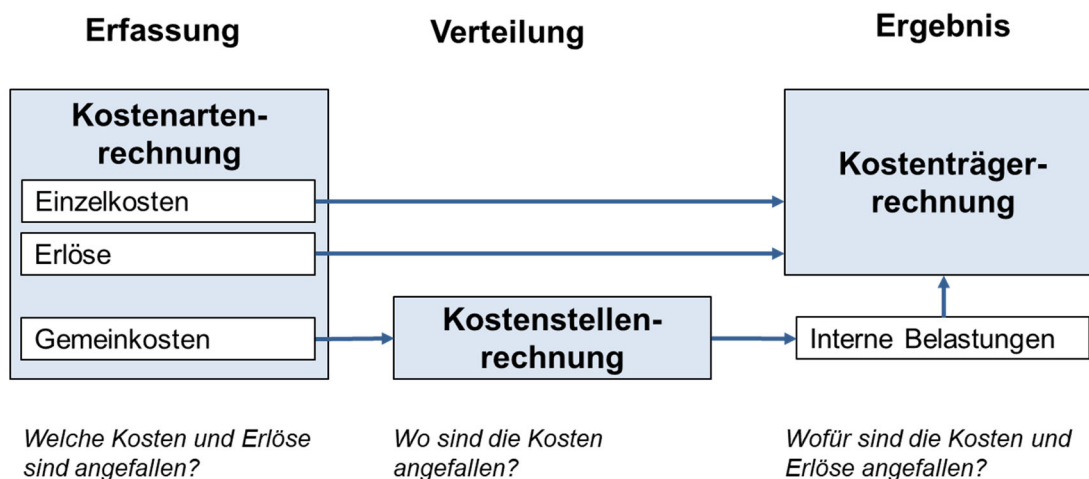


Abbildung 3: Grundstruktur einer KLR²⁵

Die Kostenträgerrechnung ist gleichsam das Endprodukt der KLR: Sie weist die Kosten pro Leistung bzw. Produkt (=Kostenträger) aus, setzt also Kosten und Leistung in Verbindung. Die Kostenträgerrechnung wird auf der Basis der Kostenartenrechnung erstellt, welche die Kosten der Produkte der Organisationseinheit vollständig darstellt. Nicht alle in der Kostenrechnung anfallenden Kosten können direkt den Kostenträgern zugerechnet werden, teilweise erfolgt die Zuweisung indirekt über die Kostenstellenrechnung. In der KLR sind neben den Kosten auch die Erlöse (z.B. Gebühreneinnahmen oder produktspezifische Subventionen) zu berücksichtigen. Die drei Elemente der KLR werden nachstehend detaillierter erläutert.

Kostenartenrechnung

Die Kostenartenrechnung ist der Grundbaustein der KLR. Sie «dient der Erfassung und Gliederung aller im Laufe der jeweiligen Abrechnungsperiode angefallenen Kosten und Erlöse.»²⁶ Basis für diesen Kostenausweis ist die Finanzbuchhaltung (FIBU) der entsprechenden Organisationseinheit. Zu berücksichtigen sind aber die folgenden Abgrenzungen:²⁷

- In der FIBU verbuchte Aufwände und Erträge, die keine Kosten bzw. Erlöse darstellen («neutraler Aufwand», namentlich betriebs-, periodenfremder oder ausserordentlicher Aufwand). Die entsprechend korrigierten Aufwände aus der FIBU werden als primäre Kosten bezeichnet.

²⁵ Quelle: in Anlehnung an FDK (2003), S. 34

²⁶ FDK (2003), S. 34

²⁷ FDK (2003), S. 66f.

- Kosten oder Erlöse, die in der FIBU nicht (oder in geringerem Ausmass) als Aufwände bzw. Erträge verbucht werden: Dabei handelt es sich einerseits um sogenannte kalkulatorische Kosten (namentlich kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Mieten und kalkulatorische Zinsen). Kalkulatorische Kosten werden als sekundäre Kosten bezeichnet, sie «sind erfolgsunwirksam und werden in der FIBU nicht gebucht.»²⁸ Andererseits werden – ebenfalls im Sinn von sekundären Kosten – interne Umlagen und Verrechnungen berücksichtigt, die zwischen verschiedenen Organisationseinheiten einer Institution (z.B. Dienststellen eines Kantons) mit je eigener KLR vorgenommen werden.²⁹

Die Rechnungslegungsstandards in staatsnahen Betrieben sowie die vereinheitlichten Rechnungsvorgaben in den Kantonen (HRM2) stellen eine korrekte zeitliche Abgrenzung heute bereits in der Finanzbuchhaltung sicher, damit sind periodenfremde Aufwände und auch kalkulatorische Abschreibungen kaum mehr relevant.

Bei der Gliederung der Kostenartenrechnung wird in erster Linie unterschieden zwischen Einzelkosten und Gemeinkosten:

- Einzelkosten (auch direkte Kosten genannt) lassen sich unmittelbar einem Kostenträger (einem Produkt/einer Leistung) zuordnen. Unmittelbar heisst, dass die Kosten erstens auf der Basis eines Belegs aus der FIBU zugeordnet werden können (direkte Kosten sind also immer primäre Kosten) und zweitens, dass ein direkter, verursachergerechter Zusammenhang zur Leistungserstellung besteht.³⁰ Damit sind direkte Kosten immer auch variable Kosten, d.h. sie sind direkt von der Leistungsmenge abhängig. Beispiele von direkten Kosten sind Materialkosten zur Herstellung eines Produkts oder die Kosten externer Aufträge mit direktem Bezug zu einer Leistung.
- Gemeinkosten (auch Indirekte Kosten genannt) können nicht direkt einem Kostenträger zugeordnet werden. Es kann sich dabei um fixe Kosten (d.h. Kosten, die unabhängig von der Leistungsmenge anfallen), aber auch um variable Kosten handeln. Indirekte Kosten müssen in einem Zwischenschritt auf einer Kostenstelle gesammelt werden (siehe unten). Indirekte Kosten können primäre oder sekundäre Kosten sein. Beispiele für indirekte Kosten sind Personal-, Raum- oder IT-Kosten.

Vollkostenrechnung meint, dass sowohl die Einzel- als auch die Gemeinkosten berücksichtigt werden. Werden nur die Einzelkosten betrachtet, spricht man von einer Teilkostenrechnung.

Kostenstellenrechnung

Die Kostenstellenrechnung zeigt auf, wo im Betrieb Kosten entstanden sind. «Die anfallenden Gemeinkosten [...] werden in der Kostenstellenrechnung laufend den Kostenstellen belastet und anschliessend auf andere Kostenstellen oder Kostenträger umgelegt bzw. verrechnet.»³¹ Die Abgrenzung von Kostenstellen orientiert sich oft an der Organisationsstruktur einer Organisationseinheit.

In der Literatur wird zwischen verschiedenen Kategorien von Kostenstellen unterschieden, hauptsächlich zwischen Hauptkostenstellen und Vor- oder Hilfskostenstellen. Die Hauptkostenstellen sind i.d.R. jene Organisationsbereiche (z.B. Abteilungen), bei denen die Hauptverantwortung für Leistungserstellung liegt: Sie arbeiten unmittelbar zuhanden des Leistungserstellungsprozesses. Vor- oder Hilfskostenstellen sind dagegen nicht direkt in die Leistungserstellung involviert, beispielsweise Querschnittsfunktionen, die in der Organisationseinheit zentralisiert sind (z.B. Stabsdienste).

²⁸ Ebenda, S. 61

²⁹ Bei internen Umlagen werden zentral anfallende Kosten ohne konkreten Leistungsbezug belastet, bei internen Verrechnungen liegt ein konkreter Leistungsbezug vor, vgl. ebenda, S. 88f. In der kantonalen Rechnungslegung sind letztere teilweise schon in der FIBU enthalten (Kontengruppen 39 und 49).

³⁰ Teilweise werden die Begriffe direkte Kosten bzw. Einzelkosten auch in einem weiteren Sinn verwendet: als Kosten, die direkt «einem Kostenobjekt (Kostenträger, Kostenstelle, Prozess etc.) zugeordnet werden» können, FDK (2003), S. 143. Wir verwenden hier die enger gefasste Definition, d.h. in Bezug auf die Kostenträger.

³¹ FDK (2003), S. 78.

Die Kosten der Vorkostenstellen werden auf Hauptkostenstellen verrechnet. Zu beachten ist aber, dass in der öffentlichen Verwaltung Querschnittsfunktionen teilweise in separaten Organisationseinheiten/Dienststellen zentralisiert sind (IT, HR, Finanzen, Liegenschaften), entsprechende Kosten fließen bereits in die Kostenartenrechnung ein.

Kostenträgerrechnung

Die Kostenträgerrechnung «hat die Aufgabe, den Kostenträgern die durch sie verursachten Kosten zuzurechnen. Mit der Kostenträgerrechnung wird gezeigt, wofür – für welche Produkte und Dienstleistungen – die Kosten entstehen. Man will erkennen können, wie hoch die Kosten sind, die ein Produkt verursacht hat. Die Kostenstellenrechnung hat also die Aufgabe, den Kostenträgern die Einzelkosten aus der Kostenartenrechnung und die Gemeinkosten aus der Kostenstellenrechnung zuzurechnen.»³² Mit Hilfe der Kostenträgerrechnung können demnach die Vollkosten der erbrachten Leistungen und – unter Einbezug der leistungsbezogenen Erlöse – der Kostendeckungsgrad ausgewiesen werden.

Kostenträger können nach unterschiedlichen Kriterien gebildet werden (z.B. leistungs- oder wirkungsorientiert) und im Detaillierungsgrad variieren (Produktgruppen, Produkte, Teilprodukte). Eine stärkere Aggregation der Kostenträger vereinfacht zwar das KLR-System, reduziert aber die Aussagekraft als betriebliches Führungsinstrument. Wichtig bei der Festlegung der Kostenträger ist auch, dass für die Kostenträger Informationen zum Mengengerüst (d.h. dem Umfang der erstellten Leistung oder Wirkung) bereitstehen.

Bei der Zuordnung der Gemeinkosten werden die Kosten der (Haupt-)Kostenstellen verursachergerecht auf die Kostenträger verrechnet. Die Verrechnung erfolgt auf der Basis einer Bezugsgrösse, die den Konnex zur Leistungserstellung möglichst genau abbildet (bei Personalkosten z.B. auf der Basis der aufgewendeten Arbeitszeit, Mieten auf Basis m².)

3.3 Exkurs: Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden

Das im Kommentar der KdK zu Art. 25 IRV erwähnte «Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden» aus dem Jahr 2003 wurde im Rahmen des Projekts KOLIBRI von der FDK erarbeitet. Die ursprüngliche Ambition des Projekts war die Formulierung von verbindlichen KLR-Vorgaben, ähnlich wie im Harmonisierten Rechnungsmodell.³³ Im Projektverlauf wurde klar, «dass verbindliche Vorgaben im Bereich der KLR wegen der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse nicht möglich sind.»³⁴ Das Handbuch hat deshalb den Charakter eines Leitfadens, «der kochbuchartig das KLR-Modell beschreibt und aufzeigt, wie bei der Einführung vorgegangen werden kann.»

Entstehungskontext

Das Handbuch ist in einer Zeit entstanden, in der viele Kantone ihre Verwaltungssteuerung im Geiste des New Public Management neu in Richtung Wirkungsorientierung ausrichteten (Wirkungsorientierte Verwaltungsführung, WoV). Die traditionelle Inputsteuerung sollte ersetzt werden durch eine vermehrte Ausrichtung der Verwaltungstätigkeit und der politischen Steuerung an die von ihr bereitgestellten Leistungen bzw. deren Wirkungen bei den Zielgruppen. Eine ausgebaute KLR ist für dieses Verwaltungsmodell ein unverzichtbarer Bestandteil, weil es zu einer Angleichung der «externen Sicht» an die «interne Sicht» führt.

Mittlerweile haben viele Kantone ihre Steuerungsmodelle weiterentwickelt. Die Umsetzung der «reinen WoV-Lehre» hat sich teilweise als schwierig und wegen der Komplexität für Aussenstehende schwer verständlich erwiesen. Es wurde deshalb nach Möglichkeiten der Vereinfachung gesucht, und die Komplexität bei der KLR wurde in der Tendenz wieder reduziert. Mit der zwischenzeitlichen Einführung von HRM2 haben sich zudem die Datengrundlagen der FIBU verbessert («True and Fair-View»), was die KLR in der

³² FDK (2003), S. 94

³³ Vgl. FDK (2003), S. 12

³⁴ Ebenda

Tendenz vereinfacht hat. Eine weitere wesentliche seitherige Weiterentwicklung betrifft die IT-Umgebung der finanziellen Steuerung. Die meisten Kantone verwenden ERP-Systeme (z.B. SAP), welche die KLR als integralen Bestandteil anbieten und deren Modelle z.T. gewissen Restriktionen von Systemseite unterliegen.

Vor diesem Hintergrund ist das KOLIBRI-Handbuch heute kaum noch bekannt und wird als Grundlage für die KLR in den Kantonen kaum mehr beigezogen. Als konzeptioneller Rahmen hat es aber nach wie vor seinen Wert, zumal es sonst für die KLR im öffentlichen Sektor kein Standardwerk gibt.

KLR-Modell: Optionen und Eckwerte gemäss KOLIBRI

Das harmonisierte KLR-Modell («Zielmodell») gemäss KOLIBRI-Handbuch strebt eine Vollkostenrechnung an, «d.h. es werden alle Kosten auf das Produkt verrechnet. Das Modell beschreibt, wie die Zuteilung der Kosten auf die Kostenstellen und die Kostenträger erfolgen soll.»³⁵. Aus dem historischen Kontext des KOLIBRI-Projekts folgt auch ein Schwerpunkt des Handbuchs auf die *Einführung* einer KLR: Im Sinne eines «Einführungsleitfadens» zeigt das Handbuch neben dem KLR-Zielmodell auch auf, «wie ein Kanton oder eine Gemeinde vorgehen kann, um eine KLR einzuführen und welche Entwicklungsschritte auf dem Weg zum Zielmodell als sinnvoll erachtet werden.»³⁶

Auf übergeordneter Ebene wird das KLR-Modell in fünf verschiedenen Modelldimensionen verortet («fünfdimensionale Modellmatrix»). Jede Dimension kann bei der Modellgestaltung – «aufgrund der Zielsetzungen und Informations- resp. Entscheidungsbedürfnissen»³⁷ – unterschiedlich ausgeprägt werden. Tabelle 4 auf der nächsten Seite fasst die Modelldimensionen mit den jeweils möglichen Gestaltungsoptionen zusammen. Kursiv hervorgehoben sind die Ausprägungen gemäss Empfehlungen des KOLIBRI-Handbuchs.

Zusammenfassend wird das KLR-Zielmodell als «starre Plankostenrechnung auf Vollkostenbasis mit gestuftem Kostenausweis»³⁸ charakterisiert. Die Autoren des Handbuchs begründen die Wahl mit der sinnvollen Anwendbarkeit in den meisten Verwaltungseinheiten der Kantone, den guten Steuerungsmöglichkeiten, der Einfachheit und Verständlichkeit sowie der einfachen Realisierbarkeit.³⁹

In dem so abgesteckten Modellrahmen werden die verschiedenen Teilbereiche (Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) im Detail und auf unterschiedlichen «Standardisierungsebenen» (Prämissen, Standards, Empfehlungen, Freiheitsgrade) dargelegt. Auf eine Wiedergabe wird an dieser Stelle verzichtet.

Bedeutung für die IKZ

Die KLR hat sich als Instrument der betrieblichen Steuerung in den Kantonen etabliert. Nicht zuletzt im Zuge der Relativierung der WoV-Idee hat sich das «KOLIBRI-Handbuch» aber nicht als Standard durchgesetzt.

Als Richtschnur für die IKZ ist das KOLIBRI-Handbuch lediglich mit seiner grundsätzlichen Ausrichtung auf eine Vollkostenrechnung mit gestuftem Ergebnisausweis tauglich, zumal die IRV eine Orientierung an den Vollkosten und der Transparenz bei der Herleitung stipuliert. Die detaillierte Ausgestaltung des KOLIBRI-KLR-Modells wird der Heterogenität der KLR-Systeme in den Kantonen indessen nicht gerecht. Ausserdem sind die Leistungen der Aufgabenfelder der IKZ sehr unterschiedlich und in die IKZ häufig auch Leistungserbringer ausserhalb der kantonalen Verwaltungen involviert, die in Bezug auf KLR und Rechnungslegung andere Voraussetzungen mitbringen. Für eine funktionierende IKZ ist eine standardisierte KLR mit einem detaillierten Regelwerk zudem keine zwingende Voraussetzung.

³⁵ Ebenda, S. 14

³⁶ Ebenda, S. 15

³⁷ Ebenda, S. 37

³⁸ Ebenda, S. 49

³⁹ Vgl. ebenda, S. 49.

Gestaltungselemente/ Modelldimensionen	Kostenrechnungssystem / Ausprägung der Gestaltungselemente
Sachumfang der zu verrechnenden Kosten	Vollkostenrechnungssysteme: Zurechnung der vollen Kosten auf die Kostenträger und Gegenüberstellung dieser Kosten mit dem Erlös
	Teilkostenrechnungssysteme: Aufspaltung der Kosten in variable und fixe Kostenteile, Leistungsverrechnung der variablen Kosten auf die Kostenträger, den Erlösen werden nur die variablen Kosten der entsprechenden Stufe zugeordnet.
Darstellung des Ergebnisses	Ungestuftter Ergebnisausweis: Den Erlösen werden die vollen Kosten ungestuft gegenübergestellt.
	Gestuftter Ergebnisausweis: <ul style="list-style-type: none"> • Deckungsbeitragsrechnung: Den Erlösen werden zuerst die variablen Kosten und anschliessend die fixen Kosten gegenübergestellt. • <i>Gestuftter Ergebnisausweis KOLIBRI:</i> Den Erlösen werden zuerst die Kosten der untersten Stufe und danach schrittweise die übergeordneten Stufen gegenübergestellt.
Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten	Ist-Kostenrechnungssysteme (gegenwartsbezogen): Weiterverrechnung der tatsächlich angefallenen Kosten (mit Ist-Preisen bewertete Ist-Verbrauchsmengen).
	Normalkostenrechnungssysteme (vergangenheitsbezogen): Weiterverrechnung der Kostensätze auf der Basis von Durchschnittswerten, welche sich i.d.R. aus Ist-Kosten und Ist-Mengen vergangener Perioden ergeben. Vergangenheitsrechnung, kann aber mit Zukunftswerten erweitert werden.
	Plan- oder Standardkostenrechnungssysteme (zukunftsbezogen): Systematische Planung der Stückkosten und Mengen (Stücklisten, Arbeitsplan), die bei wirtschaftlicher Leistungserstellung anfallen dürfen und Gegenüberstellung zu Ist-Kosten.
Art der Kostenplanung	Budgetierung: Schätzung der Kosten in den Kostenstellen und Kostenträgern
	Starre Plankostenrechnung: Ermittlung des Plankostenverrechnungssatzes aufgrund der Planbeschäftigung. Der Plankostensatz stellt einen Vollkostensatz dar, der nicht an die Ist-Beschäftigung angepasst wird.
	Flexible Plankostenrechnung: Unterteilung der Kosten in variable und fixe Kostenanteile
	Standardkostenrechnung: Planung der Kosten aufgrund von Absatzmengen von standardisierten Produkten.
Kostenverrechnungsmethode	Traditionelle Kostenrechnung: Die Gemeinkosten werden in den Kostenstellen gemäss der Kostenstellenstruktur erfasst und weiter verteilt.
	Prozesskostenrechnung: Die Kosten werden den Prozessen zugeordnet und den Trägern nach Prozessschritten verrechnet.

Tabelle 4: Dimensionen eines KLR-Modells und Ausprägungen im KOLIBRI-Modell⁴⁰

⁴⁰ Ebenda, S. 37

3.4 Anforderungen an die Kostenermittlung im Rahmen der IKZ

KLR innerhalb der IKZ

Eine Vollkostenrechnung – im Sinne der gesamten Kosten pro Leistungseinheit – ist der Grundbaustein bei der Ermittlung der Abgeltungen im Rahmen der IKZ. Für die Ausgestaltung der dazu notwendigen KLR können gestützt auf die vorangehenden Ausführungen und die IRV zusammenfassend die folgenden Eckwerte definiert werden:

- Die Abgeltung der bezogenen Leistungen im Rahmen der IKZ setzt ein umfassendes KLR-Modell mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung voraus. Produkt- bzw. leistungsspezifische Erlöse sind dabei auch zu berücksichtigen. Die Festlegung des KLR-Modells sollte Teil der Vereinbarung sein.
- Die Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells HRM2 in den Kantonen stellt eine korrekte zeitliche Abgrenzung bereits in der FIBU weitgehend sicher. Korrekturen von periodenfremdem Aufwand und kalkulatorische Abschreibungen sind vor diesem Hintergrund in der KLR für die IKZ nicht notwendig, sofern die Leistungen direkt vom Kanton erbracht werden. Werden die Leistungen von Dritten erbracht, muss dies durch entsprechende Rechnungslegungsvorgaben ebenfalls sichergestellt werden.
- Im Rahmen der IKZ stehen Ziele der betrieblichen Feinsteuerung nicht im Fokus. Dies legitimiert eine gewisse Vereinfachung («Aggregation») bei der Bildung der Kostenträger. Die IRV sieht dies mit dem Verweis auf die *durchschnittlichen* Vollkosten vor (Art. 28 Abs. 1 IRV). Eine zu starke Differenzierung der Kostenträger erhöht den Aufwand für die Erstellung der KLR und beeinträchtigt die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse. Zudem müssten vermehrt Annahmen zur Verrechnung der Gemeinkosten auf die Kostenträger getroffen werden. Eine Differenzierung der Kostenträger ist v.a. bei signifikanten Unterschieden der Kosten der verschiedenen Leistungen angezeigt. Im einfachsten Fall werden die Leistungen zu *einer* «Einheitsleistung» aggregiert; in diesem Fall kann die FIBU direkt als Grundlage für die Kostenrechnung verwendet werden.
- Bei der Festlegung der Kostenträger lässt die in der IRV verlangte Ergebnisorientierung (Art. 28 Abs. 2) Interpretationsspielraum offen: Sie kann sich sowohl auf den Output («leistungsorientiert») als auch auf den Outcome («wirkungsorientiert») beziehen. Eine Orientierung an der Wirkung (wie im Kommentar der KdK angemerkt) wäre zwar theoretisch vorteilhaft, setzt aber voraus, dass die Wirkung der Leistung eindeutig gemessen werden kann. Falls dies nicht möglich ist, ist die Kostenträgerrechnung auf Outputgrößen auszurichten.
- Die IRV verlangt, dass sich die Abgeltung nach der effektiven Beanspruchung der Leistung richtet (Art. 28 Abs. 2 IRV). Aus diesem Grund sollte die Ermittlung der Vollkosten der bezogenen Leistungen idealerweise auf der Basis einer Ist-Kostenrechnung erfolgen (Weiterverrechnung der tatsächlich angefallenen Kosten und Leistungen). In der Regel werden die Abgeltungen aber im Voraus festgelegt. Anstelle einer Ist-Kostenrechnung muss in diesem Fall auf eine Normalkostenrechnung zurückgegriffen werden (Weiterverrechnung der Kostensätze auf der Basis von Ist-Kosten der Vergangenheit), wobei die Kostensätze periodisch aktualisiert werden müssen.

IKZ-spezifische Ergänzungen bei der Kostenermittlung

Die oben skizzierte Ausgestaltung der KLR mit ihrem betrieblichen Fokus kann im Kontext der IKZ aber auch an gewisse Grenzen stossen:

- *Verursachergerechtigkeit*: Die für die IKZ relevanten Vollkosten sind jene Kosten, die durch die Leistung für den Bezüger verursacht werden – also Kosten, die beim Leistungserbringer nicht anfallen würden, wenn die Leistung für den Bezüger nicht erbracht würde. Dieser Begriff öffnet bei der Berücksichtigung von Fixkosten einen gewissen Verhandlungsspielraum im Sinne einer sogenannten Grenzkostenrechnung: Gewisse Fixkosten fallen beim Leistungserbringer unabhängig davon an, ob er zusätzliche Leistungen für einen Leistungsbezüger erbringt. Gegen diese Sichtweise spricht allerdings, dass entsprechende Kosten auch beim Bezügerkanton anfallen würden, wenn er die Leistung selbst erbrächte. Zudem ist die Unterscheidung zwischen variablen und fixen Kosten letztlich ein kurz- und

mittelfristiges Konzept: In der langen Frist sind alle Kosten variabel, weil alle verwendeten Produktionsfaktoren und damit auch alle Kosten zur Disposition stehen und dem Leistungsumfang angepasst werden können.

- *Vorhalteleistungen*: In bestimmten Aufgabengebieten ist die zu produzierende Leistung ex ante nicht genau planbar, entsprechende Leistungen müssen aber bei entsprechender (exogener) Nachfrage möglichst unmittelbar verfügbar sein (z.B. im Straf- und Massnahmenvollzug). Dieser Planungsunsicherheit können die Leistungsersteller mit Vorhalteleistungen begegnen, d.h. der Einplanung entsprechender Reservekapazitäten. In einer betrieblichen KLR fliessen die Kosten für Vorhalteleistungen grundsätzlich auch in die Vollkosten ein (in Form höherer Fixkosten).
Zu beachten ist aber, dass die IKZ gerade mit Blick auf solche Vorhalteleistungen Vorteile mit sich bringt: Wird eine Leistung nur individuell von den einzelnen Kantonen angeboten, muss jeder Kanton für die nötigen Vorhalteleistungen besorgt sein – die IKZ ermöglicht dagegen ein «Pooling» der Reservekapazitäten, was insgesamt zu Grössenvorteilen führen dürfte.
Die IRV ist in Bezug auf solche Vorhalteleistungen nicht eindeutig: Einerseits verlangt sie eine Orientierung an den Vollkosten (Art. 28 Abs. 1 IRV), was auch die Kosten für temporär nicht genutzte Kapazitäten umfasst. Andererseits soll sich die Abgeltung nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen richten (Art. 28 Abs. 2 IRV), was eher gegen eine Berücksichtigung von Vorhalteleistungen bei der Abgeltung spricht.
Wie Vorhalteleistungen bei der Abgeltung zu berücksichtigen sind, hängt – im Sinne der fiskalischen Äquivalenz – vom gewährten Zugang zum Leistungsangebot *und* von den Mitsprache- und Mitbestimmungsrechten ab: Wenn ein Leistungsbezüger-Kanton uneingeschränkten Zugang zu den Leistungen hat (also nötigenfalls auch vorhandene Reservekapazitäten beanspruchen kann), spricht dies für die Berücksichtigung der Vorhalteleistungen bei der Abgeltung. Voraussetzung dafür ist aber, dass der Leistungsbezüger über Mitbestimmungsrechte verfügt, so dass er – im Sinne einer koordinierten Kapazitätsplanung – auf die Vorhalteleistungen des Leistungserbringers Einfluss nehmen kann, um sicherzustellen, dass keine Überkapazitäten finanziert werden.
- *Wirtschaftlichkeit*: Die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung wird in der IRV als Kriterium bei der Festlegung der Abgeltung genannt (Art. 28 Abs. 3 Bst. e). Sie kann aber nur sehr begrenzt einzig aufgrund der Analyse der Kosten des jeweiligen Leistungserstellers beurteilt werden. Eine naheliegende Operationalisierung der Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit ist der Vergleich mit anderen Leistungserstellern. Ein solcher Vergleich kann unterschiedlich fundiert erfolgen: Die einfachste Möglichkeit ist der Vergleich der Kosten eines Leistungserstellers pro Leistungseinheit mit dem Durchschnittswert einer Vergleichsgruppe. Sie kann aber auch in Form eines detaillierten Benchmarkings erfolgen oder sogar im Sinne einer Standardkostenrechnung in das KLR-System integriert werden. Bei solchen Vergleichen ist idealerweise auch die Outcome-Ebene (insbesondere Unterschiede bei der Qualität der Leistung) zu berücksichtigen.
- *Wesentlichkeit*: Die KLR nicht nur ein betriebliches Instrument, sondern dient auch als Grundlage für die Verhandlungen über die IKZ-Abgeltungen. Wichtig ist daher, dass das verwendete KLR-Modell so einfach wie möglich ist bzw. dass sich das Ausmass der Komplexität daran orientiert, was zur Zielerreichung nötig ist und dass auch die Ansprüche der politischen Entscheidungsträger sowie die administrative Belastung berücksichtigt werden.

Anforderungsprofil

Die nachstehende Tabelle 5 fasst die bei der Ermittlung der für die Abgeltung relevanten Kosten im Sinne eines Anforderungsprofils zusammen. In den ersten beiden Blöcken sind die Anforderungen an die Ausgestaltung der KLR der Leistungserbringer aufgeführt; dabei wird unterschieden zwischen generellen Anforderungen, die für alle Vereinbarungen gelten, und Anforderungen, bei denen – in Abhängigkeit der konkreten Rahmenbedingungen – Gestaltungsspielraum besteht. Im dritten Block sind die möglichen IKZ-spezifischen Ergänzungen bei der Ermittlung der relevanten Kosten aufgeführt:

Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen		
Basis der Ermittlung der Abgeltung	Ausweis der Vollkosten pro Leistungseinheit	
Regelwerk	Teil der interkantonalen Vereinbarung	
Kostenerfassung	Korrekte zeitliche und sachliche Abgrenzung	
Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum		
	Grundanforderung	Maximale Ausprägung
Ausgestaltung Kostenrechnung	Kostenartenrechnung als «Überleitungsrechnung» aus der FIBU	Umfassende KLR mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung
Detaillierungsgrad Kostenträger	Ein pauschaler Kostenträger («Einheitsleistung»)	Differenzierte Bildung von Kostenträgern (mehrere Teilleistungen)
Leistungs- vs. Wirkungsorientierung	Leistungsorientierte Kostenträgerbildung (Output)	Wirkungsorientierte Kostenträgerbildung (Outcome), mit Berücksichtigung von Qualitätsmerkmalen.
Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten	Normalkostenrechnung (Weiterverrechnung der Kostensätze auf der Basis von Durchschnittswerten auf der Basis von Ist-Kosten der Vergangenheit), mit laufender Aktualisierung	Ist-Kostenrechnung (Weiterverrechnung der tatsächlich angefallenen Kosten und Leistungen)
Weitere ggf. zu berücksichtigenden Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten		
Verursachergerechtigkeit	Ausklammerung von Fixkosten, die unabhängig von der IKZ anfallen	
Vorhalteleistungen	Berücksichtigung in Abhängigkeit des gewährten Zugangs zum Leistungsangebot und der Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrechte bei der Kapazitätsplanung	
Wirtschaftlichkeit	Regelmässige statistische Auswertungen zu Kosten und Leistungen und Vergleiche verschiedener Leistungsanbieter; Benchmarking, Standardkostenrechnung	
Wesentlichkeit	Relevanz des Regelwerks für die Zielerreichung im Rahmen der IKZ, Nachvollziehbarkeit, Transparenz und Zweckmässigkeit für die politischen Entscheidungsträger	

Tabelle 5: Anforderungsprofil Ermittlung der relevanten Kosten

4 Kostenermittlung bei der IKZ im Status quo

4.1 Allgemeines und Übersicht

Nachstehend wird die Ermittlung der Kosten beispielhaft für die IKZ in den drei ausgewählten Aufgabefeldern analysiert:

- Kantonale Hochschulen (Universitäten, Fachhochschulen; vgl. Ziff. 4.2)
- Straf- und Massnahmenvollzug (vgl. Ziff. 4.3)
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (vgl. Ziff. 4.4)

Gegenstand der Untersuchung waren die geltenden zentralen Vereinbarungen im entsprechenden Aufgabefeld, inkl. ergänzender Materialien, wie Erläuterungen, Reglemente, etc.⁴¹ Die Aufarbeitung erfolgt entlang der Kriterien im «Anforderungsprofil» unter Ziffer 3.4.

