

**Bericht zuhanden der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)**

## **Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich**

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



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

## 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

<b>1</b>	<b>Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>10</b>
1.1	Ausgangslage.....	10
1.2	Auftrag.....	11
1.3	Vorgehen und Übersicht.....	12
<b>2</b>	<b>Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich</b> .....	<b>15</b>
2.1	Allgemeines.....	15
2.2	Formen der IKZ .....	17
2.3	Finanzwissenschaftliche Einbettung .....	19
<b>3</b>	<b>Kostentransparenz</b> .....	<b>23</b>
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
<b>4</b>	<b>Kostenermittlung bei der IKZ im Status quo</b> .....	<b>32</b>
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
<b>5</b>	<b>Statistische Analyse der Abgeltungen</b> .....	<b>42</b>
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
<b>6</b>	<b>Standortvor- und Nachteile: Qualitatives Wirkungsmodell</b> .....	<b>59</b>
6.1	Allgemeines und Übersicht.....	59
6.2	Theoretische Grundlagen.....	59
6.3	Wirkungsmodell.....	64
<b>7</b>	<b>Grobquantifizierung</b> .....	<b>66</b>
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
<b>8</b>	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen .....</b>	<b>76</b>
8.1	Erkenntnisse.....	76
8.2	Empfehlungen .....	79
8.3	Umsetzung der Empfehlungen.....	81
<b>9</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>85</b>
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
<b>10</b>	<b>Quellenverzeichnis.....</b>	<b>90</b>
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):<sup>1</sup>

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Schulwesen<sup>2</sup>
- 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.

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

<sup>2</sup> 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

<sup>1</sup> Grundlage für die Ermittlung der Abgeltungen bilden transparente und nachvollziehbare Kosten- und Leistungsrechnungen.

<sup>2</sup> Die an einem Vertrag beteiligten Kantone erarbeiten die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungen.

#### Art. 26 Kosten- und Nutzenbilanz

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Die Kantone sind verpflichtet, die nötigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen.

### *2. Grundsätze für die Abgeltungen*

#### Art. 27 Abgeltung von Leistungsbezügen aus anderen Kantonen

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

<sup>2</sup> Die Festlegung der Abgeltung und der sonstigen Vertragsinhalte ist grundsätzlich Sache der Vertragsparteien.

#### Art. 28 Kriterien für die Abgeltung

<sup>1</sup> Ausgangslage für die Bestimmung der Abgeltung bilden die durchschnittlichen Vollkosten.

<sup>2</sup> Die Abgeltung erfolgt ergebnisorientiert und richtet sich nach der effektiven Beanspruchung der Leistungen.

<sup>3</sup> 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:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> 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
<b>Input</b> ↓	Bereitstellung kantonaler Ressourcen zur Leistungserbringung	Abgeltung an Kanton x	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollkostenbasis (Abs. 1)</li> <li>• Kostentransparenz (Abs. 3 Bst. d)</li> </ul>
<b>Output</b> & <b>Outcome</b> ↓	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"> <li>• Ergebnisorientiert und nach beanspruchter Leistung (Abs. 2)</li> <li>• Zugang zum Leistungsangebot (Abs. 3 Bst. b)</li> <li>• Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (Abs. 3 Bst. e)</li> </ul>
<b>Impact</b>	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"> <li>• Standortvor- oder -nachteile (Abs. 3 Bst. c)</li> </ul>

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
<b>Kostentransparenz und Kostendeckungsgrad (vgl. Ziff. 3-5)</b> (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	<b>Standortvorteile/-nachteile (vgl. Ziff. 6 und 7)</b> (4) Entwicklung eines praktikablen Bewertungsmodells der Standortvorteile und Standortnachteile
<b>Empfehlungen (Vgl. Ziff. 8)</b> (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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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.

---

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

<sup>7</sup> 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»
<b>Begriff</b>	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).
<b>Leistungserbringer</b>	Ausgelagerte Einheit der Trägerkantone auf der Basis eines Staatsvertrags (vgl. auch Art. 14 IRV)	Standortkanton
<b>Leistungsersteller</b>	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
<b>Mitsprache- &amp; Mitwirkungsrechte in der IKZ</b>	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. <sup>8</sup>
<b>Leistungszugang</b>	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.

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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).<sup>10</sup>

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>
- 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).

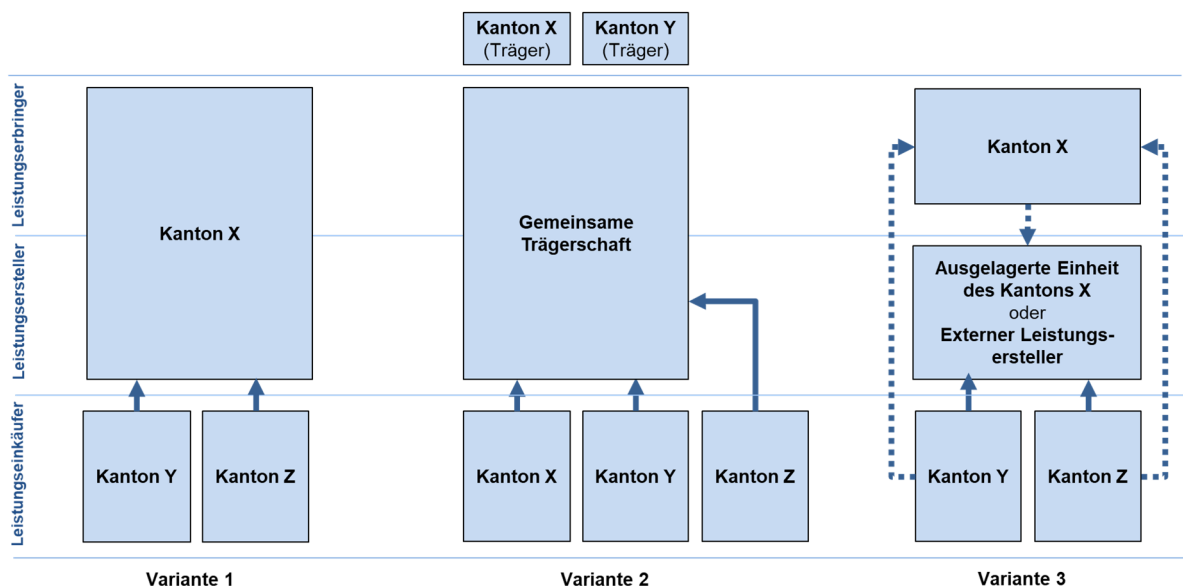


Abbildung 1: Varianten Zahlungsflüsse Abgeltungen

## 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:

<sup>11</sup> 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.»<sup>12</sup>

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, dass<sup>13</sup>

«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:<sup>14</sup>

«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:<sup>15</sup>

«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.»

