

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Januar 2024

100. Interkantonale Zusammenarbeit, Kostenunterdeckung für den Kanton Zürich, Leitfaden und weiteres Vorgehen

1. Ausgangslage

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IKZ) ist ein Pfeiler des Nationalen Finanzausgleichs (NFA). Öffentliche Leistungen eines Kantons werden auch von der Bevölkerung anderer Kantone bezogen. Die IKZ soll insbesondere «einen gerechten Ausgleich kantonsübergreifender Leistungen bei angemessener Mitsprache und Mitwirkung der betroffenen Kantone» sicherstellen (Art. 11 Bst. c Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich [SR 613.2]). Die Kantone regeln ihre Zusammenarbeit und die Abgeltungen selbstständig in interkantonalen Verträgen. Die Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (IRV, LS 615) regelt die Grundsätze und Verfahren der IKZ in den Aufgabenbereichen gemäss Art. 48a der Bundesverfassung (SR 101).

Der Regierungsrat hat im Rahmen der Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023 beschlossen, die interkantonale Leistungsabgeltung im kommenden Wirksamkeitsbericht zum NFA (Finanzausgleichsperiode 2020–2025) zu diskutieren und neue Lösungen vorzuschlagen (RRZ 9a). Dieses Ziel wurde erreicht. Die IKZ ist ein Schwerpunktthema des Wirksamkeitsberichts.

Zudem bildete die Finanzdirektion zu Beginn der Legislatur 2019–2023 eine direktionsübergreifende Arbeitsgruppe, um die interkantonalen Abgeltungen zu untersuchen und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden nachfolgend dargestellt.

2. Untersuchungsergebnisse

2.1 Rechtsgrundlagen- und Konkordatsanalyse

Anhand einer Rechtsgrundlagen- und Konkordatsanalyse konnte aufgezeigt werden, dass die relevanten interkantonalen Vereinbarungen grossmehrheitlich keine Vollkostendeckung vorsehen. Insbesondere erfolgt bei den kantonalen Hochschulen, Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung sowie im Straf- und Massnahmenvollzug ein Abzug für mutmassliche Standortvorteile. In den Rechtsgrundlagen ist die Quantifizie-

rung dieser Abzüge bzw. der Standortvorteile nicht nachvollziehbar. Zudem kann eine Doppelzählung mit dem Ressourcenausgleich auftreten: Standortvorteile im Sinne von zusätzlicher Wertschöpfung bzw. volkswirtschaftlichem Nutzen führen zu höheren Unternehmensgewinnen, Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und sind damit bereits im Ressourcenpotenzial der Kantone berücksichtigt. Ein höheres Ressourcenpotenzial pro Kopf im Vergleich zu den anderen Kantonen führt dazu, dass der betroffene Kanton mehr in den Ressourcenausgleich einzahlen muss (ressourcenstarke Kantone) bzw. tiefere Auszahlungen erhält (ressourcenschwache Kantone).

2.2 Berechnung der ungedeckten Kosten des Kantons Zürich

Die direktionsübergreifende Arbeitsgruppe hat die ungedeckten Kosten des Kantons Zürich aufgrund der nicht vollkostendeckenden Abgeltungen in der IKZ berechnet. Diese betragen jährlich **rund 158 Mio. Franken** und teilen sich wie folgt auf die untersuchten Bereiche auf:

Aufgabenbereich	Basisjahre	Kosten- deckungsgrad	Ungedeckte Kosten in Franken
Straf- und Massnahmenvollzug (Ostschweizer Strafvollzugskonkordat)	2019	95%	2,1 Mio.
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (Interkantonaler Kulturlastenausgleich)	Publikumszahlen: Durchschnitt der drei Saisons 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019 Betriebssubventionen: Durchschnitt 2017/2018 Basis für die kalkulatorischen Abschreibungen/Zinsen sind die Investitionen der Jahre 2000–2021.	34%	19,0 Mio.
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden (Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen)	2021	96%	Keine
Kantonale Hochschulen (Interkantonale Universitätsvereinbarung und Interkantonale Fachhochschulvereinbarung)	2021 (Universität Zürich [UZH]) bzw. 2022 (Zürcher Fachhochschule [ZFH])	72% (UZH) bzw. 61% (ZFH)	60,3 Mio. (UZH) bzw. 77,0 Mio. (ZFH)

