

## Kommentare zum Entwurf des Berichts über die Abgeltung von Standortvorteilen der ZRK

---

### Zur Einbettung des „Standortvorteils“ in der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Der Kanton A „produziert“ eine bestimmte Leistung im Umfang X. Dafür entstehen (Voll-)Kosten im Umfang K. Von dieser Leistung wird ein Teil vom Kanton B beansprucht (XB), der Rest vom Kanton A (XA). Grundsätzlich sieht die IRV vor,

- dass K die Grundlage für den Lastenausgleich sein soll (Art. 11 Abs. 1 IRV)
- dass die Verteilung von K auf die Kantone gemäss der Leistungsbeanspruchung erfolgt (Art. 11 Abs. 2 IRV), d.h. im „Modell“: K wird im Verhältnis XA zu XB auf die Kantone A und B verteilt.

Bei den in Art. 11 Abs. 3 erwähnten weiteren Kriterien bei der Festlegung der Abgeltung ist m.E. zwischen drei Typen von Kriterien zu unterscheiden:

1. Kriterien, die die Höhe der aufzuteilenden Kosten beeinflussen:
  - a) Transparenz des Kostennachweises (lit. e): Es können nur Kosten abgegolten werden, die nach den Regeln der Betriebsbuchhaltung transparent offengelegt werden können.
  - b) Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung (lit. f): Wenn K Resultat einer ineffizienten Produktion ist (d.h. wenn die gleiche Leistung auch zu tieferen Kosten bereitgestellt werden kann), müssen sich die beteiligten Kantone gegebenenfalls nicht an diesen ganzen Kosten beteiligen.
2. Kriterien, welche die Verteilung von K (allenfalls korrigiert gemäss den Kriterien von 1.) auf die beteiligten Kantone zusätzlich zum mengenmässigen Leistungsbezug (XA, XB) beeinflussen:
  - a) Eingeräumte oder beanspruchte Mitspracherechte (lit. a):
  - b) Gewährter Zugang zum Leistungsangebot (lit b)

Beide Kriterien sind m.E. Indiz dafür, dass es beim Verteilschlüssel der Kosten nicht nur um die *mengenmässige* Verteilung der Leistung geht, sondern um den *Nutzen*, den sie in den Kantonen stiftet (wenn ein beteiligter Kanton nur eingeschränktes Mitspracherecht hat, besteht die Gefahr, dass die Leistung viel stärker auf die Präferenzen der Leistungsbezüger im Standortkanton ausgerichtet ist, der Nutzen der gleichen Leistungsmenge ist deshalb im nicht Standort-Kanton kleiner als im Standort-Kanton; wenn der Zugang zur Leistung (z.B. aufgrund einer grossen Distanz) weniger gut ist, dann wird auch hier der Nutzen für die gleiche Leistungseinheit geschmälert).

3. Kriterien, die allenfalls eine Abgeltung zusätzlich zu den Kosten der Leistungserstellung nahe legen.
  - a) Erheblicher Standortvorteil (lit. c)
  - b) Erheblicher Standortnachteil (lit. d)

### Zur Definition des Standortvorteils

Die *Definition* des Standortvorteils als der „gesamte volkswirtschaftliche Nutzen [...], der einem Kanton aus einer Leistungserbringung erwächst“ steht für mich im Widerspruch zur konkreten Umsetzung, die Sie wählen. Sie ermitteln die Steuereinnahmen, die dem Kanton infolge des Projektes zufließen. Volkswirtschaftlicher Nutzen heisst für mich gesamtwirtschaftlicher Wohlfahrtsgewinn des Standortes infolge des Projektes. Die Steuereinnahmen sind aber nur jener Teil dieses Wohlfahrtsgewinns, den der Staat abschöpft. Aber: Ich finde Ihre Umsetzung dennoch richtig. Aus folgenden Grund: Beim Lastenausgleich geht es ja um die finanziellen Konsequenzen für die beteiligten Kantone. Es

wäre m.E. nicht korrekt, den ganzen volkswirtschaftlichen Nutzen (wie ich in definiere) abzugelten (in dieser Hinsicht ist die IRV nicht sehr klar, allerdings muss der Wortlaut keinesfalls zwingend so verstanden werden, dass tatsächlich der Standortvorteil als solcher abgegolten werden müsste). Kurz: Meine Kritik an der von Ihnen verwendeten Definition bezieht sich nur auf den verwendeten Begriff nicht auf die konkrete Bemessung, die Sie wählen.

### **Zu den Beispielen von Standortvorteilen**

Die von Ihnen im Kapitel 4 genannten Arten von Standortvorteilen erachte ich als zutreffend. Mit zwei Ausnahmen:

- Den *Zugang zu den Leistungen* (4.4) würde ich nicht zu den Standortvorteilen rechnen, weil es hier eher um den Aspekt der Leistungsbeanspruchung geht; hier ist m.E. eher das Kriterium gemäss Art. 11 Abs. 3 lit. b betroffen.
- Die im Abschnitt 4.5 (*Organisation/Stelle als Anbieterin von Dienstleistungen*) angesprochenen Leistungsbezüger ausserhalb der betroffenen Kantone stellen m.E. keinen Standortvorteil dar, sondern Spill-overs.

### **Zur Frage der Abgeltung**

Aus Ihrem Zahlenbeispiel auf S. 14 entnehme ich, dass Sie die (anrechenbaren) Standortvorteile des leistungserbringenden Kantons von den Kosten abziehen und diese im Verhältnis der Leistungsbezüge verteilen. Dieses Vorgehen finde ich grundsätzlich angezeigt, die direkten Kosten der Leistungserbringung werden ja um die steuerlichen Standortvorteile reduziert, d.h. nur diese Nettolast gilt es zu verteilen, dabei sollen die Nicht-Standortkantone auch profitieren.

Aber: Meines Erachtens sollte zumindest geprüft werden, ob die Nicht-Standort-Kantone (Kanton B) nicht auch Standortvorteil infolge des Projektes haben (z.B. wenn Arbeitnehmer im Kanton A aufgrund der Leistung Lohn beziehen, jedoch im Kanton B Wohnsitz haben). Diese Vorteile müssten dann von der gesamthaft zu tragenden Last auch abgezogen werden. Ich bin mir allerdings nicht sicher, wie der Verteilungsmechanismus dann genau aussehen soll (werde mir das noch genauer überlegen).

### **Zur Berücksichtigung staatlicher Leistungen**

In Ihrem Mail vom 23. März haben Sie schliesslich noch erwähnt, dass in einer Vorbesprechung mit Politikern argumentiert wurde, dass die Steuerzahler auch Leistungen der öffentlichen Hand beanspruchen, die dann auch in Rechnung gestellt werden müssen. Mich überzeugt dieses Argument nicht (bzw. ich sehe darin keinen Grund den Standortvorteil um die Hälfte zu reduzieren), aus folgendem Grund: Entscheidend ist, ob dem betreffenden Kanton *durch* die neuen Steuerzahler (bzw. die höheren Steuereinnahmen) *zusätzliche* Kosten entstehen, weil die Betreffenden staatliche Leistungen in Anspruch nehmen. In der Regel wird es aber so sein, dass Leistungen in Anspruch genommen werden, die ohnehin bereitgestellt werden. Wenn diese Kosten voll in Abzug der Standortvorteile gebracht werden, werden jedoch zwei konzeptionell unterschiedliche Grössen miteinander verglichen. Beim Standortvorteil geht es ja auch um die Einnahmen, die dem Kanton infolge der Leistungserstellung zufließen (sonst müsste man dort ebenfalls die gesamten Steuereinnahmen in Rechnung stellen).

Im Prinzip sollten solche Folgekosten m.E. ohnehin Eingang in die Rubrik Standortnachteile finden. Generell sollte die Berechnung der Standortnachteile nach dem selben Muster wie bei den Vorteilen erfolgen, d.h. relevant müssen letztlich die finanziellen Auswirkungen für den Erbringerkanton sein.

### **Zur Frage der Erheblichkeit**

Schliesslich noch eine Bemerkung zur Frage der Erheblichkeit. Ich denke auch, dass damit Bagatellfälle ausgeschlossen werden sollen. Das Problem bei der vorgeschlagenen Lösung ist, dass die Bemessung der Erheblichkeit beim Standortvorteil direkt ansetzt. Diese Lösung entbindet Sie (auch in Bagatellfällen) nicht von der ganzen Übung, diese zu quantifizieren. Wäre es ev. eine Möglichkeit, das Kriterium der Erheblichkeit bei den Kosten der Leistungserbringung anzusetzen? Das würde allerdings voraussetzen, dass die Standortvorteile immer in einem ähnlichen Verhältnis zu den Kosten stehen, ob das zutrifft ist natürlich fragwürdig...

Tobias Beljean / IBR Luzern / 4. April 2004