Unter Ziffer 4.5 werden eine zusammenfassende Würdigung vorgenommen und Schlussfolgerungen für eine «Best Practice» der Kostenermittlung gezogen.

4.2 Kantonale Hochschulen

Untersuchte Vereinbarungen

- Universitäten: Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUUV) vom 27. Juni 2019
- Fachhochschulen: Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003

Eckwerte der Vereinbarungen

	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
Zweck	Gleichberechtigter interkantonaler Zugang zu den universitären Hochschulen sowie Abgeltung der Kantone an die Trägerkantone. Förderung des interkantonalen Lastenausgleichs und der Freizügigkeit für Studierende (vgl. Art. 1 IUUV).	Regelung des interkantonalen Zugangs zu den Fachhochschulen und der Abgeltung der Wohnsitzkantone an die Träger von Fachhochschulen. Förderung des interkantonalen Lastenausgleichs, der Freizügigkeit für Studierende sowie der Optimierung des FH-Angebots; Beitrag zu einer koordinierten schweizerischen Hochschulpolitik (vgl. Art. 1 FHV).
Vereinbarungskantone	Alle Kantone.	Alle Kantone ausser NE.
Verhältnis zu anderen Vereinbarungen	Grundsatz der Subsidiarität, d.h. interkantonale Vereinbarungen betr. Mitträgerschaft gehen der IUUV vor, sofern die Grundsätze (siehe unten) nicht verletzt sind (vgl. Art. 2 IUUV).	Grundsatz der Subsidiarität, d.h. interkantonale Vereinbarungen betr. Mitträgerschaft und Mitfinanzierung gehen der FHV vor, unter der Voraussetzung, dass die gesamten finanziellen Abgeltungen mindestens jenen gemäss FHV entsprechen und die Studierenden gleichberechtigt sind (vgl. Art. 2 FHV)
Grundsätze	(1) Zahlungspflichtige Kantone leisten den Hochschulträgerkantonen für ihre Studierenden Beiträge an die Kosten des Hochschulstudiums.	(1) Wohnsitzkantone leisten den Trägern von Fachhochschulen Beiträge an die Ausbildungskosten.

⁴¹ Vgl. dazu auch die Aufführung im Quellenverzeichnis, Ziff. 10.1

	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
	(2) Die Hochschulträgerkantone müssen für ihre Studierenden mindestens dieselben geldwerten Leistungen erbringen. (3) Hochschulträgerkantone gewähren den Studierenden aus allen Vereinbarungskantonen die gleiche Rechtsstellung (vgl. Art. 3 IUV).	(2) Fachhochschulen gewähren den Studierenden aus den Vereinbarungskantonen gleiche Rechtsstellung. (vgl. Art. 3 FHV)
Beitragsberechtigung	Studienangebote (Bachelor, Master, Doktorat; nicht: Weiterbildungsangebote) von institutionell akkreditierten öffentlich-rechtlichen universitären Hochschulen und unter gewissen Bedingungen von privaten Institutionen. Die Beiträge werden als Pauschalen pro Studierende festgelegt. Massgebend für die Beiträge sind Personen, die für ein beitragsberechtigtes Studienangebot immatrikuliert sind und Studienleistungen beziehen. Die Studierendenzahl wird auf der Grundlage der Studierendenstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) ermittelt (vgl. Art. 4ff. IUV).	Diplomstudiengänge (Bachelor, Master) von kantonalen, interkantonalen oder (unter gewissen Bedingungen) privat getragenen Fachhochschulen, die gemäss Bundesgesetz oder der Interkantonalen Diplomvereinbarung anerkannt sind. Die Beiträge werden in der Regel als Pauschalen pro Studierenden festgelegt. Die Studierendenzahl wird nach den Kriterien des BFS ermittelt (vgl. Art. 3, 8 und 15 FHV)

Tabelle 6: Eckwerte von IUV und FHV

Kostenermittlung

	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen		
Basis der Ermittlung der Abgeltung	Grundlage der interkantonalen Beiträge sind die standardisierten Kosten pro Fachbereich abzüglich Drittmittel pro Studierende (Durchschnittskosten). Von den Standardkosten werden die durchschnittlichen Studiengebühren sowie Bundesbeiträge in Abzug gebracht. Die Kosten werden auf der Grundlage der Statistik der Hochschulfinanzen des BFS ermittelt.	Grundlage der interkantonalen Beiträge sind die Ausbildungskosten für verschiedene Gruppen von Studiengängen, abzüglich individueller Studiengebühren, Infrastrukturkosten und Bundesbeiträge, pro Studierenden (Durchschnittskosten). Die Kosten werden auf der Grundlage der BFS-Statistik der Hochschulfinanzen ermittelt.
Regelwerk	Die Eckwerte des Regelwerks zur Kostenermittlung sind in der IUV festgelegt (insbesondere Art. 9 sowie Festlegung der Kostengruppen im Anhang). Die Ermittlung der Standardkosten erfolgt durch das BFS, welches die Daten und Berechnungen transparent offenlegt. ⁴² Es gilt das Kostenrechnungsmodell der Schweizerischen Hochschulkonferenz. ⁴³	Die Eckwerte des Regelwerks zur Kostenermittlung sind in der IUV festgelegt (Art. 9). Die Ermittlung der Ausbildungskosten erfolgt durch das BFS, welches die Daten und Berechnungen transparent offenlegt. ⁴⁴ Die Berechnungen erfolgen auf der Grundlage des Kostenrechnungsmodells der Schweizerischen Hochschulkonferenz. ⁴⁵

⁴² Vgl. etwa BFS (2021a); die Ermittlung erfolgt im Rahmen des Schweizerischen Hochschulinformationssystems SHIS, «in der Vertreterinnen und Vertreter der Hochschulen, der Hochschulkantone und des Bundes zusammenarbeiten, um gesamtschweizerische Hochschulstatistiken zu erstellen. Die ausführende Stelle ist die Abteilung Bildung des Bundesamtes für Statistik (BFS)» (BFS 2021a, Definitionen und Methoden). Das BFS ist in der Kommission IUV mit beratender Stimme vertreten.

⁴³ Vgl. SHK (2020)

⁴⁴ Vgl. etwa BFS (2021b) mit folgenden 13 Fachbereichsgruppen für das Studienjahr 2021/2022: Angewandte Linguistik, Angewandte Psychologie; Architektur, Bau- und Planungswesen; Gesundheit; Design; Kunst, Musik, Film und Theater; Chemie und Life Sciences; Land- und Forstwirtschaft; Soziale Arbeit; Technik und Informationstechnologie; Wirtschaft und Dienstleistungen; Wirtschaft und Dienstleistungen 2 (Hotellerie und Facility Management);

⁴⁵ Vgl. SHK (2016)

	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
Kostenerfassung	Periodengerechter Ausweis der Aufwände und Erträge für das Kalenderjahr und sachgerechte Abgrenzung. ⁴⁶	Periodengerechter Ausweis der Aufwände und Erträge für das Kalenderjahr und sachgerechte Abgrenzung. ⁴⁷
Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum		
Ausgestaltung Kostenrechnung	Umfassende KLR mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung; ergänzt um eine Kostendeckungsrechnung.	Umfassende KLR mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung; ergänzt um eine Deckungsbeitragsrechnung.
Detaillierungsgrad Kostenträger	Die Ermittlung der Kosten erfolgt für drei Fachbereiche bzw. Kostengruppen, in der verschiedene Disziplinen mit ähnlichen «Kostentypizitäten» zusammengefasst sind. ⁴⁸	Die Ermittlung der Ausbildungskosten erfolgt für mehrere Fachbereichsgruppen von (ähnlichen) Studiengängen. ⁴⁹
Leistungs- vs. Wirkungsorientierung	Die Abgeltung erfolgt pro Studierenden und ist damit leistungs- bzw. Output-orientiert.	Die Abgeltung erfolgt pro Studierenden und ist damit leistungs- bzw. Output-orientiert.
Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten	Die Konferenz der Beitragskantone legt die Beiträge in Form von Jahrespauschalen in Franken pro Studierenden fest. Basis dafür sind die jeweils neuesten verfügbaren Daten zu den Standardkosten. Die Konferenz legt zudem die Dauer der Gültigkeit dieser Pauschalen fest. ⁵⁰ Die Abgeltung erfolgt auf der Basis der Anzahl der immatrikulierten Studierenden (1. Rate: Basis Herbstsemester, 2. Rate: Frühjahrssemester).	Die Pauschalen pro Studierenden werden von der Konferenz der Vereinbarungskantone aufgrund der aktuellsten Zahlen periodisch (i. d. R. jährlich) festgelegt.
Weitere ggf. zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten		
Verursachergerechtigkeit	Die Standardkosten werden auf der Basis der Betriebskosten ermittelt; Infrastrukturkosten (wie z.B. Mieten oder Abschreibungen) werden nicht angerechnet. Bei der Ermittlung der Standardkosten werden die Betriebskosten der Lehre zu 100 %, jene der Forschung zu 85 % berücksichtigt (beide nach Abzug von Drittmitteln).	Die Ermittlung der beitragsrelevanten Kosten («Ausbildungskosten») basiert auf den Betriebskosten von Forschung und Lehre, abzgl. Drittmittel und abzgl. Infrastrukturkosten. Von den verbleibenden Forschungskosten werden 50 % abgezogen. ⁵¹
Vorhalteleistungen	Keine explizite Regelung. Aufgrund der Ausklammerung der Infrastrukturkosten gehen allfällige Vorhalteleistungen zumindest teilweise zulasten der Standortkantone.	Keine explizite Regelung Aufgrund der Ausklammerung der Infrastrukturkosten gehen allfällige Vorhalteleistungen zumindest teilweise zulasten der Standortkantone.
Wirtschaftlichkeit	Die Ermittlung der beitragsrelevanten Standardkosten erfolgt auf der Basis von Durchschnittskosten über alle Leistungsersteller.	Die Ermittlung der beitragsrelevanten Kosten erfolgt auf der Basis von Standardkosten im Sinne von Durchschnittskosten über alle Leistungsersteller.

⁴⁶ Vgl. SHK (2020), S. 8ff.

⁴⁷ Vgl. SHK (2016), Anhang 4

⁴⁸ Vgl. EDK (2019b), S. 7; Fachbereiche gemäss Anhang IUUV: Kostengruppe I: Geistes- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftswissenschaften und Recht; Kostengruppe II: exakte Wissenschaften, Naturwissenschaften, technische Wissenschaften, Pharmazie, erstes und zweites Studienjahr der Human-, Zahn- und Veterinärmedizin; Kostengruppe III: Human-, Zahn- und Veterinärmedizin ab drittem Studienjahr

⁴⁹ Vgl. etwa EDK (2022b)

⁵⁰ Aktuell sind die Beiträge für drei Jahre (2022-2024) festgelegt; vgl. EDK (2022a)

⁵¹ Vgl. EDK (2019a), S. 7

	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
Wesentlichkeit	Die Leistungserstellung der universitären Hochschulen erfordert eine umfangreiche und komplexe Kostenrechnung. Durch die Zusammenfassung in die drei Fachbereiche erfolgt die Integration in die IUUV aber einfach und zielgerecht. Die zentrale Aufarbeitung der Daten durch das BFS stellt die Einheitlichkeit und Transparenz sicher.	Im Gegensatz zur IUUV ist der Katalog an Fachbereichsgruppen länger, damit ist das Abgeltungssystem zwar im Einzelfall präziser, aber auch komplizierter. Die zentrale Aufarbeitung der Daten durch das BFS stellt die Einheitlichkeit und Transparenz sicher.

Tabelle 7: Kostenermittlung im Bereich kantonale Hochschulen

Würdigung

Bei beiden Vereinbarungen erfolgt die Festlegung der Abgeltung aufgrund einer nach Leistungsgruppen differenzierten KLR; das Regelwerk ist integraler Bestandteil der Vereinbarung und wird dank der zentralen Aufarbeitung der Daten durch das BFS einheitlich angewendet.

Aufgrund der Grösse der Leistungsersteller und des breiten Leistungsangebots dieser Institutionen basiert die betriebliche KLR bei beiden Vereinbarungen auf einem komplexen Regelwerk. Die Zusammenfassung zu Fachbereichen bzw. Kostenträgern im Rahmen der IUUV führt zu einer Vereinfachung, ohne die Kostenorientierung im Grundsatz zu unterminieren. Die Anzahl Fachbereiche ist bei der FHV deutlich grösser als bei der IUUV; dies dürfte primär der im Vergleich zu den Universitäten heterogeneren Struktur der Leistungsersteller geschuldet sein.

Beide Vereinbarungen rechnen die Infrastrukturkosten bei der Ermittlung der massgebenden Kosten nicht an. Dies widerspricht dem in der IRV stipulierten Grundsatz, dass als Ausgangslage für die Festlegung der Abgeltung die Vollkosten zu verwenden sind. Die IUUV begründet die Weglassung unter anderem mit dem Standortvorteil der Standortkantone, berücksichtigt den Standortvorteil aber ein weiteres Mal, indem von den massgebenden Kosten lediglich 85 % abgegolten werden. Eine alternative Begründung für die Weglassung der Infrastrukturkosten könnte ihr Fixkostencharakter und damit die fehlende Verursachergerechtigkeit sein. Angesichts der grossen Zahl ausserkantonalen Studierenden vermag dieses Argument allerdings nicht zu überzeugen.

IUUV und FHV verwenden als Basis für die Ermittlung der Abgeltung einen Standardkostenansatz, indem Durchschnittskosten pro Leistungsgruppe über alle Hochschulen verwendet werden. Die so festgelegten Pauschalen pro Studierenden geben bessere Anreize zur wirtschaftlichen Mittelverwendung als eine reine Abgeltung effektiver Kosten der Leistungserbringer. Der Preis dafür ist, dass steigende (oder sinkende) Kosten mit zeitlicher Verzögerung in die Berechnung der Abgeltung einfließen; ein Mechanismus zum Ausgleich der Teuerung ist nicht festgelegt.

Beide Vereinbarungen regeln die Abgeltung der Lehre, und die Kosten der Forschung werden dabei nur teilweise berücksichtigt. Die Frage, wie gross der zu berücksichtigende Anteil der Forschungskosten für eine «gute Lehre» ist, kann aufgrund einer KLR nicht beantwortet werden. Die von der IRV verlangte Ergebnisorientierung der Abgeltung legt eine teilweise Berücksichtigung aber nahe, da die Qualität der Lehre auch von der Forschungstätigkeit beeinflusst wird. Eine vollständige Abgeltung der Forschung unter dem Titel «Abgeltung der Lehre» wäre mit diesem Argument aber nicht zu rechtfertigen, da Output, Outcome und Impact der Forschung nicht nur in der Lehre anfallen.

Beide Vereinbarungen sehen Abgeltungen von 85 % der massgeblichen Kosten vor. Dieser Anteil ist letztlich ein politisch ausgehandelter Wert. Er wird bei der IUUV und bei der FHV mit dem Standortvorteil der Trägerkantone begründet. In Bezug auf die Mitwirkungsrechte der Leistungskäufer ist darauf hinzuweisen, dass beide Vereinbarungen keine inhaltlichen Standards für die Lehre festlegen.

Während die IUUV die Abgeltungen auf genau 85 % der massgebenden Kosten festlegt, ist die analoge Regelung in der FHV eine Mindestvorgabe, so dass die Abgeltung auch höher ausfallen kann. Der Entscheid über die Abgeltung verlangt eine Zweidrittelmehrheit der Vereinbarungskonferenz. Die Tatsache,

dass bei den Fachhochschulen die Mehrzahl der Kantone auch Träger einer Schule sind, dürfte einen Anreiz geben, bei der Festlegung der Abgeltung über die Mindestvorgabe hinauszugehen.

4.3 Straf- und Massnahmenvollzug

Untersuchte Vereinbarung

- Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Strafvollzugskonkordat) vom 5. Mai 2006
- Reglement der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone betreffend die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (Reglement KoGe) vom 30. Oktober 2020
- Anhänge zum Reglement KoGe: 1. Einteilung der Konkordatsinstitutionen nach Vollzugskategorien (März 2021); 2. Erhebung der massgeblichen Kosten (März 2021), mit Beilagen; 3. Kommentar zur Erhebungsmethode Vollkosten: Massgeblichen Kosten (März 2021), 4. massgebliche Soll-Auslastung für die einzelnen Vollzugskategorien (März 2021)

Eckwerte der Vereinbarung

	Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen
Zweck	Das Strafvollzugskonkordat bezweckt die Gewährleistung eines verfassungs- und gesetzeskonformen Vollzugs von Strafen und Massnahmen. Ein zentrales Anliegen des Konkordats ist die einheitliche Ausgestaltung des Straf- und Massnahmenvollzugs innerhalb des Konkordatsgebiets. Diese Harmonisierung erfolgt anhand eines intensiven Informations-, Wissens- und Erfahrungsaustauschs innerhalb der Konkordatsgremien und durch den Erlass von darauf basierenden, gemeinsamen Richtlinien und Standards. Zu den Kernaufgaben des Strafvollzugskonkordats gehört zudem die Koordination der Bedarfsplanung der Haftplätze und die Gewährleistung des Betriebs von Institutionen des Straf- und Massnahmenvollzugs an Erwachsenen (sog. Konkordatsanstalten).
Vereinbarungskantone	UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG
Verhältnis zu anderen Vereinbarungen	Anwendung für den Vollzug von Sanktionen gegenüber Jugendlichen, soweit er in konkordatlichen Einrichtungen durchgeführt wird (vgl. Art. 1 Konkordatsvereinbarung, KoV).
Grundsätze	(1) Information und Zusammenarbeit bei Gesetzgebung, Bauprojekten, Organisation und Konzeption des Straf- und Massnahmenvollzugs (vgl. Art. 2 KoV). (2) Verpflichtung zur Bereitstellung verschiedener Vollzugseinrichtungen: geschlossene und offene Strafanstalten; Einrichtungen für Verwahrung, stationäre therapeutische Massnahmen, Suchtbehandlung, Arbeits- und Wohnexternat, Massnahmen für junge Erwachsene und Jugendliche. Auf Antrag des Standortkantons anerkennt die Konkordatskonferenz eine entsprechende Einrichtung als konkordatliche Institution (vgl. Art. 11 KoV). (3) Die Kantone verpflichten sich (mit gewissen Vorbehalten), die von ihnen zu vollziehenden Massnahmen in den konkordatlichen Einrichtungen durchzuführen (vgl. Art. 13 KoV). (4) Der einweisende Kanton vergütet dem vollziehenden Kanton die Vollzugskosten (vgl. Art. 17 KoV).
Beitragsberechtigung	Anerkennung der Einrichtung als konkordatliche Institution durch die Konkordatskonferenz (siehe oben).

Tabelle 8: Eckwerte Straf- und Massnahmenvollzug Nordwest- und Innerschweiz

Kostenermittlung

Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen	
Basis der Ermittlung der Abgeltung	Die Vergütung/Abgeltung («Kostgeld») wird von der Konkordatskonferenz auf der Basis der Vollzugskosten festgelegt. Die Aufgaben der einzelnen Vollzugseinrichtungen werden berücksichtigt. Die Ermittlung der Vollzugskosten richtet sich nach den Vorgaben der IRV, wobei ein Standortvorteil anzurechnen ist (vgl. Art. 17 KoV).
Regelwerk	Die Festlegung der Kostgelder wird in einem separaten Reglement («KoGe-Reglement», inkl. Anhänge) der Konkordatskonferenz im Detail geregelt. Die Konferenz bestimmt, welche Leistungen abgegolten werden und welche (Qualitäts-)Standards erfüllt sein müssen. Es werden fünf Kategorien von konkordatlich anerkannten Vollzugseinrichtungen unterschieden. ⁵² Ausgangslage zur Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten, definiert als Aufwand der Einrichtung abzgl. Ertrag aus Werkstätten/Verkäufen und Subventionen während eines Kalenderjahres. Die für die Abgeltung massgebenden Kosten werden vom Konkordatssekretariat alle 2 Jahre gemäss HRM2-Bestimmungen bei den Konkordatsinstitutionen erhoben. Die Festlegung der Abgeltungssätze erfolgt unter Berücksichtigung einer Soll-Auslastung, die von der Konkordatskonferenz festgelegt wird. Von den so ermittelten Kosten pro Insassenplatz und Tag werden 95 % vergütet. Der Abschlag von 5 % entspricht dem Standortvorteil.
Kostenerfassung	Die periodengerechte Erfassung der Kosten wird durch die Abstützung auf die Vorgaben von HRM2 sichergestellt.
Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum	
Ausgestaltung Kostenrechnung	Einfache Kostenrechnung auf der Basis der Finanzbuchhaltung.
Detaillierungsgrad Kostenträger	I.d.R. ein pauschaler Kostenträger («Einheitsleistung») pro Institution; separater Kostennachweis und individuelle Abgeltung des Spezialvollzugs.
Leistungs- vs. Wirkungsorientierung	Leistungsorientiert (Abgeltung pro Insassenplatz und Tag).
Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten	Festlegung der Abgeltung auf Basis von Vergangenheitsdaten der durchschnittlichen Vollkosten, aber mit regelmässigem Teuerungsausgleich.
Weitere ggf. zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten	
Verursachergerechtigkeit	Abgeltung auf der Basis von Vollkosten inkl. Fixkosten, allerdings unter Berücksichtigung einer Soll-Auslastung der Institute.
Vorhalteleistungen	Die Soll-Auslastungen liegen unter 100 %, dadurch gelten die Kantone einen Teil der Vorhalteleistungen ab. Gleichzeitig erfolgt eine koordinierte Planung des Angebots.
Wirtschaftlichkeit	Die Kosten der Konkordatsinstitutionen werden regelmässig erhoben und verglichen. Die Ermittlung der Abgeltung erfolgt auf der Basis von Durchschnittswerten (sofern pro Vollzugskategorie mehrere Institutionen bestehen).
Wesentlichkeit	Das Regelwerk ist wegen seiner Nähe zur FIBU leicht nachvollziehbar, stellt aber die Zielerreichung im Rahmen der IKZ dennoch sicher.

Tabelle 9: Kostenermittlung im Straf- und Massnahmenvollzug NWI-CH

⁵² Offener Strafvollzug für erwachsene Männer, geschlossener Strafvollzug für erwachsene Männer, offener Massnahmenvollzug für erwachsene Männer und junge Erwachsene, geschlossener Massnahmenvollzug für erwachsene Männer, Straf- und Massnahmenvollzug für erwachsene Frauen und junge Erwachsene.

Würdigung

Die Konkordatsvereinbarung orientiert sich betreffend die Festlegung der Abgeltung explizit an den Bestimmungen der IRV. Insbesondere werden als Ausgangspunkt für die Ermittlung der Abgeltung die Vollkosten herangezogen.

Das Konkordat verfügt über ein klar definiertes Regelwerk zur Bestimmung der Vollkosten. Mit Ausnahme der Konkordatsanstalt Bostadel sind alle Leistungsersteller Teil der kantonalen Verwaltung. Damit ist die Abstützung der Kostenermittlung auf das kantonal etablierte Rechnungsmodell HRM2 möglich.

Die Leistungsersteller bieten in der Regel *einen* Leistungstypus an, dies vereinfacht die Kostenermittlung, da eine differenzierte Kostenermittlung nach verschiedenen Kostenträgern für die Ermittlung der Abgeltungen nicht notwendig ist.

Das Mandat des Konkordats zum Straf- und Massnahmenvollzug NWI-CH geht weiter als die übrigen hier untersuchten Vereinbarungen. Es regelt nicht nur den interkantonalen Leistungskauf, sondern koordiniert auch die Leistung und legt inhaltliche Standards fest. Damit sind die Grundsätze der fiskalischen Äquivalenz erfüllt.

4.4 Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Untersuchte Vereinbarung

- Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002 (Stand: 23. November 2018); Bereich B
- IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung (IVSE-Richtlinie LAKORE) vom 1. Dezember 2005

Eckwerte der Vereinbarung

	IVSE Bereich B
Zweck	Ermöglichung der Aufnahme von Personen mit besonderen Betreuungs- und Förderbedürfnissen in geeigneten Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons. Zusammenarbeit der Kantone (Informationsaustausch, Abstimmung der Angebote, Förderung der Qualität, vgl. Art. 1).
Vereinbarungskantone	Alle Kantone.
Geltungsbereich und Verhältnis zu anderen Vereinbarungen	Die IVSE regelt grundsätzlich das Aussenverhältnis zwischen den Kantonen, nicht aber die kantonsinterne Organisation der sozialen Einrichtungen (z.B. Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden). Sie berücksichtigt zudem die grosse Vielfalt sozialer Einrichtungen in der Schweiz und ist nicht als zentrale Planungsplattform konzipiert, sondern soll eine Planung von unten nach oben ermöglichen. ⁵³ Der Bereich B der IVSE bezieht sich auf Einrichtungen für erwachsene, invalide Personen oder Einheiten solcher Einrichtungen mit Werkstätten, Wohnheimen oder Tagesstätten (vgl. Art. 2). Einrichtungen, die einem Straf- und Massnahmenvollzugskonkordat unterstellt sind, fallen nicht unter die IVSE. Ebenfalls nicht Gegenstand der IVSE sind Leistungen, die zur beruflichen Eingliederung gemäss den Bestimmungen über die Invalidenversicherung beitragen (vgl. Art. 3).
Grundsätze	Die IVSE regelt die Abgeltung des interkantonalen Leistungsaustauschs gleichsam indirekt: Der Wohnkanton sichert der Einrichtung des Standortkantons mittels einer Kostenübernahmegarantie (KÜG) die Leistungsabgeltung zu Gunsten der Person für eine bestimmte Leistungsdauer zu. Die Leistungsabgeltung an die Einrichtung per se ist von den zahlungspflichtigen Stellen und Personen des Wohnkantons geschuldet. Dabei ist die zahlungspflichtige Stelle nicht notwendigerweise

⁵³ Vgl. SODK (2007), S. 3

IVSE Bereich B	
	der Wohnkanton, sondern beispielsweise eine Privatperson oder Gemeinde (vgl. Art. 19). Die Bemessung der Leistungsabgeltung kann sowohl in Form einer Defizitgarantie («Methode D») oder in Form von Pauschalen («Methode P») erfolgen, wobei die Vereinbarungskantone den Übergang von Methode D zu Methode P anstreben (vgl. Art. 23).
Beitragsberechtigung	Beitragsberechtigt im Sinne der Gewährung einer entsprechenden Kostenübernahmegarantie sind Einrichtungen (oder Abteilungen einer Einrichtung) gemäss Zweckartikel (siehe oben), die vom Standortkanton der IVSE unterstellt werden. Zudem bezeichnet der Standortkanton die anzuwendende Methode (D oder P). Die Kantone melden die bezeichneten Stellen dem Zentralsekretariat der SODK, welches eine entsprechende Datenbank führt. ⁵⁴ Die Standortkantone gewährleisten in den entsprechenden Einrichtungen einen therapeutisch, pädagogisch und wirtschaftlich einwandfreien Betrieb, wobei der Vorstand der Vereinbarungskonferenz Rahmenrichtlinien zu den Qualitätsanforderungen erlässt (vgl. Art. 31ff.)

Tabelle 10: Eckwerte IVSE Bereich B

Kostenermittlung

Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen	
Basis der Ermittlung der Abgeltung	Die Leistungsabgeltung, für die der Wohnkanton garantiert, erfolgt aufgrund einer Vollkostenrechnung und umfasst den anrechenbaren Nettoaufwand abzüglich Bau- und Betriebsbeiträge des Bundes für die Leistungen für eine Person während einer bestimmten Zeit. Die Abgeltung kann pro Kostenträger abgestuft nach Betreuungsaufwand berechnet werden.
Regelwerk	Die Definition der Leistungsabgeltung bzw. des anrechenbaren Nettoaufwands wird in einer Richtlinie des Vorstands der Vereinbarungskonferenz im Detail beschrieben. ⁵⁵ Sie stützt sich auf die diesbezüglichen Vorgaben («Kontenplan») von CURAVIVA und wird in der Richtlinie um spezifische Vorgaben ergänzt. Die Standortkantone haben dafür zu sorgen, dass die ihnen unterstellten Einrichtungen eine Kostenrechnung führen.
Kostenerfassung	Die periodengerechte Erfassung wird durch die Bemessung der Abgeltung an der Leistungsdauer implizit vorgegeben.
Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum	
Ausgestaltung Kostenrechnung	Einfache IST-Kostenrechnung mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf der Basis des CURAVIVA-Kontenplans.
Detaillierungsgrad Kostenträger	Grundsätzlich abhängig von den jeweiligen Leistungen der Einrichtungen.
Leistungs- vs. Wirkungsorientierung	Leistungsorientiert.
Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten	Relativ offene Vorgaben und abhängig von der gewählten Methode (Pauschale oder Defizitgarantie).
Weitere ggf. zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten	
Verursachergerechtigkeit	Grundsätzlich Orientierung an Vollkosten, unter Berücksichtigung des Auslastungsgrads.
Vorhalteleistungen	Keine explizite Berücksichtigung von Vorhalteleistungen; durch die Berücksichtigung des Auslastungsgrads kann aber ein Teil der Vorhalteleistungen angerechnet werden.

⁵⁴ Vgl. www.sodk.ch/de/ivse/ivse-datenbank

⁵⁵ Vgl. SODK (2005)

Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen	
Wirtschaftlichkeit	Keine direkten Vorgaben in der IVSE, aber Beitrag zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch die mit der IVSE angestrebte Pauschalierung der Abgeltung.
Wesentlichkeit	Das Kostenrechnungsmodell gemäss IVSE ist relativ einfach und damit auch transparent und leicht nachvollziehbar. Zu beachten ist aber, dass die IVSE ein allgemeines Rahmenwerk darstellt. Im Einzelfall hängt die Einfachheit von der gewählten Methode (P oder D) der Abgeltung sowie von der Grösse und dem Leistungsumfang der Einrichtungen ab.

Tabelle 11: Kostenermittlung IVSE Bereich B

Würdigung

Die IVSE unterscheidet sich massgeblich von den anderen hier untersuchten Vereinbarungen, indem die Abgeltungen nicht materiell festgelegt werden. Sie macht vielmehr Vorgaben dazu, wie die Abgeltung bzw. die für die Übernahmegarantie massgeblichen Kosten im Einzelfall festzulegen sind («formelle Harmonisierung»). Damit ist die IVSE ein eher dezentrales Rahmenwerk, das für individuelle IKZ-Beziehungen zwischen Kantonen und kantonsexternen Leistungserbringern einheitliche Regeln schafft.

Die IVSE B nimmt zwar nicht explizit Bezug zur IRV, orientiert sich bei ihren Regeln zur Festlegung der Abgeltung bzw. der Kostenübernahmegarantie aber an ihren Grundsätzen: Die Ausgangslage für die Festlegung der Abgeltung sind die Vollkosten. Dabei wird differenziert nach Leistungen, und durch die Möglichkeit von Pauschalen kann die Wirtschaftlichkeit der Leistungserfüllung berücksichtigt werden. Die Abgeltung eines Standortvorteils ist nicht vorgesehen.

Das Regelwerk zur Ermittlung der Kosten ist integraler Bestandteil der Vereinbarung. Es stützt sich dabei auf einen etablierten Branchenstandard.

Im Gegensatz zum Hochschulbereich handelt es sich im Aufgabenfeld «Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden» nicht um eine Aufgabe in gemeinsamer Zuständigkeit von Bund und Kantonen, d.h. die Kantone verfügen bei der Aufgabenerfüllung über grosse Autonomie. Dies vereinfacht die Ausgestaltung der IKZ.