Die angewandte Methodik und die Berechnungen der direktionübergreifenden Arbeitsgruppe wurden durch das Beratungsunternehmen Ecoplan AG einer Zweitmeinung unterzogen. Ecoplan kommt dabei zum Schluss, dass die Kostenberechnungen und die Ergebnisse plausibel und korrekt sind. Die vorliegend angewendete Methodik kann an dieser Stelle wie folgt zusammengefasst werden:

- Massgebend waren die Nettokosten, d. h. die Vollkosten abzüglich der Erlöse (z. B. Studiengebühren, Bundesbeiträge und Drittmittel). Im Kulturbereich wurden anstelle der Nettokosten die Subventionen des Kantons und der Stadt Zürich als Grundlage für die Berechnungen verwendet.
- Die angewendete Methodik weicht teilweise von den entsprechenden interkantonalen Vereinbarungen ab, weil die nicht nachvollziehbaren Abzüge für Standortvorteile nicht berücksichtigt und die Kosten für Forschung, Infrastruktur und Investitionen vollständig einbezogen werden. Das Ziel der Arbeitsgruppe war es, ebendiese Abweichungen zu den Vollkosten zu beziffern.

Bei der oben dargelegten Kostenunterdeckung erfolgte noch keine Gegenrechnung des Leistungsbezugs durch die Zürcher Bevölkerung in den anderen Kantonen. Für eine Nettobetrachtung müssen die ungedeckten Kosten, die durch Zürcherinnen und Zürcher in anderen Kantonen verursacht werden, von den berechneten ungedeckten Kosten des Kantons Zürich abgezogen werden. Die Vollkosten und der Kostendeckungsgrad der anderen Kantone sind nicht bekannt. Deshalb wird angenommen, dass die anderen Kantone den gleichen Kostendeckungsgrad haben wie der Kanton Zürich. Da die Abgeltungen des Kantons Zürich an die anderen Kantone bekannt sind, können die ungedeckten Kosten der anderen Kantone aufgrund des Zürcher Leistungsbezugs geschätzt werden. Bei den Kultureinrichtungen wurde abweichend zur obigen Darstellung ein Kostendeckungsgrad von 66% errechnet, da der Kostendeckungsgrad für die Vereinbarungskantone des Interkantonalen Kulturlastenausgleichs (ILV, LS 440.6) allein höher liegt. Der tiefe Kostendeckungsgrad von 34% ergibt sich insbesondere daraus, dass nicht alle Kantone der ILV beigetreten sind.

Bei Gegenrechnung des ausserkantonalen Leistungsbezugs der Zürcher Bevölkerung betragen die ungedeckten Kosten des Kantons Zürich netto **rund 95 Mio. Franken:**

Aufgabenbereich (Beträge in Mio. Franken)	Basisjahre	Abgeltungen Kanton Zürich an Kantone	Ungedekte Kosten andere Kantone	Ungedekte Kosten Kanton Zürich brutto	Ungedekte Kosten Kanton Zürich netto
Straf- und Massnahmenvollzug	2019	38,1	2,0	2,1	0,1
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung (nur ILV)	2016 –2019	1,8	0,9	19,0	18,1
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	2021	43,1	Annahme: Keine (analog ZH)	Keine	Keine
Universitäten	2021	35,9	14,0	60,3	46,3
Fachhochschulen	2022	72,9	46,6	77,0	30,4