<sup>12</sup> BUNDESRAT (2001), S. 2306

<sup>13</sup> MISCHLER & MOSER (2011), S. 284

<sup>14</sup> BUNDESRAT (2001), S. 2306

<sup>15</sup> 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». <sup>16</sup> 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». <sup>17</sup>

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». <sup>18</sup> 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. <sup>19</sup>

<sup>16</sup> MISCHLER & MOSER (2011), S. 284

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> KdK (2005), S. 7

<sup>19</sup> Vgl. ebenda

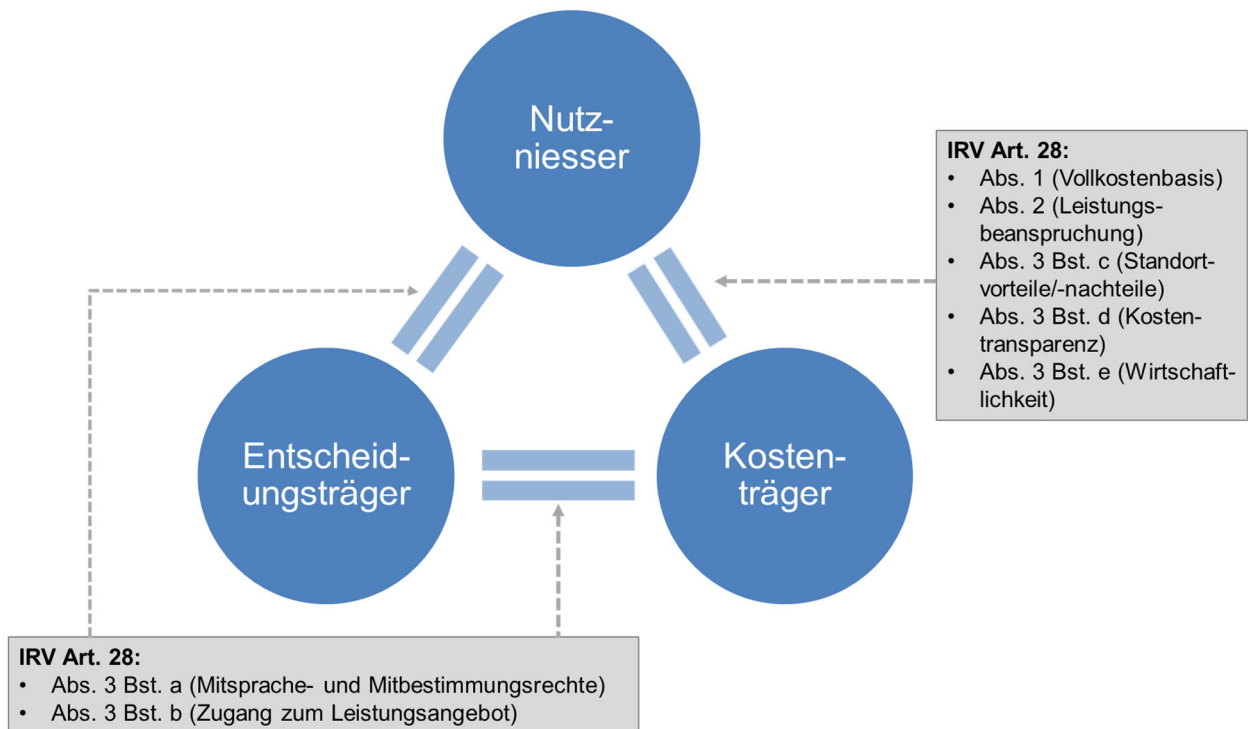


Abbildung 2: fiskalische Äquivalenz im Rahmen der IKZ

## 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.<sup>20</sup>

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.»<sup>21</sup> 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».<sup>22</sup> 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».<sup>23</sup>

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:<sup>24</sup>

- Steigerung des Kostenbewusstseins
- Gewährleistung von Kostentransparenz

<sup>20</sup> KdK (2005), S. 6.

<sup>21</sup> FDK (2003), S. 146.

<sup>22</sup> Ebenda, S. 147.

<sup>23</sup> Ebenda, S. 148

<sup>24</sup> 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:

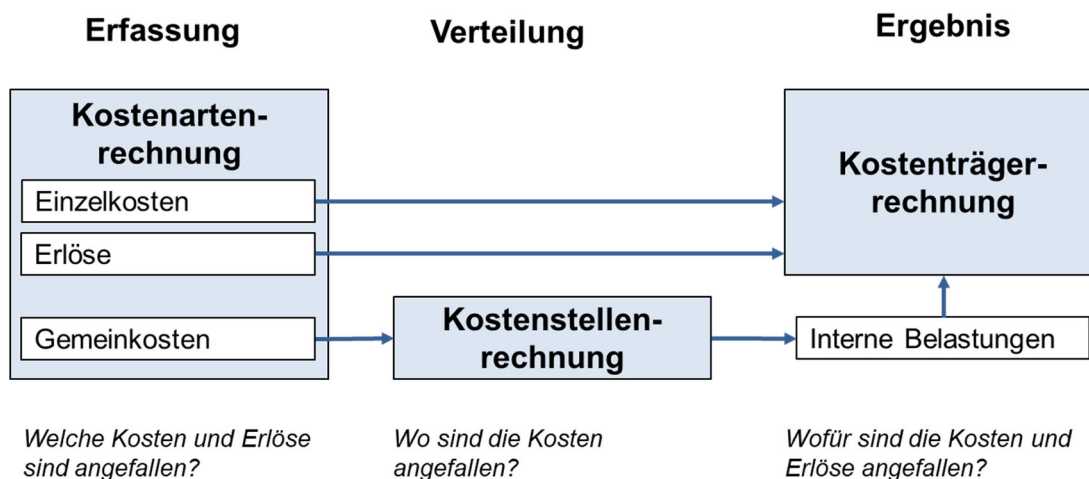


Abbildung 3: Grundstruktur einer KLR<sup>25</sup>

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.»<sup>26</sup> Basis für diesen Kostenausweis ist die Finanzbuchhaltung (FIBU) der entsprechenden Organisationseinheit. Zu berücksichtigen sind aber die folgenden Abgrenzungen:<sup>27</sup>

- 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.

<sup>25</sup> Quelle: in Anlehnung an FDK (2003), S. 34

<sup>26</sup> FDK (2003), S. 34

<sup>27</sup> 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.»<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup> 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.»<sup>31</sup> 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).

<sup>28</sup> Ebenda, S. 61

<sup>29</sup> 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).

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.»<sup>32</sup> 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 m<sup>2</sup>.)

## **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.<sup>33</sup> Im Projektverlauf wurde klar, «dass verbindliche Vorgaben im Bereich der KLR wegen der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse nicht möglich sind.»<sup>34</sup> 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

<sup>32</sup> FDK (2003), S. 94

<sup>33</sup> Vgl. FDK (2003), S. 12

<sup>34</sup> 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.»<sup>35</sup>. 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.»<sup>36</sup>

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»<sup>37</sup> – 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»<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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.

---

<sup>35</sup> Ebenda, S. 14

<sup>36</sup> Ebenda, S. 15

<sup>37</sup> Ebenda, S. 37

<sup>38</sup> Ebenda, S. 49

<sup>39</sup> Vgl. ebenda, S. 49.