4.5 Zusammenfassung und Würdigung

Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen

- Basis der Ermittlung der Abgeltung: Im Straf- und Massnahmenvollzugskonkordat NWI-CH und in der IVSE sind die Vollkosten pro Leistungseinheit die Ausgangslage für die Abgeltung. Bei der IUUV und der FHV werden Infrastrukturkosten ausgeklammert; das verwendete KLR-Modell stellt aber sicher, dass die Vollkosten der Leistungserbringung offengelegt werden. Bei den Hochschulen besteht eine Unschärfe darin, wie die Leistung genau zu definieren ist, oder konkreter: wieweit die Forschung als Teil der Leistung «Lehre» zu berücksichtigen ist. Diese Frage kann auf der Basis der KLR nicht beantwortet werden.
- Regelwerk: Sämtliche Vereinbarungen stützen sich auf ein klar definiertes KLR-Modell. Sektorspezifika werden berücksichtigt; die Vorgaben der Rechnungslegung im öffentlichen Sektor spielen nur bei Verwaltungsleistungen i.e.S. eine Rolle.
- Kostenerfassung: Die angewendeten Regelungen der untersuchten Vereinbarungen stellen eine korrekte zeitliche und sachliche Abgrenzung sicher.

Ausgestaltung der KLR im Einzelnen

- Ausgestaltung der Kostenrechnung und Detaillierungsgrad der Kostenträger: Die vier untersuchten Vereinbarungen illustrieren das ganze Spektrum möglicher KLR-Modelle. Sie zeigen, dass der Detaillierungsgrad der KLR abhängig ist von der abzugeltenden Leistung (bzw. den Leistungen) und der institutionellen Ausgestaltung der Leistungserbringer. So erbringen etwa die Leistungserbringer im Aufgabenfeld «kantonale Hochschulen» mehrere Leistungen mit signifikant unterschiedlichen Durchschnittskosten, und es handelt sich um grosse Organisationseinheiten. Eine ausreichende Differenzierung der Kostenträger ist im Sinne der Kostenwahrheit unabdingbar, und die korrekte Ermittlung der Kosten pro Leistungseinheit setzt eine ausgebaute Kostenarten- und Kostenstellenrechnung voraus. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen die Institutionen im Straf- und Massnahmenvollzug, deren Leistungen i.d.R. homogen sind, so dass eine einfache Kostenrechnung zur Erreichung der Ziele der IRV genügen.
- Leistungs- vs. Wirkungsorientierung: In allen Vereinbarungen erfolgt die Festlegung der Kostenträger bzw. die Ermittlung der Kosten leistungs- bzw. Output-orientiert. Eine Wirkungsorientierung im Sinne der WoV hat sich bei der IKZ nicht etabliert und ist aus Kosten-/Nutzenerwägungen wohl auch nicht als Best-Practice anzustreben.
- Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten: Die IUV und die FHV, aber auch das NWI-CH-Konkordat für den Straf- und Massnahmenvollzug bezwecken die Festlegung von Pauschalen pro Leistungseinheit. Sie werden auf der Basis von Ist-Zahlen der Kostenrechnung ermittelt. Die entsprechenden Werte bilden also Kosten der Vergangenheit ab, werden aber auf ein aktuelles Mengengerüst angewendet.

Weitere zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der Kosten

- Verursachergerechtigkeit: Die Verursachergerechtigkeit – die Beschränkung der Kosten auf die durch die Leistungsbezüger verursachten Kosten – ist bei der Ermittlung der für die IKZ-Abgeltungen in keiner der untersuchten Vereinbarungen explizit ein Thema. Bei den kantonalen Hochschulen werden Infrastrukturkosten – die weitgehend als Fixkosten gelten dürften – nicht berücksichtigt. Diese konkrete Regelung lässt sich unter dem Titel der Verursachergerechtigkeit aber schwer rechtfertigen, da der Anteil der ausserkantonalen Studierenden in der Regel relativ gross ausfällt.
- Vorhalteleistungen: Leere Kapazitäten im Sinne von Vorhalteleistungen werden bei keiner der untersuchten Vereinbarungen explizit adressiert. Beim Straf- und Massnahmenvollzug im NWI-CH-Konkordat dient die Abstützung auf Soll-Kapazitäten kleiner als 100 % diesem Zweck. Die IVSE sieht eine Berücksichtigung der Kapazitätsauslastung ebenfalls vor, wenn auch in sehr allgemeiner Form.
- Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung: Mit der IUV, FHV und dem Konkordat für den Straf- und Massnahmenvollzug NWI-CH werden Pauschalen festgelegt, die aufgrund von Durchschnittskosten mehrerer Leistungsersteller ermittelt werden. Diese einfache Form eines Standardkostenansatzes berücksichtigt die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung und setzt – im Gegensatz zur Abgeltung der effektiven Kosten eines individuellen Leistungserstellers – Anreize zur wirtschaftlichen Leistungserbringung. Ein entsprechender Ansatz ist in solchen «multilateralen Vereinbarungen» einfacher zu implementieren.
- Wesentlichkeit: Wie kompliziert das Regelwerk zur Kostenermittlung auszugestalten ist, hängt von den erbrachten Leistungen und den institutionellen Rahmenbedingungen der Leistungsersteller ab (siehe oben). Kostenwahrheit – gemäss IRV die Basis für die Ermittlung der Abgeltung – kann nicht immer mit einem einfachen KLR-Modell erfolgen. Das Beispiel der IUV zeigt aber, dass auch eine komplexe Leistungserstellung im Hinblick auf die Festlegung der IKZ-Abgeltung vereinfacht werden kann. Je komplizierter das Regelwerk zur Ermittlung der Kosten, desto bedeutender ist das Vertrauen der Vertragsparteien in die Verlässlichkeit der zugrunde gelegten Daten der KLR. Der Einbezug einer unabhängigen Stelle (IUV, FHV: BFS; Straf- und Massnahmenvollzug NWI-CH: Konkordatssekretariat) dient diesem Zweck.

5 Statistische Analyse der Abgeltungen

5.1 Vorgehen und Datenlage

Ziel der quantitativen Analyse ist die Ermittlung eines statistisch genaueren Bilds des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads insgesamt bzw. in ausgewählten Aufgabengebieten (kantonale Hochschulen, Straf- und Massnahmenvollzug, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, vgl. Ziff. 1.2). Der Kostendeckungsgrad (KDG) wird dabei definiert als die IKZ-Abgeltung für die bezogene Leistung in Prozent der Nettokosten für die Erstellung dieser Leistung; dabei sind die Nettokosten die Vollkosten der Leistungserstellung abzgl. leistungsspezifischer Erlöse (neben der IKZ-Abgeltung). Die Ermittlung des KDG setzt also sowohl Daten über die Finanzen (Abgeltungen, Vollkosten, Erlöse) als auch über die erbrachten interkantonalen Leistungen («Mengengerüst») voraus.

Die Analyse erfolgt aufgrund von verfügbaren statistischen Daten; eine systematische und konzise Erhebung zusätzlicher flächendeckender Daten hätte den Rahmen dieses Auftrags gesprengt. Konsistente Daten zu Kosten und Leistungen liegen aber nur für einzelne Bereiche vor. Die Analyse der IKZ konzentriert sich deshalb auf die Finanzseite. Die dabei verwendeten Daten der Finanzstatistik der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) ermöglichen Aussagen über die Bedeutung der IKZ im Allgemeinen und lassen nur indirekt und statistisch unscharfe Hinweise über den KDG zu (vgl. Ziff. 0).

Für die ausgewählten Aufgabengebiete können aufgrund der Daten der Finanzstatistik nur noch punktuell vertiefte Aussagen gemacht werden. Bei den kantonalen Hochschulen erlauben aber die Statistiken des BFS weitergehende Auswertungen (vgl. Ziff. 5.3). Beim Straf- und Massnahmenvollzug (vgl. Ziff. 5.4) existieren Auswertungen zum KDG im Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz. Bei den Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (vgl. Ziff. 5.5) existieren keine zusätzlichen sektoriellen Daten.

IKZ-Abgeltungen in der Finanzstatistik

Die Finanzstatistik weist im sogenannten FS-Modell die Daten des Sektors «Staat», bestehend aus Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen aus. Deren Rechnungsergebnisse sind einheitlich aufgearbeitet auf der Basis der Rechnungsmodelle von Bund und Kantonen (NRM bzw. HRM2). Die aktuellsten Daten für den Gesamtsektor Staat stammen aus dem Jahr 2019.

Im FS-Modell werden Kantonsfinanzen gemäss Erfolgsrechnung (Aufwände und Erträge) und Finanzierungsrechnung (Ausgaben und Einnahmen) ausgewertet. Sie werden in zwei Gliederungen ausgewiesen: nach Kontengruppen (Artengliederung; Personalaufwand, Sach- und übriger Betriebsaufwand, etc.) und nach Funktionen (Aufgabengebiete).

Die Artengliederung basiert auf dem Kontenplan von HRM2.⁵⁶ Die bezahlten und erhaltenen Abgeltungen im Rahmen der IKZ sind darin primär in der Kontengruppe «3631 Beiträge an Kantone und Konkordate» bzw. «4631 Beiträge von Kantonen und Konkordaten» erfasst. Daneben existieren die Kontengruppen «3611 Entschädigungen an Kantone und Konkordate» bzw. «4611 Entschädigungen von Kantonen und Konkordaten» sowie in der Investitionsrechnung «571 Investitionsbeiträge an Kantone und Konkordate» bzw. «671 Investitionsbeiträge von Kantonen und Konkordaten».

Die EFV publiziert zudem eine Auswertung der Transfers zwischen den Staatsebenen und innerhalb der Staatsebenen.⁵⁷ Die nachstehende Tabelle fasst die darin ausgewiesenen IKZ-Positionen aus der Finanzierungsrechnung (d.h. Ausgaben und Einnahmen) zusammen:

⁵⁶ Vgl. FDK (2008), Anhang A

⁵⁷ Vgl. EFV (2022a)

Kontengruppe	Beträge in TCHF					Ø WR p.a.
	2015	2016	2017	2018	2019	
3611/4611 Entschädigungen an/von Kantone(n) & Konkordate(n)	278'865 (9.6%)	308'092 (10.2%)	301'967 (9.9%)	318'294 (10.4%)	338'378 (10.8%)	5.0%
3631/4631 Beiträge an/von Kantone(n) & Konkordate(n)	2'630'632 (90.1%)	2'695'942 (89.2%)	2'748'823 (89.8%)	2'731'789 (89.2%)	2'769'005 (88.7%)	1.3%
571/671 Investitionsbeiträge an/von Kantone(n) & Konkordate(n)	9'143 (0.3%)	18'178 (0.6%)	9'717 (0.3%)	10'856 (0.4%)	13'254 (0.4%)	9.7%
Total IKZ-Ausgaben/-Einnahmen	2'918'640	3'022'213	3'060'508	3'060'938	3'120'636	1.7%

Tabelle 12: Kantonale IKZ-Ausgaben und Einnahmen 2015-2019⁵⁸

Die Daten in Tabelle 12 wurden von der Sektion Finanzstatistik der EFV bereinigt: Einnahmen und Ausgaben stimmen überein (geschlossenes System über alle Kantone und Konkordate), und beim Ausweis des gesamten Teilsektors «Kantone und Konkordate» werden diese Positionen konsolidiert, d.h. mit null ausgewiesen, weil es sonst zu Doppelzählungen kommen würde.

Summiert man die entsprechenden Positionen der Einzelauswertungen pro Kanton, erhält man andere Werte als in Tabelle 12, und die korrespondierenden Ausgaben- und Einnahmenpositionen stimmen nicht überein. Gemäss Auskunft der EFV kontieren die Kantone die IKZ-Ausgaben und -Einnahmen nicht einheitlich, und die Konkordate werden von der Finanzstatistik separat erfasst. Bei der Konsolidierung über alle Kantone und Konkordate werden diese Differenzen in einem übergeordneten «Ausgleichshaushalt» ausgeglichen; eine Anpassung der einzelnen kantonalen Daten findet nicht statt.

Sektorisierung

Basis für die Auswertung der IKZ in den verschiedenen Aufgabengebieten ist die funktionale Gliederung. Die drei ausgewählten Aufgabenfelder können relativ genau drei Funktionen gemäss funktionaler Gliederung zugewiesen werden (vgl. untenstehender Kasten). Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Kantone ihre Rechnungsdaten den Funktionen nicht immer einheitlich zuweisen, dadurch ist die Qualität der Daten der funktionalen Gliederung auf den tiefen Gliederungsstufen nicht einwandfrei.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Leistungsersteller der drei Aufgabenfelder aufgrund ihrer institutionellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Finanzstatistik nicht einheitlich berücksichtigt werden. Grundsätzlich sind «Erhebungseinheiten der Finanzstatistik [...] öffentliche Haushalte und die von ihnen kontrollierten Einheiten.»⁵⁹ Sie entsprechen dem «Sektor Staat» gemäss der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Kriterien für die Zuordnung einer Einheit zum Sektor Staat sind (unter anderem) die Kontrolle durch die öffentliche Hand und die Marktbestimmtheit der Produktion, d.h. die Einheit liefert ihre Produktion nicht zu «wirtschaftlich signifikanten» Preisen. Dies wird in der statistischen Praxis so operationalisiert, dass der Umsatz (d.h. der produkt- bzw. leistungsspezifische Erlös) nicht mehr als 50 % der Produktionskosten decken darf.⁶⁰

Gemäss dieser Definition fallen Einrichtungen des Straf- und Massnahmenvollzugs klar in den Sektor Staat bzw. den Teilsektor Kantone, da es sich um eine weitgehend steuerfinanzierte hoheitliche kantonale Aufgabe handelt. Kantonale Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen) erhalten zwar einen wesentlichen Teil ihrer Einnahmen leistungs- und volumenabhängig. In Bezug auf Bildungseinrichtungen gilt hier aber eine Ausnahmeregelung in den Vorgaben zur Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, so dass sie ebenfalls dem Teilsektor der Kantone (inkl. Konkordate) zugewiesen werden.⁶¹ Der Umstand, dass es sich bei den Hochschulen in der Regel um ausgelagerte Einheiten handelt, spielt dabei keine

⁵⁸ Datenquelle: Finanzstatistik

⁵⁹ EFV (2021), S. 10

⁶⁰ Vgl. im Detail ebenda, S. 19ff.; die EFV publiziert darüber hinaus auch eine detaillierte Liste mit den zu- und ausgebuchten Einheiten (inkl. Konkordate), vgl. EFV (2021a).

⁶¹ Vgl. EFV (2021), S. 29

Rolle. Dagegen sind Heime (wie auch Spitäler) als sogenannte Marktproduzenten eingestuft und somit nicht Teil des Sektors Staat, weil ihre Erlöse mehr als die Hälfte der Produktionskosten ausmachen.⁶² In der Finanzstatistik enthalten sind somit lediglich Beiträge der öffentlichen Hand an solche Einheiten, nicht aber die Einheiten selbst.

Die ausgewählten Aufgabenfelder gemäss funktionaler Gliederung⁶³

Straf- und Massnahmenvollzug: Funktion 130 Strafvollzug

Verwaltung, Betrieb oder Unterstützung von Gefängnissen und anderen Einrichtungen für die Haft und Wiedereingliederung von Verbrechern wie Gefängnis-Bauernhöfen, Erziehungsanstalten, Heimen für jugendliche Straftäter, psychiatrische Anstalten für strafrechtlich Unzurechnungsfähige etc.

Kantonale Hochschulen

Funktion 271 Universitäre Hochschulen

- Bereitstellung von Unterrichtsdienstleistungen auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A/6 gemäss ISCED-97;
- Verwaltung, Aufsicht, Betrieb oder Unterstützung von Universitäten und anderen Institutionen, die Unterrichtsdienstleistungen auf Tertiär- bzw. Bildungsstufe 5A/6 gemäss ISCED-97 bereitstellen;
- Stipendien, Zuschüsse, Darlehen und Geldzuwendungen für Studenten, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A/6 gemäss ISCED-97 absolvieren;
- 10 kantonale Universitäten (ZH, BE, FR, BS, SG, TI, VD, NE, GE, LU);
- Eidgenössische Technische Hochschulen.

Funktion 273 Fachhochschulen

- Bereitstellung von Unterrichtsdienstleistungen auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97;
- Verwaltung, Aufsicht, Betrieb oder Unterstützung von Universitäten und anderen Institutionen, die Unterrichtsdienstleistungen auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97 bereitstellen;
- Stipendien, Zuschüsse, Darlehen und Geldzuwendungen für Studenten, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe bzw. Bildungsstufe 5A gemäss ISCED-97 verfolgen.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden: Funktion 523 Invalidenheime

- Bau, Betrieb, Unterhalt oder Unterstützung von Einrichtungen für die Unterbringung, Beschäftigung, Betreuung und Förderung von invaliden Menschen;
- Invalidenheime.

Die Konkordate werden «dem Teilsektor der Kantone zugerechnet, weshalb dieser Teilsektor «Kantone und Konkordate» genannt wird. Konkordate sind eigenständige Einheiten, die eine öffentliche Aufgabe erfüllen. Sie werden jedoch von verschiedenen Kantonen gleichzeitig finanziert. Damit die Konkordate nicht die finanzstatistischen Ausweise eines einzelnen Kantons verzerren, werden sie in der Finanzstatistik in einem fiktiven, siebenundzwanzigsten Kanton «Konkordate» zusammengefasst.»⁶⁴ Dieser «siebenundzwanzigste Kanton» wird nicht separat publiziert.

⁶² Vgl. ebenda

⁶³ Vgl. FDK (2008), Anhang B

⁶⁴ Ebenda, S. 30

5.2 Analyse der IKZ im Allgemeinen

Bedeutung der IKZ im föderalen Gefüge

Die nachstehende Tabelle zeigt auf, welche Bedeutung die IKZ-Zahlungen der Kantone im föderalen Gefüge haben. Dazu werden die konsolidierten ordentlichen Gesamtausgaben von Bund und Kantonen mit ihren Gemeinden (ohne Sozialversicherungen) gemäss Finanzstatistik (Finanzierungsrechnung) in mehrere Komponenten unterteilt, welche die unterschiedlichen Formen der Aufgabenerfüllung widerspiegeln und damit auch auf die verschiedenen Säulen der NFA referenzieren (vgl. Ziff. 2.1).

Ordentliche Ausgaben in Mio. CHF	2015	2016	2017	2018	2019	Ø WR p.a.
Bund: Ausgaben für zentrale Aufgaben	46'898 (28.0%)	47'013 (27.9%)	47'788 (27.8%)	48'017 (27.7%)	48'629 (27.5%)	0.9%
Bund: Ertragsanteile an Kantone	4'993 (3.0%)	5'066 (3.0%)	5'480 (3.2%)	5'610 (3.2%)	5'913 (3.3%)	4.3%
Bund: Ausgaben für Verbundfinanzierungen	12'747 (7.6%)	13'024 (7.7%)	13'207 (7.7%)	13'485 (7.8%)	13'667 (7.7%)	1.8%
Bund Finanzausgleich (vertikal)	3'238 (1.9%)	3'246 (1.9%)	3'281 (1.9%)	3'339 (1.9%)	3'415 (1.9%)	1.3%
Kantone Finanzausgleich (horizontal)	1'672 (1.0%)	1'686 (1.0%)	1'706 (1.0%)	1'750 (1.0%)	1'806 (1.0%)	1.9%
Kantone IKZ	2'919 (1.7%)	3'022 (1.8%)	3'061 (1.8%)	3'061 (1.8%)	3'121 (1.8%)	1.7%
Kantone und ihre Gemeinden für dezentrale Aufgaben	94'767 (56.7%)	95'346 (56.6%)	97'624 (56.7%)	98'239 (56.6%)	100'443 (56.7%)	1.5%
Total Sektor Staat ohne Sozialversicherungen	167'234 (96.0%)	168'403 (96.0%)	172'145 (95.8%)	173'502 (95.8%)	176'993 (95.6%)	1.4%

Tabelle 13: Anteil der IKZ-Ausgaben an Gesamtausgaben⁶⁵

Die Ausgaben des Bundes «für zentrale Aufgaben» sind ein Indikator für Aufgaben auf Bundesebene bzw. Aufgaben in alleiniger Bundeskompetenz. Sie wurden ermittelt, indem von den Gesamtausgaben des Teilssektors Bund gemäss Finanzstatistik die Transfers an die Kantone abgezogen wurden. Diese Komponente macht knapp 30 % der Gesamtausgaben aus – wegen des unterdurchschnittlichen Wachstums mit abnehmender Tendenz.

Die Transfers des Bundes an die Kantone entstammen der oben erwähnten Auswertung der Finanzstatistik zu den Finanzflüssen zwischen und innerhalb der Staatsebenen. Sie umfassen Kantonsanteile an Bundeseinnahmen (Direkte Bundessteuer, Verrechnungssteuer, etc.), den vertikalen Finanzausgleich (Bundesbeitrag in den Ressourcenausgleich sowie Lastenausgleich) sowie Beiträge, Entschädigungen und Investitionsbeiträge an die Kantone.⁶⁶ Letztere sind ein Indiz für das Ausmass der Verbundfinanzierung, d.h. Aufgaben, die von den Kantonen ausgeführt, aber vom Bund mitgestaltet und mitfinanziert werden (Finanzierungsverflechtung). Die Ertragsanteile sind 2015 - 2019 deutlich am stärksten gewachsen, und auch die Verbundfinanzierungen weisen eine überdurchschnittliche Zunahme aus.

Die Ausgaben der Kantone wurden errechnet aus den Gesamtausgaben des Teilssektors «Kantone und Konkordate mit ihren Gemeinden» gemäss Finanzstatistik abzgl. der Transfers des Bundes an die Kan-

⁶⁵ Eigene Berechnungen, Datenquelle: Finanzstatistik

⁶⁶ Ebenfalls berücksichtigt wurden dabei Beiträge des Bundes an Gemeinden und Gemeindezweckverbände, die aber betragsmässig marginal sind.

tone. Sie werden unterteilt in Ausgaben für den horizontalen Finanzausgleich (Beitrag der ressourcenstarken Kantone in an den Ressourcenausgleich), die IKZ-Zahlungen (gemäss der Auswertung im vorherigen Abschnitt) sowie die verbleibenden Ausgaben.⁶⁷

Letztere sind ein Indiz für den Umfang der dezentralen Aufgaben auf Kantonsebene bzw. Aufgaben in alleiniger Kantonskompetenz, die mit eigenen Mitteln finanziert werden. Da die Ertragsanteile des Bundes sowie die Finanzausgleichszahlungen den Kantonen ohne Zweckbestimmungen zufließen, stehen den Kantonen auch diese Mittel zur Verfügung für die Erfüllung von Aufgaben in eigener Kompetenz.

Die Dekomposition zeigt, dass die IKZ gemäss den Daten der Finanzstatistik im föderalen Gefüge nur einen kleinen, aber im Zeitverlauf stabilen, sogar leicht steigenden Anteil ausmacht. Gemessen an den Ausgaben hat die IKZ als Form der staatlichen Aufgabenerfüllung einen festen Platz eingenommen. Sie hat aber in den vergangenen Jahren nur wenig an Bedeutung gewonnen.

Entwicklung interkantonale Lastenausgleichszahlungen nach Aufgabengebieten

Die untenstehende Tabelle 14 zeigt die geleisteten IKZ-Beiträge aller Kantone (Ausgaben, Kontengruppe 3631), gegliedert nach Aufgabengebieten gemäss Artikel 48a BV. Die Zuordnung erfolgt aufgrund der funktionalen Gliederung (die Klammern in der ersten Spalte stehen für den entsprechenden Funktionscode). In Klammern unter den absoluten Zahlen ist der Anteil der IKZ-Beiträge an den Gesamtausgaben aller Kantone (ohne Gemeinden) im jeweiligen Aufgabengebiet. Die Daten entstammen einer Spezialauswertung der EFV.

Aufgabengebiet	Ausgaben IKZ in Mio. CHF (Anteil an Gesamtausgaben)					
	2015	2016	2017	2018	2019	Ø WR p.a.
Strafvollzug (130)	7.2 (0.6%)	8.7 (0.7%)	8.2 (0.6%)	8.6 (0.7%)	8.1 (0.6%)	3.2%
Universitäre Hochschulen (271)	741.3 (20.2%)	755.2 (20.2%)	772.7 (20.8%)	788.6 (21.0%)	808.9 (20.7%)	2.2%
Pädagogische Hochschulen (272) und Fachhochschulen (273)	1'102.9 (34.1%)	1'130.7 (34.9%)	1'154.0 (33.8%)	1'177.6 (33.0%)	1'186.8 (33.9%)	1.9%
Musik und Theater (322)	7.6 (2.2%)	7.2 (2.3%)	7.2 (2.4%)	7.2 (2.3%)	7.1 (2.2%)	-1.6%
Invalidenheime (523)	33.9 (1.4%)	35.4 (1.4%)	34.5 (1.3%)	24.0 (0.9%)	29.7 (1.2%)	-3.2%
Total in obenstehenden Aufgaben	1'892.7 (17.4%)	1'937.3 (17.5%)	1'976.6 (17.5%)	2'006.0 (17.3%)	2'040.7 (17.5%)	1.9%
Interkantonale Ausgleichszahlungen in den anderen Aufgabengebieten	288.7	288.1	276.2	243.7	249.0	-3.6%
Total IKZ	2'181.5	2'225.4	2'252.9	2'249.7	2'289.7	1.2%

Tabelle 14: Entwicklung IKZ-Zahlungen in Aufgabengebieten gem. Art. 48a BV 2015-2019⁶⁸

Finanziell mit Abstand am bedeutendsten sind die IKZ-Beiträge im Bereich kantonale Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen). In den übrigen Aufgabengebieten sind die Gesamtvolumina relativ klein. Das stärkste Wachstum der IKZ-Beiträge verzeichnet – wenn auch auf tiefem Niveau – der Strafvollzug; gefolgt von den Universitäten und Fachhochschulen. In den übrigen Aufgabengebieten sind die IKZ-Beiträge in der betrachteten Zeitperiode rückläufig.

⁶⁷ Darin enthalten sind auch die Beiträge der Kantone an den Bund, die betragsmässig aber vernachlässigbar sind.

⁶⁸ Datenquelle: Spezialauswertung der EFV aus FS-Daten

Die Bedeutung der IKZ innerhalb der jeweiligen Aufgabengebiete (gemessen am Anteil an den jeweiligen Gesamtausgaben) ist unterschiedlich: Von grosser Bedeutung ist die IKZ bei den kantonalen Hochschulen mit rund 20 % bei den Universitäten und rund 34 % bei den Fachhochschulen. In den übrigen Aufgabengebieten liegt der Anteil im tiefen einstelligen Prozentbereich. Die Anteile der IKZ-Beiträge an den Gesamtausgaben in den jeweiligen Aufgabengebieten sind im Zeitverlauf relativ stabil und veränderten sich in den fünf Jahren – wenn überhaupt – lediglich um einige Promille-Punkte. Die grösste Zunahme des Anteils verzeichnen die universitären Hochschulen (+0,5 %p).

Zu beachten ist bei dieser Auswertung allerdings, dass die IKZ-Beiträge im Aufgabenfeld «Invalidenheime» nicht alle mit der IVSE verbundenen Ausgaben abbilden, weil die interkantonalen Zahlungsströme an die Leistungsersteller, wie weiter oben aufgeführt, in vielen Fällen nicht über die Kantone geht und die Leistungsersteller nicht Teil des von der Finanzstatistik erfassten Sektors «Staat» sind. Gemäss einer groben Plausibilisierungsrechnung des Fachbereichs Behindertenpolitik der SODK umfasst die IVSE im Bereich B im Jahr 2018 schätzungsweise 250 - 300 Millionen Franken.

Bedeutung der IKZ in den einzelnen Kantonen

In Abbildung 4 sind die Anteile der gesamten IKZ-Ausgaben an den Gesamtausgaben (inkl. IKZ-Ausgaben) der relevanten Aufgabengebiete (vgl. Tabelle 14) im Jahr 2019 für die einzelnen Kantone abgebildet (y-Achse). Die IKZ-Ausgaben in dieser Darstellung enthalten neben den Beiträgen auch die Entschädigungen und Investitionsbeiträge (vgl. Ziff. 5.1). Auf der x-Achse abgetragen ist die kantonale Bevölkerungszahl (mittlere ständige Wohnbevölkerung) als Indikator für die Kantonsgrösse.

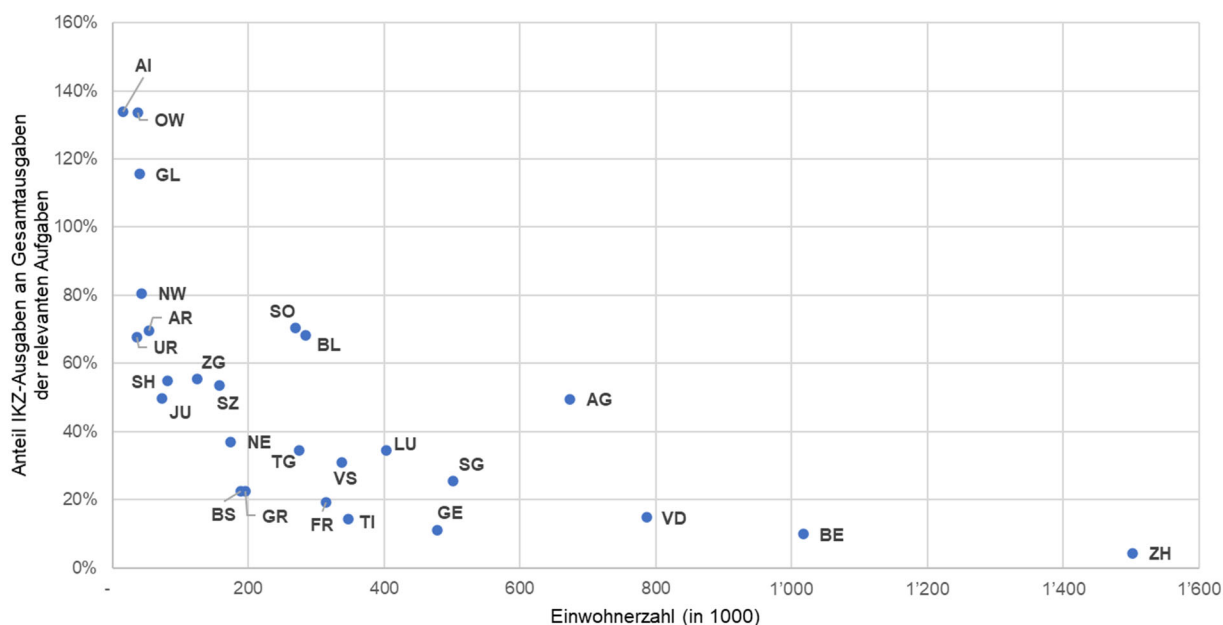


Abbildung 4: Anteil der IKZ-Ausgaben in den einzelnen Kantonen 2019⁶⁹

Im Quervergleich über die 26 Kantone zeigt sich ein negativer Zusammenhang zwischen Kantonsgrösse und relativer Bedeutung der IKZ für den Kanton im Rahmen der Aufgabenerfüllung: Bei kleinen Kantonen spielt die IKZ tendenziell eine grössere Rolle als bei grossen. Die Anteile über 100 % der drei Kantone oben links (AI, GL, OW) sind ein Indiz für die eingangs erwähnten Unschärfen der Finanzstatistik bei der funktionalen Gliederung (vgl. Ziff. 5.1).

Diese Darstellung kann als Indiz für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der IKZ gewertet werden: Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen ermöglicht positive Skaleneffekte bzw. Grössenvorteile. Das

⁶⁹ Datenquelle: Finanzstatistik, BFS

macht die IKZ v.a. für die kleinen Kantone attraktiv: Für sie wäre eine eigene Leistungserstellung viel teurer, weshalb sie sich vermehrt für interkantonale Lösungen entscheiden. Grosse Kantone erreichen hingegen die kritische Grösse für ein eigenes Leistungsangebot; sie kaufen deshalb weniger Leistungen bei anderen Kantonen ein und übernehmen auch die Leistungserstellung für andere Kantone.