2.3 Ungedekte Kosten im Spitalbereich

Das Spitalwesen und der öffentliche Verkehr wurden aufgrund der Komplexität dieser Aufgabenbereiche separat untersucht. Die Gesundheitsdirektion hat für das Universitätsspital Zürich (USZ) und das Kantonsspital Winterthur (KSW) die Betriebsrechnungen 2022 näher aufgeschlüsselt. Bei den stationären Leistungen entstehen den beiden Spitälern zusammen ungedeckte Kosten (bzw. ein Defizit) von etwa **6 Mio. Franken**, die durch ausserkantonale Patientinnen und Patienten verursacht werden. Bei den ambulanten Leistungen können die ungedeckten Kosten nicht direkt nach Wohnsitz der Patientinnen und Patienten aufgeteilt werden, da der Gesundheitsdirektion die Kostendaten nur aggregiert vorliegen. Nimmt man jedoch patientenbezogene Daten zu Hilfe, entstehen den beiden Spitälern ungedeckte Kosten von annäherungsweise **3 Mio. Franken** infolge des ausserkantonalen ambulanten Leistungsbezugs. Subventionen des Kantons wurden dabei abgezogen. Eine Gegenrechnung des Leistungsbezugs der Zürcherinnen und Zürcher in ausserkantonalen Spitälern ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

Die ungedeckten Kosten in den ambulanten und stationären Bereichen der Spitälern entstehen aufgrund von nicht kostendeckenden Tarifen. Den beiden Spitälern entstehen darüber hinaus ungedeckte Kosten bei den gemeinwirtschaftlichen Leistungen, der universitären Lehre und Forschung sowie der ärztlichen Weiterbildung. Aufgrund der Datenlage kann der ausserkantonale Anteil zurzeit nicht näher bestimmt werden. Diese Leistungen der Spitälern sollen deshalb im Rahmen der weiteren Arbeiten näher untersucht werden (vgl. Kapitel 5.2).

2.4 Ungedeckte Kosten im öffentlichen Verkehr

Generell ist festzuhalten, dass es im Bereich des öffentlichen Verkehrs (öV) keine interkantonalen Vereinbarungen gemäss IKZ gibt. Die Aufteilung der ungedeckten öV-Kosten im subventionierten Regional- und Ortsverkehr zwischen den Kantonen erfolgt nach Art. 30 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1). Für die Aufteilung ist demnach die Linienlänge und die Verkehrsbedienung der Stationen auf dem jeweiligen Kantonsgebiet relevant. Eine Aufteilung der ungedeckten Kosten nach dem Leistungsbezug der Fahrgäste aus den jeweiligen Kantonen ist im PBG nicht vorgesehen.

Um dennoch eine Aussage zu den ungedeckten Kosten des ausserkantonalen Leistungsbezugs machen zu können, hat der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) die Daten des Mikrozensus Mobilität und Verkehr (MZMV) aus dem Jahr 2021 durch das Beratungsunternehmen Mobitrends SA mit Sitz in Lugano auswerten lassen. Beim MZMV handelt es sich um eine Stichprobenerhebung im Auftrag des Bundes, die alle fünf Jahre erhoben wird. Die zu beantwortende Fragestellung lautete: «Wie viele der im Kanton Zürich pro Tag konsumierten Personenkilometer im öffentlichen Verkehr (öV-Km) werden im Durchschnitt von Zürcherinnen und Zürchern zurückgelegt und wie viele von ausserkantonalen Personen?» Die Personenkilometer im Fernverkehr wurden bei der Auswertung ausgeschlossen, da der Fernverkehr eigenwirtschaftlich betrieben wird und keine Abgeltungen durch Bund und Kantone erhält. Relevant waren somit nur die öV-Km im Regional- und Ortsverkehr. Bei kantonsüberschreitenden Strecken wurden nur die öV-Km innerhalb des Kantons Zürich berücksichtigt. Nicht alle Bahnnetappen hatten im MZMV eine Zugskategorie zugewiesen. Diese wurden bei den Auswertungen für den Orts- und Regionalverkehr ebenfalls nicht berücksichtigt. Der MZMV umfasst nur die zurückgelegten Strecken von in der Schweiz wohnhaften Personen ab sechs Jahren, nicht aber die von ausländischen Touristinnen und Touristen.

