

Leitfaden

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Abgeltungen, Standortvorteile, Mitwirkung

Plenarversammlung vom 22. September 2023

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). Das im Leitfaden vorgeschlagene Abwicklungsschema ist im Sinne eines Musterverfahrens zu verstehen.

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. Die Vollkosten umfassen alle variablen Kosten der relevanten Leistungen sowie ein Fixkostenanteil, wobei die Kosten für die Infrastruktur, Investitionen und Vorhalteleistungen zu berücksichtigen sind.

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. Dazu werden von den Vollkosten die leistungsbezogenen Erlöse (z. B. Eintrittspreise, Studiengebühren), allfällige Bundesmittel und Drittmittel abgezogen. Mögliche Gründe für weitergehende Abweichungen 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 Abweichungen von den Vollkosten sind im Sinne eines Zielkostendeckungsgrads offenzulegen und sachlich 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. Dabei ist auf praktikable Verfahren und einen vertretbaren Aufwand zu achten.

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.

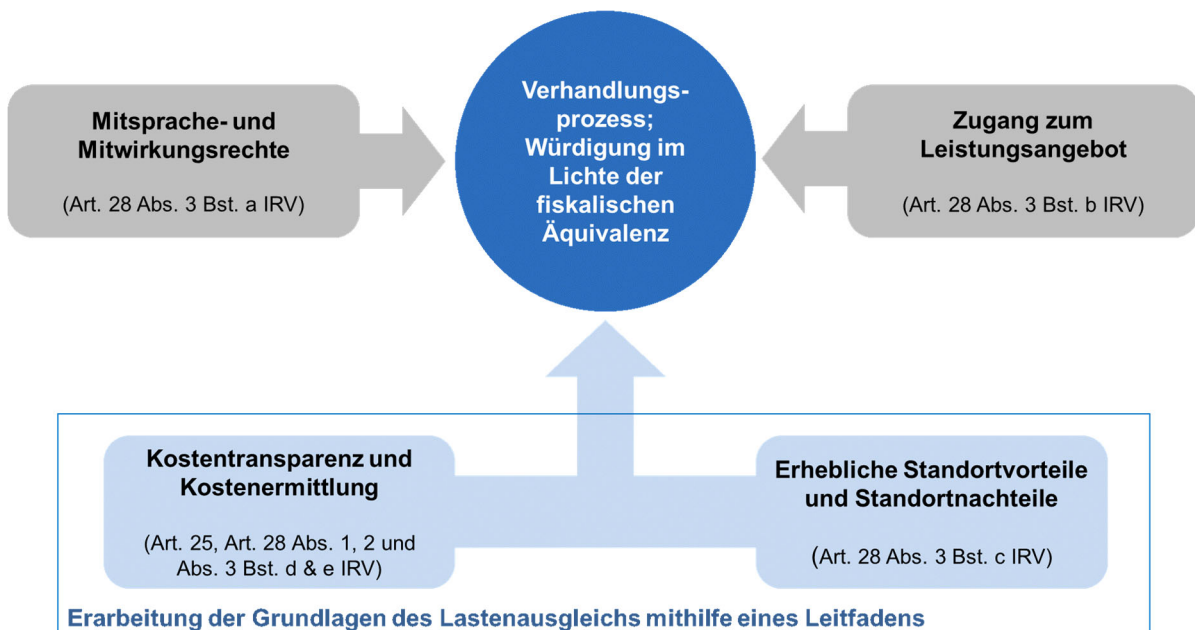


Abbildung: Schematische Darstellung der im Verhandlungsprozess zu berücksichtigenden Faktoren.

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.

Mitsprache- und Mitwirkungsrechte beziehen sich im Allgemeinen auf die Ebene der Vereinbarungen und die entsprechenden politischen Leitungsorgane und Fachgremien. Nicht sachgerecht wäre dagegen eine Mitsprache auf betrieblicher Ebene, um die Autonomie der leistungserbringenden Institutionen (Hochschulen, Kultureinrichtungen etc.) zu wahren.

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

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 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.

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.

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).