IKZ-Einnahmen und -Ausgaben nach Kantonen

In Abbildung 5 sind für alle Kantone die IKZ-Ausgaben (bezahlte Beiträge, Entschädigungen und Investitionsbeiträge) auf der x-Achse abgetragen, auf der y-Achse die IKZ-Einnahmen (erhaltene Beiträge, Entschädigungen und Investitionsbeiträge). Die Kreisfläche indiziert die gesamten Nettoausgaben des jeweiligen Kantons in den IKZ-relevanten Aufgabefeldern.

Liegt der Kreis eines Kantons auf bzw. nahe der x-Achse, erzielt er keine bzw. wenig Einnahmen aus der IKZ – je weiter oben ein Kanton im Koordinatensystem liegt, desto mehr verkauft er Leistungen an andere Kantone und erhält entsprechende Einnahmen. Die gestrichelte Winkelhalbierende markiert die Grenze zwischen «Nettoimporteuren» und «Nettoexporteuren»: IKZ-Ausgaben der Kantone unterhalb der Linie sind höher als deren IKZ-Einnahmen, d.h. sie kaufen wertmässig mehr Leistungen bei anderen Kantonen ein, als sie verkaufen; gerade umgekehrt ist es bei Kantonen oberhalb der Winkelhalbierenden.

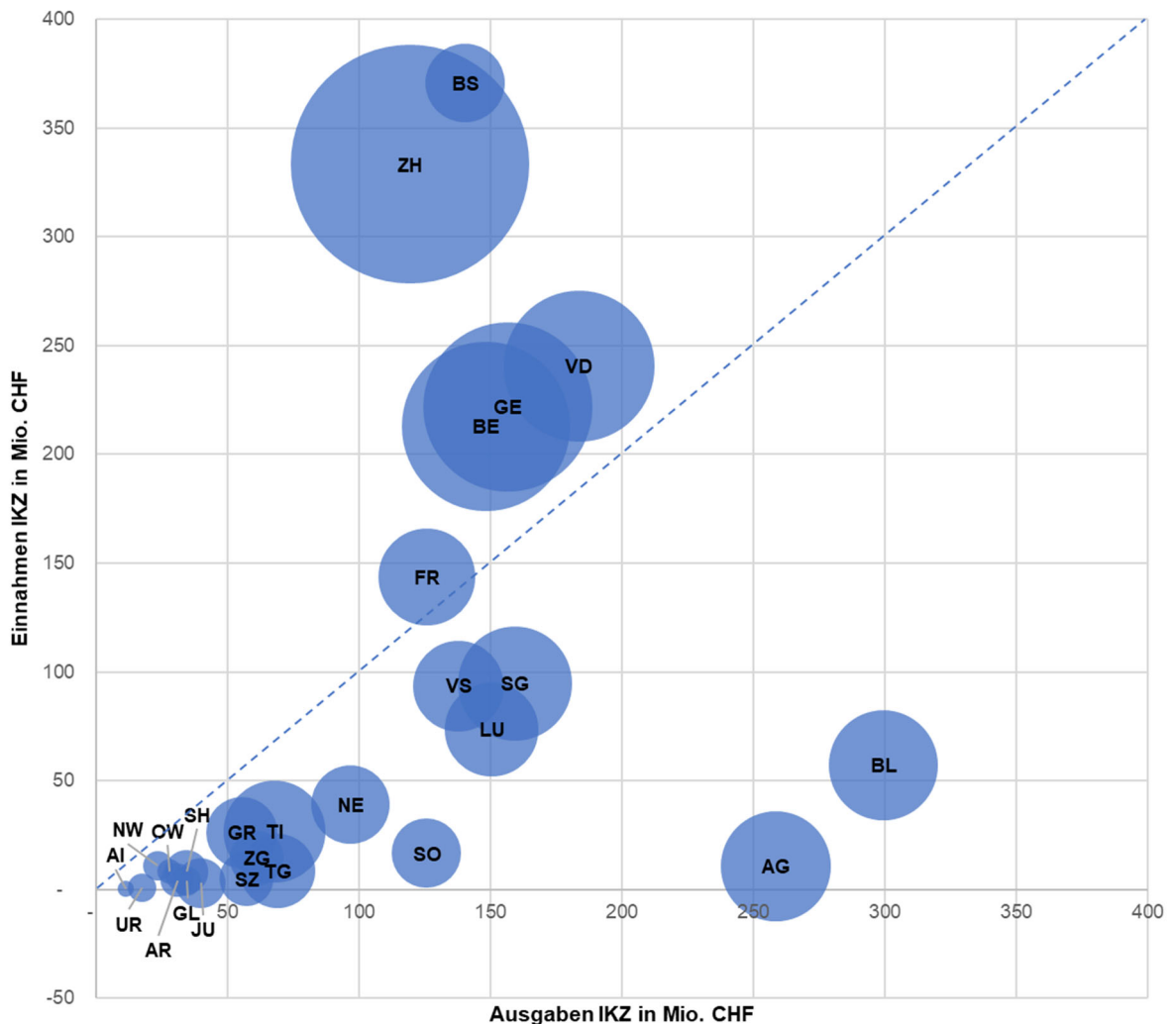


Abbildung 5: IKZ-Ausgaben und -Einnahmen nach Kantonen 2019⁷⁰

⁷⁰ Datenquelle: Finanzstatistik

Das Bild widerspiegelt die oben gezeigte Grössenabhängigkeit und zeigt noch deutlicher die «Arbeitsteilung» zwischen grossen und kleinen Kantonen bei der IKZ:

- Die kleinen Kantone sind allesamt «Nettoimporteure» von IKZ-Leistungen und verkaufen kaum Leistungen an andere Kantone (Cluster unten/ganz links).
- Die grossen Kantone (das sind auch die grossen Universitätskantone) sind deutliche Nettoexporteure, kaufen aber auch substantziell Leistungen bei anderen Kantonen ein (Cluster oben/Mitte).
- Die mittelgrossen Kantone sind – mit Ausnahme von Freiburg – ebenfalls «Nettoimporteure» von IKZ-Leistungen. Diese Gruppe ist aber weniger homogen als die der kleinen und grossen Kantone. Die Unterschiede lassen sich teilweise durch die Zentrumsfunktionen erklären: So weisen etwa Aargau und Basel-Landschaft nur einen geringen Leistungsverkauf aus – ein Indiz für ihre Nähe bzw. ihre enge Verflechtung mit den angrenzenden Zentrumskantonen. Dagegen haben Freiburg, Luzern und St. Gallen regionale Zentrumsfunktion und verkaufen mehr Leistungen an angrenzende Kantone.

Nettoaussgaben und IKZ-Zahlungen

Abbildung 6 zeigt für alle Kantone die IKZ-Nettoaussgaben (d.h. IKZ-Ausgaben abzgl. IKZ-Einnahmen) pro Einwohner auf der x-Achse. Auf der y-Achse sind die Nettoaussgaben der IKZ-relevanten Aufgaben (d.h. Ausgaben der Aufgabengebiete gemäss Tabelle 14, abzgl. aller aufgabenspezifischen Einnahmen) abgetragen, ebenfalls pro Einwohner.

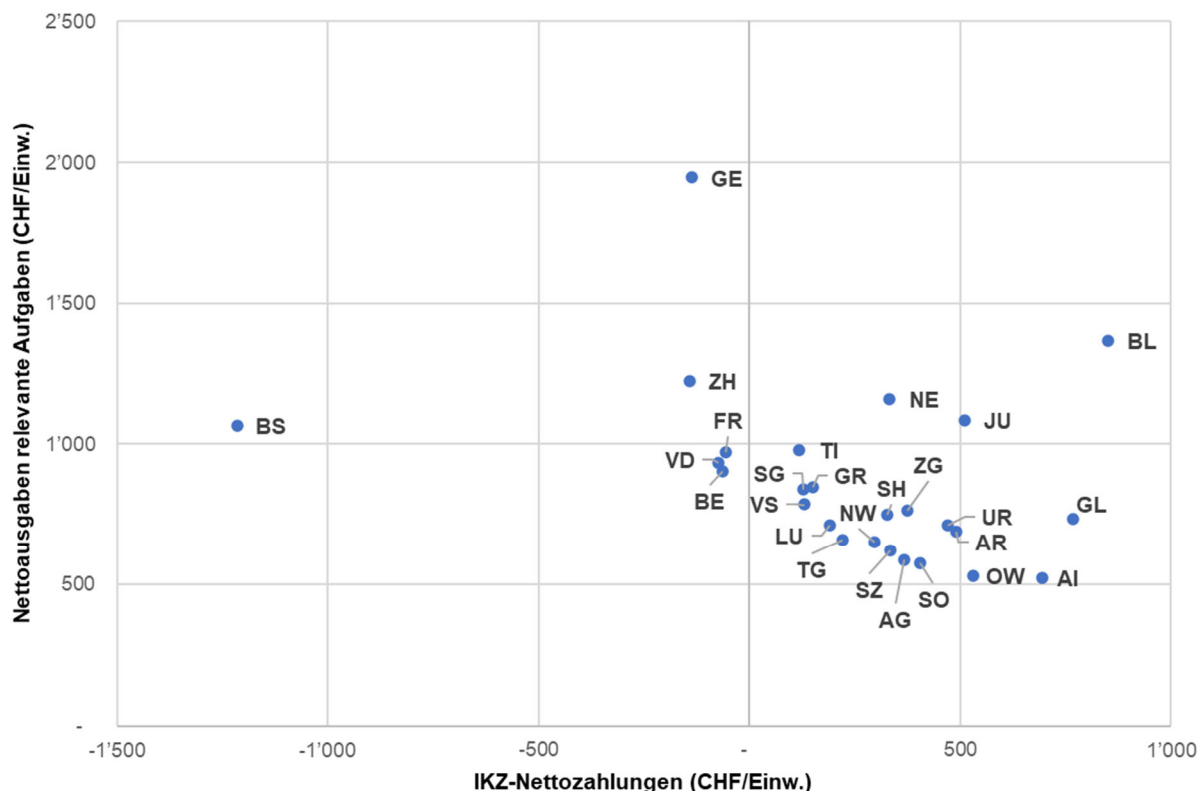


Abbildung 6: Nettoaussgaben, relevante Aufgaben und IKZ-Nettozahlungen pro Einw. 2019⁷¹

Diese Darstellung gibt Hinweise zur Kostendeckung der IKZ-Abgeltungen über alle relevanten Aufgabengebiete gemäss Tabelle 14: Unter der Annahme, dass der Bedarf eines Kantons nach Leistungen dieser Aufgabengebiete proportional zur Wohnbevölkerung des Kantons ist, müssten bei kostendeckender Leistungsabgeltung die Nettoaussgaben pro Einwohner für alle Kantone gleich sein, unabhängig davon, ob sie Leistungen selbst herstellen oder als Leistung im Rahmen der IKZ von einem anderen Kanton einkaufen

⁷¹ Datenquelle: Finanzstatistik, BFS

(Vergleiche dazu im Detail die dabei unterstellten Modellannahmen im Anhang unter Ziff. 9.2). Die Grafik zeigt tendenziell aber einen negativen Zusammenhang: Je grösser die IKZ-Nettozahlungen sind (d.h. je mehr Leistungen aus anderen Kantonen bezogen werden), desto tiefer fallen in der Tendenz die Nettoausgaben pro Kopf aus (beachte: in den Nettoausgaben sind die IKZ-Ausgaben und -Einnahmen enthalten). Das heisst: Der Preis für die bezogenen Leistungen ist tendenziell nicht kostendeckend.

Indikationen zum Kostendeckungsgrad

Die Darstellung in Abbildung 6 kann durch eine einfache statistische Analyse noch etwas vertieft werden: Tabelle 15 zeigt die Schätzergebnisse einer linearen Regression der gesamten Nettoausgaben pro Einwohner in den IKZ-relevanten Aufgabenfeldern auf die gesamten IKZ-Nettoausgaben pro Einwohner über alle Kantone: Mit der linearen Regression wird eine Gerade so durch die Punktwolke in Abbildung 6 gelegt, dass die Summe der quadrierten vertikalen Abstände zwischen der Gerade und den Punkten minimal ist (Methode der kleinsten Quadrate). In Klammern unter den Schätzkoeffizienten sind die t-Werte angegeben – eine Teststatistik zur Einschätzung, ob die Schätzwerte signifikant von null verschieden sind. Die Regression wurde für die Jahre 2016-2019, jeweils mit und ohne die «Ausreisser-Kantone» in Abbildung 6 (GE, BL und BS) gerechnet.

Der Schätzkoeffizient für die Konstante entspricht dem Achsenabschnitt der Geraden und zeigt die durchschnittlichen Nettoausgaben pro Einwohner in CHF, die unabhängig von der IKZ anfallen. Der Steigungskoeffizient ist ein Indikator für den Einfluss der IKZ auf die Nettoausgaben. Aus dem Steigungskoeffizient kann eine Schätzung des Kostendeckungsgrads abgeleitet werden (vgl. im Detail Ziff. 9.2), er ist in der letzten Spalte ausgewiesen:

Jahr	Kantone	Konstante	Steigung	R ²	KDG
2016	Alle	945 (12.67)	-0.37 (2.21)	0.17	73%
	Ohne BS, BL und GE	890 (18.04)	-0.47 (3.46)	0.36	68%
2017	Alle	962 (12.71)	-0.36 (2.16)	0.16	73%
	Ohne BS, BL und GE	920 (21.21)	-0.52 (4.47)	0.49	66%
2018	Alle	962 (13.16)	-0.35 (2.11)	0.16	74%
	Ohne BS, BL und GE	949 (19.95)	-0.59 (4.43)	0.48	63%
2019	Alle	930 (13.64)	-0.26 (1.75)	0.11	79%
	Ohne BS, BL und GE	920 (16.96)	-0.45 (3.06)	0.31	69%

Tabelle 15: Regression Nettoausgaben & IKZ-Nettozahlungen pro Einw. 2016-2019

Die Regressionsanalyse über alle Kantone ergibt in den Jahren 2016 - 2018 relativ stabile Resultate: Die Schätzwerte des Steigungskoeffizienten sind negativ und signifikant von null verschieden (t-Wert grösser als 2): Die Hypothese, dass die Pro-Kopf-Ausgaben der Kantone in den IKZ-relevanten Aufgabengebieten unabhängig vom Ausmass der IKZ-Abgeltungen sind (bzw. dass der Kostendeckungsgrad 100 % ist), kann verworfen werden. Die Kostendeckungsgrade (berechnet aus den Schätzwerten der Steigungskoeffizienten) liegen zwischen 73 und 74 %. Der Erklärungsgehalt der Regression ist allerdings relativ gering (R² zwischen 0,16 und 0,17). Die Weglassung der Kantone BS, BL und GE erhöht den Erklärungsgehalt

deutlich und führt zu höheren (und ebenfalls signifikanten) Steigungsparametern bzw. tieferen KDG von zwischen 63 und 68 %.

Die Resultate für das Jahr 2019 zeigen über alle Kantone einen tieferen und nicht-signifikanten Steigungskoeffizienten bzw. einem um rund 5 Prozentpunkte höheren Kostendeckungsgrad. Ohne Ausreisser ist der Kostendeckungsgrad auch bei diesem Datensatz deutlich tiefer.

Die Berechnungen auf der Basis der aggregierten IKZ-Daten der Finanzstatistik sind lediglich ein grober Hinweis dafür, dass mit den IKZ-Abgeltungen nicht sämtliche Nettokosten der Leistungserbringer-Kantone gedeckt werden. Die Analyse fusst auf mehreren vereinfachenden Annahmen: Die Leistungsnachfrage ist proportional zur Bevölkerungszahl, d.h. allfällige strukturelle Unterschiede zwischen den Kantonen (insbesondere soziodemografische und geografisch-topografische Gegebenheiten), die die Nachfrage mitbestimmen können, werden nicht berücksichtigt. Ferner wird nicht berücksichtigt, dass die hier aggregierten Leistungen unterschiedliche Qualitätseigenschaften aufweisen können. Schliesslich wird im einfachen Modell eine lineare Kostenfunktion unterstellt, d.h. die Kosten der Leistungserstellung sind proportional zur Bevölkerungszahl. Hinzu kommen die oben erwähnten Unschärfen in den verwendeten Daten der Finanzstatistik. Insgesamt sind die Resultate aber trotzdem plausibel: Die IKZ wird volumenmässig dominiert von den kantonalen Hochschulen (vgl. Tabelle 14), und die hier massgebenden Vereinbarungen (IUV und FHV) sehen eine Abgeltung von 85 % der massgebenden Kosten vor (wobei darin die Infrastrukturkosten nicht berücksichtigt werden).

5.3 Kantonale Hochschulen

Das BFS publiziert detaillierte Daten zu den Finanzen und den Studierenden der universitären Hochschulen und Fachhochschulen. Auf dieser Basis kann der Kostendeckungsgrad der IUV- bzw. FHV-Beiträge ermittelt werden (vgl. dazu im Detail Anhang, Ziff. 9.3). Die Berechnung erfolgt auf der Basis der Finanzdaten für das Jahr 2020 für die kantonalen Universitäten⁷² und Fachhochschulen⁷³ und ist in der untenstehenden Tabelle 16 zusammengefasst.

Sowohl die IUV als auch die FHV berücksichtigen bei der Festlegung der Abgeltung einen Teil der Kosten für Forschung und Entwicklung. Aus diesem Grund wird der Kostendeckungsgrad der interkantonalen Abgeltung sowohl in Bezug auf die Vollkosten der Lehre als auch in Bezug die Vollkosten der Lehre und der Forschung und Entwicklung ausgewiesen. Bei beiden sind die Infrastrukturkosten mitberücksichtigt. Zur Ermittlung der Nettokosten wurden von den Vollkosten der Lehre die Studiengebühren sowie die relevanten Bundesbeiträge abgezogen, bei der Forschung und Entwicklung die relevanten Bundesbeiträge und Forschungsdrittmittel.

⁷² Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Zürich, Università della Svizzera italiana

⁷³ Berner Fachhochschule (BFH), Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ), Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI), Fachhochschule Ostschweiz (FHO), Zürcher Fachhochschule (ZFH)

	Kantonale Universitäten (IUV)	Fachhochschulen (FHV)
Nettokosten in Mio. CHF		
Lehre	1 183	1 238
Forschung und Entwicklung	1 839	390
IKZ-Beiträge von Nicht-Trägerkantonen		
in Mio. CHF	624	317
in % der Nettokosten Lehre	53%	26%
in % der Nettokosten Lehre und F&E	21%	19%
Anteil Studierende von Nicht-Trägerkantonen	39%	32%
Kostendeckungsgrad IKZ		
Lehre	134%	80%
Lehre und F&E	53%	61%

Tabelle 16: Kostendeckungsgrad IUV und FHV 2020⁷⁴

Für das Jahr 2020 wurden die Beiträge an die Ausbildungskosten der Universitätsträgerkantone noch auf der Basis der Interkantonalen Universitätsvereinbarung (IUV) vom 20. Februar 1997 verrechnet; diese enthielt Pauschalbeträge, die ab dem Studienjahr 2013/2014 gültig waren.

Die alte IUV enthielt keine genauen Regelungen, wie die Beiträge basierend auf den Kosten der Universitäten zu ermitteln sind. Bei der Festlegung des Regelwerks zur Ermittlung der Abgeltung in der neuen IUV (in Kraft seit 2022) wurde indessen darauf geachtet, dass die Abgeltung in ähnlicher Höhe bleibt. Die in der obigen Tabelle ausgewiesenen KDG können deshalb auf der Basis des neuen Regelwerks mit einer top-down-Rechnung plausibilisiert werden. In der IUV 2019 werden:

- die Infrastrukturkosten bei den Kosten nicht berücksichtigt,
- die Kosten für F&E nur zu 85 % berücksichtigt und
- von den so ermittelten massgeblichen Kosten 85 % abgegolten.

Das BFS weist die Infrastrukturkosten nicht separat nach Universität und Leistungsbereich aus. Über alle universitären Hochschulen (inkl. ETH) belaufen sie sich auf rund 1,1 Mrd. Franken. Das entspricht 30% der Vollkosten abzüglich Studiengebühren, Bundesbeiträge und Drittmittel.

Nimmt man basierend auf diesem durchschnittlichen Wert an, dass bei der IUV nur 70 % der Nettokosten der Lehre bzw. der Forschung und Entwicklung berücksichtigt werden, ergibt dies – basierend auf den Werten in Tabelle 16 – IUV-Beiträge von 641 Mio. Franken.⁷⁵ Daraus resultieren KDG von 138 % bzw. 54 %.

Die Ergebnisse zu den Fachhochschulen in Tabelle 16 lassen sich analog auf der Basis der Eckwerte der FHV plausibilisieren. Gemäss FHV werden:

- die Infrastrukturkosten bei den Kosten nicht berücksichtigt,
- die Kosten für F&E nur zu 50 % berücksichtigt und
- von den so ermittelten massgeblichen Kosten 85 % abgegolten.

Die Plausibilisierungsrechnung ist hier einfacher, weil das BFS die Infrastrukturkosten gegliedert nach Leistungen ausweist: Summiert über alle kantonalen Fachhochschulen belaufen sie sich auf 271 Mio.

⁷⁴ Eigene Berechnungen; Datenquelle: BFS

⁷⁵ = (anrechenbare Kosten Lehre + 85 % * anrechenbare Kosten F&E) * 85 % * Anteil Studierenden aus Nicht-Trägerkantonen
= (1 183 * 70 % + 1 839 * 70 % * 85 %) * 85 % * 39 %; Rundungsdifferenzen!

Franken für die Lehre und 89 Mio. Franken für Forschung und Entwicklung. Damit ergibt dies basierend auf den Werten in Tabelle 16 FHV-Beiträge von 303 Mio. Franken,⁷⁶ und die entsprechenden KDG betragen 77 % bzw. 58 %.

5.4 Straf- und Massnahmenvollzug

Auswertung Finanzstatistik

Im Aufgabenfeld Straf- und Massnahmenvollzug liegen lediglich für das Konkordat der Nordwest- und Innerschweiz (NWI-CH) detaillierte Daten mit Kosten und Mengengerüst zu den Leistungen vor (vgl. dazu der nächste Abschnitt). Ein Bild über alle Kantone kann lediglich aufgrund der Finanzstatistik gewonnen werden. Dazu wurden die Daten 2019 gemäss funktionaler Gliederung für die Aufgabe «Strafvollzug» (Funktion 130, siehe weiter oben) ausgewertet. Im Gegensatz zu den Auswertungen unter Ziffer 0 wurden hier die Daten der Erfolgsrechnungen verwendet, um allfällige Ausschläge durch Investitionsspitzen zu glätten. Auch hier ist der generelle Vorbehalt betreffend die Qualität der FS-Daten bei der funktionalen Gliederung anzubringen.

Die nachstehende Abbildung zeigt – analog zur Darstellung in Abbildung 6 – für die einzelnen Kantone den IKZ-Nettoaufwand pro Einwohner, d.h. Beiträge und Entschädigungen an abzgl. Beiträge und Entschädigungen von Kanton(en) und Konkordat(en) auf der x-Achse im Jahr 2019. Auf der y-Achse abgetragen ist der Nettoaufwand pro Einwohner für das ganze Aufgabengebiet. In der Darstellung nicht enthalten sind die ausgelagerte Strafanstalt «Bostadel» sowie das Strafvollzugskonkordat NWI-CH, die von der Finanzstatistik separat als Konkordate erfasst werden.

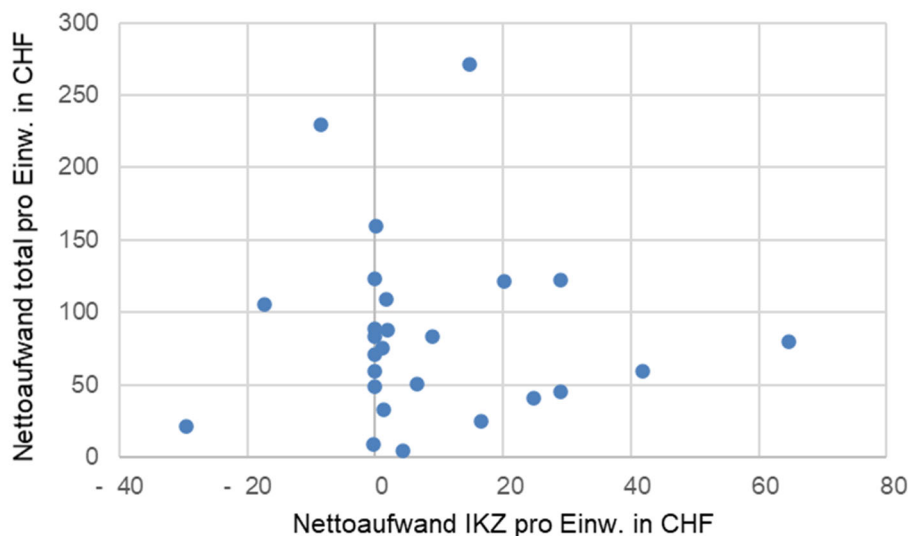


Abbildung 7: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand Strafvollzug 2019⁷⁷

Die Darstellung zeigt, dass viele Kantone in der Finanzstatistik keine relevanten IKZ-Nettoaufwendungen ausweisen. Zu beachten ist aber, dass die Buchungen der Kantone auf die Aufwand- und Ertragskonti «Beiträge und Entschädigungen Kantone und Konkordate» über alle Kantone nicht konsistent sind: Die Summe der entsprechenden Aufwandsbuchungen aller Kantone liegt bei rund 40 Mio. und ist damit mehr als doppelt so hoch als die Summe der Ertragsbuchungen. Gemäss Informationen der EFV verbuchen die Kantone die IKZ-Zahlungen in diesem Bereich nicht einheitlich und erfassen die erhaltenen Beiträge

⁷⁶ = $[(1\,238 - 271) + (390 - 89) * 50\%] * 85\% * 32\%$

⁷⁷ Datenquelle: Finanzstatistik, BFS

teilweise in der Kontengruppe «Rückerstattungen und Kostenbeteiligungen Dritter». Nimmt man diese Ertragsposition hinzu, gleichen sich Aufwand und Ertrag stark an (kumulierter Nettoaufwand von 2 Mio.).

Die nachstehende Abbildung 8 basiert auf dieser «breiten» Definition des IKZ-Nettoaufwands:

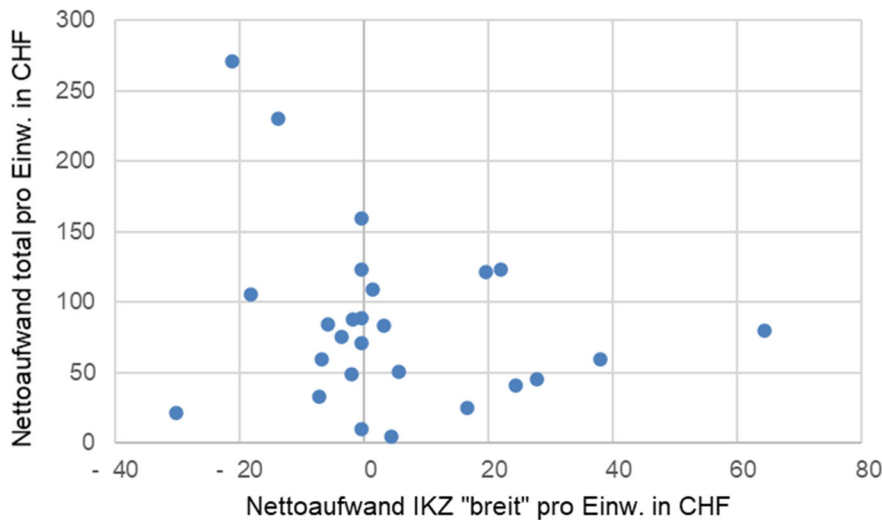


Abbildung 8: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand «breit» Strafvollzug 2019⁷⁸

Auf dieser Datenbasis streuen die Kantone stärker um die y-Achse als bei der engen Definition in Abbildung 7. Ein negativer Zusammenhang – der auf einen Kostendeckungsgrad unter 100 % hinweisen würde – ist nicht erkennbar.

Die IKZ ist beim Straf- und Massnahmenvollzug nicht über alle Kantone einheitlich geregelt, sondern innerhalb von drei Konkordaten (lateinische Schweiz, Nordwest- und Innerschweiz und Ostschweiz). Die nachstehenden Darstellungen zeigen die Kantone, gegliedert nach diesen drei Konkordaten:

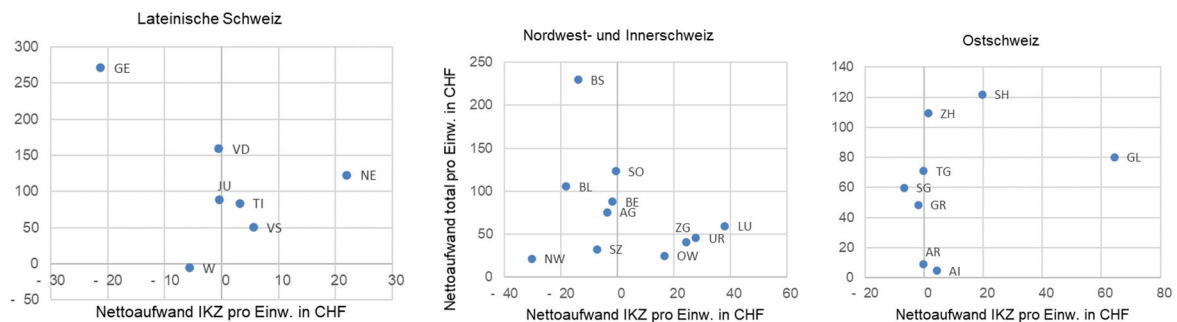


Abbildung 9: Nettoaufwand & IKZ-Nettoaufw. «breit» Strafvollzug 2019 nach Konkordaten⁷⁹

Die Auswertungen zeigen für keines der Konkordate ein schlüssiges Bild über den Zusammenhang zwischen IKZ-Nettoaufwand und dem gesamten Nettoaufwand und damit über den Kostendeckungsgrad. Ein wichtiger Grund dafür ist, dass die verschiedenen Konkordatsinstitutionen unterschiedliche Leistungen anbieten (je nach Art des Straf- bzw. Massnahmenvollzugs). Zudem ist zu vermuten, dass der Um-

⁷⁸ Datenquelle: Finanzstatistik, BFS

⁷⁹ Datenquelle: Finanzstatistik, BFS

fang und die Art der nachgefragten Vollzugsmassnahmen von soziodemografischen Faktoren der Kantone abhängen. Beides wird in dieser aggregierten Sichtweise und mit der Referenzierung auf die Einwohnerzahl ausgeblendet.

Auswertung Kostendeckung Konkordat Nordwest- und Innerschweiz

Das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz (NWI-CH) hat jüngst begonnen, den Kostendeckungsgrad der Konkordatsinstitutionen zu ermitteln. Die Resultate für das Jahr 2020 sind in der untenstehenden Tabelle 17 aufgeführt.

Der Kostendeckungsgrad wird in der Tabelle brutto und netto ausgewiesen: Der «KDG brutto» entspricht dem gesamten Ertrag (inkl. Kostgelder) pro Belegungstag in Prozenten des Aufwands pro Belegungstag. Der «KDG netto» zeigt, wieviel des Nettoaufwands (d.h. der Aufwand abzgl. des Ertrags ohne Kostgelder) durch die Kostgelder gedeckt wird.⁸⁰ Die Ermittlung des Durchschnitts des Netto-KDG erfolgte gewichtet nach Vollzugsplätzen.