Gemäss Auswertung von Mobitrends SA des MZMV 2021 entfallen 17,3% ($\pm 0,9$ Prozentpunkte) der öV-Km im Regional- und Ortsverkehr innerhalb des Kantons Zürich auf ausserkantonale Personen. Wendet man diesen Anteil auf die Kostenunterdeckung des ZVV im Jahr 2019 von 320,2 Mio. Franken an, ergeben sich ungedeckte Kosten von etwa 56 Mio. Franken (brutto), die auf den ausserkantonalen Leistungsbezug zurückzuführen sind. Davon sind die ungedeckten Kosten abzuziehen, die durch Zürcher Fahrgäste in anderen Kantonen verursacht werden (Gegenrechnung). Diese werden auf etwa 47 Mio. Franken geschätzt – unter der Annahme eines tieferen Kostendeckungsgrads des öV in den anderen

Kantonen von durchschnittlich 40%. Auf Basis dieser Herleitung betragen die ungedeckten Kosten des Kantons Zürich aufgrund des ausserkantonalen Leistungsbezugs im öV netto rund **9 Mio. Franken jährlich**, wovon die Hälfte auf die Gemeinden entfällt.

Mit dem Fokus auf die Kostenunterdeckung des ZVV werden bei der dargelegten Berechnung nur die Kosten für den Betrieb des öV betrachtet. Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur ist Sache des Bundes und erfolgt über den Bahninfrastrukturfonds (BIF). Im Rahmen der Agglomerationsprogramme beteiligt sich der Bund auch an den Kosten von Infrastrukturen, die hauptsächlich aus dem kantonalen Verkehrsfonds finanziert werden. Da neben dem Kanton Zürich auch die anderen Kantone von den Mitteln aus dem BIF und den Agglomerationsprogrammen profitieren, wurde auf die Berücksichtigung der Finanzierung der Infrastruktur im Rahmen dieser Analyse verzichtet.

2.5 Weitere Leistungen des Kantons Zürich zugunsten anderer Kantone

In Ergänzung zu den Analysen der direktionübergreifenden Arbeitsgruppe hat die Finanzdirektion mit Schreiben vom 16. Juni 2023 eine Umfrage bei den Direktionen sowie der Staatskanzlei durchgeführt, um weitere Leistungen des Kantons Zürich zugunsten anderer Kantone zu identifizieren und bei entsprechenden Abgeltungen den Kostendeckungsgrad zu ermitteln. Dabei standen Leistungen im Vordergrund, die nicht der IKZ zugeordnet werden und nicht der IRV unterstellt sind (z. B. Aufsicht über die Zivilstandsämter des Kantons Schwyz; Interkantonale Spitalschulvereinbarung; Vereinbarung über die interkantonalen Polizeieinsätze usw.). Die Umfrageergebnisse können wie folgt zusammengefasst werden:

- In den meisten Fällen konnte der Kostendeckungsgrad nur mittels Angaben in groben Spannen geschätzt werden. Bei einer Mehrheit der Leistungen wurde ein Kostendeckungsgrad im Bereich von 80–100% angegeben.
- Die Summe der erhaltenen Abgeltungen beträgt im Jahr 2021 24,8 Mio. Franken. Die ungedeckten Kosten bewegen sich jährlich zwischen **0,7 Mio. und 2,2 Mio. Franken.**