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

Tabelle 4: Dimensionen eines KLR-Modells und Ausprägungen im KOLIBRI-Modell<sup>40</sup>

<sup>40</sup> 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:

<b>Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen</b>		
<b>Basis der Ermittlung der Abgeltung</b>	Ausweis der Vollkosten pro Leistungseinheit	
<b>Regelwerk</b>	Teil der interkantonalen Vereinbarung	
<b>Kostenerfassung</b>	Korrekte zeitliche und sachliche Abgrenzung	
<b>Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum</b>		
	<b>Grundanforderung</b>	<b>Maximale Ausprägung</b>
<b>Ausgestaltung Kostenrechnung</b>	Kostenartenrechnung als «Überleitungsrechnung» aus der FIBU	Umfassende KLR mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung
<b>Detaillierungsgrad Kostenträger</b>	Ein pauschaler Kostenträger («Einheitsleistung»)	Differenzierte Bildung von Kostenträgern (mehrere Teilleistungen)
<b>Leistungs- vs. Wirkungsorientierung</b>	Leistungsorientierte Kostenträgerbildung (Output)	Wirkungsorientierte Kostenträgerbildung (Outcome), mit Berücksichtigung von Qualitätsmerkmalen.
<b>Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten</b>	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)
<b>Weitere ggf. zu berücksichtigenden Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten</b>		
<b>Verursachergerechtigkeit</b>	Ausklammerung von Fixkosten, die unabhängig von der IKZ anfallen	
<b>Vorhalteleistungen</b>	Berücksichtigung in Abhängigkeit des gewährten Zugangs zum Leistungsangebot und der Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrechte bei der Kapazitätsplanung	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>	Regelmässige statistische Auswertungen zu Kosten und Leistungen und Vergleiche verschiedener Leistungsanbieter; Benchmarking, Standardkostenrechnung	
<b>Wesentlichkeit</b>	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.<sup>41</sup> 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
<b>Zweck</b>	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).
<b>Vereinbarungskantone</b>	Alle Kantone.	Alle Kantone ausser NE.
<b>Verhältnis zu anderen Vereinbarungen</b>	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)
<b>Grundsätze</b>	(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.

<sup>41</sup> 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)
<b>Beitragsberechtigung</b>	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
<b>Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen</b>		
<b>Basis der Ermittlung der Abgeltung</b>	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.
<b>Regelwerk</b>	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. <sup>42</sup> Es gilt das Kostenrechnungsmodell der Schweizerischen Hochschulkonferenz. <sup>43</sup>	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. <sup>44</sup> Die Berechnungen erfolgen auf der Grundlage des Kostenrechnungsmodells der Schweizerischen Hochschulkonferenz. <sup>45</sup>

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> Vgl. SHK (2020)

<sup>44</sup> 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);

<sup>45</sup> Vgl. SHK (2016)

	<b>Interkantonale Universitätsvereinbarung</b>	<b>Interkantonale Fachhochschulvereinbarung</b>
<b>Kostenerfassung</b>	Periodengerechter Ausweis der Aufwände und Erträge für das Kalenderjahr und sachgerechte Abgrenzung. <sup>46</sup>	Periodengerechter Ausweis der Aufwände und Erträge für das Kalenderjahr und sachgerechte Abgrenzung. <sup>47</sup>
<b>Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum</b>		
<b>Ausgestaltung Kostenrechnung</b>	Umfassende KLR mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung; ergänzt um eine Kostendeckungsrechnung.	Umfassende KLR mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung; ergänzt um eine Deckungsbeitragsrechnung.
<b>Detaillierungsgrad Kostenträger</b>	Die Ermittlung der Kosten erfolgt für drei Fachbereiche bzw. Kostengruppen, in der verschiedene Disziplinen mit ähnlichen «Kostentypizitäten» zusammengefasst sind. <sup>48</sup>	Die Ermittlung der Ausbildungskosten erfolgt für mehrere Fachbereichsgruppen von (ähnlichen) Studiengängen. <sup>49</sup>
<b>Leistungs- vs. Wirkungsorientierung</b>	Die Abgeltung erfolgt pro Studierenden und ist damit leistungs- bzw. Output-orientiert.	Die Abgeltung erfolgt pro Studierenden und ist damit leistungs- bzw. Output-orientiert.
<b>Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten</b>	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. <sup>50</sup> 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.
<b>Weitere ggf. zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten</b>		
<b>Verursachergerechtigkeit</b>	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. <sup>51</sup>
<b>Vorhalteleistungen</b>	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.
<b>Wirtschaftlichkeit</b>	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.

<sup>46</sup> Vgl. SHK (2020), S. 8ff.

<sup>47</sup> Vgl. SHK (2016), Anhang 4

<sup>48</sup> 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

<sup>49</sup> Vgl. etwa EDK (2022b)

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

<sup>51</sup> Vgl. EDK (2019a), S. 7

	Interkantonale Universitätsvereinbarung	Interkantonale Fachhochschulvereinbarung
<b>Wesentlichkeit</b>	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 Verursachergechtigkeit 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

	<b>Konkordat der Kantone der Nordwest- und Innerschweiz über den Vollzug von Strafen und Massnahmen</b>
<b>Zweck</b>	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).
<b>Vereinbarungskantone</b>	UR, SZ, OW, NW, LU, ZG, BE, SO, BS, BL, AG
<b>Verhältnis zu anderen Vereinbarungen</b>	Anwendung für den Vollzug von Sanktionen gegenüber Jugendlichen, soweit er in konkordatlichen Einrichtungen durchgeführt wird (vgl. Art. 1 Konkordatsvereinbarung, KoV).
<b>Grundsätze</b>	(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).
<b>Beitragsberechtigung</b>	Anerkennung der Einrichtung als konkordatliche Institution durch die Konkordatskonferenz (siehe oben).

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

## Kostenermittlung

<b>Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen</b>	
<b>Basis der Ermittlung der Abgeltung</b>	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).
<b>Regelwerk</b>	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 konkordatisch anerkannten Vollzugseinrichtungen unterschieden. <sup>52</sup> 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.
<b>Kostenerfassung</b>	Die periodengerechte Erfassung der Kosten wird durch die Abstützung auf die Vorgaben von HRM2 sichergestellt.
<b>Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum</b>	
<b>Ausgestaltung Kostenrechnung</b>	Einfache Kostenrechnung auf der Basis der Finanzbuchhaltung.
<b>Detaillierungsgrad Kostenträger</b>	I.d.R. ein pauschaler Kostenträger («Einheitsleistung») pro Institution; separater Kostennachweis und individuelle Abgeltung des Spezialvollzugs.
<b>Leistungs- vs. Wirkungsorientierung</b>	Leistungsorientiert (Abgeltung pro Insassenplatz und Tag).
<b>Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten</b>	Festlegung der Abgeltung auf Basis von Vergangenheitsdaten der durchschnittlichen Vollkosten, aber mit regelmässigem Teuerungsausgleich.
<b>Weitere ggf. zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten</b>	
<b>Verursachergerechtigkeit</b>	Abgeltung auf der Basis von Vollkosten inkl. Fixkosten, allerdings unter Berücksichtigung einer Soll-Auslastung der Institute.
<b>Vorhalteleistungen</b>	Die Soll-Auslastungen liegen unter 100 %, dadurch gelten die Kantone einen Teil der Vorhalteleistungen ab. Gleichzeitig erfolgt eine koordinierte Planung des Angebots.
<b>Wirtschaftlichkeit</b>	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).
<b>Wesentlichkeit</b>	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

<sup>52</sup> 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
<b>Zweck</b>	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).
<b>Vereinbarungskantone</b>	Alle Kantone.
<b>Geltungsbereich und Verhältnis zu anderen Vereinbarungen</b>	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. <sup>53</sup> 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).
<b>Grundsätze</b>	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