Institution	Aufwand pro Belegungstag [CHF]	Ertrag pro Belegungstag inkl. Kostgeld [CHF]	Kostgeldeinnahmen pro Belegungstag [CHF]	KDG brutto	KDG Kostgeld (KDG netto)
#1	569	528	351	92.7%	89.5%
#2	524	432	348	82.5%	79.1%
#3	303	322	298	106.5%	106.8%
#4	429	374	309	87.2%	84.9%
#5	445	393	331	88.4%	86.4%
#6	362	325	303	89.7%	89.1%
#7	340	319	289	93.7%	93.2%
#8	503	461	428	91.6%	91.1%
#9	717	782	569	109.1%	112.9%
#10	666	610	588	91.5%	91.3%
#11	691	552	474	79.9%	77.3%
Durchschnitt	488	431	371	88.4%	86.8%

Tabelle 17: Kostendeckungsgrad Konkordat NWI-CH 2020⁸¹

Die oben ausgewiesenen KDG beziehen sich auf die effektive Auslastung. Da die Kostgelder im Konkordat NWI-CH aufgrund einer Soll-Auslastung (abhängig von der Vollzugskategorie) ermittelt werden, wirken sich Abweichungen der effektiven Auslastung von der Soll-Auslastung auf den Kostendeckungsgrad aus, wie die nachstehende Abbildung illustriert:

⁸⁰ = Spalte 4 / (Spalte 2 – Spalte 3 + Spalte 4) * 100

⁸¹ Datenquelle: Konkordatssekretariat; KDG netto: eigene Berechnungen

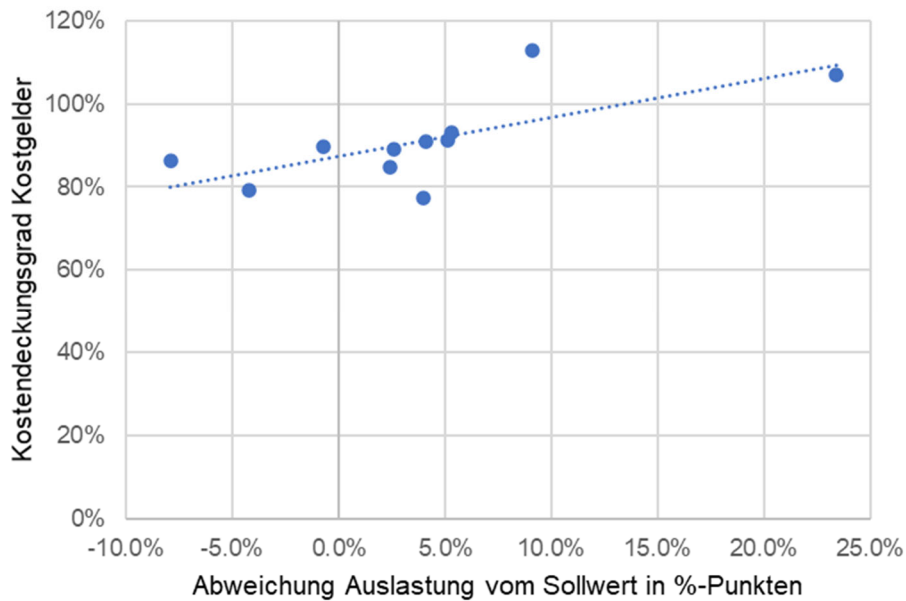


Abbildung 10: Kapazitätsauslastung und Kostendeckungsgrad 2020⁸²

Unter Berücksichtigung der Soll-Auslastung ermittelt das Konkordat sodann einen «theoretischen» Kostendeckungsgrad, der die jeweilige Soll-Auslastung berücksichtigt. Die nachstehende Tabelle zeigt die entsprechenden Werte bezogen auf den Netto-Kostendeckungsgrad.

Institution	KDG netto effektiv	Auslastung effektiv	Auslastung SOLL	theoretischer KDG netto
#1	89.5%	89.3%	90%	90.2%
#2	79.1%	85.8%	90%	83.0%
#3	106.8%	113.4%	90%	84.8%
#4	84.9%	97.4%	95%	82.8%
#5	86.4%	87.1%	95%	94.3%
#6	89.1%	97.6%	95%	86.7%
#7	93.2%	100.3%	95%	88.3%
#8	91.1%	94.1%	90%	87.1%
#9	112.9%	99.1%	90%	102.5%
#10	91.3%	95.1%	90%	86.4%
#11	77.3%	94.0%	90%	74.0%
Durchschnitt	86.8%	92.7%	92.5%	86.7%

Tabelle 18: Theoretischer Kostendeckungsgrad netto Konkordat NWI-CH 2020⁸³

Da die *durchschnittliche* effektive Auslastung im Jahr 2020 nur geringfügig vom durchschnittlichen Soll-Wert (gewichtet nach Vollzugsplätzen) abweicht, ist der Durchschnittswert des theoretischen Netto-KDG

⁸² Datenquelle: Konkordatssekretariat; eigene Berechnungen

⁸³ Datenquelle: Konkordatssekretariat; eigene Berechnungen

nahe dem effektiven Wert. Für die einzelnen Institutionen führt die Berücksichtigung der Soll-Auslastung indessen zu einer Nivellierung des theoretischen KDG.

Der Netto-Kostendeckungsgrad lag 2020 mit durchschnittlich knapp 87 % unter den gemäss KoGe-Reglement angestrebten 95 % der massgeblichen Kosten abzgl. Erlösen (vgl. Ziff. 4.3). Das Reglement ist allerdings erst 2021 verabschiedet worden, und die letzte Anpassung der Kostgelder erfolgte vor mehr als zehn Jahren. Die tiefen Kostendeckungsgrade widerspiegeln die aufgelaufene Teuerung, aber auch die gestiegenen Löhne beim Personal (Stufenanstieg) und die Verbesserung der Leistungsqualität. Eine Anpassung der Kostgelder durch die Konkordatskonferenz ist in Vorbereitung.

5.5 Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Im Aufgabenfeld Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden existieren keine sektorspezifischen Statistiken zu den Kosten und zum Mengengerüst der Leistungen. Analog zum Aufgabenfeld Straf- und Massnahmenvollzug wurden die Daten der Finanzstatistik für das Aufgabengebiet «Invalidenheime» (Funktion 523) ausgewertet. Verwendet wurden ebenfalls die Daten der Erfolgsrechnung der einzelnen Kantone für das Jahr 2019.

Die nachstehende Abbildung 11 zeigt für die einzelnen Kantone den IKZ-Nettoaufwand pro Einwohner, d.h. Beiträge an abzgl. Beiträge von Kanton(en) und Konkordat(en) auf der x-Achse.⁸⁴ Auf der y-Achse abgetragen ist der Nettoaufwand pro Einwohner für das ganze Aufgabengebiet.

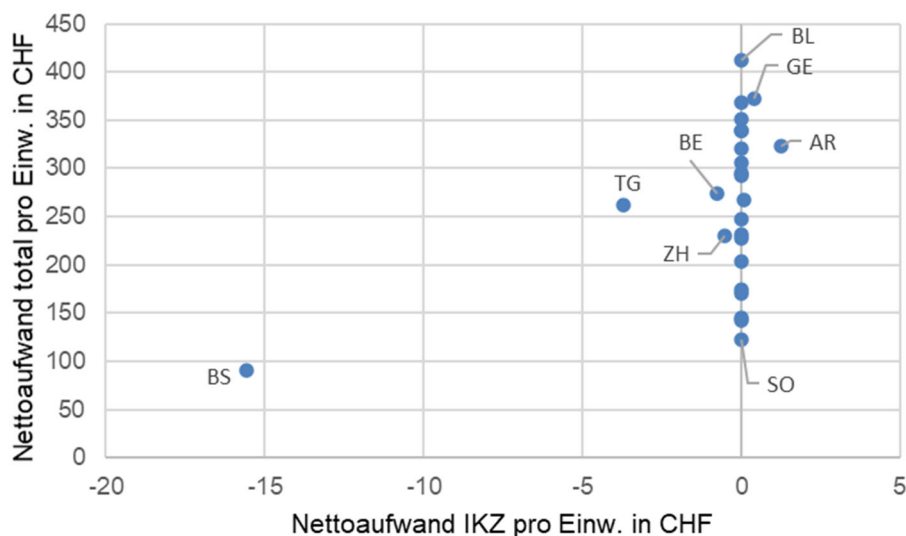


Abbildung 11: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand Invalidenheime 2019⁸⁵

Die meisten Kantone verzeichnen in ihren Rechnungen keine IKZ-Abgeltungen in der Funktion «Invalidenheime». Bei den übrigen Kantonen ist der IKZ-Nettoaufwand gemessen am Gesamtaufwand relativ klein. Dies bestätigt, dass die IVSE mit Kostenübernahmegarantien die Abgeltung der interkantonalen Leistungserbringung primär indirekt und nicht via interkantonale Abgeltungen sicherstellt. Die Auswertung der kantonalen Rechnungen unterschätzt die quantitative Bedeutung der IVSE deshalb deutlich (vgl. auch Kommentar zu Tabelle 14, oben). Eine statistische Aussage über den Kostendeckungsgrad innerhalb der IVSE ist vor diesem Hintergrund nicht möglich.

⁸⁴ Die Kontengruppe Entschädigungen an/von Kanton(en) und Konkordat(en) wurde von den Kantonen in dieser Funktion nicht gebucht.

⁸⁵ Datenquelle: Finanzstatistik, BFS. In der Grafik nicht aufgeführt ist der Kanton Glarus: Nettoaufwand IKZ 366 CHF/Einw.; Nettoaufwand total: 358 CHF/Einw.

Auffällig ist auch, dass der gesamte Nettoaufwand pro Einwohner zwischen den Kantonen relativ stark streut. Ein wichtiger Grund dafür dürfte sein, dass die Kantone in diesem Aufgabengebiet eine unterschiedliche Aufgabenteilung mit ihren Gemeinden aufweisen.

Zu beachten ist schliesslich, dass die Buchungen der Kantone auf das Aufwand- und Ertragskonto «Beiträge Kantone und Konkordate» nicht konsistent sind: Die Summe der entsprechenden Aufwandsbuchungen aller Kantone liegt knapp 10 Mio. bzw. rund 30 % über der Summe der Ertragsbuchungen. Im Gegensatz zum Aufgabenfeld Straf- und Massnahmenvollzug führt die Hinzunahme der Kontengruppe «Rückerstattungen und Kostenbeteiligungen Dritter» nicht zu einer Schliessung dieser Lücke.

6 Standortvor- und Nachteile: Qualitatives Wirkungsmodell

6.1 Allgemeines und Übersicht

Die IKZ bezweckt u.a. einen gerechteren Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone. Für die Abgeltung kantonsübergreifender Leistungen sind neben den betrieblichen Kosten der Leistungserstellung auch die effektive Beanspruchung dieser Leistungen, der Umfang der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie erhebliche Standortvor- und Nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug zu berücksichtigen (vgl. Art. 28 Abs. 3 Bst. c IRV).

Die Bewertung bzw. Quantifizierung von Standortvor- und Nachteilen ist ökonomisch bzw. ökonometrisch sehr anspruchsvoll. Um dennoch ein praktikables Bewertungsmodell zur Verfügung zu haben, wird im Folgenden ein semiquantitatives Vorgehen aufgezeigt. In einem ersten Schritt wird ein allgemeines, qualitatives Wirkungsmodell erarbeitet, welches die verschiedenen Kanäle aufzeigt, durch welche die staatliche Leistung beim Leistungserbringer- und/oder beim Leistungsbezüger-Kanton Standortvor- oder Nachteile generiert (vgl. Ziff. 6.3). Dies setzt voraus, dass die Begriffe «Standortvorteil» bzw. «Standortnachteil» klar definiert und differenziert werden. Basis dafür sind in erster Linie einschlägige regionalökonomische Konzepte, Theorien und Methoden (vgl. Ziff. 6.2).

6.2 Theoretische Grundlagen

Regionale Inzidenzanalyse

Unter einer regionalen Inzidenzanalyse versteht man die Erfassung der regionalen Verteilungswirkungen einer Leistungserbringung. Regionale Inzidenzanalysen bilden die Grundlage für die Erfolgskontrolle von wirtschaftspolitischen Massnahmen. Die Erfolgskontrolle ihrerseits besteht aus drei Elementen: Vollzugs-, Wirkungs- und Zielerreichungskontrolle. Bei der Vollzugskontrolle wird untersucht, inwiefern der tatsächliche dem beschlossenen Mitteleinsatz entspricht. Bei der Wirkungskontrolle geht es um die Analyse der tatsächlichen Haupt- und Nebenwirkungen, während mit der Zielerreichungskontrolle ein Vergleich der tatsächlichen mit den gewünschten Wirkungen vorgenommen wird.

Für die Abschätzung der Standortvorteile und -nachteile ist vor allem die Wirkung der Leistungserbringung interessant. Dabei können drei Wirkungsebenen unterschieden werden:

- Monetäre Wirkung: Einkommens- und Kaufkraftströme
- Reale Wirkung: Güterversorgung
- Nutzenwirkungen: subjektiv empfundene Vorteile (Nutzen) und Nachteile (Kosten)

Es versteht sich von selbst, dass die Erfassung von Informationen zur Ermittlung der formalen monetären Inzidenzwirkungen einfacher ist als die Beantwortung von Fragen im Bereich der realen und erst recht der nutzenmässigen Inzidenzanalyse.

Wichtig bei regionalen Inzidenzanalysen ist auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (vgl. dazu Ziff. 2.3).⁸⁶

Konzept der Agglomerationsvorteile

Das Konzept der Agglomerationsvorteile ist einer der wichtigsten regionalökonomischen Erklärungsansätze. Es untersucht auch die Bedeutung nicht-marktlicher Einflüsse auf die Standortattraktivität sowie

⁸⁶ Vgl. FREY et al. (2010), S. 27ff.

die wirtschaftliche Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit von Standorten. Neuere Ansätze versuchen sowohl marktliche (unternehmerische) und nicht-marktliche (politische) als auch strukturelle und prozessuale Variablen miteinander in Beziehung zu bringen.⁸⁷

Unternehmen berücksichtigen neben den direkten Raumüberwindungs- und Produktionskosten noch weitere kosten- und ertragsrelevante Attraktivitätsfaktoren eines Standortes. Zu den unternehmensintern steuerbaren Vorteilen gehören insbesondere:

- die Skalenerträge (Economies of Scale): Vorteile, die sich aus der Produktion einer grösseren Menge des gleichen Produkts ergeben;
- die Bereichserträge (Economies of Scope): Vorteile, die aus der Produktion sich ergänzender Güter und aus dem Zusammenfügen sich ergänzender Bereiche resultieren.

In Analogie zu diesen unternehmensintern steuerbaren Grössen- und Verbundvorteilen bestehen auch externe, durch Standortcharakteristika geprägte Vorteile. Zu diesen externen Vorteilen – auch Fühlungs- oder Agglomerationsvorteile genannt – zählen:

- die Branchenvorteile (Economies of Localization): Kostenvorteile, die durch die lokale Nähe von Betrieben der gleichen Branche entstehen;
- die Ballungsvorteile (Economies of Urbanization): Kostenvorteile und Gewinnsteigerungsmöglichkeiten, die sich aus der räumlichen Konzentration sich ergänzender Branchen ergeben.

Agglomerationsvorteile werden durch das Angebot an öffentlichen Leistungen, besonders Zentrumsleistungen, beeinflusst. Erfolgt die Finanzierung nicht durch die Nutzer von Zentrumsleistungen, so entstehen Spillovers. Unter Spillovers versteht man raumübergreifende externe Nutzen und Kosten. Nutzenspillovers sind öffentliche Leistungen, die nicht nur den eigenen Unternehmungen und der eigenen Bevölkerung Vorteile bringen, sondern auch Dritten zugutekommen. Es handelt sich also um Leistungen, die über die Grenzen der Gebietskörperschaft abfliessen, d.h. von Angehörigen anderer Gemeinwesen weitgehend unentgeltlich genutzt werden können. Beispiele sind die zentralörtlichen Leistungen der Städte im Bildungs-, Gesundheits- und Kulturbereich. Davon profitieren die Einwohner der Vororte und angrenzenden Agglomerationsgebiete ebenfalls. Sie beteiligen sich jedoch nur begrenzt an den Kosten. Umgekehrt profitieren die Städte von den Naherholungsgebieten des Agglomerationsgürtels und des benachbarten ländlichen Raums. Derartige Spillovers beeinflussen die Standortwahl und somit die Siedlungsentwicklung. Sie sind zudem eine wichtige Raison-d'être der IKZ (vgl. dazu Ziff. 2.1).

Die Dichte von Agglomerationen und Zentren führt nicht nur zu Vorteilen, sondern auch zu negativen externen Effekten bzw. Ballungskosten. Ballungskosten äussern sich zum Beispiel in Verkehrsstau, Überlastung der Infrastruktur, Luftverschmutzung, Lärm, die durch Pendler verursacht werden.

Sowohl die Agglomerationsvorteile als auch die Ballungskosten nehmen mit zunehmender Distanz zum Zentrum ab. Während die Agglomerationsvorteile einen Sog auf Unternehmungen und Haushalte ausüben, wirken die Ballungskosten in die Gegenrichtung und erzeugen einen Abwanderungsdruck. Regionalökonomische Standortvorteile bestehen dort, wo die Differenz zwischen Agglomerationsvorteilen und Ballungskosten positiv ist.

Harte und weiche Standortfaktoren

Standortfaktoren spielen immer dann eine Rolle, wenn für ein Unternehmen, eine Produktionsstätte oder eine Filiale ein neuer Standort gefunden werden muss. Standortfaktoren können auf jeden Bereich des Unternehmens Einfluss nehmen. Häufig werden harte und weiche Standortfaktoren unterschieden.

- Harte Standortfaktoren lassen sich objektiv gut messen und beziffern. Typische harte Standortfaktoren sind zum Beispiel die Verkehrsanbindung, Flächenverfügbarkeit, Verfügbarkeit qualifizierter Mitarbeiter, Nähe zu Hochschulen oder Forschungseinrichtungen, Steuern etc.

⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 80ff.

- Weiche Standortfaktoren hingegen lassen sich häufig nicht genau beziffern. Es handelt sich um subjektive Einschätzungen der Gegebenheiten. Typische weiche Standortfaktoren sind das Image eines Standortes, das soziale Klima, die Angebote im Bereich Freizeit und Kultur etc.



Abbildung 12: Harte und weiche Standortfaktoren⁸⁸

Viele dieser Standortfaktoren spielen auch bei der Wohnsitzwahl von privaten Haushalten eine Rolle und beeinflussen damit indirekt die Standortattraktivität für Unternehmungen, indem sie die Verfügbarkeit von personellen Ressourcen verbessern.

Quantitative Wertschöpfungsanalyse

Jedes Unternehmen ist volkswirtschaftlich gesehen wertvoll, wenn es durch seine wirtschaftlichen Tätigkeiten einen Mehrwert in Form eines Wertzuwachses generiert. Werden alle wertgenerierenden Tätigkeiten in Produktionsstätten eines Kantons zu Marktpreisen bewertet und addiert, entspricht dies dem Bruttoinlandsprodukt dieses Kantons.⁸⁹

Die Wertschöpfung eines Unternehmens lässt sich sowohl auf der Entstehungsseite als auch auf der Verteilungsseite betrachten (vgl. Abbildung 13):

- Auf der Entstehungsseite misst man die Wertschöpfung über den Umsatz eines Unternehmens abzüglich der Vorleistungen (d.h. den von weiteren Unternehmen bezogenen Gütern und Dienstleistungen) und der Abschreibungen.
- Auf der Verteilungsseite erfolgt die Messung der Wertschöpfung hingegen über die Entschädigung der Produktionsfaktoren (Löhne, Zinsen, Dividenden) wie auch der bezahlten Steuern und nicht ausgeschütteten Gewinne.

⁸⁸ Quelle: GRABOW et al (1995)

⁸⁹ Vgl. HANISCH et al. (2016), S. 8

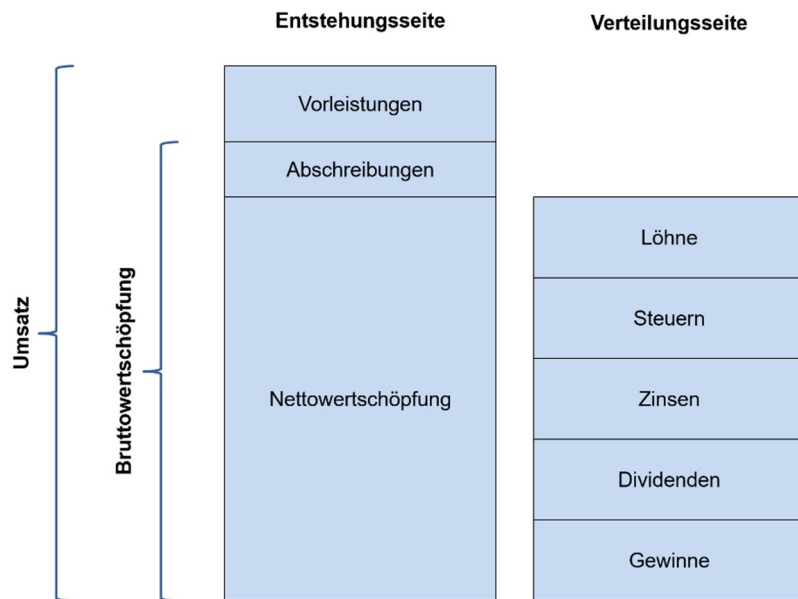


Abbildung 13: Komponenten der Wertschöpfung⁹⁰

Neben dieser direkten Wertschöpfung wird durch ein Unternehmen oder eine staatliche Tätigkeit auf zwei Arten zusätzliche Wertschöpfung generiert:

- Indirekte Wertschöpfung ergibt sich aus den bezogenen Vorleistungen (in Form von Gütern und Dienstleistungen) und Investitionsgütern eines Unternehmens. Durch den Bezug von Vorleistungen und Investitionsgütern entsteht eine Nachfrage, die es anderen Unternehmen (sog. Zulieferer) ermöglicht, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen und damit wiederum (direkte) Wertschöpfung zu generieren.
- Induzierte Wertschöpfung entsteht über die Entschädigung der Produktionsfaktoren auf der Verteilungsseite. Zinsen, Steuerzahlungen und vor allem die an die Mitarbeitenden ausbezahlten Löhne sind Einkommensquellen, welche unter anderem auch für den Konsum weiterverwendet werden. Dadurch wird ebenfalls eine Nachfrage generiert, wofür andere Unternehmen wiederum produktiv sind und somit zur Wertschöpfung beitragen.

Grundsätzlich wird die Wertschöpfung sowohl über die Erfolgs- als auch über die Investitionsrechnung ermittelt.

Die induzierte Wertschöpfung basiert grösstenteils auf den für Konsum verwendeten Löhnen der Angestellten. Dabei ist im Kontext der IKZ zu unterscheiden zwischen den Mitarbeitenden im leistungserbringenden Kanton und den Mitarbeitenden in den leistungsbeziehenden Kantonen. Zu beachten ist zudem, dass die Bruttolohnsumme nicht vollumfänglich für den Konsum verwendet wird. Zur Ermittlung der Höhe der Konsumausgaben werden deshalb vom Bruttoeinkommen die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmenden, die Steuern sowie der durchschnittliche Anteil der Ersparnisse am Einkommen (Sparquote) vom Bruttolohn abgezogen.

Die induzierte Wertschöpfung kann sich weiter fortpflanzen, indem sie wiederum direkte und indirekte Wertschöpfung generiert. Solche Multiplikatoreffekte können sich theoretisch über mehrere Stufen fortsetzen. Hier wird auf die Berücksichtigung dieser Effekte verzichtet, zumal sie schwierig zu schätzen sind und bei einem kleinen regionalen Perimeter nicht von grosser Bedeutung sind.

⁹⁰ Quelle: HANISCH et al. (2016)

Geographischer Bezugsraum

Wertschöpfungsstudien sind in aller Regel entweder darauf ausgerichtet:

- die Wertschöpfung ausschliesslich aus Sicht der jeweiligen Unternehmung oder Branche zu betrachten (ohne räumlichen Bezug), oder
- die Wertschöpfungskette auf einen oder mehrere eindeutig definierte geographische Räume (z.B. Gemeinden, Kantone, Schweiz) zu begrenzen und somit die regionale Sicht über die Unternehmenssicht zu stellen. In der Umsetzung hat dieser Ansatz zur Folge, dass der Bezug von Vorleistungen und die Verwendung von Einkommensbestandteilen ausserhalb der betrachteten Region im Wertschöpfungsmodell nicht berücksichtigt werden.

Bei der Ermittlung von Standortvor- oder Nachteilen steht der zweite Ansatz im Zentrum. Dabei gilt es, folgende systembedingte Auswirkungen zu beachten:

- Je kleiner der gewählte geographische Bezugsraum, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Bezug der Vorleistungen und die Verwendung der Einkommen ausserhalb des untersuchten Perimeters stattfindet und somit die Wertschöpfungskette innerhalb des Bezugsraums kleiner und im umliegenden Raum grösser ausfällt. Dementsprechend sind auch die ausgewiesenen indirekten und induzierten Effekte im Bezugsraum relativ zum umliegenden Raum geringer.
- Je kleiner der betrachtete geographische Perimeter, desto grösser wird – ceteris paribus – die relative regionalwirtschaftliche Bedeutung des betrachteten Unternehmens (bzw. Branche); z.B. bemessen am Verhältnis der Arbeitsplätze im betrachteten Unternehmen zu allen im geographischen Perimeter vorhandenen Arbeitsplätzen.

Bei der mit der IKZ zu berücksichtigenden Standortvor- und Nachteilen ist der geographische Bezugsraum durch die Kantonsgrenzen abgesteckt. Je nach Kanton ist dieser Perimeter relativ eng, so dass ein wesentlicher Teil der Wertschöpfung ausserhalb des Leistungserbringer-Kantons erfolgt: Vorleistungen und Investitionen, welche durch die Leistungserstellung ausserhalb des Kantons bezogen werden, haben folglich keine direkte Auswirkung auf die Wertschöpfung im Kanton. Auch das für den Konsum verwendete Lohneinkommen, welches ausserhalb der Kantonsgrenzen ausgegeben wird, hat keine Auswirkung auf die kantonale Wertschöpfung des Leistungserbringers.

Häufig fliessen diese indirekten und induzierten Wertschöpfungsanteile in den Leistungsbezüger-Kanton. Es ist also durchaus denkbar, dass auch ein Leistungsbezüger-Kanton von der Wertschöpfung der Leistungserbringung profitiert.

Wertschöpfungsanalysen als Momentaufnahme

Bei der Interpretation von quantitativen Wertschöpfungsanalysen sind im Allgemeinen die folgenden zwei gegenläufigen Aspekte zu beachten:

- Agglomerationseffekte: Einerseits unterliegen Wertschöpfungsanalysen generell der Annahme, dass sich der Markt nicht verändert. In der Realität kommt es über die Zeit jedoch häufig zu Marktausdehnungen: quantitativ im Sinne von Neugründungen oder Ausbau in bestehenden Unternehmen und qualitativ im Sinne von Lerneffekten, Spezialisierungen, Agglomerationsvorteilen, was wiederum zu einer Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit führt. Vor diesem Hintergrund tendieren Wertschöpfungsanalysen dazu, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des betrachteten Unternehmens eher zu unterschätzen.
- Opportunitätskosten: Andererseits ist die Behauptung, dass bei Wegfall eines Unternehmens (oder einer staatlichen Leistung) die gesamte ausgewiesene Wertschöpfung entfallen würde, nicht stichhaltig, da sich in der Regel meist ein dynamischer Veränderungsprozess einstellt, bei dem sich die involvierten Unternehmen und Arbeitnehmenden nach Alternativen (ev. mit mehr Wertschöpfung) umsehen. Unter Beachtung dieses Aspektes tendieren Wertschöpfungsanalysen dazu, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des betrachteten Unternehmens eher zu überschätzen.

6.3 Wirkungsmodell

Auf Basis der oben beschriebenen theoretischen Grundlagen haben wir ein Wirkungsmodell entwickelt, welches den Zusammenhang zwischen der Leistungserbringung und dem daraus resultierenden Standortvorteil beschreibt. Das Modell greift auch Elemente auf, die von der Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz in einem Grundlagenpapier zur Abgeltung von Standortvorteilen entwickelt wurden.⁹¹ Im folgenden Kapitel wird erstens untersucht, was ein Standortvorteil ist, und zweitens, welche Kriterien einen Standortvorteil ausmachen.

Was ist ein Standortvorteil?

In der vorliegenden Analyse wird der Standortvorteil folgendermassen definiert (vgl. auch Abbildung 14):

- Als Standortvorteil wird der relative wirtschaftliche Netto-Nutzen für den Standortkanton bezeichnet, der ihm aus der Leistungserbringung erwächst.
- Der Brutto-Nutzen entspricht dem durch die Leistungserbringung zusätzlich generierten Steuersubstrat.
- Daraus wird zuerst die steuerliche Abschöpfung abgeleitet (zusätzlich generierte Steuereinnahmen).
- Davon wird die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich (berechnet mit Grenzabschöpfungsquote⁹²) abgezogen,
- um den Netto-Nutzen zu berechnen.

«Relativ» meint, dass entsprechende Wirkungen beim leistungsbeziehenden Nicht-Standort-Kanton ebenfalls zu berücksichtigen sind und zu den Wirkungen des Standortkantons ins Verhältnis zu setzen sind.

Als Standortnachteil werden entsprechende negative Wirkungen bezeichnet.

Nicht als Bestandteile des Standortvor- bzw. -nachteils gelten die Mitsprache, die Mitwirkung, die Transparenz etc. Diese Bereiche beeinflussen zwar die Kostenbeteiligung bzw. Abgeltung der Nicht-Standortkantone, nicht aber den Standortvorteil des Standortkantons.

Ebenfalls nicht berücksichtigt werden allfällige zusätzliche staatliche Ausgaben, die durch die Leistungserstellung anderweitig induziert werden und bei den Kosten der Leistungserstellung somit nicht berücksichtigt werden.

Welche Faktoren beeinflussen den Brutto-Nutzen?

Der einem leistungserbringenden Kanton entstehende gesamte volkswirtschaftliche Brutto-Nutzen im Sinne der obigen Definition kann einerseits durch die Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage durch die Leistungserbringung entstehen, indem (direkt, indirekt oder induziert) Wertschöpfung generiert wird. Diese Einflussfaktoren sind in der Regel quantifizierbar. Andererseits kann sich die Leistung positiv oder negativ – im Sinne von harten oder weichen Standortfaktoren (vgl. Ziff. 0) auf die Standortattraktivität des Kantons für Unternehmen oder Privatpersonen auswirken und so zu höheren oder tieferen steuerlich ausschöpfbaren Ressourcen führen. Makroökonomisch gesprochen, geht es hier um angebotsseitige Effekte. Solche Einflussfaktoren können in der Regel nicht quantifiziert werden.

⁹¹ Vgl. ZFDK (2006)

⁹² Die Grenzabschöpfungsquote besagt, welcher Anteil eines zusätzlich Steuerfrankens durch die zusätzliche Belastung im Ressourcenausgleich (höhere Einzahlungen von Geber- bzw. tiefere Auszahlung von Nehmerkantonen) absorbiert wird. Eine Grenzabschöpfung eines ressourcenstarken Kantons von 20% besagt beispielsweise, dass der Kanton pro Franken zusätzliche Steuereinnahmen 20 Rappen in den Ressourcenausgleich einzahlen und 80 Rappen behalten kann.

Quantifizierbare Faktoren («nachfrageseitig»)

- Arbeitsplätze: Im Standortkanton entstehen Arbeitsplätze. Dabei muss differenziert werden, wie viele Mitarbeitende im Standortkanton und in den leistungsbeziehenden Kantonen wohnen, Steuern bezahlen und konsumieren. Zur Bestimmung des volkswirtschaftlichen Nutzens spielt ebenso die Gehaltskategorie der Mitarbeitenden eine Rolle. Je höher die Gehälter, desto höher sind die Steuereinnahmen und die Konsumausgaben.
- Nachfrage Leistungsersteller: Der Leistungsersteller benötigt und beschafft Betriebsmittel und vergibt Aufträge an Dritte im Sinne von Sachaufwand. Zudem sind Investitionsausgaben (bzw. die Abschreibungen) zu berücksichtigen. Auch hier ist zwischen dem leistungserbringenden Kanton und den leistungsbeziehenden Kantonen zu differenzieren.
- Nachfrage Leistungsbezüger: Die Leistungsbezüger (z.B. Studierende von Hochschulen) tätigen im Standortkanton Ausgaben als Konsumentinnen und Konsumenten.

