



Sekretariat ZRK
Dorfplatz 2
Postfach 1246
6371 Stans

Tel. 041 618 79 21
info@zrk.ch
www.zrk.ch

Per E-Mail: mail@kdk.ch

Konferenz der Kantonsregierungen KdK
Haus der Kantone
Speichergasse 6 / Postfach
3001 Bern

Stans, 2. Juni 2023

Konsultation:

Stellungnahme zur Aktualisierung des Kommentars der KdK zur IRV und Leitfaden der KdK für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Dieth
Sehr geehrter Herr Minger
Sehr geehrte Damen und Herrn

Mit Schreiben vom 10. Februar 2023 laden Sie die regionalen Regierungskonferenzen ein zur Aktualisierung des Kommentars der KdK zur IRV und zum Leitfaden der KdK für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eine Stellungnahme abzugeben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Der Ausschuss der Zentralschweizer Regierungskonferenz hat die vorliegenden externen Berichte zur Kenntnis genommen. Der Entwurf des Leitfadens als auch der Entwurf der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV) mit der Aktualisierung des Kommentars der KdK wurden geprüft.

Grundsätzliche Bedeutung der Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich.

Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 regelt die Grundsätze und Verfahren der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Sie bildet die Grundlage für interkantonale Zusammenarbeitsverträge in den Bereichen gemäss Art. 48a der Schweizerischen Bundesverfassung. Die Grundsätze für den Lastenausgleich sowie das Mitspracherecht sind in Art. 25 bis 30 der Rahmenvereinbarung geregelt. Die Mitsprache- und Mitwirkungsrechte sind wichtige Elemente des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz.

Die Grundsätze der interkantonalen Zusammenarbeit sind in Art. 10 ff FiLaG (SR Nr. 613.2) und in der IRV (SRL Nr. 15) konkretisiert. Kämen angestrebte Verträge nicht zustande, kann der Bundesrat gemäss Art. 48a BV in namentlich genannten Aufgabenbereichen eine Allgemeinverbindlicherklärung und eine Beteiligungspflicht beschliessen. In den laufenden Arbeiten zum Wirksamkeitsbericht Finanzausgleich werden auf Antrag der KdK die gesetzlichen Bestimmungen untersucht. Da sich die Instrumente grundsätzlich bewährt haben, soll

nur der Kommentar zur IRV angepasst und ein neuer Leitfaden für die Abgeltung erstellt werden. Finanziell der deutlich grösste Bereich der interkantonalen Zusammenarbeit sind die kantonalen Hochschulen (IUV und FHV). Politisch sind auch die Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung und die Spitzenmedizin gelegentlich Diskussionsthema. Bei einigen der anderen Aufgabenbereiche ist die finanzielle und politische Bedeutung der IRV gering.

Fehlende Durchsetzbarkeit von Art. 48a BV im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung

Die Zentralschweizer Regierungskonferenz stellt fest, dass die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (Art. 48a BV) nicht oder mindestens nicht so funktioniert, wie dies im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (i.K. seit 1.1.2008) angedacht war. Gestützt auf das entsprechende Gutachten¹ und den Bericht Ecoplan hat die EDK vor einigen Jahren festgehalten, dass die Bestimmung der Bundesverfassung ohne Ausführungsgesetzgebung nicht durchgesetzt werden kann. Auch die vorhandenen Instrumente der Allgemeinverbindlicherklärung und der Beteiligungspflicht sind für den Bereich der Kultureinrichtungen nicht geeignet. Die Zentralschweizer Regierungskonferenz bedauert dies und ersucht die KdK zu prüfen, wie dieses Manko korrigiert werden und Art. 48a BV auch im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung umgesetzt werden kann.

Anpassung des Kommentars der KdK zur Rahmenvereinbarung und Leitfaden für die Zusammenarbeit

Die Bolz und Partner Consulting AG, Bern, sowie die Nuspliger Consulting, Bern, kamen in ihren Berichten zu einer Analyse der Abgeltungen sowie der Mitspracherechte zum Schluss, dass auf eine Revision der Rahmenvereinbarung verzichtet werden kann. Seitens der KdK wird deshalb vorgeschlagen, eine Aktualisierung des Kommentars der KdK zur Rahmenvereinbarung sowie die Erarbeitung eines separaten Leitfadens vorzunehmen.

Mit dem Hinweis auf die Ausführungen zum Bereich der Kultureinrichtungen mit überregionaler Ausstrahlung stimmt die Zentralschweizer Regierungskonferenz der vorliegenden Aktualisierung des Kommentars der KdK zur Rahmenvereinbarung zu. Damit können die Schritte zur Sicherstellung von Kostentransparenz und zur Ermittlung der für die Abgeltung massgebenden Kosten sowie der Standortvorteile/-nachteile vorgegeben werden. Artikel 12 und 22 IRV statuieren die Rahmenbedingungen dazu. Der Leitfaden führt die Bestimmungen aus und gibt eine gute Richtschnur vor.

