



Behandlung von Beitragsgesuchen ausserkantonaler Privater

Grundlagenpapier der ZFDK vom 3. Juli 2006¹

INHALT

1. Einleitung
2. Auftrag ZFDK an ZRK-Sekretariat
 - 2.1. Auftrag ZFDK
 - 2.2. Problemstellung
 - 2.3. Konkretisierung des Auftrages
3. Vorab-Erwägungen
 - 3.1. Ein Fall von interkantonalem Lastenausgleich gemäss NFA?
 - 3.2. Analoge Anwendung von Lastenausgleichgrundsätzen gemäss IRV?
 - 3.3. Forderung einer gesetzlichen Grundlage
 - 3.4. Betriebsbeitrag versus Investitionsbeitrag
4. Gesuch um ausserkantonale Zahlungen
 - 4.1. Inhalt der Gesuche
 - 4.2. Bearbeitung der Gesuche

1. Einleitung

Im Frühjahr 2006 gelangte das VHS mit dem Gesuch an die Kantone, an das Bauvorhaben zum 50-Jahr-Jubiläum einen Investitionsbeitrag von 5 Mio Franken zu schenken (Bauvolumen 50 Mio Franken). Fast gleichzeitig unterbreitete der Natur- und Tierpark Goldau – über den Kanton Schwyz - ein Gesuch um Leistung von Fr. 900'000.-.

Die beiden vorliegenden Gesuche wurden von der ZFDK der 78. ZRK vorgelegt mit dem Antrag, die Kantonsregierungen mögen die Gesuche gutheissen. Da im Grossen Rat Luzern eine Motion eingereicht wurde, die erstens eine Beteiligung des Kantons Luzern am Ausbau der „Regionalen Sportstätte Allmend“ und zweitens die Prüfung einer Mitbeteiligung der weiteren Zentralschweizer Kantone verlangt (die Luzerner Regierung beantragt Erheblicherklärung), verzichtete die ZRK auf Überweisung der Anträge an die Kantonsregierungen und beauftragte die ZFDK, die Frage von Gesuchen um ausserkantonale Investitionsbeiträge grundsätzlich zu betrachten und soweit als möglich allgemeingültige Kriterien für deren Behandlung zu entwerfen. Beide Gesuche sind mit den grundsätzlichen Überlegungen der 79. ZRK vorzulegen.

¹ Von der 79. ZRK am 2.11.2006 zur Kenntnis genommen und in Ziffer 4.2 ergänzt.

2. Auftrag ZFDK an ZRK-Sekretariat

2.1. Auftrag ZFDK

Gestützt auf den ZRK-Beschluss beauftragte die ZFDK vom 16. Mai 2006 das ZRK-Sekretariat, einen ersten Entwurf einer schriftlichen Grundlage auszuarbeiten, die den Kantonen als Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung der Gesuche dienen kann (Protokoll ZFDK vom 16.5.2006).

2.2. Problemstellung

Die Diskussion in der ZFDK hat ergeben, dass es kaum möglich ist, Kriterien festzulegen, welche den (kantonalen) Entscheid über ein Gesuch um ausserkantonale Beitragszahlungen verbindlich zu beeinflussen vermögen. In einer früheren Diskussion (ZFDK vom 20.3.06) wurde es deshalb bereits einmal abgelehnt, allgemeine Kriterien für die Behandlung von Beitragsgesuchen zu erarbeiten.

Gleichzeitig wird aber auch anerkannt, dass in der Beratung entsprechender Gesuche verschiedene Argumente immer ins Feld geführt werden und dass für die Entscheidungsfindung Grundlagen für diese Argumente vorhanden sein sollten. Auch wenn also jedes Gesuch individuell und mitunter politisch betrachtet wird, bestehen Kriterien, die immer auftauchen und die Diskussion immer beeinflussen.

2.3. Konkretisierung des Auftrages

Es geht beim vorliegenden Auftrag daher weniger um Kriterien, gestützt auf welche die Kantone über ein Gesuch entscheiden, als viel mehr um die Zusammenstellung von Berichtspunkten, welche für die Entscheidungsfindung der Kantone von Interesse sind und daher von den Gesuchstellern im Gesuch beantwortet werden müssen.

Beispielhaft: Es kann nicht darum gehen aufzuzeigen, wann ein Investitionsprojekt von überregionaler Bedeutung ist, sondern es geht darum, vom Gesuchsteller zu verlangen aufzuzeigen, inwiefern ein Investitionsprojekt von überregionaler Bedeutung ist. Dies weil Konsens besteht, dass nur (bzw. höchstens) ausserkantonale Investitionen unterstützt werden, welche von überregionaler Bedeutung sind.

3. Vorab-Erwägungen

3.1. Ein Fall von interkantonalem Lastenausgleich gemäss NFA?

Der Bund hat die Pflicht, die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich zu fördern (BV 135). Er kann dazu die Kantone zur Zusammenarbeit verpflichten (BV 48a), um u.a. einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone zu erreichen (FiLaG 11). Diese Zusammenarbeitspflicht besteht „nur“ in den von der BV abschliessend aufgezählten Bereichen.