Nicht quantifizierbare Faktoren («angebotsseitig»)

- Image: Die Leistungserstellung ergänzt bestehende Organisationen. Dies erhöht die Standortattraktivität und das Image.
- Zugang zu Wissen: Durch die Leistungserstellung konzentrieren sich Wissen und Know-how über die Leistungserbringung auf den Standortkanton. Personen und Verwaltungseinheiten aus Nicht-Standortkantonen haben nur indirekten Zugang zu diesem Fachwissen.
- Zugang zu Arbeitskräften: Die Leistungserstellung kann die Verfügbarkeit von Arbeitskräften als einer der wichtigsten Standortfaktoren für Unternehmen positiv beeinflussen.
- Zugang zu Kultur und Freizeitangebot: Die Leistungserstellung kann einen positiven Effekt auf das Kultur- und Freizeitangebot im Standortkanton haben.
- Umweltbelastung: Die Leistungserstellung kann die Umweltbelastung im Standortkanton im Sinne von externen Kosten belasten.
- Immissionen: Die Leistungserstellung kann zu unerwünschten Immissionen im Standortkanton führen und damit die Standortqualität mindern.
- Überlastung Infrastruktur: Die Leistungserstellung kann die Infrastruktur überlasten und damit zu zusätzlichen Kosten für den Infrastrukturausbau führen.

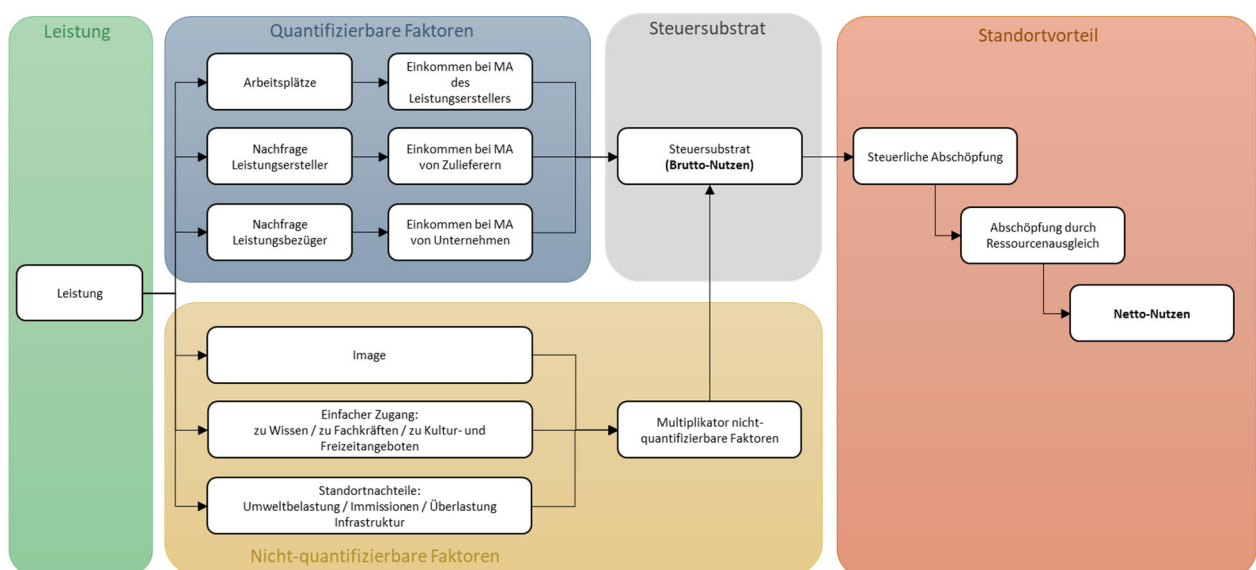


Abbildung 14: Wirkungsmodell Standortvorteil

7 Grobquantifizierung

7.1 Übersicht

Das Ziel der Grobquantifizierung besteht darin, für die Festlegung der Abgeltung eines Standortvorteils den jährlichen volkswirtschaftlichen Nutzen in Form eines Frankenbetrags zu quantifizieren. Abbildung 15 zeigt die Berechnung im Überblick.⁹³ Es ist zu bedenken, dass ein solcher Frankenbetrag nie exakt beziffert werden kann. Dennoch soll versucht werden, für jeden Faktor des Wirkungsmodells einen Weg aufzuzeigen, wie der volkswirtschaftliche Nutzen (im Sinne von Wertschöpfung) quantifiziert werden kann. Jeder Weg stellt dabei eine Vereinfachung dar, damit er in der Praxis umsetzbar ist. Eine solche Vereinfachung besteht u.a. darin, dass der Nutzen bei den quantifizierbaren Faktoren immer in Steuern umgerechnet wird. Als Ergebnis liegt somit eine Schätzung vor, wie hoch die zusätzlichen Steuereinnahmen dank der Leistungserstellung im Rahmen der IKZ sind.

Quantifizierbare Faktoren		
Basiswerte für die Berechnung	Anteil Steuern am Bruttolohn, Schweiz (BFS: Haushaltsbudgeterhebung HABE)	Prozent
	Anteil Konsumausgaben am Bruttolohn, Schweiz (BFS: Haushaltsbudgeterhebung HABE)	Prozent
	Durchschnittlicher Konsum der Pendler im Standortkanton pro Jahr (Schätzung)	CHF
	Durchschnittlicher Umsatz pro Beschäftigter pro Jahr, Schweiz (BFS: Produktionskonto)	CHF
	Median Bruttolohn pro Beschäftigter pro Jahr, Schweiz (BFS: Lohnstrukturerhebung)	CHF
	Durchschnittlicher Konsum der Leistungsbezüger im Standortkanton pro Jahr (Schätzung)	CHF
	Durchschnittliche Grenzabschöpfungsquote Ressourcenausgleich (20%, 85%)	Prozent
Arbeitsplätze	Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden (direkte Wertschöpfung)	CHF
	Bruttolohnsumme aufgrund Konsum der Mitarbeitenden (induzierte Wertschöpfung)	CHF
Nachfrage Leistungsersteller	Bruttolohnsumme aufgrund Sachaufwand (indirekte Wertschöpfung)	CHF
	Bruttolohnsumme aufgrund Investitionsausgaben (indirekte Wertschöpfung)	CHF
Nachfrage Leistungsbezüger	Bruttolohnsumme aufgrund Konsum der Leistungsbezüger (induzierte Wertschöpfung)	CHF
Nicht-quantifizierbare Faktoren		
Image	Positiver oder negativer Image-Effekt	-0.15 bis + 0.15
Zugang	Zugang zu Wissen, Fachkräften, Kultur- und Freizeitangeboten	-0.15 bis + 0.15
Standortnachteile	Umweltbelastung, Immissionen, Überlastung Infrastruktur	-0.15 bis + 0.15
Multiplikator	Durchschnittliche Bewertung der nicht-quantifizierbaren Faktoren	-0.15 bis + 0.15
Total nicht-quantifizierbare Faktoren	Multiplikator * Vollkosten (Bruttolohnsumme der MA + Sachaufwand + Investitionsausgaben)	CHF
Steuersubstrat (Brutto-Nutzen)		
Steuersubstrat	Total quantifizierbare Faktoren + Total nicht-quantifizierbare Faktoren	CHF
Standortvorteil		
Steuerliche Abschöpfung	Steuersubstrat * Anteil Steuern am Bruttolohn (Basiswert)	CHF
Abschöpfung durch Ressourcenausgleich	Steuerliche Abschöpfung * durchschnittliche Grenzabschöpfungsquote Ressourcenausgleich	CHF
Standortvorteil (Netto-Nutzen)	Steuerliche Abschöpfung - Abschöpfung durch Ressourcenausgleich	CHF
Komparativer Standortvorteil	Netto-Nutzen Standortkanton - Netto-Nutzen leistungsbeziehender Kanton	CHF

Abbildung 15: Übersicht Grobquantifizierung

⁹³ Vgl. auch ZFDK (2006)

7.2 Quantifizierbare Faktoren

Basiswerte

Für die Berechnung des volkswirtschaftlichen Nutzens bzw. der Wertschöpfung braucht es eine Reihe von Basiswerten im Sinne von Annahmen (vgl. Tabelle 19). Wichtig ist, dass diese Annahmen transparent und nachvollziehbar aufgezeigt werden. Daher sollte die zu treffende Regelung der Abgeltungen zwischen den Kantonen vorsehen, dass die Annahmen bzw. die Basiswerte regelmässig verifiziert und allenfalls angepasst werden.

Nr.	Basiswerte	Quelle	Wert
I.	Anteil Steuern am Bruttolohn, Schweiz	BFS: Haushaltsbudget HABE	10.3 %
II.	Anteil Konsumausgaben am Bruttolohn, Schweiz	BFS: Haushaltsbudget HABE	45 %
III.	Durchschnittlicher Konsum der Pendler im Standortkanton pro Jahr	Schätzung (CHF 30 pro Arbeitstag)	CHF 6'000
IV.	Durchschnittlicher Umsatz pro Beschäftigten pro Jahr, Schweiz	BFS: Produktionskonto	CHF 267'000
V.	Median Bruttolohn pro Beschäftigten pro Jahr, Schweiz	BFS: Lohnstrukturerhebung	CHF 63'000
VI.	Durchschnittlicher Konsum der Leistungsbezüger im Standortkanton pro Jahr	Schätzung	CHF 1'000
VII.	Durchschnittliche Grenzabschöpfungsquote Ressourcenausgleich	Ressourcenstark = 20 %; Ressourcenschwach = 85 %	20 % bzw. 85 %

Tabelle 19: Basiswerte für die Berechnung.

Ausgehend von diesen Basiswerten kann eine rechnerische Annäherung an den jährlichen volkswirtschaftlichen Nutzen in Form von Wertschöpfung durch Berücksichtigung folgender Elemente erreicht werden (vgl. Wirkungsmodell).

- Arbeitsplätze
- Nachfrage der Leistungsersteller
- Nachfrage der Leistungsbezüger

Arbeitsplätze

Arbeitsplätze generieren direkte und induzierte Wertschöpfung.

Die direkte Wertschöpfung entsteht durch die eigene Tätigkeit des Leistungserstellers und kann in der Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden ausgedrückt werden. Die Berechnung der direkten Wertschöpfung basiert auf zwei Schritten bzw. Angaben durch den Leistungsersteller:

- Schritt 1 – Angabe der Anzahl Mitarbeitenden: Im ersten Schritt gibt der Leistungsersteller die Anzahl Mitarbeitende an, differenziert nach Standortkanton und weiterer Kantone.
- Schritt 2 – Angabe der Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden: Im zweiten Schritt stellt der Leistungsersteller die aggregierte Bruttolohnsumme seiner Mitarbeitenden zur Verfügung, ebenfalls differenziert nach Wohnkanton der Mitarbeitenden.

Die induzierte Wertschöpfung entsteht durch den Konsum der Mitarbeitenden vor Ort. Dadurch wird eine Nachfrage generiert, wofür andere Unternehmen wiederum produktiv sind und zur Wertschöpfung beitragen. Die induzierte Wertschöpfung durch Arbeitsplätze berechnen wir in vier Schritten:

- Schritt 1 – Konsum der Mitarbeitenden mit Wohnsitz im Standortkanton: Im ersten Schritt berechnen wir die Konsumausgaben der Mitarbeitenden mit Wohnsitz im Standortkanton, durch Multiplikation der

Bruttolohnsumme mit dem durchschnittlichen Anteil der Konsumausgaben am Bruttolohn aus der Haushaltsbudgetstatistik HABE (vgl. Tabelle 19, Nr. II).

- Schritt 2 – Konsum der Mitarbeitenden mit Wohnsitz ausserhalb des Standortkantons: Im zweiten Schritt berechnen wir die Konsumausgaben der Mitarbeitenden mit Wohnsitz ausserhalb des Standortkantons (Pendler). Wir gehen dabei von einem durchschnittlichen Konsum von CHF 30 pro Arbeitstag aus, d.h. rund CHF 6 000 pro Angestellten pro Jahr (vgl. Tabelle 19, Nr. III). Durch Multiplikation dieses Betrags mit der Anzahl Mitarbeitenden mit Wohnsitz ausserhalb des Standortkantons erhält man die Konsumausgaben, die im Standortkanton getätigt werden.
- Schritt 3 – Umrechnung der Konsumausgaben in Arbeitsplätze: Im dritten Schritt rechnen wir die Konsumausgaben (Summe von Schritt 1 und 2) in Arbeitsplätze um. Dies geschieht durch Division der Konsumausgaben durch den durchschnittlichen Umsatz pro Beschäftigten pro Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. IV).
- Schritt 4 – Umrechnung der Arbeitsplätze in die Bruttolohnsumme: Im vierten Schritt rechnen wir die Arbeitsplätze in die Bruttolohnsumme um, durch Multiplikation der Arbeitsplätze mit dem Median-Bruttolohn pro Beschäftigten pro Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. V).

Beispiel: Es wird ein Institut mit 15 Angestellten und einer Bruttolohnsumme von CHF 1 050 000 geschaffen. Daraus lässt sich anhand obiger Annahmen Folgendes berechnen:

Kategorie	Berechnung	Standortkanton A	Kanton B
A1. Anzahl Mitarbeitende	Angabe	11	4
A2. Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden	Angabe	750'000	300'000
A3. Konsum Mitarbeitende mit Wohnsitz Standortkanton	A2 * II	337'500	0
A4. Anzahl Pendler	Angabe	0	4
A5. Konsum der Pendler im Standortkanton	A4 * III	24'000	0
A6. Total Konsum der Mitarbeitenden	A3 + A5	361'500	0
A7. Arbeitsplätze aufgrund Konsum der Mitarbeitenden	A6 / IV	1.35	0
A8. Bruttolohnsumme durch Konsum der MA	A7 * V	85'297.75	0

Tabelle 20: Beispiel Berechnung Bruttolohnsumme

Nachfrage der Leistungsersteller

Die Nachfrage des Leistungserstellers generiert indirekte Wertschöpfung.

Diese ergibt sich aus den bezogenen Vorleistungen (in Form von Gütern und Dienstleistungen) und den Investitionsgütern des Leistungserstellers. Durch den Bezug von Vorleistungen und Investitionsgütern entsteht eine Nachfrage, die es anderen Unternehmen (Zulieferern) ermöglicht, Güter und Dienstleistungen bereitzustellen und damit wiederum Wertschöpfung zu generieren. Die indirekte Wertschöpfung berechnen wir in drei Schritten:

- Schritt 1 – Angabe von Sachaufwand und Investitionsausgaben: Im ersten Schritt stellt der Leistungsersteller seinen durchschnittlichen Sachaufwand pro Jahr (z.B. Betriebsmittel oder beanspruchte Dienstleistungen) sowie die Investitionsausgaben pro Jahr (bzw. die Amortisation) aus der Betriebsrechnung zur Verfügung, differenziert nach Standortkanton und weiteren Kantonen.
- Schritt 2 – Umrechnung von Sachaufwand und Investitionsausgaben in Arbeitsplätze: Im zweiten Schritt rechnen wir den jährlichen Sachaufwand und die Investitionsausgaben in Arbeitsplätze um. Dies geschieht durch Division des Sachaufwandes und der Investitionen durch den durchschnittlichen Umsatz pro Beschäftigten pro Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. IV).

- Schritt 3 – Umrechnung der Arbeitsplätze in die Bruttolohnsumme: Im dritten Schritt rechnen wir die Arbeitsplätze in die Bruttolohnsumme um. Dies geschieht durch Multiplikation der Arbeitsplätze mit dem Median-Bruttolohn pro Beschäftigten pro Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. V).

Beispiel: Der Leistungsersteller hat einen Sachaufwand von insgesamt CHF 450 000 pro Jahr (CHF 350 000 im Standortkanton und CHF 100 000 in einem anderen Kanton) und Investitionsausgaben von 10 000 pro Jahr (nur im Standortkanton). Daraus lässt sich anhand obiger Schätzungen und Annahmen Folgendes berechnen:

Kategorie	Berechnung	Standortkanton A	Kanton B
B1. Sachaufwand Leistungsersteller	Angabe	350'000	100'000
B2. Arbeitsplätze aufgrund Sachaufwand	B1 / IV	1.13	0.37
B3. Bruttolohnsumme aufgrund Sachaufwand	B2 * V	82'584	23'595
B4. Investitionsausgaben Leistungsersteller	Angabe	10'000	0
B5. Arbeitsplätze aufgrund Investitionsausgaben	B4 / IV	0.04	0
B6. Bruttolohnsumme aufgrund Investitionsausgaben	B5 * V	2'359	0

Tabelle 21: Beispiel Berechnung indirekte Wertschöpfung

Nachfrage der Leistungsbezüger

Je nach Leistungsart stellen auch die (ausserkantonalen) Leistungsbezüger Konsumenten dar, z.B. die Studierenden einer Hochschule, die am Hochschulstandort zusätzliche Konsumausgaben tätigen (induzierte Wertschöpfung). Es ist von Fall zu Fall abzuschätzen, wie viel die Leistungsbezüger während des Dienstleistungsprozesses im Standortkanton konsumieren.

Die induzierte Wertschöpfung durch die Konsumausgaben der Leistungsbezüger berechnen wir in vier Schritten:

- Schritt 1 – Angabe der Anzahl Leistungsbezüger: Im ersten Schritt gibt der Leistungsersteller die Anzahl Leistungsbezüger an, differenziert nach Standortkanton und weiteren Kantonen.
- Schritt 2 – Konsum der Leistungsbezüger: Im zweiten Schritt berechnen wir den Konsum der Leistungsbezüger von ausserhalb des Standortkantons im Standortkanton. Wir gehen dabei von einem durchschnittlichen Konsum von CHF 1'000.- pro Leistungsbezüger pro Jahr aus (vgl. Tabelle 19, Nr. VI). Durch Multiplikation dieses Betrages mit der Anzahl Leistungsbezüger erhalten wir die zusätzlichen Konsumausgaben, die im Standortkanton getätigt werden.
- Schritt 3 – Umrechnung der Konsumausgaben in Arbeitsplätze: Im dritten Schritt rechnen wir die jährlichen Konsumausgaben der Leistungsbezüger in Arbeitsplätze um. Dies geschieht wiederum durch Division der Konsumausgaben durch den durchschnittlichen Umsatz pro Beschäftigten pro Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. IV).
- Schritt 4 – Umrechnung der Arbeitsplätze in die Bruttolohnsumme: Im vierten Schritt rechnen wir die Arbeitsplätze wiederum in die Bruttolohnsumme um, durch Multiplikation der Arbeitsplätze mit dem Median-Bruttolohn pro Beschäftigten pro Jahr in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. V).

Beispiel: Der Leistungsersteller hat insgesamt 30 Leistungsbezüger (22 vom Standortkanton und 8 von einem anderen Kanton) mit je einem durchschnittlichen Konsum im Standortkanton von CHF 1'000.- pro Jahr. Daraus lässt sich anhand obiger Schätzungen und Annahmen Folgendes berechnen:

Kategorie	Berechnung	Standortkanton A	Kanton B
C1. Anzahl Leistungsbezüger	Angabe	22	8
C2. Konsum der Leistungsbezüger im Standortkanton	C1 / VI	22'000	8'000
C3. Arbeitsplätze aufgrund Konsums der Leistungsbezüger	C2 / IV	0,08	0,03
C4. Bruttolohnsumme Konsum Leistungsbezüger	C3 * V	5'191	1'887

Tabelle 22: Beispiel Nachfrage Leistungsbezüger

Total quantifizierbare Faktoren

Das Total der quantifizierbaren Faktoren ergibt sich aus der Summe aller berechneten Bruttolohnsummen.

Kategorien der quantifizierbaren Faktoren	Standortkanton A	Kanton B
Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden (A2)	750'000	300'000
Bruttolohnsumme durch Konsum der MA (A8)	85'297.75	0
Bruttolohnsumme aufgrund Sachaufwand (B3)	82'584	23'595
Bruttolohnsumme aufgrund Investitionsausgaben (B6)	2'359	0
Bruttolohnsumme Konsum Leistungsbezüger (C4)	5'191	1'887
D. Total quantifizierbare Faktoren	925'431.75	325'482

Tabelle 23: Beispiel Zusammensetzung der quantifizierbaren Faktoren

7.3 Nicht-quantifizierbare Faktoren

Die nicht-quantifizierbaren Faktoren beeinflussen zwar das Steuersubstrat, auf eine zahlenmässige Berechnung wird jedoch verzichtet. Vielmehr soll das Ergebnis der quantifizierbaren Faktoren mit der Bedeutung der nicht-quantifizierbaren Faktoren mit Hilfe eines Multiplikators erhöht bzw. gesenkt werden. Dabei ist zu beachten, dass der leistungserbringende Kanton und die leistungsbeziehenden Kantone relativ zueinander zu bewerten sind. Das Vorgehen gliedert sich in zwei Schritte:

Multiplikator nicht-quantifizierbare Faktoren

Im ersten Schritt werden die nicht-quantifizierbaren Faktoren auf einer Skala von + 0,15 bis – 0,15 qualitativ bewertet und zu einem Gesamtmultiplikator summiert. Die Grössenordnung der Skala basiert auf Erkenntnissen von vergleichbaren Studien. In einer Studie zuhanden der Stadt St. Gallen wird der Standortvorteil je nach Leistungsangebot auf 5 % bis 15 % der «zentralörtlichen» Leistungen geschätzt.⁹⁴ Andere Studien gehen von einer Bandbreite zwischen 0 % bis 20 % aus.⁹⁵

⁹⁴ Ecoplan (2000): Zentrumslasten Stadt St. Gallen; Universität Zürich/Infras (2004): Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen.

⁹⁵ SECO (1999): Bericht über die Kernstädte.

Frage	Standortkanton A	Kanton B
E1. Image: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf das Image des Kantons und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	++ (0,10)	+ (0,05)
E2. Zugang zu Wissen: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf den Wissens-Gewinn des Kantons und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	+++ (0,15)	+ (0,05)
E3. Zugang zu Fachkräften: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf die Verfügbarkeit von Fachkräften im Kanton und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	++ (0,10)	+ (0,05)
E4. Zugang zu Freizeitangeboten: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf das Kultur- und Freizeitangebot im Kanton und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	+ (0,05)	0 (0,00)
E5. Umweltqualität: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf die Umweltbelastung im Kanton und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	- (-0,05)	0 (0,00)
E6. Immissionen: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf die Immissionen im Kanton und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	-- (-0,10)	0 (0,00)
E7. Auslastung Infrastruktur: Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf die Auslastung der Infrastruktur im Kanton und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	-- (-0,10)	0 (0,00)
E8. Multiplikator nicht-quantifizierbare Faktoren	0,15	0,15

Tabelle 24: Beispiel nicht-quantifizierbare Faktoren

Total der nicht-quantifizierbaren Faktoren

Im zweiten Schritt wird der errechnete Multiplikator mit den Kosten der Leistungserstellung (Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden + Sachaufwand + Investitionsausgaben) multipliziert und damit die nicht-quantifizierbaren Faktoren monetär geschätzt.

Kategorien der nicht-quantifizierbaren Faktoren	Standortkanton A	Kanton B
Multiplikator nicht-quantifizierbare Faktoren (E8)	0,15	0,15
Kosten der Leistungserstellung: Bruttolohnsumme der Mitarbeitenden (A2) + Sachaufwand (B1) + Investitionsausgaben (B4)	1'110'000	400'000
F. Total nicht-quantifizierbare Faktoren	166'500	60'000

Tabelle 25: Beispiel Total der nicht-quantifizierbaren Faktoren

7.4 Steuersubstrat (Brutto-Nutzen)

Die Summe aus dem Total der quantifizierbaren Faktoren und dem Total der nicht-quantifizierbaren Faktoren ergibt das Steuersubstrat (Brutto-Nutzen).

Kategorien des Steuersubstrats	Standortkanton A	Kanton B
Total quantifizierbare Faktoren (D)	925'431.75	325'482
Total nicht-quantifizierbare Faktoren (F)	166'500	60'000
G. Steuersubstrat (Brutto-Nutzen)	1'091'931.75	385'482

Tabelle 26: Beispiel Brutto-Nutzen

7.5 Standortvorteil (Netto-Nutzen)

Der eigentliche Standortvorteil (Netto-Nutzen) ergibt sich durch Berücksichtigung der steuerlichen Abschöpfung und der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich (siehe Wirkungsmodell).

Steuerliche Abschöpfung

Die steuerliche Abschöpfung ergibt sich aus der Summe allfälliger Steuereinnahmen aufgrund der Leistungserstellung und den Steuereinnahmen aufgrund des Steuersubstrats. In unserem Beispiel handelt es sich um eine nicht-steuerpflichtige Institution. Darum sind die entsprechenden Beträge auf null gesetzt. Die Steuereinnahmen aufgrund des Steuersubstrats ergeben sich durch Multiplikation des Steuersubstrats mit dem durchschnittlichen Anteil der Steuern am Bruttolohn in der Schweiz (vgl. Tabelle 19, Nr. I).

Beispiel			
Kategorie	Berechnung	Standortkanton A	Kanton B
H1. Steuereinnahmen aufgrund Leistungserstellung	Angabe	0	0
H2. Steuereinnahmen aufgrund Steuersubstrat	$G * I$	112'468	39'704
H3. Total steuerliche Abschöpfung	$H1 + H2$	112'468	39'704

Tabelle 27: Beispiel steuerliche Abschöpfung

Abschöpfung durch Ressourcenausgleich

Bei der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich gehen wir davon aus, dass Kanton A ein ressourcenstarker Kanton mit einer Abschöpfung von 20 % und Kanton B ein ressourcenschwacher Kanton mit einer Abschöpfung von 85 % ist. Durch Multiplikation dieser Werte mit dem Total der steuerlichen Abschöpfung ergibt sich die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich.

Beispiel			
Kategorie	Berechnung	Standortkanton A	Kanton B
J. Abschöpfung durch Ressourcenausgleich	$H3 * VII$	22'493	33'748

Tabelle 28: Beispiel Abschöpfung Ressourcenausgleich

Standortvorteil (Netto-Nutzen)

Der eigentliche Standortvorteil schliesslich ergibt sich durch Subtraktion der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich von der totalen steuerlichen Abschöpfung. Um den komparativen Vorteil des Standortkantons A gegenüber dem Kanton B zu berechnen, wird der Standortvorteil des Kantons B vom Standortvorteil des Standortkantons A subtrahiert. Damit wird berücksichtigt, dass unter Umständen auch ein Nicht-Standortkanton einen Standortvorteil von einer öffentlichen Leistung haben kann. Um die Grössenordnung des komparativen Standortvorteils des Standortkantons besser einordnen zu können, macht es Sinn, den Wert in Prozent der Vollkosten – also der Summe aus Bruttolohnsumme, Sachaufwand und Investitionsausgaben – darzustellen.

Beispiel			
Kategorie	Berechnung	Standortkanton A	Kanton B
K1. Standortvorteil (Netto-Nutzen)	$H3 - J$	89'975*	5'956**
K2. Komparativer Standortvorteil Standortkanton (absolut)	* - **	84'019	
K3. Komparativer Standortvorteil Standortkanton (relativ)	$K2/(A2+B1+B4)$	7 %	

Tabelle 29: Beispiel Standortvorteil

7.6 Anwendung

Quantifizierbare vs. nicht-quantifizierbare Faktoren

Bei der Anwendung des Modells ist die Berücksichtigung der nicht-quantifizierbaren Faktoren naturgemäss der anspruchsvollere Teil. Durch die Gewichtung der verschiedenen Elemente und die Kalibrierung des Multiplikators fließen zwar auch sie in den Netto-Nutzen ein, letztendlich ist die Basis dafür aber eine qualitative Einschätzung.

Bei der Anwendung ist deshalb zu empfehlen, den Standortvorteil in einer ersten Runde nur aufgrund der quantifizierbaren Faktoren zu ermitteln. Dieser Bestandteil des Standortvorteils soll separat ausgewiesen werden.

Bei der Analyse der nicht-quantifizierbaren Faktoren soll dann zwischen den Verhandlungsparteien zuerst eine Diskussion darüber geführt werden, welche nicht-quantifizierbaren Faktoren im betreffenden Aufgabengebiet überhaupt eine Rolle spielen. Anschliessend wird die Bedeutung der relevanten Faktoren mit Gewichtungen im Modell hinterlegt. Diese Gewichtungen müssen möglichst fundiert begründet werden. Bei abweichenden Einschätzungen der Vertragsparteien ist es empfehlenswert, Berechnungen des Standortvorteils für die unterschiedlichen Einschätzungen zu machen, daraus eine Bandbreite für den Standortvorteil abzuleiten und diese im politischen Verhandlungsprozess offenzulegen.

Steuerliche Abschöpfung und Grenzabschöpfung durch den Ressourcenausgleich

Die steuerliche Abschöpfung ist ein wichtiger Parameter für die Ermittlung des Standortvorteils im oben beschriebenen Modell. Die Grundeinstellung sieht eine durchschnittliche, d.h. für alle Kantone gleiche steuerliche Ausschöpfung vor. Damit knüpft es an die Funktionsweise des Ressourcenausgleichs an, der die individuelle steuerliche Ausschöpfung eines Kantons bei der Berechnung der Ausgleichszahlungen nicht berücksichtigt und damit Fehlanreize begrenzt. Das Modell lässt aber sehr wohl zu, dass die individuelle Steuerbelastung der Kantone bei der Ermittlung der steuerlichen Abschöpfung berücksichtigt wird, d.h. dass sich ein «Wertschöpfungsfranken» in den verschiedenen Vertragskantonen unterschiedlich auf den Standortvorteil auswirkt. Entscheidend ist, dass sich die Vertragsparteien diesbezüglich vorgängig einigen.

Ähnlich ist die Situation bei der Grenzabschöpfung durch den Ressourcenausgleich. Grundsätzlich ist sie für jeden Kanton unterschiedlich und abhängig von der Ressourcenstärke bzw. dem Ressourcenindex und von der effektiven Steuerbelastung. Auch hier ist wichtig, dass die Vertragsparteien vorgängig festlegen, wie sie die Grenzabschöpfung bei der Berechnung des Standortvorteils berücksichtigen wollen.

Denkbar sind drei Varianten:

- Für alle Kantone wird ein einheitlicher Wert angenommen (basierend auf dem gesamtschweizerischen Durchschnitt oder dem Durchschnitt der involvierten Kantone). Damit hat weder die Ressourcenstärke noch die Steuerbelastung einen Einfluss auf die bei der Ermittlung des Standortvorteils berücksichtigte Grenzabschöpfung.
- Es wird die Grenzabschöpfung basierend auf der standardisierten Steueraussschöpfung im Rahmen des Ressourcenausgleichs angewendet. Damit wirkt sich der Ressourcenindex der Kantone auf die Grenzabschöpfung aus, nicht aber die individuelle Steuerbelastung.

- Mit der individuellen Grenzabschöpfung schliesslich wird sowohl der Ressourcenindex als auch die Steuerbelastung der Vertragskantone berücksichtigt.

Die entsprechenden Werte werden von der EFV regelmässig berechnet und veröffentlicht.