¹ Gutachten Bernhard Waldmann (Institut für Föderalismus) vom Februar 2019: Tragweite und Instrumentarium von Art. 48a BV (Erstellt im Auftrag der EDK)

Stellungnahme zur Anpassung Kommentar:

Nebst diesen allgemeinen Ausführungen erlauben wir uns einige Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 4, Stellung der kantonalen Parlamente:

Die Erweiterung und Präzisierung der Instrumente der Kantonsparlamente ist zu begrüßen.

zu Art. 6, Präsidium der KdK

Hier müsste korrekterweise vom Informellen Vorverfahren gesprochen werden (und nicht vom Informellen Vermittlungsverfahren).

Zu Art. 12, Rechte der Trägerkantone

Grundsätzlich ist die Präzisierung zu begrüßen.

Zu den beiden letzten Sätzen stellen sich die Fragen, wieso der Hochschulbereich hier auf die Universitäten beschränkt wird und wieso deren Autonomie explizit zu erwähnen ist, wenn diese in der Regel bereits durch Gesetz eingeräumt wird.

zu Art. 16, Eintritt, Präsidium KdK

Sprachlich schöner wäre die Formulierung «.....dass sich neue Trägerkantone anteilmässig an den bereits getätigten Investitionen beteiligen».

Zu Art- 25, Kosten- und Leistungsrechnungen

Die Bemühungen der FDK zur allgemeinen Vereinheitlichung der Kosten- und Leistungsrechnungen sind leider gescheitert, weshalb die Anpassung explizit zu unterstützen ist.

Zu Art. 28, Kriterien für die Abgeltung

Die Relativierung der Bedeutung der Wirkung (Outcome) und die Streichung von Wanderungsbewegungen als Beispiel sind explizit zu begrüßen. In der Praxis dürfte bereits heute die effektiv erbrachte Leistung (Output) das wichtigste Kriterium sein.

Im Bildungsbereich wird der Standortvorteil durch den unmittelbaren volkswirtschaftlichen Nutzen begründet (Ausgaben der Studierenden, Dozierenden; Steuererträge durch ansässige Mitarbeitende; Aufträge durch Dritte am Standort), jedoch nicht durch einen zukünftigen «brain gain».

Stellungnahme zum Leitfaden Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Abgeltungen, Standortvorteile, Mitwirkung:

Grundsätzlich handelt es sich um einen knappen und verständlichen Leitfaden, welcher mit dem Bericht von bpc bolz+partner consulting ag auf einem soliden Fundament basiert. Die Zentralschweizer Regierungskonferenz ist jedoch der Ansicht, dass der Leitfaden in den Kommentar der KdK zur Rahmenvereinbarung integriert werden sollte. Es ist übersichtlicher und für den Anwender einfacher, wenn alle Informationen in einem Kommentar zentral abgerufen werden können. Zudem machen wir Sie gerne auf zwei Grundlagenpapiere der Zentralschweizer Regierungskonferenz zum gleichen Thema aufmerksam. Das Grundlagenpapier über die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen vom 20. Oktober 2008 regelt insbesondere Zuständigkeits- und Organisationsfragen sowie die Steuerungselemente gemeinsamer, interkantonalen Einrichtungen. Das Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen regelt detailliert wie die Standortvorteile zu berechnen sind. Beide Unterlagen ergänzen den nun vorgesehenen Leitfaden der KdK. Wir laden Sie ein, zu prüfen, ob einzelne Teile davon auch im Leitfaden der KdK aufgenommen werden könnten.

Zu 2.1 Kostenermittlung und Gewährleistung von Kostentransparenz

Das Vorgehen in den dargestellten vier Schritten ist sinnvoll und kann explizit unterstützt werden.

Zu 2.2 Standortvorteile/-nachteile

Keine Einwände gegen diesen Teil. Besonders zu begrüßen sind die Berücksichtigung der Abschöpfung durch den Ressourcenausgleich im Schritt 1 und die Grobanalyse, auf deren Basis allenfalls eine vertiefte Analyse vorgenommen wird.

Zu 3. Mitsprache- und Mitwirkungsrechte

Kapitel 3 ist deutlich weniger spezifisch als Kapitel 2 und enthält einige Redundanzen zur IRV bzw. insbesondere zum Kommentar zur IRV. Vermutlich würde der Leitfaden auch ohne Kapitel 3 funktionieren und den erwarteten Nutzen stiften.

Für Ihre Bemühungen und die Berücksichtigung unserer Bemerkungen danken wir Ihnen bestens und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Regierungsrat Dr. Othmar Filliger
Präsident der ZRK



lic.phil. Corinne Troxler
Konferenzsekretärin

Beilagen

- 1 Das Grundlagenpapier über die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen vom 20. Oktober 2008
- 2 Grundlagenpapier über die Abgeltung von Standortvorteilen vom 13. Mai 2005

Kopien (ohne Beilagen) an

- Regierungen der Zentralschweizer Kantone