<sup>53</sup> 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).
<b>Beitragsberechtigung</b>	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. <sup>54</sup> 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	
<b>Basis der Ermittlung der Abgeltung</b>	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.
<b>Regelwerk</b>	Die Definition der Leistungsabgeltung bzw. des anrechenbaren Nettoaufwands wird in einer Richtlinie des Vorstands der Vereinbarungskonferenz im Detail beschrieben. <sup>55</sup> 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.
<b>Kostenerfassung</b>	Die periodengerechte Erfassung wird durch die Bemessung der Abgeltung an der Leistungsdauer implizit vorgegeben.
Ausgestaltung der KLR: Anforderungen mit Gestaltungsspielraum	
<b>Ausgestaltung Kostenrechnung</b>	Einfache IST-Kostenrechnung mit Kostenarten-, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung auf der Basis des CURAVIVA-Kontenplans.
<b>Detaillierungsgrad Kostenträger</b>	Grundsätzlich abhängig von den jeweiligen Leistungen der Einrichtungen.
<b>Leistungs- vs. Wirkungsorientierung</b>	Leistungsorientiert.
<b>Zeitbezug der zu verrechnenden Kosten</b>	Relativ offene Vorgaben und abhängig von der gewählten Methode (Pauschale oder Defizitgarantie).
Weitere ggf. zu berücksichtigende Aspekte bei der Ermittlung der relevanten Kosten	
<b>Verursachergerechtigkeit</b>	Grundsätzlich Orientierung an Vollkosten, unter Berücksichtigung des Auslastungsgrads.
<b>Vorhalteleistungen</b>	Keine explizite Berücksichtigung von Vorhalteleistungen; durch die Berücksichtigung des Auslastungsgrads kann aber ein Teil der Vorhalteleistungen angerechnet werden.

<sup>54</sup> Vgl. [www.sodk.ch/de/ivse/ivse-datenbank](http://www.sodk.ch/de/ivse/ivse-datenbank)

<sup>55</sup> Vgl. SODK (2005)

<b>Ausgestaltung der KLR: Generelle Anforderungen</b>	
<b>Wirtschaftlichkeit</b>	Keine direkten Vorgaben in der IVSE, aber Beitrag zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit durch die mit der IVSE angestrebte Pauschalierung der Abgeltung.
<b>Wesentlichkeit</b>	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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> Die nachstehende Tabelle fasst die darin ausgewiesenen IKZ-Positionen aus der Finanzierungsrechnung (d.h. Ausgaben und Einnahmen) zusammen:

<sup>56</sup> Vgl. FDK (2008), Anhang A

<sup>57</sup> 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%
<b>Total IKZ-Ausgaben/-Einnahmen</b>	<b>2'918'640</b>	<b>3'022'213</b>	<b>3'060'508</b>	<b>3'060'938</b>	<b>3'120'636</b>	<b>1.7%</b>

Tabelle 12: Kantonale IKZ-Ausgaben und Einnahmen 2015-2019<sup>58</sup>

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.»<sup>59</sup> 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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> Der Umstand, dass es sich bei den Hochschulen in der Regel um ausgelagerte Einheiten handelt, spielt dabei keine

<sup>58</sup> Datenquelle: Finanzstatistik

<sup>59</sup> EFV (2021), S. 10

<sup>60</sup> 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).

<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> In der Finanzstatistik enthalten sind somit lediglich Beiträge der öffentlichen Hand an solche Einheiten, nicht aber die Einheiten selbst.

### **Die ausgewählten Aufgabenfelder gemäss funktionaler Gliederung<sup>63</sup>**

#### *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.»<sup>64</sup> Dieser «siebenundzwanzigste Kanton» wird nicht separat publiziert.

<sup>62</sup> Vgl. ebenda

<sup>63</sup> Vgl. FDK (2008), Anhang B

<sup>64</sup> 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%
<b>Total Sektor Staat ohne Sozialversicherungen</b>	<b>167'234</b> (96.0%)	<b>168'403</b> (96.0%)	<b>172'145</b> (95.8%)	<b>173'502</b> (95.8%)	<b>176'993</b> (95.6%)	<b>1.4%</b>

Tabelle 13: Anteil der IKZ-Ausgaben an Gesamtausgaben<sup>65</sup>

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.<sup>66</sup> 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-

<sup>65</sup> Eigene Berechnungen, Datenquelle: Finanzstatistik

<sup>66</sup> 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.<sup>67</sup>

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%
<b>Total in obenstehenden Aufgaben</b>	<b>1'892.7 (17.4%)</b>	<b>1'937.3 (17.5%)</b>	<b>1'976.6 (17.5%)</b>	<b>2'006.0 (17.3%)</b>	<b>2'040.7 (17.5%)</b>	<b>1.9%</b>
Interkantonale Ausgleichszahlungen in den anderen Aufgabengebieten	288.7	288.1	276.2	243.7	249.0	-3.6%
<b>Total IKZ</b>	<b>2'181.5</b>	<b>2'225.4</b>	<b>2'252.9</b>	<b>2'249.7</b>	<b>2'289.7</b>	<b>1.2%</b>

Tabelle 14: Entwicklung IKZ-Zahlungen in Aufgabengebieten gem. Art. 48a BV 2015-2019<sup>68</sup>

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.

<sup>67</sup> Darin enthalten sind auch die Beiträge der Kantone an den Bund, die betragsmässig aber vernachlässigbar sind.

<sup>68</sup> 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.

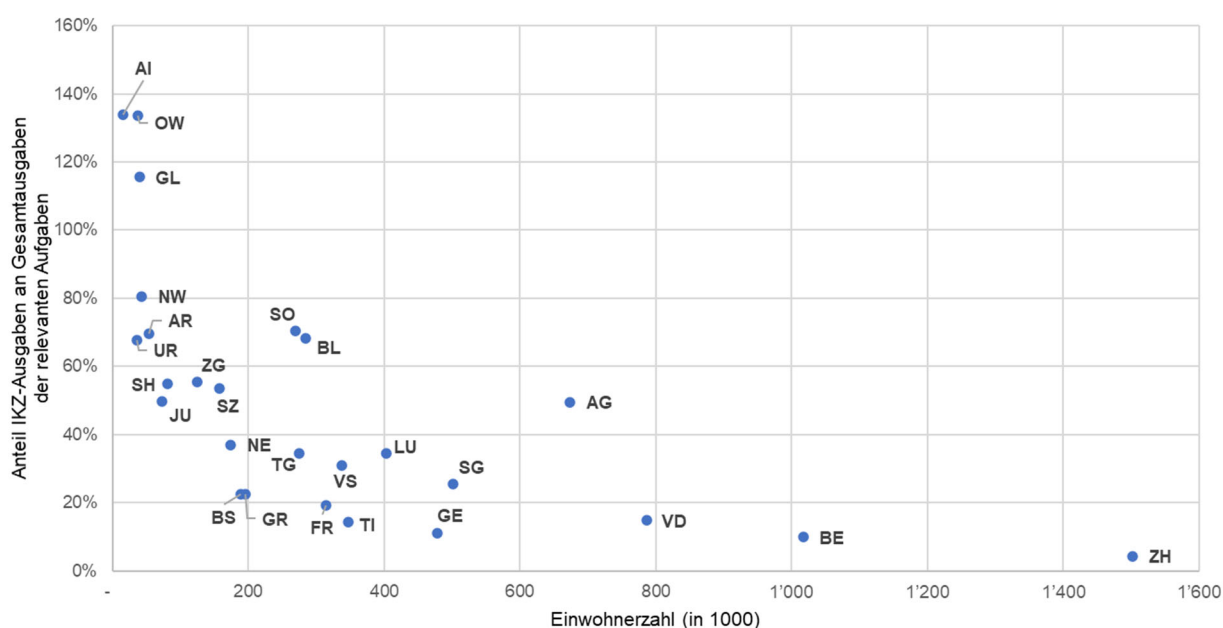


Abbildung 4: Anteil der IKZ-Ausgaben in den einzelnen Kantonen 2019<sup>69</sup>

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

<sup>69</sup> 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 Aufgabenfeldern.