Praktikabilität

Um die Praktikabilität des Wirkungsmodells sowie der Grobquantifizierung zu prüfen, wurden drei Interviews mit betroffenen Institutionen geführt:

- Marianne Bommer, Hochschule Luzern – Wirtschaft
- Mike Klossner, Amt für Justizvollzug, Bern
- Stephan Zahn, Wohn- und Bürozentrum für Körperbehinderte WBZ, Reinach

Die zentrale Frage der Interviews war, ob auf Ebene der befragten Institutionen die notwendigen Zahlen für das Wirkungsmodell verfügbar sind bzw. mit welchem Aufwand diese beschafft werden können. Folgende Zahlen müssen in das Modell eingespeist werden:

- Anzahl Mitarbeitende, differenziert nach Wohnkanton
- Bruttolohnsummen der Mitarbeitenden, differenziert nach Wohnkanton
- Sachaufwand, differenziert nach Bezugskanton
- Investitionsausgaben, differenziert nach Bezugskanton
- Anzahl Leistungsbezüger, differenziert nach Herkunftskanton
- Allfällige Steuerausgaben für den Standortkanton

Die Interviews zeigen generell eine hohe Praktikabilität der Methodik. Die Kernerkenntnisse lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Anzahl Mitarbeitende, differenziert nach Wohnkanton: Die Eruiierung der Anzahl Mitarbeitenden differenziert nach Wohnkanton stellt für die befragten Institutionen kein Problem dar. Die Angaben sind grundsätzlich in den HR-Abteilungen vorhanden und können relativ leicht aus dem IT-System herausgezogen werden. Mitarbeiterdaten nach «Anzahl Köpfen» sind einfacher zu generieren als Mitarbeiterdaten nach «Vollzeitäquivalenten».
- Bruttolohnsummen der Mitarbeitenden, differenziert nach Wohnkanton: Auch die Daten zu den Bruttolohnsummen der Mitarbeitenden stellen grundsätzlich kein Problem dar. Die Angaben sind in den HR-Abteilungen vorhanden.
- Sachaufwand, differenziert nach Bezugskanton: Die Daten zum Sachaufwand, differenziert nach Bezugskanton, sind aufgrund der schieren Menge an Rechnungen etwas schwieriger zu generieren, aber grundsätzlich ist eine Auswertung möglich. Wenn bei der Erfassung der Kreditoren die Kantone angegeben werden, ist eine kantonale Differenzierung einfach. Andernfalls muss über die Postleitzahl die entsprechende Zuordnung manuell vorgenommen werden.
- Investitionsausgaben, differenziert nach Bezugskanton: Bei den Investitionsausgaben stellt sich die Frage, wie diese definiert werden. Die Datenbeschaffung ist eher weniger aufwändig als beim Sachaufwand, da meistens weniger Rechnungen vorhanden sind. Im Notfall kann man die entsprechenden Daten auch manuell zusammentragen. Allerdings stellt sich die Frage des Betrachtungszeitraums: Soll die durchschnittliche, jährliche Amortisation als Annäherung verwendet werden oder zum Beispiel der Durchschnitt von fünf Jahren, um ausserordentliche Investitionen zu glätten?
- Anzahl Leistungsbezüger, differenziert nach Herkunftskanton: Die Eruiierung der Anzahl Leistungsbezüger, differenziert nach Herkunftskanton, stellt datentechnisch kein Problem dar. Die Daten sind räumlich differenziert verfügbar.
- Allfällige Steuerausgaben für den Standortkanton: Die befragten Institutionen zahlen keine Steuern. Darum können dazu keine Aussagen gemacht werden.

Allgemein kann festgehalten werden, dass die vorgeschlagene Methodik aus Sicht der Befragten als praktikabel, nachvollziehbar und übersichtlich eingestuft wird. Eine Herausforderung dürften die nicht-quantifizierbaren Faktoren sein, da hier ein grosser Interpretationsspielraum besteht. Möglicherweise ist in der

Anwendung der Methodik ein zweistufiges Verfahren zielführend: in der ersten Stufe werden – im Sinne eines Quick-Checks – die quantifizierbaren Faktoren berücksichtigt. In der zweiten Stufe – für die politische Verhandlung – werden die nicht-quantifizierbaren Faktoren qualitativ berücksichtigt und als «Rundungsgrösse» in die Diskussion integriert.

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

8.1 Erkenntnisse

Wirksamkeit der IKZ

Das FiLaG schreibt als ständigen Auftrag vor, dass die Wirkungen der IKZ im Wirksamkeitsbericht des Bundesrats gesondert dargelegt werden (Art. 18 Abs. 3). In ihrer Stellungnahme zum dritten Wirksamkeitsbericht forderten die Kantone eine umfassendere Wirksamkeitsanalyse der IKZ. Diese Forderung wurde in das Mandat des politischen Steuerungsorgans des Finanzausgleichs vom 1.9.2020 übernommen. In den vierten Wirksamkeitsbericht sollen die Ergebnisse der Umfrage der KdK bei den Kantonen fliessen, ergänzt um Ergebnisse des Mandats «Abgeltungen». Dieses Mandat hatte nicht die Wirksamkeitsüberprüfung der IKZ zum Gegenstand, lässt aber diesbezüglich einige Schlüsse zu.

Mit der IKZ werden gemäss Art. 11 FiLaG die folgenden Ziele angestrebt:

- Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen;
- wirtschaftliche Erfüllung kantonaler Aufgaben im Verbund mit anderen Kantonen;
- gerechter Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone.

Aus den quantitativen Analysen der IKZ können dazu die folgenden Erkenntnisse gezogen werden:

- Die IKZ als «Mittelweg» der staatlichen Leistungserbringung zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung hat einen festen Platz im föderalen Gefüge eingenommen. Sie weist im Vergleich zu den Aufgaben mit reiner Zentralisierung (reine Bundeskompetenz) und reiner Dezentralisierung (individuelle Aufgabenerfüllung durch die Kantone) ein leicht höheres Wachstum aus. Daraus lässt sich schliessen, dass die IKZ im Bereich der Aufgaben gemäss Art. 48a BV einen stabilen Beitrag zur Sicherstellung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen leistet. Finanziell mit Abstand am bedeutendsten ist dabei die IKZ bei den kantonalen Hochschulen (Universitäten und Fachhochschulen); sie dominieren denn auch das monetäre Gesamtbild der IKZ.
- Die IKZ hat in den kleinen Kantonen eine überproportionale Bedeutung. Dies kann als Indiz für die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der IKZ gewertet werden. Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen ermöglicht Grössenvorteile, was sie v.a. für kleine Kantone attraktiv macht: Für sie wäre eine eigene Leistungserstellung viel teurer, weshalb sie sich vermehrt für interkantonale Lösungen entscheiden. Grosse Kantone erreichen hingegen die kritische Grösse für ein eigenes Leistungsangebot, sie kaufen deshalb weniger Leistungen bei anderen Kantonen und übernehmen auch die Leistungserstellung für andere Kantone. Diese «Arbeitsteilung» ist ein Indiz dafür, dass die IKZ einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erfüllung kantonaler Aufgaben leistet.
- Eine differenzierte Aussage zum Kostendeckungsgrad der IKZ in den verschiedenen Aufgabengebieten ist aufgrund der verfügbaren Daten nicht möglich. Eine aggregierte Betrachtung aller IKZ-relevanten Aufgabengebiete lässt indessen vermuten, dass die Vollkosten der Leistungsersteller für die IKZ-Leistungen durch die Abgeltungen nicht gedeckt werden. Diese Einschätzung ist plausibel, da die finanziell mit Abstand wichtigsten Vereinbarungen – die IUV und die FHV – keine vollständige Deckung der Vollkosten vorsehen, primär begründet mit dem Standortvorteil der Trägerkantone. Die Abgeltung muss jeweils auch im Lichte des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz beurteilt werden: Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sowie der Zugang zu den Leistungen sollen gemäss IRV bei der Festlegung der Abgeltung ebenfalls berücksichtigt werden. Bezieht sich eine interkantonale Vereinbarung «nur» auf die Abgeltung, sind die Voraussetzungen der fiskalischen Äquivalenz nicht erfüllt, da die Vertragsparteien damit keinen Einfluss auf die Kosten der Leistungserstellung haben (z.B. Kapazitäten und Qualität). Zu beachten ist allerdings, dass die Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz im Rahmen der IKZ schwieriger wird, wenn es sich um Aufgaben in gemeinsamer Verantwortung von Bund und Kantonen handelt.

Ziele des Mandats

Gegenstand des Mandats ist die Analyse der Ermittlung der Abgeltung in der IKZ. Konkret umfasst der Auftrag fünf Ziele:

1. Überprüfung des Stands der Umsetzung von transparenten KLR sowie der Zweckmässigkeit des bestehenden Regelwerks
2. Ermittlung eines statistisch genaueren Bilds des in der IKZ erreichten Kostendeckungsgrads insgesamt bzw. in ausgewählten Aufgabengebieten
3. Aufzeigen verschiedener Varianten zur Festlegung bzw. zum Umfang der Vollkosten und entsprechender Szenarien.
4. Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und -nachteile.
5. Formulierung von Empfehlungen für technische Verbesserungen (z.B. Präzisierung der Erläuterungen zur IRV oder Leitfaden) auf der Basis der Resultate bei den vorherigen Punkten.

Die Erkenntnisse betreffend die Ziele 1 bis 4 werden nachstehend zusammengefasst. Die Empfehlungen finden sich unter Ziffer 8.2 und Vorschläge zu deren Umsetzung unter Ziffer 8.3.

Die IRV unterscheidet zwei Formen der IKZ: die gemeinsame Trägerschaft sowie den Leistungskauf, wobei die beiden Formen häufig auch in Kombination auftreten. Die Bestimmungen der IRV zu den Abgeltungen gelten für beide Formen. Die hier untersuchten Vereinbarungen geben Beispiele für den Leistungskauf (Universitäten, kantonale Strafvollzugsinstitutionen) und die gemeinsame Trägerschaft (Fachhochschulen). Im Hinblick auf die Themenbereiche Kostenermittlung und Kostentransparenz sowie Standortvorteil ergaben sich keine Anzeichen, dass eine Differenzierung der Bestimmungen zu den Abgeltungen angezeigt wäre.

Kostentransparenz und Kostenermittlung (Ziele 1 und 3)

Die IRV fordert als Grundlage für die Ermittlung der Abgeltung transparente und nachvollziehbare KLR (Art. 25 Abs. 1). Sie macht aber keine weiteren Vorgaben darüber, wie die KLR im Einzelnen aufzubauen ist. Die Ausgestaltung der Anforderungen an die KLR ist von den Vertragsparteien zu erarbeiten (Art. 25 Abs. 2 IRV). Ein einheitliches Regelwerk besteht nicht; auch das KLR-Handbuch der FDK hat sich als kantonaler Standard nicht durchgesetzt.

Die Analyse von gewichtigen IKZ-Vereinbarungen hat indessen gezeigt, dass das Fehlen eines einheitlichen Regelwerks nicht zu einer Beeinträchtigung der Kostentransparenz geführt hat. Sämtliche untersuchten Vereinbarungen erfüllen die generellen Anforderungen an die Ausgestaltung der KLR:

- Die Abgeltungen werden auf der Basis eines Vollkostenausweises pro Leistungseinheit ermittelt.
- Das Regelwerk zur Ermittlung der Vollkosten ist Teil der Vereinbarung.
- Die angewendeten KLR-Modelle stellen eine korrekte Ermittlung der Kosten sicher.

Bei der konkreten Ausgestaltung der KLR-Modelle zeigt sich, dass das Fehlen einer einheitlichen detaillierten Vorgabe eher zum Vorteil der IKZ ist: Die KLR-Modelle der untersuchten Vereinbarungen erfüllen die Grundanforderungen und gehen unterschiedlich weit – je nachdem, wie vielfältig die von den Leistungserstellern produzierten Leistungen sind bzw. wie komplex die Organisation der Leistungsersteller ist. In diesem Sinn können die individuellen Regelwerke als zweckmässig beurteilt werden.

Die untersuchten Regelwerke berücksichtigen implizit auch die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung (Art. 28 Abs. 3 Bst. e), indem sich die Abgeltung nicht an den individuellen Kosten der verschiedenen Leistungserbringer orientieren, sondern als Pauschale festgelegt werden, die auf Durchschnittswerten über alle Leistungserbringer beruht (im Falle des Strafvollzugskonkordats NWI-CH und der IVSE auch unter Berücksichtigung eines Soll-Auslastungsgrads).

In zwei Punkten zeigt sich aber auch, dass die KLR als Grundlage für die Festlegung der Abgeltung an ihre Grenzen stossen kann: Die IRV fordert in Art. 28 Abs. 2, dass die Abgeltung ergebnisorientiert erfolgt und sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistung richtet:

- **Ergebnisorientierung:** Im Kommentar der KdK zu Art. 28 Abs. 2 IRV wird festgehalten, dass die Ergebnisorientierung «im Sinne des New Public Managements zu verstehen» sei und «dass die erreichte oder beabsichtigte Wirkung im Vordergrund stehen soll».⁹⁶ Die geforderte Wirkungsorientierung hat sich indessen nicht durchgesetzt – bei den untersuchten Vereinbarungen ist das Regelwerk leistungs- bzw. Output-orientiert (z.B. Anzahl Studierende bei den kantonalen Hochschulen oder Anzahl Belegungstage beim Straf- und Massnahmenvollzug). Im Allgemeinen ist dies kein Mangel; bei der Festlegung der zu berücksichtigenden Kosten kann es sich aber in Einzelfällen als problematisch erweisen: Bei der Festlegung der Abgeltung der Lehre der kantonalen Hochschulen etwa stellt sich die Frage, in welchem Ausmass dabei auch die Forschungskosten zu berücksichtigen sind. Diese Frage kann auf der Output-Ebene nicht beantwortet werden, sondern setzt weitergehende Analysen auf der Wirkungsebene im Sinne von Outcome und Impact voraus. Die KLR als rein betriebswirtschaftliches Instrument kann diese Frage nicht beantworten.
- **Verursachergerechtigkeit:** Die Ausrichtung der Abgeltung nach der effektiven Beanspruchung der Leistung kann – im Sinne der Verursachergerechtigkeit – eine nur teilweise Berücksichtigung von Fixkosten (d.h. eine Abweichung von Vollkosten) rechtfertigen. Ein vollständiger Verzicht auf die Anrechnung der Fixkosten rechtfertigt sie aber nicht, da die Leistungsbezüger mindestens teilweise und indirekt auch diese Kosten verursachen. Vor diesem Hintergrund ist etwa der gänzliche Verzicht auf die Berücksichtigung der Infrastrukturkosten bei den kantonalen Hochschulen in der IUUV und der FHV mit Verweis auf die Verursachergerechtigkeit schwierig nachzuvollziehen. Eine genaue Analyse der Verursachergerechtigkeit bei der Ermittlung der für die Abgeltung massgebenden Kosten geht aber weiter als die herkömmliche Kostenrechnung im Sinne einer Betriebsbuchhaltung.

Quantitative Analysen zum Kostendeckungsgrad (Ziel 2)

Die Datenlage erlaubt nur eine unscharfe Aussage über den Kostendeckungsgrad der IKZ. Die summarische Analyse der Daten der Finanzstatistik gibt Indizien dafür, dass die Kosten der Standortkantone durch die Abgeltungen nicht vollständig gedeckt sind. Dieses Resultat ist plausibel, weil die finanziell dominanten Vereinbarungen der IKZ im Aufgabenfeld «kantonale Hochschulen» keine vollständige Deckung der massgeblichen Kosten vorsehen. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass die IRV nicht ausdrücklich eine Vollkostendeckung fordert. Vielmehr sollen die «durchschnittlichen Vollkosten» die Ausgangslage bilden für die Bestimmung der Abgeltung (Art. 28 Abs. 1).

Der regelmässige Ausweis des mit der IKZ effektiv erreichten Kostendeckungsgrads innerhalb der einzelnen Konkordate und Vereinbarungen ist jedoch ein Gebot der Transparenz des Kostennachweises. Diese Transparenz ist nicht nur ex ante bei der Festlegung der Abgeltung zentral, sondern auch ex post zur Kontrolle der Zielerreichung. Das Beispiel des Strafvollzugskonkordats NWI-CH illustriert, wie der Ausweis des Kostendeckungsgrads in die Vertragsumsetzung integriert werden kann: Der mit der Abgeltung effektiv erreichte Kostendeckungsgrad der verrechneten Leistungen wird regelmässig ermittelt und den Entscheidungsträgern unterbreitet. Auf dieser Basis kann beurteilt werden, ob die Ziele des Konkordats auch in Bezug auf den angestrebten bzw. vereinbarten Kostendeckungsgrad erreicht werden und ob Anpassungen der Abgeltungen vorgenommen werden sollen.

Standortvorteile und -nachteile (Ziel 4)

Das vierte Ziel dieses Mandats ist die Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und -nachteile.

Die IRV nennt als ein Kriterium bei der Festlegung der Abgeltungen erhebliche Standortvor- und -nachteile im Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug (Art. 28 Abs. 3 Bst. c). Die Begriffe Standortvorteile und -nachteile werden nicht weiter präzisiert. In Erläuterungen der KdK wird aber

⁹⁶ KdK (2005), S. 3

darauf hingewiesen, dass sie sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton zu berücksichtigen sind.⁹⁷

Die Standortvorteile und -nachteile werden in den untersuchten Vereinbarungen unterschiedlich gehandhabt: Die IUV und die FHV gelten mit Verweis auf den Standortvorteil der Trägerkantone nur 85 % der massgeblichen Kosten der Lehre ab; die Grundlagen für diese Festlegung sind indessen nicht ersichtlich. Beim Strafvollzugskonkordat NWI-CH beträgt der Abzug auf den massgeblichen Vollzugskosten aufgrund des Standortvorteils 5 %; auch hier ist die Herleitung nicht ersichtlich – allerdings schreibt das Konkordat vor, dass er durch die Konferenz nach einem anerkannten Rechnungsmodell festzulegen ist (Art. 17 Abs. 3). Bei der IVSE wird kein Standortvorteil berücksichtigt.

Wie bei der Ermittlung der Kosten ist bei der Quantifizierung des Standortvorteils als Grundlage ein gemeinsames Verständnis darüber nötig, was ein Standortvorteil bzw. -nachteil ist. In diesem Bericht wird eine «fiskalische» und «komparative» Definition vorgeschlagen: Massgeblich für einen allfälligen Abzug bei den Abgeltungen aufgrund eines Standortvorteils ist,

- wie sich die Leistungserbringung auf die Steuereinnahmen der Vereinbarungskantone auswirkt (wobei auch die Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich zu berücksichtigen ist) und
- dass die wirtschaftlichen Auswirkungen sowohl beim Leistungserbringer- als auch beim Leistungsbezüger-Kanton betrachtet werden.

Die Quantifizierung des Standortvorteils ist je nach Aufgabengebiet äusserst komplex. Im Rahmen dieses Mandats wurde ein einfaches Bewertungsmodell (Excel-Tool) entwickelt. Es unterscheidet zwischen quantifizierbaren und nicht-quantifizierbaren Standortvorteilen und erlaubt Analysen in unterschiedlichen Tiefenschärfen.

Schliesslich ist zu betonen, dass die IRV die Standortvorteile in den «Zusammenhang mit der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug» stellt. Im Kommentar der KdK zu Art. 28 heisst es zum Standortvorteil: «Dazu gehören auch Wanderungsbewegungen von Studienabsolventen, die entweder als Wanderungsgewinn beim Standortvorteil für den Anbieterkanton oder als Wanderungsverlust beim Standortnachteil für den Nachfragerkanton erfasst werden können.» Der Kommentar dürfte in Zusammenhang mit der alten IUV von 1997 stehen: Sie sah einen Abzug bei der Abgeltung von 5 % vor für (periphere) Kantone mit hohen Wanderungsverlusten. Die IUV 2019 enthält diesen Passus nicht mehr. Die Abwanderung von qualifizierten jungen Menschen in die Zentren ist eine generelle Herausforderung für periphere Kantone und hängt in erster Linie mit deren Wirtschaftsstruktur zusammen. Die (frühere) Berücksichtigung dieser Tatsache als Standortnachteil bei der IKZ im Bereich der Universitäten implizierte somit einen sehr weit gefassten Zusammenhang zum Leistungsbezug: Der eigentliche Nachteil für die Leistungsbezüger-Kantone entsteht erst mittel- und langfristig, wenn bzw. weil die Studierenden nach ihrem Abschluss und bei ihrem Eintritt ins Erwerbsleben nicht mehr in ihren Heimatkanton zurückkehren. Dies benachteiligt die betroffenen Kantone in Bezug auf ihr steuerlich ausschöpfbares Ressourcenpotenzial. Diese allgemeinen wirtschaftlichen Nachteile werden aber mit dem übergeordneten Finanzausgleich i.e.S. – konkret mit dem Ressourcenausgleich – abgegolten.

8.2 Empfehlungen

Abweichungen von den Vollkosten offenlegen und begründen

Gemäss IRV bilden die durchschnittlichen Vollkosten die Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung (Art. 28 Abs. 1). Daneben sind aber auch andere Kriterien zu berücksichtigen (Art. 28 Abs. 2 und 3). Die IRV verlangt also nicht, dass die Abgeltung den Vollkosten im Sinne der Betriebsbuchhaltung entsprechen muss und damit bei der IKZ zwingend ein Kostendeckungsgrad von 100 % erreicht werden muss.

Aber: Die prominente Erwähnung der Vollkosten in der IRV legt nahe, dass sie zwingend der Angelpunkt der Abgeltung sein müssen. Die Vollkosten sind die zentrale monetäre Messgrösse für den unmittelbaren

⁹⁷ Vgl. ebenda

Ressourcenbedarf (Input) bei der Leistungserstellung und sind somit die primäre finanzielle Last, die es im Rahmen der IKZ auszugleichen gilt. Mit dem etablierten Instrumentarium der KLR sind sie zudem eine Grösse, die mit hoher Zuverlässigkeit ermittelt werden kann.

Zur Ermittlung der Abgeltung sind die Vollkosten der Leistungen deshalb zwingend zu ermitteln und offenzulegen. Grundlage dafür ist ein für die Leistung adäquates Modell der KLR. Die entsprechenden Anforderungen sind von den Vertragsparteien gemeinsam festzulegen.

Die IRV nennt eine Reihe von Kriterien, die neben den Vollkosten bei der Festlegung der Abgeltung ebenfalls zu berücksichtigen sind. Sie betreffen

- die unmittelbare Wirkung der Leistungserstellung bzw. des Leistungsbezugs (Ergebnisorientierung, Berücksichtigung der effektiven Leistungsbeanspruchung, Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung),
- die mittelbare Wirkung der Leistungserstellung bzw. des Leistungsbezugs (erhebliche Standortvorteile und -nachteile) und
- die Möglichkeiten der Vertragsparteien, auf Kosten und Leistungen Einfluss zu nehmen (Mitsprache- und Mitwirkungsrechte).

Die Berücksichtigung dieser Kriterien kann eine Abweichung der Abgeltung von den Vollkosten rechtfertigen. Entscheidend ist aber, dass dies begründet geschieht: Nach dem Grundsatz «comply or explain» sollen die Kriterien beim konkreten Gegenstand der IKZ auf ihre Relevanz hin geprüft und quantifiziert werden. Auf dieser Basis kann im Vertrag ein Zielkostendeckungsgrad festgelegt werden.

Der Zugang zum Leistungsangebot, die Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrechte der Leistungsbezüger-Kantone und die an den Vollkosten orientierte Abgeltung der Leistungsersteller-Kantone gewährleisten zusammen die Erfüllung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Dieses ist ein wichtiger Bestandteil der NFA-Konzeption und empfiehlt sich entsprechend als Orientierungspunkt bei Vertragsverhandlungen.

Regelmässiger Ausweis des effektiven Kostendeckungsgrads

Die Umfrage der KdK zur IKZ bei den Kantonen hat gezeigt, dass diese nur ein lückenhaftes Bild über den mit der IKZ erreichten Kostendeckungsgrad haben. Diese Lücken können auf übergeordneter Ebene nicht geschlossen werden – die detaillierten Angaben über Kosten und Leistungen müssen «bottom up» aufgearbeitet werden.

Es wird deshalb empfohlen, die regelmässige Ermittlung und Offenlegung des effektiv erreichten Kostendeckungsgrades als permanente Vollzugsaufgabe der Standortkantone bzw. der Leistungsersteller im jeweiligen IKZ-Vertrag zu verankern. Dadurch kann im Sinne einer Steuerung der Vertragsumsetzung von den Vertragsparteien regelmässig geprüft werden, ob der anvisierte Zielkostendeckungsgrad erreicht wird und ob gegebenenfalls Anpassungen bei der Abgeltung vorgenommen werden sollen.

Der regelmässige Ausweis des effektiven Kostendeckungsgrads ist im Sinne der von der IRV stipulierten Transparenz des Kostennachweises und kann von den Vertragsparteien eingefordert werden. Ein entsprechender Effort zur Erhöhung der Kostentransparenz lohnt sich und trägt zur Stärkung der IKZ bei.

Verbesserung der Qualität der Finanzstatistik bei der IKZ

Die statistische Analyse zur Bedeutung der IKZ im föderalen Gefüge hat gezeigt, dass die Datenlage in Bezug auf die IKZ nicht befriedigend ist. Mit der Finanzstatistik wäre grundsätzlich eine gute Grundlage vorhanden, mit der die quantitative Entwicklung der IKZ übergeordnet beobachtet werden kann. Dies setzt aber voraus, dass die Kontierung der IKZ-Zahlungen und die funktionale Codierung in den Kantonen einheitlich(er) erfolgt. Die EFV ist bei der Aufarbeitung der Finanzstatistik auf die Qualität der von den Kantonen gelieferten Daten angewiesen.

Die Verbesserung der Transparenz zum erreichten Kostendeckungsgrad (vgl. vorherige Empfehlung) dürfte dazu einen Beitrag leisten, ist aber nicht ausreichend, weil sie sich auf der Ebene der individuellen Verträge bewegt, die in der Regel in der Zuständigkeit der Fachdepartemente bzw. -direktionen liegt. Die Vereinheitlichung der buchhalterischen Erfassung bedarf einer übergeordneten Standardisierung durch

Vorgaben der Finanzdepartemente bzw. -direktionen. Grundsätzlich sind die Vorgaben mit HRM2 dazu bereits vorhanden. Eine über alle Kantone einheitlichere Umsetzung könnte beispielsweise durch die Koordination der FDK bzw. ihrer Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (FkF) erfolgen. Die gesamtstaatliche Bedeutung der IKZ würde entsprechende Harmonisierungsbestrebungen seitens der Kantone rechtfertigen.

Systematische und transparente Ermittlung der Standortvorteile und -nachteile

Die IKZ kann sowohl beim Leistungserbringer als auch beim Leistungsbezüger mit erheblichen Standortvorteilen oder -nachteilen verbunden sein. Ihre Berücksichtigung bei der Abgeltung ist deshalb durchaus im Sinne eines fairen Ausgleichs der mit der Leistung verbundenen Nutzen und Lasten.

Die Herausforderung liegt bei der Quantifizierung dieser Vorteile oder Nachteile, da sie die Impact-Ebene betreffen und regionalökonomische Wirkungszusammenhänge berücksichtigen und monetarisieren muss. Wie bei der Ermittlung der Kosten ist zu empfehlen, dass die Ermittlung systematisch und transparent erfolgt. Basis muss auch hier ein Konsens der Vertragsparteien über das methodische Vorgehen sein. Das im Rahmen dieses Mandats erarbeitete einfache Modell leistet dazu einen Beitrag. Es dient der Versachlichung und Entpolitisierung zukünftiger IKZ-Vertragsverhandlungen.

Wichtig ist, dass das Modell von einer zentralen Stelle betreut wird, welche die Kantone bei der Anwendung unterstützt und basierend auf den Erfahrungen für die Weiterentwicklung sorgt. Empfehlenswert wäre zudem, das Modell in einem ersten Schritt im Rahmen von ein bis zwei Pilotstudien einzusetzen. Auf dieser Basis kann das Modell den interessierten Kreisen im Rahmen einer Tagung oder eines Workshops im Detail vorgestellt werden.

8.3 Umsetzung der Empfehlungen

a) Keine Anpassung der IRV

Die Umfrage der KdK bei den Kantonen hat gezeigt, dass die Grundsätze der IRV zu den Abgeltungen (Art. 25-28) breite politische Akzeptanz geniessen. Probleme oder Unsicherheiten gibt es indessen bei der konkreten Anwendung.

Auch die vorliegende Analyse hat gezeigt, dass die IRV ein zweckmässiges Regelwerk für die IKZ ist. Aber sie wurde bewusst als *Rahmenwerk* konzipiert: Es war der politische Wille der Kantone, dass sie Verhandlungen in einzelnen Bereichen nicht «prädisponiert» und einschränkt. Innerhalb des Rahmens der IRV handeln die Kantone autonom.

Der Nutzen der IRV in Bezug auf die Festlegung der Abgeltung liegt darin, dass sie alle relevanten Elemente für die konkrete Aushandlung von IKZ-Verträgen enthält – insbesondere auch im Hinblick auf das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz – und damit eine vollständige «Verhandlungsagenda» vorgibt. Vor diesem Hintergrund ergeben die Ergebnisse der vorliegenden Analyse kein Anpassungspotenzial bei der IRV; die Empfehlungen gemäss Ziffer 8.2 können innerhalb der geltenden IRV umgesetzt werden.

Verbesserungspotenzial besteht aber bei der Klärung eines gemeinsamen Verständnisses der Vertragsparteien bezüglich der verschiedenen Elemente, die für die Ermittlung der Abgeltung gemäss IRV potenziell relevant sind. Dieses gemeinsame Verständnis sollte am Anfang der Vertragsverhandlungen stehen.

b) Erarbeitung eines Leitfadens zu Art. 25-28 IRV

Zur IRV gibt es keine Vollzugsrichtlinien oder Ähnliches, lediglich eine kurze Erläuterung der KdK. Zur Umsetzung der Empfehlungen in Ziffer 8.2 bzw. zur Klärung der Umsetzungsfragen betreffend die Festlegung der Abgeltungen wird empfohlen, diese Lücke mittels eines Leitfadens zu den Artikeln 25-28 IRV zu schliessen. Damit sollen die Anliegen aus der KdK-Umfrage zur IKZ aufgenommen werden, ohne dass das IRV-Regelwerk in Frage gestellt wird.

Ein Leitfaden ist eine Hilfestellung bzw. eine Wegleitung für die Vertragsparteien; sie hat nicht den Charakter einer Umsetzungsverordnung oder Richtlinie, d.h. sie ist nicht verbindlich – es sind letztlich *Empfehlungen* der KdK. Sie soll die Vertragsparteien dabei unterstützen, den Verhandlungsprozess zu strukturieren und damit zu vereinfachen und zu versachlichen.

Der Leitfaden ist im Sinne von Art. 26 Abs. 1 der IRV zu konzipieren: «Vor Aufnahme von Verhandlungen legen die Verhandlungspartner dar, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen Kosten und nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die Leistungserbringer weisen die anfallenden Kosten nach.»

In einem ersten Schritt sollen also mithilfe des Leitfadens faktische Grundlagen strukturiert und objektiv aufgearbeitet werden. Die aufzuarbeitenden Grundlagen orientieren sich an den Eckwerten der IRV und den Erkenntnissen in diesem Bericht zu den Themenbereichen Kostentransparenz und Kostenermittlung sowie erhebliche Standortvorteile und -nachteile.

Im eigentlichen Verhandlungsprozess können diese Grundlagen dann politisch gewürdigt werden – insbesondere auch im Lichte der fiskalischen Äquivalenz, d.h. unter Berücksichtigung der Mitsprache und Mitwirkungsrechte sowie des gewährten Zugangs zum Leistungsangebot. Die nachstehende Abbildung fasst die Einbettung des Leitfadens in den Verhandlungsprozess zusammen.