Die Regeln der NFA kommen nur zur Anwendung, wenn der Staat Leistungserbringer ist (sei dies, dass er die Leistung selber erstellt oder die Leistungserstellung in seiner Zuständigkeit erfolgt). Die Abgeltung erfolgt immer an den leistungserbringenden Kanton (ausnahmsweise an die Gemeinde); diese überweist

die Abgeltung an den Leistungsersteller, soweit dieser die Kosten der Leistungserstellung selber trägt (IRV 5, 30 und 31).

Der interkantonale Lastenausgleich gemäss NFA erfolgt somit nie durch Leistungen von Kantonen direkt an ausserkantonale Private. Bzw. kantonale Leistungen an ausserkantonale Private sind als „Subventionen/Beiträge“ und nicht als interkantonaler Lastenausgleich gemäss NFA zu beurteilen.

Investitionsgesuche (oder Betriebsbeitragsgesuche) ausserkantonaler Privater sind somit nicht unter dem Titel interkantonaler Lastenausgleich gemäss NFA zu beurteilen.

3.2. Analoge Anwendung von Lastenausgleichgrundsätzen gemäss IRV?

Das Ziel des Lastenausgleiches IRV ist es, Leistungen mit erheblichen Kosten, für die ausserkantonale Leistungsbezügerinnen und -bezüger nicht aufkommen, durch Ausgleichszahlungen der Kantone abzugelten (IRV 27). Dazu haben die Verhandlungspartner vor Aufnahme der Verhandlungen darzulegen, von welchen Leistungen und Vorteilen sie profitieren und mit welchen Kosten und nachteiligen Wirkungen sie belastet werden. Die anfallenden Kosten sind durch den Leistungserbringer nachzuweisen; alle Kantone müssen die nötigen Unterlagen zur Verfügung stellen (IRV 26). Angestrebt wird eine fiskalische Äquivalenz, wo Finanzierer, Nutzniesser und Entscheidungsträger möglichst übereinstimmen (IRV 2).

Da vorliegend nicht Kantone (sondern private Dritte) Leistungserbringer und Lastenträger, vor allem aber auch Entscheidungsträger sind, könnten diese IRV-Grundsätze höchstens analog angewendet werden. Im Zentrum steht dabei die Forderung, dass unabhängig der Kantonsgrenzen jene die Lasten tragen sollen, welche auch Nutzniesser sind. Wenn also aus der IRV etwas für die vorliegende Abklärung verwendet werden könnte, dann die Forderung, dass direkte Beitragsleistungen an ausserkantonale Private höchstens dann in Frage kommen, wenn der ausserkantonale Investor aufzeigen kann, dass ein Nutzen seiner Leistungen auch für den ausserkantonalen Gesuchsadressaten besteht.

3.3. Forderung einer gesetzlichen Grundlage

Ausgaben bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Diese sind kantonal sehr unterschiedlich; auf eine weitere Überprüfung dieses Punktes wird verzichtet. Es versteht sich von selbst, dass jeder Kanton bei jedem Gesuch die gesetzliche Grundlage der Leistung (oder eine anderweitige Form der Unterstützung) prüft.

3.4. Betriebsbeitrag versus Investitionsbeitrag

Stehen Investitionen an, kann man sich die Grundsatzfrage stellen, ob die Kantone Beiträge an die Investitionen leisten sollen (was die Betriebsrechnung letztlich ebenso beeinflusst), oder ob man Beitragsleistungen auf Betriebsbeiträge beschränken will.

(Exkurs: Für den interkantonalen Lastenausgleich geht die IRV auf diese Frage nicht ein. Sie verlangt die Abgeltung ausserkantonaler Leistungen, überlässt aber die Regelung der Modalitäten weitestgehend den Vertragsparteien. Denkbar ist die Leistung sowohl von Investitions- wie auch von Betriebsbeiträgen. Das zu erreichende Ziel – die auf den durchschnittlichen Vollkosten beruhende, ergebnisorientierte und sich nach der effektiven Leistungsbeanspruchung orientierte Abgeltung, IRV 28 – dürfte aber regelmässig einfacher zu regeln sein durch die Vereinbarung von Betriebsbeiträgen.)

Investitionsbeitrag:	Vorteil	Einmalige Leistung; Mögliche Einflussnahme auf Investition; Unkompliziert, keine langfristige Beziehung Zahler – Nehmer.
	Nachteil	In der Regel grosse Summen (Parlamentsgeschäft); Kaum Einflussmöglichkeit auf Betrieb, d.h. eigentliche Leistungserbringung; "Weg ist weg".
		Für den Dritten schafft Investitionsbeitrag regelmässig Freiraum für den Betrieb, da das Fremdkapital reduziert werden kann.
Betriebsbeitrag:	Vorteil	Kann regelmässig hinterfragt / überprüft werden; Möglichkeit, via Leistungsvereinbarung auf Betrieb Einfluss zu nehmen; In der Regel tiefere Summen (Regierungsgeschäft).
	Nachteil	Aufwändiger, da z.B. Aufbau Controlling; Gefahr der Erhöhung ist notorisch.
		Für den Dritten bedeutet der Betriebsbeitrag mehr Ungewissheit (da jederzeit eingestellt werden kann) und regelmässig mehr Vorgaben für den Betrieb.