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.

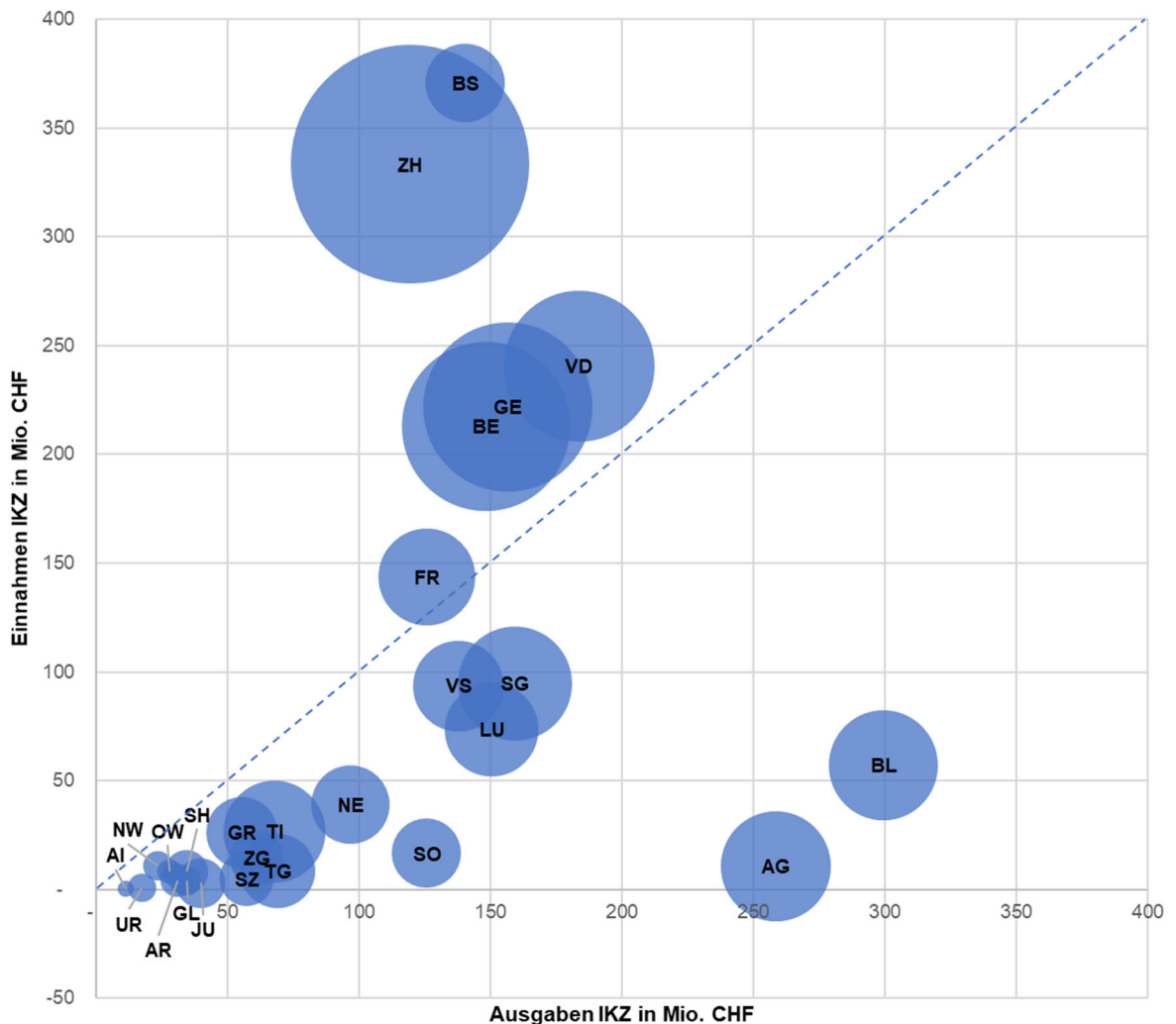


Abbildung 5: IKZ-Ausgaben und -Einnahmen nach Kantonen 2019<sup>70</sup>

<sup>70</sup> 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.

### Nettoausgaben und IKZ-Zahlungen

Abbildung 6 zeigt für alle Kantone die IKZ-Nettoausgaben (d.h. IKZ-Ausgaben abzgl. IKZ-Einnahmen) pro Einwohner auf der x-Achse. Auf der y-Achse sind die Nettoausgaben der IKZ-relevanten Aufgaben (d.h. Ausgaben der Aufgabengebiete gemäss Tabelle 14, abzgl. aller aufgabenspezifischen Einnahmen) abgetragen, ebenfalls pro Einwohner.

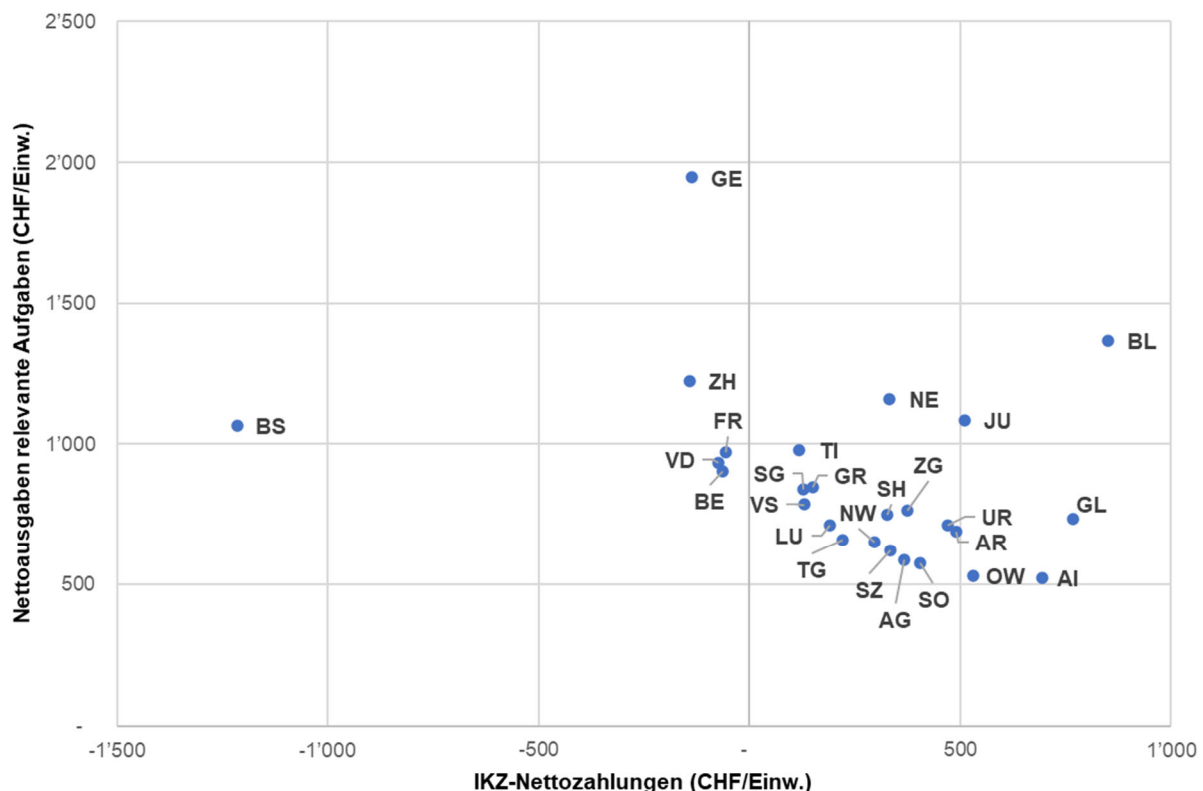


Abbildung 6: Nettoausgaben, relevante Aufgaben und IKZ-Nettozahlungen pro Einw. 2019<sup>71</sup>

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 Nettoausgaben 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

<sup>71</sup> 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 <sup>2</sup>	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 (R<sup>2</sup> 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 Universitäten<sup>72</sup> und Fachhochschulen<sup>73</sup> 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.

---

<sup>72</sup> Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Zürich, Università della Svizzera italiana

<sup>73</sup> 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)
<b>Nettokosten in Mio. CHF</b>		
Lehre	1 183	1 238
Forschung und Entwicklung	1 839	390
<b>IKZ-Beiträge von Nicht-Trägerkantonen</b>		
in Mio. CHF	624	317
in % der Nettokosten Lehre	53%	26%
in % der Nettokosten Lehre und F&E	21%	19%
<b>Anteil Studierende von Nicht-Trägerkantonen</b>	<b>39%</b>	<b>32%</b>
<b>Kostendeckungsgrad IKZ</b>		
Lehre	134%	80%
Lehre und F&E	53%	61%

Tabelle 16: Kostendeckungsgrad IUV und FHV 2020<sup>74</sup>

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.<sup>75</sup> 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.

<sup>74</sup> Eigene Berechnungen; Datenquelle: BFS

<sup>75</sup> = (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,<sup>76</sup> 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.

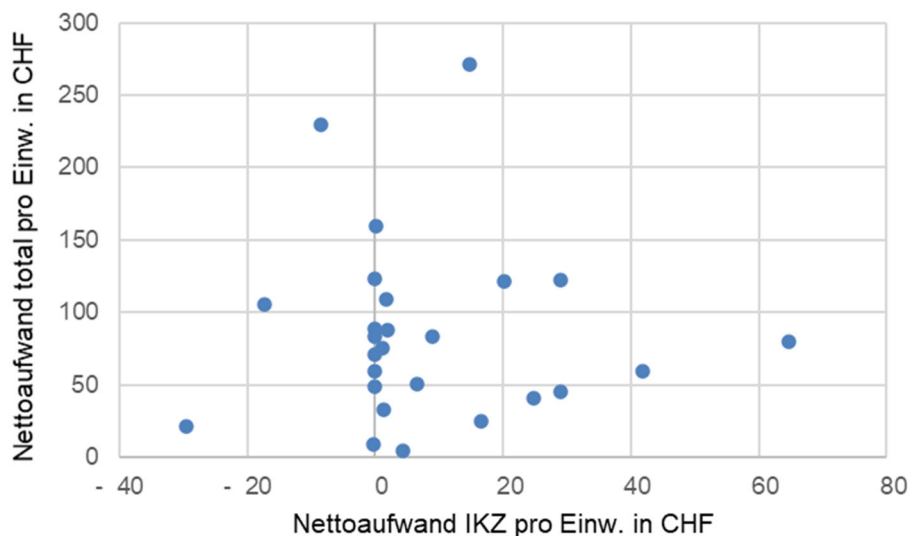


Abbildung 7: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand Strafvollzug 2019<sup>77</sup>

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

<sup>76</sup> =  $[(1\,238 - 271) + (390 - 89) * 50\%] * 85\% * 32\%$

<sup>77</sup> 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:

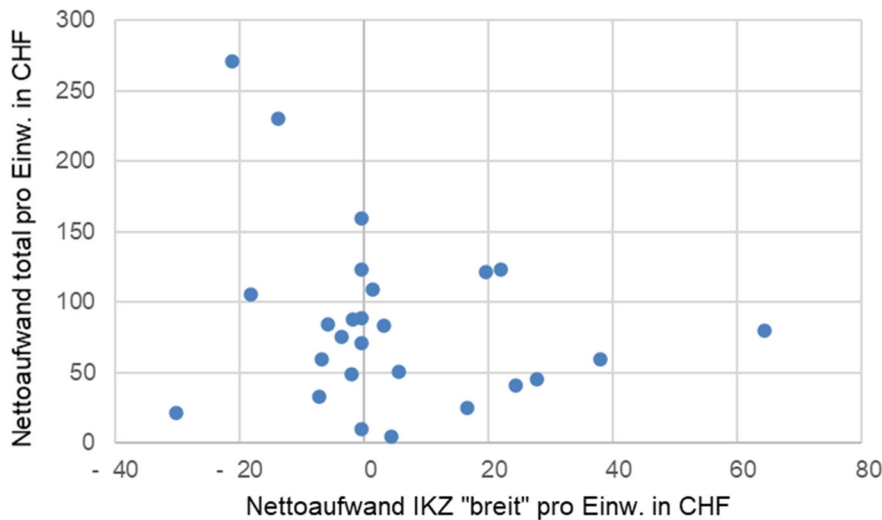


Abbildung 8: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand «breit» Strafvollzug 2019<sup>78</sup>

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:

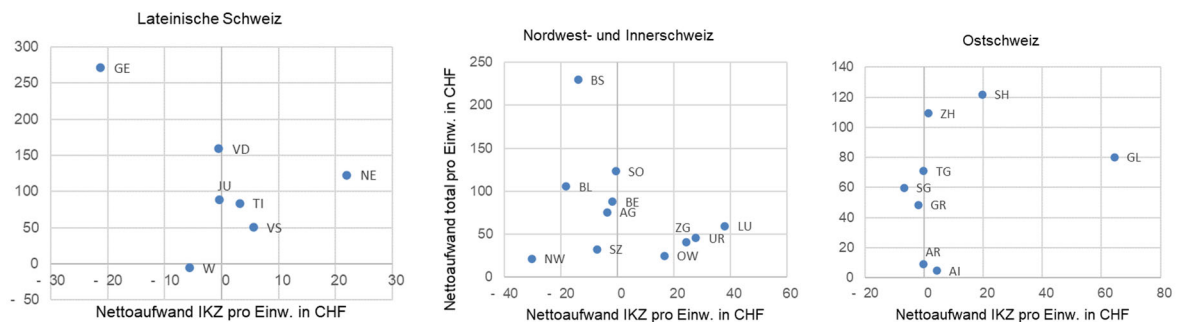


Abbildung 9: Nettoaufwand & IKZ-Nettoaufw. «breit» Strafvollzug 2019 nach Konkordaten<sup>79</sup>

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-

<sup>78</sup> Datenquelle: Finanzstatistik, BFS

<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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%
<b>Durchschnitt</b>	<b>488</b>	<b>431</b>	<b>371</b>	<b>88.4%</b>	<b>86.8%</b>

Tabelle 17: Kostendeckungsgrad Konkordat NWI-CH 2020<sup>81</sup>

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:

<sup>80</sup> = Spalte 4 / (Spalte 2 – Spalte 3 + Spalte 4) \* 100

<sup>81</sup> Datenquelle: Konkordatssekretariat; KDG netto: eigene Berechnungen

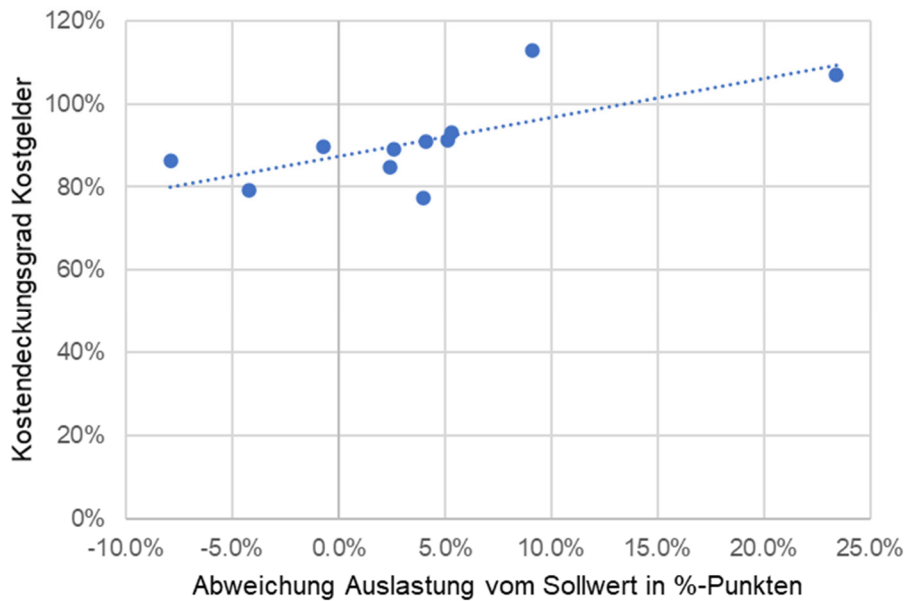


Abbildung 10: Kapazitätsauslastung und Kostendeckungsgrad 2020<sup>82</sup>

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%
<b>Durchschnitt</b>	<b>86.8%</b>	<b>92.7%</b>	<b>92.5%</b>	<b>86.7%</b>

Tabelle 18: Theoretischer Kostendeckungsgrad netto Konkordat NWI-CH 2020<sup>83</sup>

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

<sup>82</sup> Datenquelle: Konkordatssekretariat; eigene Berechnungen

<sup>83</sup> 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.<sup>84</sup> Auf der y-Achse abgetragen ist der Nettoaufwand pro Einwohner für das ganze Aufgabengebiet.

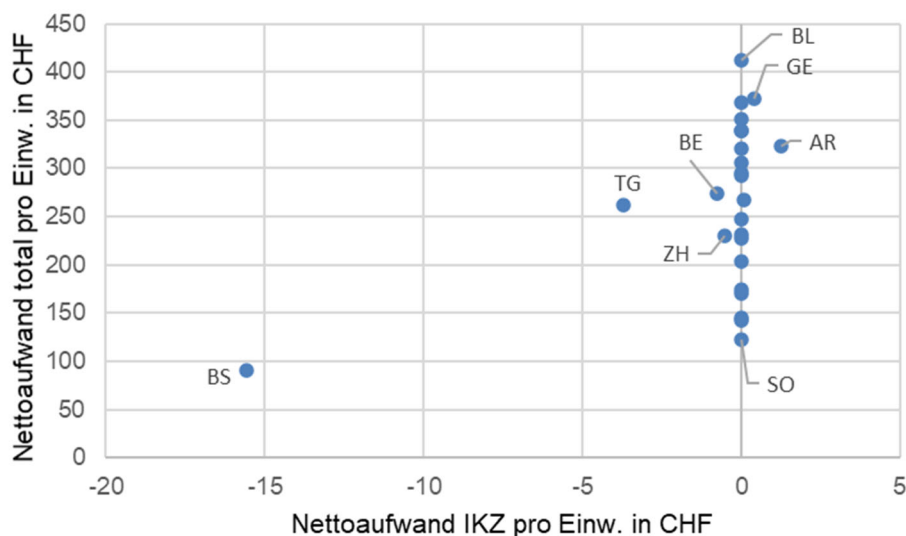


Abbildung 11: Nettoaufwand und IKZ-Nettoaufwand Invalidenheime 2019<sup>85</sup>

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.

<sup>84</sup> Die Kontengruppe Entschädigungen an/von Kanton(en) und Konkordat(en) wurde von den Kantonen in dieser Funktion nicht gebucht.

<sup>85</sup> 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).<sup>86</sup>

#### 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

<sup>86</sup> 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.<sup>87</sup>

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 Mitarbeitender, Nähe zu Hochschulen oder Forschungseinrichtungen, Steuern etc.

---

<sup>87</sup> 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 Standortfaktoren<sup>88</sup>

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.<sup>89</sup>

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.

<sup>88</sup> Quelle: GRABOW et al (1995)

<sup>89</sup> Vgl. HANISCH et al. (2016), S. 8

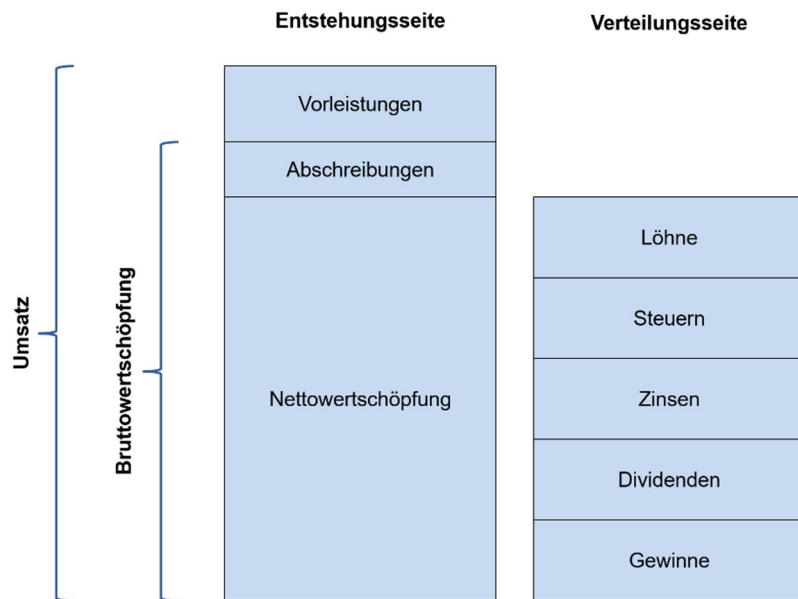


Abbildung 13: Komponenten der Wertschöpfung<sup>90</sup>

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.

<sup>90</sup> 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.<sup>91</sup> 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 Grenzabschöpfungsquote<sup>92</sup>) 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.

<sup>91</sup> Vgl. ZFDK (2006)

<sup>92</sup> 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.