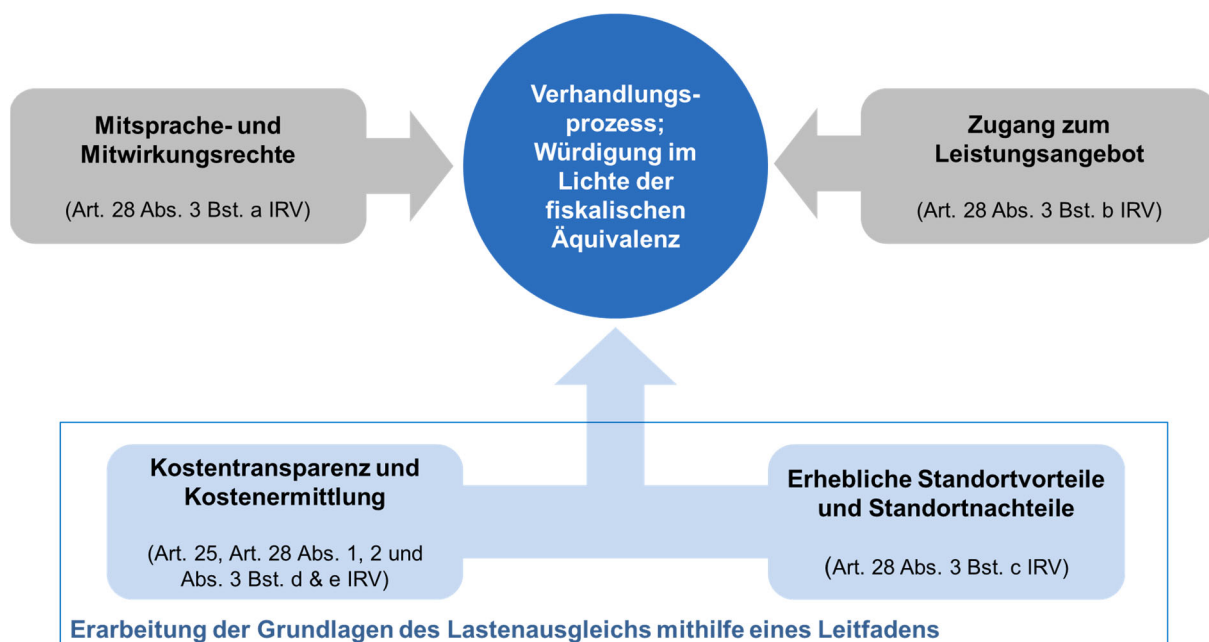


Abbildung 16: Einbettung des Leitfadens im Verhandlungsprozess

Die zwei Elemente des Leitfadens werden in den nachstehenden Abschnitten skizziert.

Kostenermittlung und Gewährleistung von Kostentransparenz

Die Grundlagen zur Sicherstellung von Kostentransparenz und zur Ermittlung der für die Abgeltung massgebenden Kosten sollten in vier Schritten erarbeitet werden:

- Definition des KLR-Modellrahmens (Art. 25 IRV): Die Vertragsparteien erarbeiten gemeinsam ein Modell zur Ermittlung und zum Nachweis der Kosten des Leistungserstellers. Das Modell orientiert sich am Anforderungsprofil gemäss Ziff. 3.4: Die generellen Anforderungen (Ausweis der Vollkosten pro Leistungseinheit, korrekte zeitliche und sachliche Abgrenzung der Kosten) sind zwingend zu erfüllen. Erlöse bzw. leistungsbezogene Erträge sind ebenfalls zu berücksichtigen. Bei der konkreten Modellierung (Ausgestaltung der Kostenrechnung bzw. Detaillierungsgrad der Kostenträger, Leistungs- vs. Wirkungsorientierung sowie Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten) soll der Gestaltungsspielraum in Abhängigkeit des konkreten Aufgabenfelds genutzt werden und ein KLR-Modell gewählt werden, das

im Sinne der Wesentlichkeit ein möglichst gutes Kosten-/Nutzen-Verhältnis aufweist. Idealerweise orientiert sich das verwendete KLR-Modell an einem Branchenstandard.

- Ermittlung der Vollkosten (Art. 28 Abs. 1 sowie Abs. 3 Bst. d IRV): Mit dem gemeinsam festgelegten KLR-Modell werden die effektiven Vollkosten pro Leistungseinheit ermittelt und im Detail offengelegt. Der Ausweis muss auch Informationen über die Auslastung der Kapazitäten enthalten.
- Ermittlung der massgebenden Kosten (Art. 28 Abs. 2 und Abs. 3 Bst. e IRV): In einem dritten Schritt wird festgelegt, welcher Anteil der effektiven Vollkosten bei der Bestimmung der Abgeltung berücksichtigt wird. Mögliche Gründe für eine Abweichung von den Vollkosten sind die Auslastung der Kapazitäten (d.h. Berücksichtigung eines Soll-Auslastungsgrads), Verursachergerechtigkeit (fehlender ursächlicher Zusammenhang zwischen Leistungserstellung im Rahmen der IKZ und einzelnen Fixkostenbestandteilen) sowie Wirtschaftlichkeit der Leistungserfüllung (Abweichungen der effektiven Kosten von Durchschnittskosten vergleichbarer Leistungsersteller oder von Benchmark-Werten). Die Abweichung von den Vollkosten sind im Sinne eines Zielkostendeckungsgrads offenzulegen und zu begründen. Ein Verzicht auf die Wahrnehmung der in der IRV vorgesehenen Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sollte in der Regel keine Abweichung von den Vollkosten begründen. Mitsprache und Mitwirkung sind als wesentlicher Teil der fiskalischen Äquivalenz zu betrachten.
- Festlegung der Implementierung: Schliesslich ist festzulegen, wie die massgebenden Kosten und der mit der Abgeltung zu erreichende Kostendeckungsgrad regelmässig erhoben werden und ob bzw. wie die Abgeltung auf dieser Basis im Zeitverlauf angepasst wird.

Standortvorteile und -nachteile

Grundsätzlich sollte die Berücksichtigung von Standortvorteilen bzw. -nachteilen bei den Vertragsverhandlungen immer geprüft werden. Liegt ein erheblicher Standortvorteil oder -nachteil vor, ist er zu quantifizieren und als Abschlag bzw. Zuschlag auf den massgeblichen Kosten pro Leistungseinheit zu berücksichtigen. Dabei wird ein Vorgehen in fünf Schritten empfohlen:

- Definition Standortvorteil / -nachteil: Die Vertragsparteien einigen sich zu Beginn auf eine Definition des Standortvorteils. Empfohlen wird dabei jene gemäss Ziffer 6.3, d.h., der Standortvorteil orientiert sich am fiskalischen Nettonutzen, der den involvierten Kantonen aus der Leistungserbringung und dem Leistungsbezug resultiert. Der Standortvorteil bzw. -nachteil eines Kantons ist immer komparativ zu den anderen involvierten Vertragspartnern zu betrachten und zu bewerten.
- Festlegung Methodenraster: Die Vertragsparteien einigen sich auf das methodische Vorgehen zur Quantifizierung der Standortvorteile bzw. -nachteile der involvierten Kantone. Als Basis wird das unter Ziffer 7 beschriebene einfache Modell empfohlen. Die darin enthaltenen Grundkomponenten «quantifizierbare Faktoren» und «nicht-quantifizierbare Faktoren» sind dabei separat zu berechnen und auszuweisen. Festzulegen ist zudem, welche Werte für die Steuerausschöpfung (individuelle kantonale Werte oder Durchschnittswerte) und die Grenzabschöpfungsquote des Ressourcenausgleichs (einheitlicher Durchschnittswert, individuelle Grenzabschöpfung auf Basis der standardisierten Steuerabschöpfung oder individuelle Grenzabschöpfung auf Basis der effektiven Steuerbelastung) angewandt werden.
- Grobquantifizierung und Wesentlichkeitsanalyse: Mit Hilfe des Excel-Tools wird eine erste Grobquantifizierung vorgenommen. Beispielsweise können die quantifizierbaren Faktoren vorerst lediglich auf der Basis der Personalkosten des Leistungserbringers bewertet werden («80/20»). Zudem erfolgt eine qualitative Einschätzung, wie relevant die nicht-quantifizierbaren Faktoren sind. Auf dieser Basis kann entschieden werden, ob ein erheblicher Standortvorteil oder -nachteil überhaupt besteht.
- Bei Bedarf vertiefte Analysen: Ergibt die Grobquantifizierung erhebliche Standortvorteile bzw. -nachteile, sind sie genauer zu quantifizieren. Dies kann ebenfalls mit Hilfe des Excel-Tools geschehen, indem beispielsweise die diversen Parameter zur Ermittlung der quantifizierbaren Faktoren nach Regionen und Branchen spezifiziert werden. Zudem sind die nicht-quantifizierbaren Faktoren separat zu bewerten und separat auszuweisen. Auch hier können die im Excel-Tool verwendeten Parameter bei Bedarf angepasst werden. Je nach Relevanz des Standortvorteils kann die Quantifizierung mit dem Excel-Tool ergänzt werden um eine externe Analyse (z.B. als «second opinion»).

- Periodische Überprüfung: Wie die Kosten sind auch die Standortvorteile bzw. -nachteile keine starre Grösse, sondern können sich im Zeitverlauf verändern. Das diesbezügliche Vorgehen sollte ebenfalls im Voraus gemeinsam festgelegt werden.

c) Anpassungen der Erläuterungen der KdK zu den Artikeln 25-28 IRV

Die KdK hat 2005 eine kommentierte Version der IRV publiziert. Die Erläuterungen dienen dem Verständnis der einzelnen Artikel und sollen die übergeordneten politischen Intentionen zum Ausdruck bringen. Aufgrund der vorliegenden Ergebnisse empfehlen wir hier einige Anpassungen betreffend die Bestimmungen zu den Abgeltungen:

IRV	Kommentar und empfohlene Anpassung	Begründung
Art. 25 Kosten- und Leistungsrechnungen	Das von der FdK erarbeitete «Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden» enthält Grundlagen für die Entwicklung solcher Kosten- und Leistungsrechnungen. Das Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung ist in den Kantonen breit etabliert. Zudem gibt es in einzelnen Leistungsbereichen spezifische Standards. Die offene Formulierung berücksichtigt, dass es verschiedene Rechnungsmodelle gibt. Die konkreten Anforderungen sind in den einzelnen Verträgen festzulegen.	Vgl. Ziff. 3.3
Art. 26 Kosten- und Nutzenbilanz	Nebst dem eigentlichen Leistungsbezug (direkter Nutzen) können auch gewichtige indirekte Nutzen (z.B. Standortvorteil durch Kaufkraftzufluss) abgeltungswürdig sein. Im Gegenzug können nachteilige Wirkungen (bspw. infolge zusätzlicher Immissionen oder Abwanderung von Universitätsabsolventen) geltend gemacht werden.	Vgl. Ziff. 8.1, Abschnitt «Standortvor- und Nachteile (Ziel 4)»
Art. 28 Abs. 2 Kriterien für die Abgeltung: Ergebnisorientierung	Der Begriff «ergebnisorientiert» kann sich auf die erbrachte Leistung («Output») oder auf ist im Sinne des New Public Managements zu verstehen und bedeutet, dass die erreichte oder beabsichtigte Wirkung («Outcome») beziehen im Mittelpunkt stehen soll.	Vgl. Ziff. 4.5
Art. 28 Abs. 3 Bst. c Kriterien für die Abgeltung: erhebliche Standortvorteile und -nachteile	Mit der Leistung verbundene erhebliche Standortvorteile und -nachteile sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton sind zu berücksichtigen. Dazu gehören auch Wanderungsbewegungen von Studienabsolventen, die entweder als Wanderungsgewinn beim Standortvorteil für den Anbieterkanton oder als Wanderungsverlust beim Standortnachteil für den Nachfragerkanton erfasst werden können.	Vgl. Ziff. 8.1, Abschnitt «Standortvor- und Nachteile (Ziel 4)»

Tabelle 30: Empfohlene Anpassungen im Kommentar zur IRV

9 Anhang

9.1 Mitglieder der Begleitgruppe

- Benjamin F. Brägger, Konkordatssekretär Strafvollzugskonkordat NWI
- Urs Brasser, Finanzsekretär Kanton Graubünden, Mitglied Fachgruppe Wirksamkeitsbericht
- Christian Gobat, Senior Financial Advisor KdK
- Alexander Jungo, Leiter Fachstelle NFA KdK
- Francis Kaeser, Leiter Koordinationsbereich Finanzierung EDK
- Sven Michal, Generalsekretär Finanzdepartement Kanton Basel-Stadt, Mitglied Fachgruppe Wirksamkeitsbericht
- Thomas Minger, Stv. Generalsekretär KdK
- Thomas Schuler, Fachbereichsleiter Behindertenpolitik, SODK
- Werner Weber, Leiter Sektion Finanzausgleich EFV

9.2 Einfaches Modell zur statistischen Ermittlung des Kostendeckungsgrads

Die Nettoausgaben eines Kantons in den relevanten Aufgabenfeldern (NA) umfassen die Nettoausgaben für die Leistungserbringung durch den Kanton (NA_{LE}) sowie die Nettoausgaben im Rahmen der IKZ (NA_{IKZ}). Letztere bestehen aus bezahlten Abgeltungen (A_{IKZ}) und erhaltenen Abgeltungen (E_{IKZ}):

$$NA = NA_{LE} + NA_{IKZ} = NA_{LE} + A_{IKZ} - E_{IKZ}$$

Dargestellt pro Einwohner, d.h. dividiert durch die Wohnbevölkerung (P):

$$na \equiv \frac{NA}{P} = \frac{NA_{LE} + A_{IKZ} - E_{IKZ}}{P} = na_{LE} + a_{IKZ} - e_{IKZ} \quad (1)$$

Der Leistungserbringung und der IKZ liege das folgende Mengengerüst zugrunde:

- Q_{LE} : Umfang der im Kanton hergestellten Leistungen
- Q_{LK} : Umfang der bei anderen Kantonen eingekauften Leistungen
- Q_{LV} : Umfang der an andere Kantone verkauften Leistungen

Damit beträgt die gesamte von einem Kanton bezogene bzw. beanspruchte Leistung:

$$Q = Q_{LE} - Q_{LV} + Q_{LK} \quad (2)$$

Weiter wird angenommen, dass die Nettoausgaben für die Leistungserstellung linear von der Leistungsmenge abhängen, d.h. jede Leistungseinheit wird mit einem konstanten Durchschnittsnettokostensatz c hergestellt:

$$NA_{LE} = c \cdot Q_{LE} \quad (3)$$

Ferner werden die IKZ-Leistungen mit einem Betrag b pro Leistungseinheit abgegolten:

$$A_{IKZ} = b \cdot Q_{LK}$$

$$E_{IKZ} = b \cdot Q_{LV}$$

Dargestellt pro Einwohner:

$$a_{IKZ} = b \cdot \frac{Q_{LK}}{P} \quad \leftrightarrow \quad \frac{Q_{LK}}{P} = \frac{a_{IKZ}}{b} \quad (4)$$

$$e_{IKZ} = b \cdot \frac{Q_{LV}}{P} \quad \leftrightarrow \quad \frac{Q_{LV}}{P} = \frac{e_{IKZ}}{b} \quad (5)$$

Schliesslich wird unterstellt, dass der gesamte Leistungsbezug bzw. die Leistungsnachfrage eines Kantons proportional zu seiner Einwohnerzahl sei, d.h. pro Einwohner wird eine fixe Leistungsmenge k beansprucht:

$$Q = k \cdot P \quad (6)$$

Die Kostenfunktion (3) kann mit Hilfe von (2) wie folgt dargestellt werden:

$$NA_{LE} = c \cdot (Q + Q_{LV} - Q_{LK})$$

Dividieren durch P ergibt mit (6):

$$\frac{NA_{LE}}{P} = na_{LE} = c \cdot \frac{Q + Q_{LV} - Q_{LK}}{P} = c \cdot k + c \cdot \frac{Q_{LV}}{P} - c \cdot \frac{Q_{LK}}{P}$$

Einsetzen in (1) ergibt mit (4) und (5):

$$na = c \cdot k + c \cdot \frac{e_{IKZ}}{b} - c \cdot \frac{a_{IKZ}}{b} + a_{IKZ} - e_{IKZ}$$

Umformen ergibt schliesslich:

$$na = \beta_0 + \beta_1 \cdot (a_{IKZ} - e_{IKZ})$$

mit

$$\beta_0 = c \cdot k$$

$$\beta_1 = 1 - \frac{c}{b}$$

Diese Gleichung ist die Grundlage für die Regressionsanalyse: Über alle Kantone werden aufgrund der Nettoausgaben pro Einwohner (na) und der IKZ-Nettoausgaben pro Einwohner ($a_{IKZ} - e_{IKZ}$) die Koeffizienten β_0 (Konstante) und β_1 (Steigung) geschätzt. Die Konstante entspricht den Nettoausgaben pro Einwohner, wenn netto keine Leistungen eingekauft werden; der Steigungskoeffizient zeigt, wie stark die Nettoausgaben durch die IKZ beeinflusst werden und gibt damit einen Hinweis auf den Kostendeckungsgrad.

Wenn die Lastenabgeltung kostendeckend erfolgt, ist $b = c$; dann ist der Steigungskoeffizient null, und die Nettoausgaben sind unabhängig vom Umfang der IKZ bzw. unabhängig von den IKZ-Nettoausgaben pro Einwohner konstant ($c \cdot k$). Deckt der Abgeltungssatz die Durchschnittskosten hingegen nicht ($b < c$), ist der Klammerausdruck negativ, d.h. mit zunehmendem Netto-Einkauf sinken die Nettoausgaben pro Einwohner.

Der Kostendeckungsgrad kann aus dem Steigungskoeffizienten wie folgt errechnet werden:

$$\frac{b}{c} \cdot 100 \% = \frac{1}{1 - \beta_1} \cdot 100 \%$$

9.3 Berechnung KDG der IKZ bei den kantonalen Hochschulen

Universitäten

Die Daten zu den Nettokosten entstammen den vom BFS publizierten Basistabellen «Finanzen der universitären Hochschulen 2020»⁹⁸

Bei den Kosten werden folgende Kostenträger berücksichtigt: Lehre Grundausbildung, Lehre vertiefte Ausbildung (zusammengefasst zu «Lehre») sowie Forschung und Entwicklung (F&E); d.h. ohne Weiterbildung und Dienstleistungen. Die Daten wurden aus den Kennzahlen pro Hochschule und Fachbereich (Gesamtkosten) aus den Tabellen T6_1.1 bis T6_7 für die zehn kantonalen Universitäten zusammengezogen.

Zur Ermittlung der Nettokosten wurden von den Gesamtkosten der Lehre bzw. der Forschung die folgenden Ertragspositionen aus T2a aller kantonalen Universitäten gemäss der folgenden Tabelle abgezogen:

	Lehre Grundausbildung und vertiefte Ausbildung	Forschung & Entwicklung
Studiengebühren	Anteil «Beiträge der Studierenden» an Lehre Grundausbildung und vertiefte Ausbildung gemäss Total in T5 über alle universitären Hochschulen.	–
Bund: <ul style="list-style-type: none"> • Grundbeiträge HFKG (vormals UFG) • in der laufenden Rechnung erfasste Investitionsbeiträge gemäss HFKG (vormals UFG) • Beiträge im Zusammenhang mit Innovations- und Kooperationsprojekten gemäss HFKG (vormals UFG) 	Anteile «HFKG-Beiträge» an Lehre Grundausbildung und vertiefte Ausbildung gemäss Total in T5 über alle universitären Hochschulen.	Anteile «HFKG-Beiträge» an Forschung und Entwicklung in T5 über alle universitären Hochschulen.
Bund: <ul style="list-style-type: none"> • Übrige Beiträge • Deckung zentraler Aufwendungen durch Overheadbeiträge 	Gemäss Anteil der Gesamtkosten Lehre Grundausbildung und vertiefte Ausbildung am Total der Gesamtkosten über alle kantonalen Universitäten.	Gemäss Anteil der Gesamtkosten Forschung und Entwicklung am Total der Gesamtkosten über alle kantonalen Universitäten.
Drittmittel, ohne <ul style="list-style-type: none"> • Erträge aus Dienstleistungen • Erträge aus der Weiterbildung 	–	100 %

Tabelle 31: Berücksichtigte Erträge bei der Ermittlung der Nettokosten der Universitäten

Die IUV-Beiträge von anderen Kantonen entstammen ebenfalls der Tabelle T2a der BFS-Basistabellen.

Zur Ermittlung des Kostendeckungsgrads der IUV muss die Anzahl Studierende pro Universität gemäss Herkunftskanton differenziert werden. Als Grundlage dafür wurden die Daten der Basistabellen «Studierende an den universitären Hochschulen: Basistabellen»⁹⁹ für das Studienjahr 2019/20 verwendet. Darin werden in T4 die Studierenden nach Wohnkanton vor Studienbeginn und Hochschule ausgewiesen. Zur Ermittlung der Anzahl Studierenden aus anderen Kantonen wurden vom Total der Studierenden aus der Schweiz jene aus dem Standortkanton abgezogen; bei der Universität Basel wurden dabei auch die Studierenden aus dem Kanton Basel-Landschaft berücksichtigt.

⁹⁸ Vgl. BFS (2021a)

⁹⁹ Vgl. BFS (2022a)

Der Kostendeckungsgrad der IUV entspricht der Abgeltung pro Studierenden ausserhalb des Standortkantons (d.h. IUV-Beiträge, dividiert durch die Gesamtzahl der Studierenden aus anderen Kantonen) an den Durchschnittskosten (d.h. Nettokosten, dividiert durch die Gesamtzahl der Studierenden). Der KDG entspricht somit dem Anteil der IUV-Beiträge an den Nettokosten, dividiert durch den Anteil der Studierenden aus anderen Kantonen.

Fachhochschulen

Die Daten zu den Nettokosten entstammen den vom BFS publizierten Basistabellen «Finanzen der Fachhochschulen 2020».¹⁰⁰

Bei den Kosten werden die Vollkosten für die Leistungen der Grundausbildung und der angewandten Forschung und Entwicklung berücksichtigt, d.h. ohne Weiterbildung und Dienstleistungen. Die Daten entstammen der Tabelle Tab 9 der Basistabellen (Vollkosten 2020 nach Leistung, Hochschule und Fachbereich).

Die bei der Ermittlung der Nettokosten angerechneten Erlöse für die Grundausbildung und die angewandte Forschung und Entwicklung entstammen der Tabelle Tab 3 der Basistabellen (Betriebserlöse 2020 nach Leistung, Geldgeber und Finanzquelle). Angerechnet wurden die Bundesbeiträge (Grundbeitrag Bund SBFI, Erträge Innosuisse, Erträge Schweizerischer Nationalfonds, Beiträge SBFI, übrige Erträge Bund sowie Erträge EU- und andere int. Forschungsprogramme) sowie die Beiträge Privater (Studiengelder, Erträge Dritter und übrige Erträge). Die FHV-Beiträge ausserhalb der Trägerregion entstammen ebenfalls der Tabelle Tab 3 der BFS-Basistabellen.

Zur Ermittlung des Kostendeckungsgrads der FHV muss die Anzahl Studierende pro Fachhochschule gemäss Herkunftsregion differenziert werden. Grundlage dafür sind die Daten der Basistabellen «Studierende an den Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen 2019/20»¹⁰¹. Darin werden in T4 die Studierenden nach Wohnkanton vor Studienbeginn und Hochschule ausgewiesen. Die Zuweisung der Kantone auf die Trägerregionen erfolgt bei den Berechnungen wie folgt:

Fachhochschule	Trägerkantone
Berner Fachhochschule (BFH)	BE
Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO)	VD, VS, GE, BE, FR, NE, JU
Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW)	SO, AG, BL, BS
Fachhochschule Zentralschweiz / Hochschule Luzern (FHZ)	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI)	TI
Fachhochschule Ostschweiz (FHO)	TG, GL, SH, AR, AI, SG, GR
Zürcher Fachhochschule (ZFH)	ZH

Tabelle 32: Trägerkantone Fachhochschulen

Die Berechnung des Kostendeckungsgrads der FHV erfolgt analog wie bei der IUV. Beim Total der Studierenden wurden die PH-Studierenden nicht berücksichtigt.

¹⁰⁰ Vgl. BFS (2021b)

¹⁰¹ Vgl. BFS (2020a)

10 Quellenverzeichnis

10.1 Vereinbarungen und ergänzende Materialien

Allgemeines

Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) vom 24. Juni 2005.

KdK (2005), KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (Rahmenvereinbarung, IRV) Vertragstext mit Erläuterungen*, 24. Juni 2005.

KdK (2019), KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Interkantonale Vereinbarungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a BV*, Stand am 31. Dezember 2019.

Kantonale Hochschulen

Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (*Interkantonale Universitätsvereinbarung, IUUV*) vom 27. Juni 2019.

Interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) ab 2005 vom 12. Juni 2003.

EDK (2019a), SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN, *Bericht der Arbeitsgruppe «Tarif- und Systemanpassung FHV»*, 21. Februar 2019.

EDK (2019b), SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN, *Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten von universitären Hochschulen (interkantonale Universitätsvereinbarung, IUUV), Erläuterungen zum Vereinbarungstext*, 27. Juni 2019.

EDK (2022a), SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN, *Festlegung der IUUV-Beiträge für die Jahre 2022-2024*, Beschluss der Konferenz der Vereinbarungskantone IUUV vom 24. März 2022.

BFS (2021a), BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Finanzen der universitären Hochschulen 2020*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.assetdetail.19805380.html>, Excel-Tabelle mit Erläuterungen, Zugriff am 9.5.2022.

BFS (2021b), BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Finanzen der Fachhochschulen 2020*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.assetdetail.18404605.html>, Excel-Tabelle mit Erläuterungen, Zugriff am 9.5.2022.

SHK (2020), SCHWEIZERISCHE HOCHSCHULKONFERENZ, *Kostenrechnungsmodell für die universitären Hochschulen und andere universitäre Institutionen*, vom 1. Dezember 2020, Version 3.0.1.

EDK (2022b), SCHWEIZERISCHE KONFERENZ DER KANTONALEN ERZIEHUNGSDIREKTOREN, *Anhang FHV – Studienjahr 2021/2022: Studiengänge der Fachhochschulen*, 11. April 2022.

SHK (2016), SCHWEIZERISCHE HOCHSCHULKONFERENZ, *Kostenrechnungsmodell für Fachhochschulen*, Version 10/2016.

Straf- und Massnahmenvollzug

Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen (Strafvollzugskonkordat) vom 5. Mai 2006, https://www.konkordate.ch/download/pictures/7c/s17n4z4b7y-remvy2uuga3j36q6mdwa/01.0_konkordatsvereinbarung.pdf, Zugriff am 6.5.2022.

Reglement des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweiz vom 24. April 2008, https://www.konkordate.ch/download/pictures/61/8rc562x9q1sbos4tugwp71ig195upx/02.0_konkordatsreglement_-_01.01.2016.pdf, Zugriff am 6.5.2022.

Reglement der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone betreffend die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (Reglement KoGe) vom 30. Oktober 2020, https://www.konkordate.ch/download/pictures/4a/17icwb94i04fu98r6ok5jmrvevflyv/01.3_kostgeldreglement_30.10.2020.pdf, Zugriff am 6.5.2022.

Anhang 1 KoGe betreffend die Einteilung der konkordatlichen Vollzugseinrichtungen nach Vollzugskategorien vom 26. März 2021, https://www.konkordate.ch/download/pictures/06/db21p55isp4rtdn79pt1st1jv20hkd/01.31_kostgeldreglement_anhang_1_einteilung_der_konkordatsinstitutionen_nach_vollzugskategorien.pdf, Zugriff am 6.5.2022.

Erläuterungen zum Reglement der Konkordatskonferenz des Strafvollzugskonkordats der Nordwest- und Innerschweizer Kantone betreffend die Festlegung der Kostgelder und Kostgeldzuschläge sowie der Standards für die konkordatlichen Vollzugseinrichtungen (KoGe) vom 30. November 2020, https://www.konkordate.ch/download/pictures/85/mmm65741h4biyo1n7rq1uplof4ogdg/01.30_erlaeuterungen_zum_kostgeldreglement_30.10.2020.pdf, Zugriff am 6.5.2022.

Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE) vom 13. Dezember 2002.

SODK (2007), KONFERENZ DER KANTONALEN SOZIALDIREKTORINNEN UND SOZIALDIREKTOREN, *Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)*, 7. Dezember 2007.

SODK (2005), KONFERENZ DER KANTONALEN SOZIALDIREKTORINNEN UND SOZIALDIREKTOREN, *IVSE-Richtlinie zur Leistungsabgeltung und zur Kostenrechnung (IVSE-Richtlinie LAKORE)*, 1. Dezember 2005.

Vertrag über die Nutzung und Abgeltung ambulanter Angebote der Behindertenhilfe und allfälliger Folgekosten, in Kraft seit 1.1.2017, Gültigkeit: BL, BS, https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/8c41e8d6/c92a/4d50/aaf5/7b74c248acf9/2020.06.01_de_Vereinbarung_IVSE_revidiert_am_23.11.20.pdf, Zugriff am 6.5.2022.

10.2 Daten

EFV (2022a), EIDG. FINANZVERWALTUNG, *Detaillierte Daten FS: Finanzierungsrechnung: Transfers zwischen den öffentlichen Haushalten nach Arten*, 29.3.2022, https://www.data.efv.admin.ch/Finanzstatistik/d/fs_staat/trn_fir.xlsx, Zugriff am 10.8.2022.

EFV (2021), EIDG. FINANZVERWALTUNG, *Umfang der Finanzstatistik 2019, 25.8.2021*, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzstatistik/methoden/umfang-finanzstatistik.xlsx.download.xlsx/umfang_finanzstatistik_2019_dfie.xlsx, Zugriff am 8.5.2022.

BFS (2021a), BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Finanzen der universitäre Hochschulen 2020: Basistabellen*, 26.1.2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.assetdetail.19805380.html>, Zugriff am 9.5.2022.

BFS (2021b), BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Finanzen der Fachhochschulen 2020: Basistabellen*, 30.8.2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bildung-wissenschaft/bildungsfinanzen/hochschulen.as-setdetail.18404605.html>, Zugriff am 19.5.2022.

BFS (2020a), BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Studierende an den universitären Hochschulen: Basistabellen*, 25.3.2020.

BFS (2020b), BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Studierende an den Fachhochschulen (inkl. PH): Basistabellen*, 25.3.2020.

10.3 Literatur

BUNDESRAT (2001), Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, «erste NFA-Botschaft», 01.074.

EFD & KdK (2007), EIDG. FINANZDEPARTEMENT UND KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA, Broschüre.

EFV (2021), EIDG. FINANZVERWALTUNG, *Methoden und Konzepte der Finanzstatistik der Schweiz*, Ausgabe vom 31. März 2021.

FDK (2003), KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN (Hrsg.), *Handbuch Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden*, «Schriftenreihe der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen», Band 8, Luzern.

FDK (2008), KONFERENZ DER KANTONALEN FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN (Hrsg.), *Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2*, Bern: 25. Januar 2008 (Stand 1. Januar 2022).

FREY, René L, Stefan SCHALTEGGER & Markus GMÜNDER (2010), *Räumliche Ökonomie: Theoretische Grundlagen*, Center for Research in Economics, Management and the Arts, Basel/Zürich.

GRABOW, Busso, Dietrich HENCKEL & Beate HOLLBACH-GRÖMIG (1995): *Weiche Standortfaktoren*, Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart.

HANISCH, Christoph, Melanie LIENHARD, Stefan BRUNI & Hannes EGLI (2016), *Wertschöpfung und regionalwirtschaftliche Bedeutung des Kantonsspitals Uri*. Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft.

KdK (2021), KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, *Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Auswertung der Umfrage*, Bericht zuhanden des politischen Steuerungsorgans Finanzausgleich Bund – Kantone, Bern: 1. November 2021.

KdK (2005), KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN, Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich, Vertragstext mit Erläuterungen, Bern: 24. Juni 2005.

MISCHLER, Peter & Walter MOSER (2011), «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)», in: Lienhard, Andreas (Hrsg.), *Finanzrecht*, Bern: Helbing Lichtenhahn, S. 257-341.

ZFDK (2006), ZENTRALSCHWEIZER FINANZDIREKTORENKONFERENZ, Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen zuhanden der Kantonsregierungen.