Tendenziell überwiegen für die Kantone die Vorteile der Betriebsbeiträge; im Einzelfall kann aber die Leistung eines Investitionsbeitrages angezeigt sein. Diese dürften allerdings erschwert werden durch die Tatsache, dass sie eher einen Parlamentsentscheid benötigen. Auf jeden Fall sollte immer und unabhängig des eingereichten Gesuches geklärt werden, welche Beitragsform gesprochen werden soll.

Für die vorliegende Frage der ausserkantonale zu leistenden Abgeltung spielt es keine Rolle, ob ein Investitions- oder ein Betriebsbeitrag gesprochen wird. Die Frage des „ob“ ist in beiden Fällen die nämliche (mit der einzigen Anmerkung, dass diese Frage beim Betriebsbeitrag regelmässig neu gestellt werden kann).

4. Gesuch um ausserkantonale Zahlungen

4.1. Inhalt der Gesuche

Die folgenden Ausführungen gehen von der zentralen Frage aus:

Was will ich (Kanton) vom ausserkantonalen Gesuchsteller wissen, damit ich für mich entscheiden kann, ob ich das Gesuch gutheissen kann und Zahlungen an eine ausserkantonale (private) Institution leiste?

Dieser Frage entsprechend sollte ein Gesuch um ausserkantonale Beiträge Auskunft über folgende Punkte geben:

- I. Allgemeines
 - a. Formelles zum Gesuchsteller
 - b. Antrag
 - c. Allgemeine Begründung des Gesuches

- II. Zu den Leistungen des Gesuchstellers
 - a. Welche Leistungen erbringt der Gesuchsteller?
 - b. Besteht ein öffentliches Interesse an der erbrachten Leistung? Für welche Kantone und in welcher Intensität?
 - c. Wer bezieht die Leistungen; Zusammensetzung des „Konsumentenkreises“?
 - d. Inwiefern ist die Leistungserbringung von überregionaler Bedeutung, wirkt sie über den Standortkanton hinaus?
 - e. Inwiefern profitieren die Kantone von den Leistungen des Gesuchstellers (unmittelbar als Leistungsempfänger oder mittelbar)? Kann der Nutzen quantifiziert werden?
- III. Finanzielle Aspekte
 - a. Jahresrechnungen der letzten vier Jahre.
 - b. Wie finanziert sich der Gesuchsteller? Eigenfinanzierungsgrad; Beitrag Standortkanton.
 - c. An welchen Kreis werden Beitragsgesuche gerichtet? Weshalb.
 - d. Finanzplan
 - e. Investitionsplan mit Investitionsrechnung bei Gesuch um einen Investitionsbeitrag.
 - f. Aussagen zu Benchmarks, Kennzahlen etc. zur Abschätzung des Standards und der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.
 - g. Weshalb Gesuch um Investitionsbeitrag bzw. Betriebsbeitrag und nicht umgekehrt?
- IV. Mitsprache

Sieht der Gesuchsteller in der Mittelverwendung Formen der Mitsprache für den beitragsleistenden Kanton vor? Welche, in welchem Umfang?

4.2. Bearbeitung der Gesuche

Beitragsgesuche ausserkantonaler Dritter werden immer kantonal beraten und entschieden werden. Eine interkantonale Absprache zwischen den ersuchten Kantonen ist zwar möglich und dürfte in der Regel stattfinden. Schliesslich aber wird jeder Kanton seine eigenen Erwägungen vornehmen und gestützt auf seine gesetzlichen Grundlagen und seine Praxis frei entscheiden. Der Antrag eines interkantonalen Gremiums kann höchstens einen Beitrag zur Meinungsbildung darstellen.

Aus diesem Grunde empfiehlt die ZFDK, keine Gesuche standardisiert interkantonally vorzubereiten. Direkt an die Kantone gerichtete Gesuche sind von den Kantonen individuell zu bearbeiten; an ein interkantonales Gremium zu Händen der Kantone gerichtete Gesuche sind unverzüglich und ohne Empfehlung zur Beschlussfassung an die Kantone weiter zu leiten. Innerkantonally sollen Gesuche um Beitragsleistungen an ausserkantonale Private durch die Finanzdepartemente bearbeitet werden. Es steht diesen frei, zur Meinungsbildung Anfragen betreffend Behandlung der Gesuche an die übrigen Kantone zu richten.

Gelangen Gesuchsanfragen an das ZRK-Sekretariat, wird dieses die Gesuchsteller direkt an die Kantone verweisen sowie zur Information auf das vorliegende Papier verweisen.