2.6 Fazit zu den ungedeckten Kosten des Kantons Zürich

Die ungedeckten Kosten des Kantons Zürich aufgrund des ausserkantonalen Leistungsbezugs lassen sich wie folgt zusammenfassen (netto = einschliesslich Gegenrechnung der ungedeckten Kosten der anderen Kantone):

Aufgabenbereich	Ungedekte Kosten brutto (in Mio. Franken)	Ungedekte Kosten netto (in Mio. Franken)
Universitäten	60,3	46,3
Fachhochschulen	77,0	30,4
Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden	0	0
Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung	19,0	18,1
Straf- und Massnahmenvollzug	2,1	0,1
Spitäler (USZ und KSW)	9,0	Nicht ermittelbar
Öffentlicher Verkehr	56,0	9,0
Weitere Leistungen des Kantons Zürich	0,7	Nicht ermittelbar
Total	224,1	103,9

Es handelt sich um eine konservative Berechnung der ungedeckten Kosten. Bei den Kultureinrichtungen und im Hochschulbereich wird der Leistungsbezug durch Personen ohne Schweizer Wohnsitz vollständig dem Kanton Zürich zugewiesen. Dieser verursacht zusätzliche ungedeckte Kosten von schätzungsweise 8,3 Mio. Franken (Kultur), 64,9 Mio. Franken (Universität) und 46,3 Mio. Franken (Fachhochschulen). Müssten sich die anderen Kantone an diesen ungedeckten Kosten gemäss dem Anteil ihrer Studierenden bzw. Kulturbesucherinnen und -besucher beteiligen, würden die interkantonalen Abgeltungen zugunsten des Kantons Zürich in diesen drei Bereichen um insgesamt 47,5 Mio. Franken höher liegen (ausserkantonaler Nutzungsanteil: 19,6% [Kultur], 40,2% [Universität] und 42,7% [Fachhochschulen]). Die obere Bandbreite der ungedeckten Kosten des Kantons Zürich – bei Anrechnung der Kostenunterdeckung aufgrund des ausländischen Leistungsbezugs zulasten der anderen Kantone gemäss ihrem Nutzungsanteil – liegt damit bei 271,6 Mio. Franken brutto.

2.7 Leistungen der Gemeinden

Die Leistungen der Zürcher Gemeinden wurden nicht untersucht, d. h., es wurde nicht gezielt ermittelt, welche Leistungen die Gemeinden an die Bevölkerung der anderen Kantone erbringen und ob sie dafür vollkostendeckende Abgeltungen erhalten. Allerdings enthalten die untersuchten Bereiche vereinzelt auch Leistungen der Gemeinden (insbesondere Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung und öffentlicher Verkehr).

3. Überprüfung der IKZ im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen

Parallel zu den kantonsinternen Arbeiten führte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) im Hinblick auf den Wirksamkeitsbericht zum NFA 2020–2025 eine Überprüfung der IKZ durch. Diese mündete in einen unverbindlichen Leitfaden, der von der KdK-Plenarversammlung am 22. September 2023 verabschiedet wurde.

Hintergrund bildete eine Umfrage der KdK bei den Kantonsregierungen. Der Regierungsrat nahm mit Beschluss Nr. 654/2021 Stellung. Ein Teil der Kantone bemängelte Unklarheiten bei der Festlegung der Abgeltungen, insbesondere bezüglich der Abzüge für Standortvorteile und bei der Ausgestaltung der Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Daraufhin hat die KdK eine externe Studie in Auftrag gegeben, um die Ermittlung der interkantonalen Abgeltungen näher zu untersuchen und ein Bewertungsmodell für Standortvorteile (Excel-Datei) zu entwickeln. Parallel dazu wurden im Rahmen eines zweiten Mandats die Mitwirkungsrechte in der IKZ vertieft untersucht. Mit dem neuen Leitfaden werden die Empfehlungen dieser Studien umgesetzt.