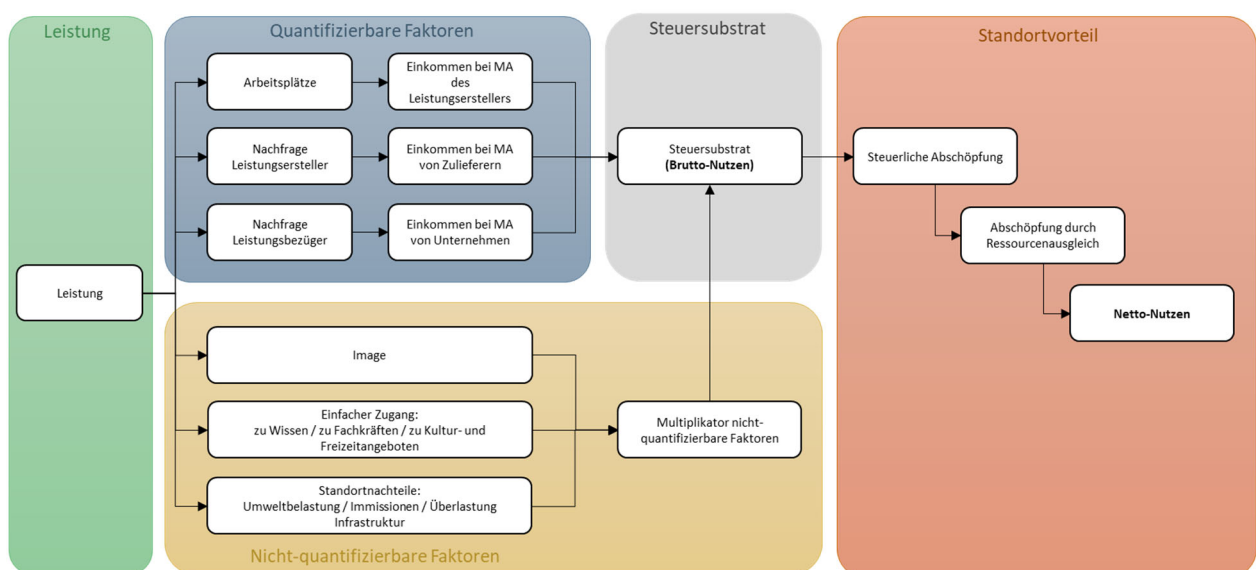


Abbildung 14: Wirkungsmodell Standortvorteil

## 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.<sup>93</sup> 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

<sup>93</sup> 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
<b>D. Total quantifizierbare Faktoren</b>	<b>925'431.75</b>	<b>325'482</b>

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.<sup>94</sup> Andere Studien gehen von einer Bandbreite zwischen 0 % bis 20 % aus.<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Ecoplan (2000): Zentrumslasten Stadt St. Gallen; Universität Zürich/Infras (2004): Zentrumslasten und -nutzen der Stadt Schaffhausen.

<sup>95</sup> SECO (1999): Bericht über die Kernstädte.

Frage	Standortkanton A	Kanton B
<b>E1. Image:</b> Wie wirkt sich die Leistungserstellung auf das Image des Kantons und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Kosten und/oder Nutzen aus?	++ (0,10)	+ (0,05)
<b>E2. Zugang zu Wissen:</b> 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)
<b>E3. Zugang zu Fachkräften:</b> 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)
<b>E4. Zugang zu Freizeitangeboten:</b> 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)
<b>E5. Umweltqualität:</b> 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)
<b>E6. Immissionen:</b> 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)
<b>E7. Auslastung Infrastruktur:</b> 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)
<b>E8. Multiplikator nicht-quantifizierbare Faktoren</b>	<b>0,15</b>	<b>0,15</b>

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
<b>F. Total nicht-quantifizierbare Faktoren</b>	<b>166'500</b>	<b>60'000</b>

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
<b>G. Steuersubstrat (Brutto-Nutzen)</b>	<b>1'091'931.75</b>	<b>385'482</b>

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».<sup>96</sup> 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 IUV 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

<sup>96</sup> KdK (2005), S. 3

darauf hingewiesen, dass sie sowohl beim Anbieter- als auch beim Nachfragerkanton zu berücksichtigen sind.<sup>97</sup>

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

<sup>97</sup> 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.

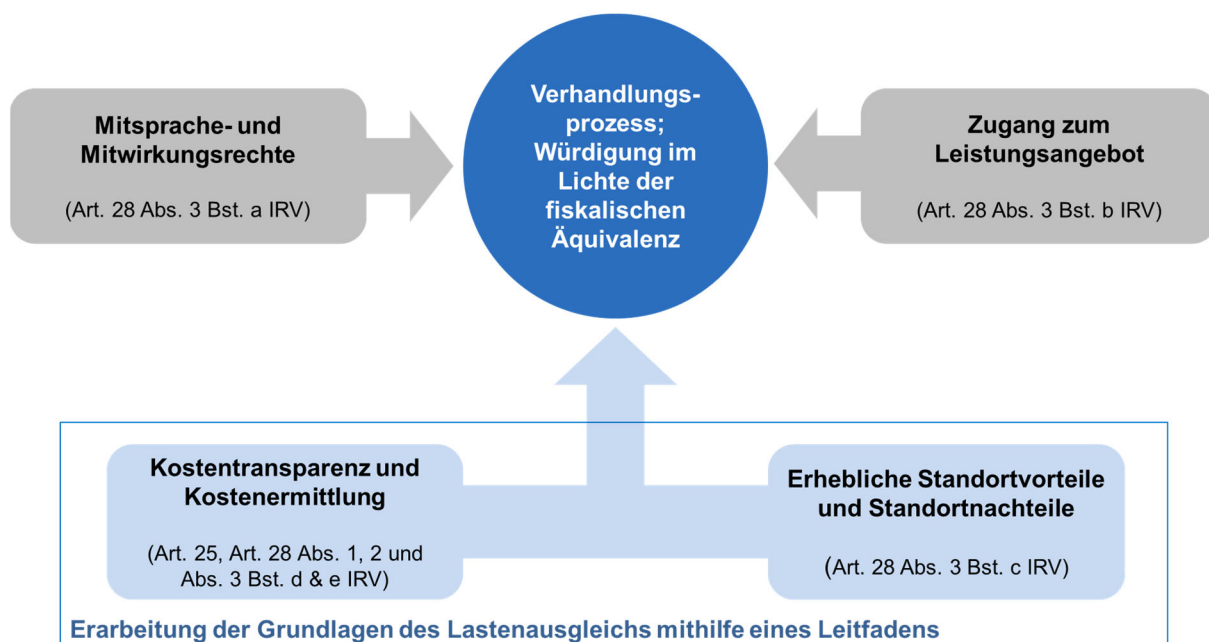


Abbildung 16: Einbettung des Leitfadens im Verhandlungsprozess

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	<del>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.</del> 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 <del>oder Abwanderung von Universitätsabsolventen</del> ) 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» <del>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.</del>	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. <del>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.</del>	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  $\beta_0$  (Konstante) und  $\beta_1$  (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»<sup>98</sup>

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
<b>Studiengebühren</b>	Anteil «Beiträge der Studierenden» an Lehre Grundausbildung und vertiefte Ausbildung gemäss Total in T5 über alle universitären Hochschulen.	–
<b>Bund:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grundbeiträge HFKG (vormals UFG)</li> <li>• in der laufenden Rechnung erfasste Investitionsbeiträge gemäss HFKG (vormals UFG)</li> <li>• Beiträge im Zusammenhang mit Innovations- und Kooperationsprojekten gemäss HFKG (vormals UFG)</li> </ul>	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.
<b>Bund:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Übrige Beiträge</li> <li>• Deckung zentraler Aufwendungen durch Overheadbeiträge</li> </ul>	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.
<b>Drittmittel, ohne</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erträge aus Dienstleistungen</li> <li>• Erträge aus der Weiterbildung</li> </ul>	–	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»<sup>99</sup> 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.

<sup>98</sup> Vgl. BFS (2021a)

<sup>99</sup> 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».<sup>100</sup>

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»<sup>101</sup>. 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.

<sup>100</sup> Vgl. BFS (2021b)

<sup>101</sup> 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](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](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](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](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](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](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](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](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.