

Standpunkt der Kantone 4/2021: Fokusbeitrag

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich bewährt sich

Die Kantone ziehen eine positive Bilanz und wollen sich vertieft mit den Themen Kostendeckung und Mitsprache befassen.

Der Kanton Wallis besitzt keine eigene Universität. Deshalb absolvieren die Walliserinnen und Walliser ihr Studium in Lausanne, Bern oder einer anderen Stadt. Da die Hochschulen vom jeweiligen Standortkanton finanziert werden, beteiligt sich der Kanton Wallis an den von den Kantonen Waadt oder Bern getragenen Kosten. Und weil der Kanton Wallis den Geldbeutel zückt, hat er auch ein Mitspracherecht. So funktioniert die 2008 im Rahmen der NFA geschaffene interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Gemäss einer von der KdK durchgeführten Umfrage ziehen die Kantone eine insgesamt positive Bilanz. Nun geht es darum, sich vertieft mit einigen Aspekten zu befassen.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) war eine der grossen Baustellen am Anfang dieses Jahrhunderts. Im Rahmen von Wirksamkeitsberichten wird regelmässig Bilanz gezogen. Dabei steht der Finanzausgleich im Vordergrund, mit dem die Unterschiede beim Ressourcenpotenzial der Kantone verringert und die Kosten im Zusammenhang mit bestimmten strukturellen Belastungen ausgeglichen werden. Auf Initiative der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wurden diese Mechanismen kürzlich verbessert.

Aber auch die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich verdient eine detaillierte Analyse, werden doch jedes Jahr rund 2,76 Milliarden Franken zwischen den Kantonen transferiert, um gegenseitige Leistungen abzugelten.

Bilanz insgesamt positiv

Die KdK hat eine Umfrage bei den Kantonen durchgeführt. Diese ziehen eine insgesamt positive Bilanz. Nach Meinung der Mehrheit stärkt die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich die Solidarität zwischen den Kantonen sowie die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (siehe Kasten). Das Instrument wird als geeignet beurteilt, um die Herausforderungen von funktionalen Räumen zu meistern. Auch erlaubt die interkantonale Zusammenarbeit den Kantonen, ihre Aufgaben wirtschaftlich und bedarfsgerecht wahrzunehmen, die Effizienz und Angebotsqualität zu steigern und die Koordination zu fördern.

Bei der Beachtung der Grundsätze für die Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist die Haltung der Kantone hingegen kritischer. Dabei werden bestimmte Bereiche besonders in den Blick genommen. Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich hat sich je nach Bereich unterschiedlich entwickelt. Der Bereich mit dem grössten Volumen sind die kantonalen Hochschulen. Die Kantone nutzen dieses Instrument aber auch für den Straf- und Massnahmenvollzug, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Menschen mit Beeinträchtigungen.

Weitere Bereiche wie der Agglomerationsverkehr oder die Spitzenmedizin und Spezialkliniken unterstehen hingegen anderen gesetzlichen Vorschriften. Dasselbe gilt für das Schulwesen: Das HarmoS-Konkordat als wichtigste interkantonale Vereinbarung umfasst keinen Lastenausgleich, und der Zugang zu ausserkantonalen Schulen wird einschliesslich der Kosten durch mehrere regionale Vereinbarungen geregelt. In bestimmten Sektoren wie beispielsweise der Abfallbewirtschaftung und Abwasserreinigung bestehen praktisch keine Vereinbarungen zwischen den Kantonen, weil die Zuständigkeit in der Regel bei den Gemeinden liegt.

Detaillierte Analysen

Mehrere Fragen müssen vertieft werden. Es geht insbesondere darum, ob die Lasten eines Kantons angemessen ausgeglichen werden (tatsächliche Kosten) und ob die beitragszahlenden Kantone ein echtes Mitspracherecht bei der Erbringung der Leistungen haben. Eine detaillierte Analyse soll ein klareres Bild liefern und politische Diskussionen mit Blick auf eine mögliche Optimierung in Gang setzen.

Eine gemeinsam von der KdK und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) beauftragte externe Studie soll ein genaueres Bild des erreichten Kostendeckungsgrades ermitteln. Aufgrund der Ergebnisse können allenfalls die Bestimmungen zur Festlegung der Ausgleichszahlungen präzisiert werden. Eine zweite Analyse wird sich mit der konkreten Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte befassen.

Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: ein Instrument der Kantone für gemeinsame Finanzierung und Mitsprache

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist notwendig, weil die Kantonsgrenzen immer weniger mit den Lebensräumen übereinstimmen, in denen staatliche Dienstleistungen beansprucht werden. Nicht selten nimmt die Bevölkerung eines Kantons Dienstleistungen in einem anderen Kanton in Anspruch. Dadurch entstehen den leistungserstellenden Kantonen sogenannte Spill-overs in Form von ungedeckten Kosten.

Entsprechend wurde ein mit der föderalistischen Struktur der Schweiz vereinbares Ausgleichssystem geschaffen, dank dem sowohl eine stärkere Zentralisierung als auch Gebietsreformen vermieden werden können. Die Zusammenarbeit wurde so gestaltet, dass sie den Grundsätzen der Subsidiarität (*staatliches Handeln hat durch die kleinste dazu fähige Einheit zu erfolgen*) und der fiskalischen Äquivalenz (*das Gemeinwesen, das eine staatliche Leistung beansprucht, muss die Kosten übernehmen und kann die Einzelheiten festlegen*) entspricht.

Die Kantone, die eine in einem anderen Kanton angebotene Dienstleistung nutzen, müssen diese folglich mitfinanzieren und erhalten im Gegenzug Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Die Einzelheiten sind in Artikel 48 und 48a der Bundesverfassung, im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich sowie in einer interkantonalen Rahmenvereinbarung geregelt.

In Artikel 48a BV werden neun Aufgabenbereiche genannt: Straf- und Massnahmenvollzug, Schulwesen, kantonale Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung, Abfallbewirtschaftung, Abwasserreinigung, Agglomerationsverkehr, Spitzenmedizin und Spezialkliniken sowie Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden. Auf Antrag der Kantone können die eidgenössischen Räte die Zusammenarbeit allgemein verbindlich erklären. Diese Möglichkeit wurde jedoch bis heute noch nie genutzt.

In den in Artikel 48a BV genannten Aufgabenbereichen werden nicht weniger als 2,76 Milliarden Franken transferiert. Dies entspricht rund 3 Prozent der gesamten Ausgaben der Kantone (Zahlen von 2019). Den Löwenanteil machen die Fachhochschulen mit rund 1,1 Milliarden Franken aus, gefolgt von den Universitäten mit 809 Millionen. Auf die übrigen Aufgabenbereiche entfallen 773 Millionen, darunter 30 Millionen zugunsten von Institutionen für behinderte Menschen, 7 Millionen für Kultureinrichtungen und 8 Millionen für den Straf- und Massnahmenvollzug.