4. Leitfaden für die Ausgestaltung von Abgeltungen für interkantonale Leistungen des Kantons Zürich

Um den Leitfaden der KdK auf kantonsinterner Stufe zu präzisieren, hat die Finanzdirektion einen eigenen Leitfaden für die Ausgestaltung von Abgeltungen für interkantonale Leistungen des Kantons Zürich erarbeitet, gestützt auf Erkenntnisse aus den vorangehend erwähnten Arbeiten sowie in Abstimmung mit der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe. Er soll die Direktionen bei der Ausgestaltung von Abgeltungsregelungen in interkantonalen Verträgen, bei denen der Kanton als Leistungserbringer auftritt, unterstützen. Der kantonsinterne Leitfaden bietet eine Übersicht zu relevanten Rechtsgrundlagen und geht auf die Festlegung der Abgeltungshöhe sowie auf den Einbezug von Standortvorteilen und -nachteilen ein. Insbesondere hält er fest, wo aus Sicht des Kantons Zürich von den Empfehlungen der KdK abzuweichen ist. Der Leitfaden soll zukünftig bei Verhandlungen von neuen Vereinbarungen und bei Anpassungen bestehender Vereinbarungen berücksichtigt werden. Wenn die interkantonalen Abgeltungen bzw. die Kostenaufteilung zwischen den Kantonen abschliessend im Bundesrecht festgelegt sind (z. B. im Regional- und Ortsverkehr), findet der kantonsinterne Leitfaden entsprechend keine Anwendung.

5. Ausblick und weiteres Vorgehen

5.1 Kommunikation der Ergebnisse

Der Bundesrat wird den Wirksamkeitsbericht zum NFA 2020–2025 voraussichtlich Mitte März 2024 veröffentlichen und die Vernehmlassung eröffnen. Im Hinblick darauf sollen die Ergebnisse der kantonsinternen Analyse zur IKZ der Öffentlichkeit, dem Kantonsrat und den interkantonalen Gremien vorgestellt werden. Dazu wird die Finanzdirektion am 29. Februar 2024 die Finanzkommission des Kantonsrates informieren und am 5. März 2024 eine Medienkonferenz abhalten.

5.2 Massnahme RRZ 9b zu den Legislaturzielen 2023–2027

Mit RRB Nr. 871/2023 legte der Regierungsrat die Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027 fest. Zur Umsetzung des Legislaturziels 9 «Steuerlich attraktiv sein sowie die Leistungsgerechtigkeit und Kostentransparenz im interkantonalen Verhältnis stärken» beschloss der Regierungsrat die Massnahme RRZ 9b: «Eine vollkostendeckende interkantonale Leistungsabgeltung anstreben.» Damit werden die Arbeiten der direktionsübergreifenden Arbeitsgruppe zur IKZ weitergeführt. Insbesondere soll interkantonal das Verständnis für die Anliegen der leistungserbringenden Kantone gestärkt werden. Ausserdem soll das Modell der KdK zur Ermittlung der Standortvorteile auf den Hochschulbereich angewendet werden, wobei die Auswirkungen des ausserkantonalen Leistungsbezugs auf die Gesamtinfrastruktur des Kantons zu berücksichtigen sind. Ferner sollen die erwähnten Leistungen der Spitäler (gemeinwirtschaftliche Leistungen, ärztliche Weiterbildung und universitäre Lehre) vertieft untersucht werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Direktionen und die Staatskanzlei wenden den «Leitfaden für die Ausgestaltung von Abgeltungen für interkantonale Leistungen des Kantons Zürich» bei der Ausgestaltung von Abgeltungsregelungen in interkantonalen Verträgen im Sinne der Erwägungen an.

II. Das Modell der KdK zur Ermittlung der Standortvorteile wird von der Bildungsdirektion und der Finanzdirektion für die Universität Zürich versuchsweise angewendet, um die mutmasslichen Standortvorteile zu beziffern.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Medienkonferenz vom 5. März 2024 nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Universität Zürich sowie an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli