

Bericht

Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Auswertung der Umfrage

Plenarversammlung vom 17. Dezember 2021

Inhalt

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

Executive Summary

Ausgangslage

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

Stärkung der Solidarität, der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz

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

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

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

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

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

Zwei Themenfelder für weitere Analysen

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

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

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und Zielsetzung

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

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

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

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

1.2. Institutionelle und rechtliche Grundlagen sowie Ziele der IKZ

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

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

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

1.3. Weiteres Vorgehen

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

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

2. Ergebnisse entlang des Fragebogens

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

2.1. Allgemeiner Teil

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

2.1.1. Allgemeine Beurteilung der IKZ

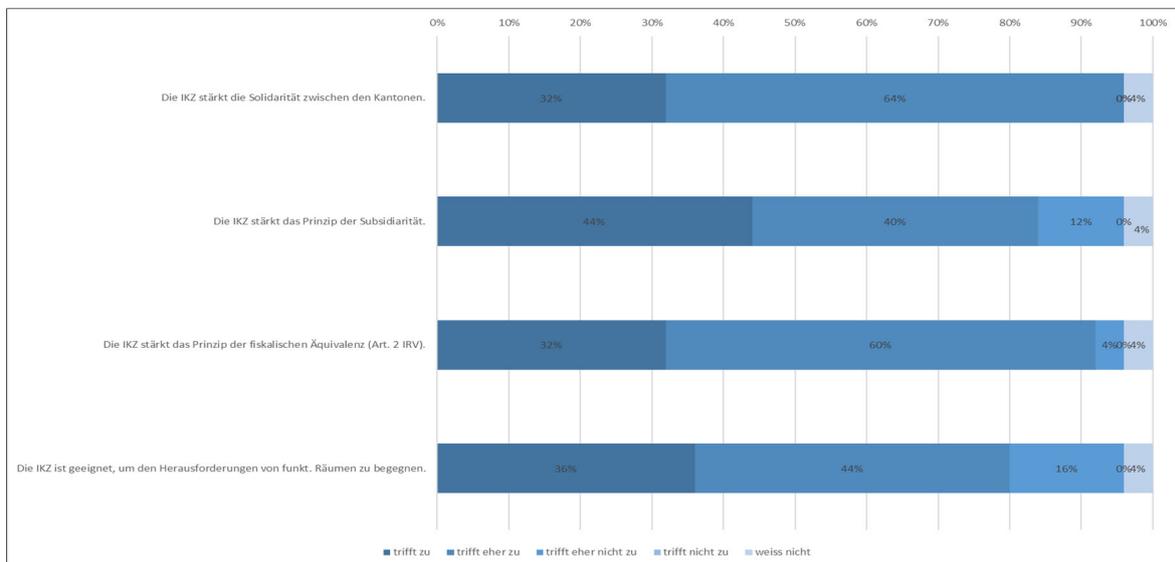


Abb. 1: Allgemeine Beurteilung der IKZ. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 1a

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

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

2.1.2. Umsetzung und Anwendbarkeit der Grundsätze der IRV

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

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

2.1.3. Entwicklungsmöglichkeiten und -bedarf

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

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

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

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

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

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

2.1.4. Weitere Strategien für den Umgang mit funktionalen Räumen

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

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

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

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

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

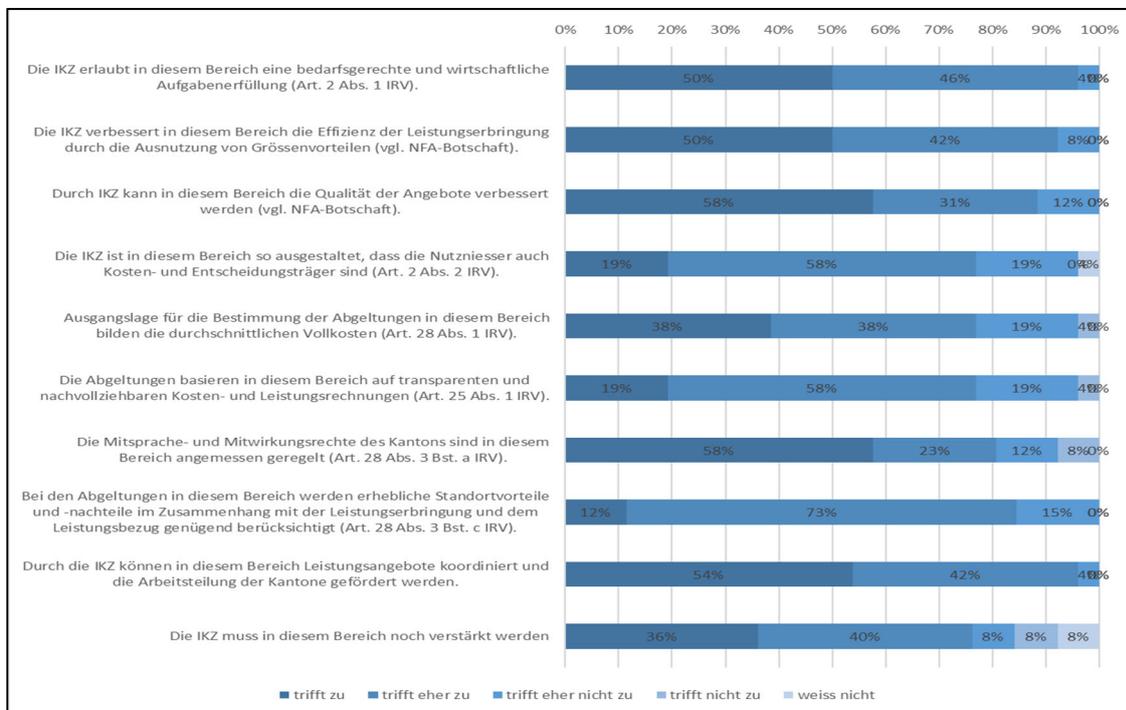
So bestehen in einigen Aufgabenbereichen von Art. 48a BV kaum IKZ-Vereinbarungen, weil die Kompetenz in der Regel bei den Gemeinden liegt (z. B. Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung). In anderen Aufgabenbereichen ist die Zusammenarbeit hauptsächlich ausserhalb der IKZ geregelt (z. B. Agglomerationsverkehr,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

Im Folgenden werden die Ergebnisse summarisch wiedergegeben.

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

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

2.2.1. Straf- und Massnahmenvollzug



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

Zusammenfassung

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

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

Qualitative Aussagen:

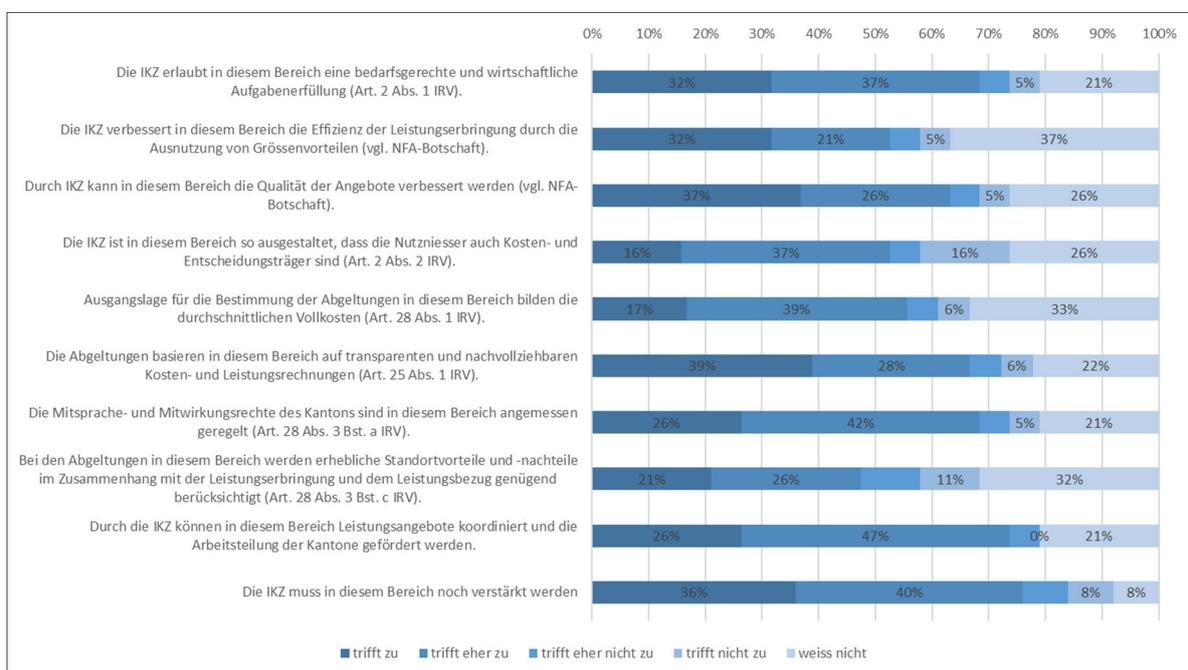
Abgeltungen:

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

Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten:

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

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



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

Zusammenfassung

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

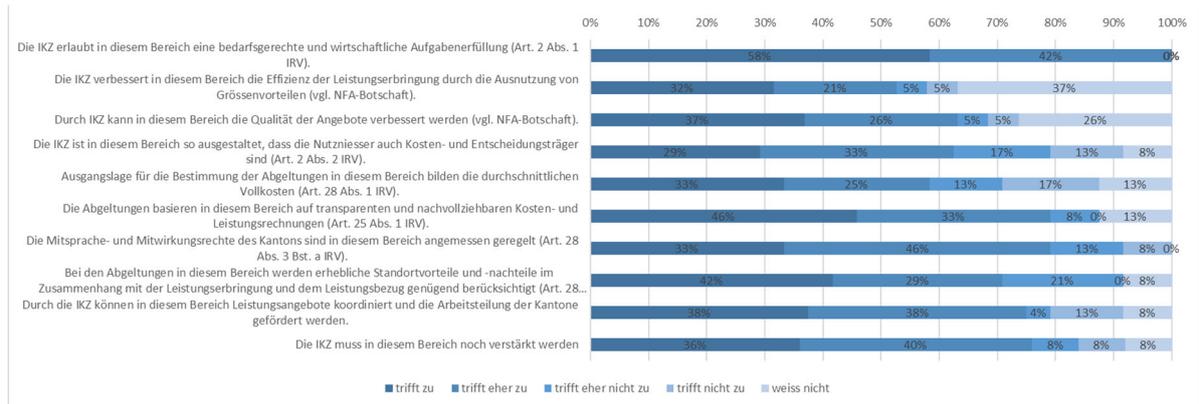
Eine Mehrheit der antwortenden Kantone befürwortet tendenziell eine Stärkung der IKZ in diesem Aufgabenbereich.

Qualitative Aussagen:

Abgeltungen:

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

2.2.3. Kantonale Hochschulen



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

Zusammenfassung

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

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

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

Qualitative Aussagen:

Abgeltungen:

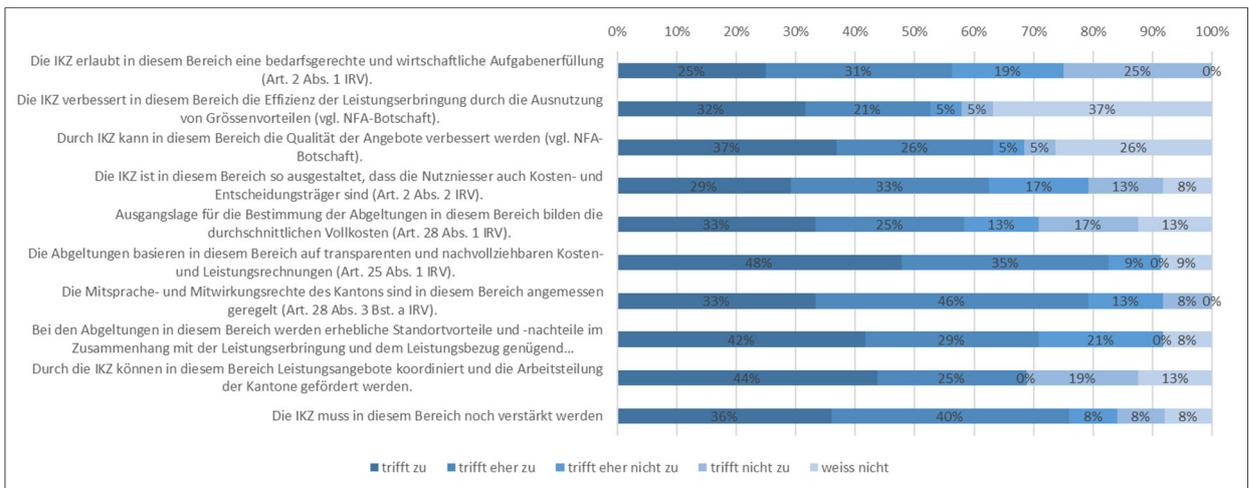
- Verschiedene Kantone monieren die Abweichung von einer Vollkostendeckung in der IUV und der FHV aufgrund der verschiedenen Abzüge (keine Anrechnung der Infrastrukturkosten, Forschungs- und Standortabzug).

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

Verbesserungs- und Entwicklungsmöglichkeiten:

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

2.2.4. Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung



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

Zusammenfassung

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

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

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

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

Qualitative Aussagen:

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

Verbesserungs- und Entwicklungsvorschläge:

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

2.2.5. Abfallbewirtschaftung

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

2.2.6. Abwasserreinigung

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

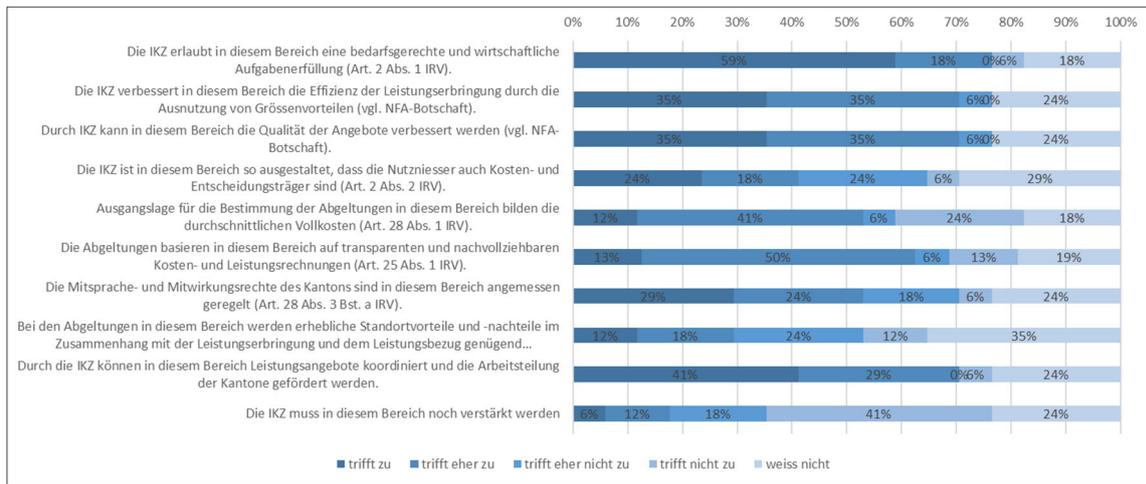
2.2.7. Agglomerationsverkehr

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

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

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

2.2.8. Spitzenmedizin und Spezialkliniken



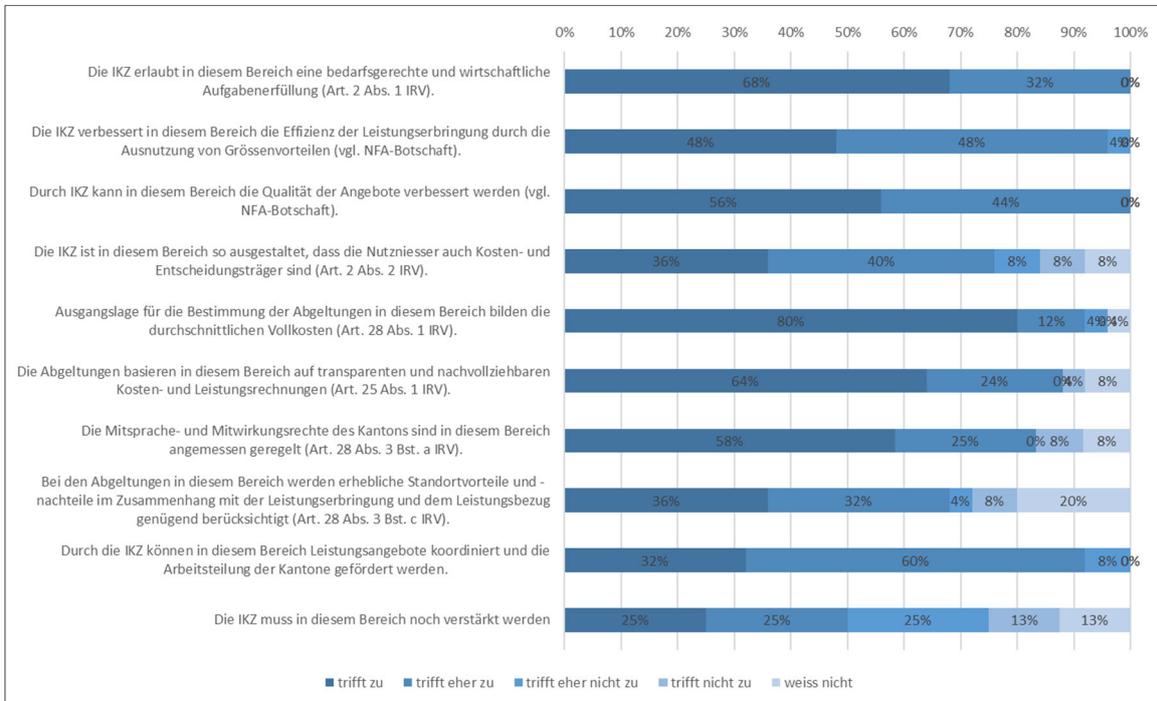
Grafik 6: Spitzenmedizin und Spezialkliniken. Quelle: Online-Befragung KdK (2021): Frage 3.8a

Zusammenfassung

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

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

2.2.9. Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden



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

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

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

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

3. Zusammenfassung der Ergebnisse

3.1. Einschätzung der Zielerreichung

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

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

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

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

3.2. Einschätzung der Einhaltung der Grundsätze

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

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

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

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

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

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

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

3.3. Kostendeckungsgrad des interkantonalen Lastenausgleichs

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

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

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

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

4. Schlussfolgerungen und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen

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

4.1. Bestimmung der Abgeltungen (Artikel 28 IRV)

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

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

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

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

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

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

4.3. Aktualisierung altrechtlicher Vereinbarungen

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

4.4. Bundesrechtlicher Rahmen

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

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

4.5. Spezifische Diskussionspunkte bezüglich einzelner Aufgabenbereiche und Vereinbarungen

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

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

5. Einschätzung der Fachgruppe Wirksamkeitsbericht

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

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

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

1. November 2021

Anhang:

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