

5. Europäische Länderberichte

Finanzausgleich mal anders: Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich¹

Alexander Arens/Sean Mueller/Adrian Vatter

1 Einleitung

Föderale Staaten zeichnen sich durch ihr politisches Mehrebenensystem aus, das bestimmte Aufgaben bei den Gliedstaaten, andere beim gemeinsamen Bund auf nationaler Ebene vorsieht.² Die grundlegende Aufgabenteilung bedeutet aber nicht nur, dass alle staatlichen Ebenen ein Mindestmaß an legislativer und administrativer Autorität besitzen. Autonomie bedingt vielmehr auch eine der Aufgabenteilung entsprechende Ausstattung der Ebenen mit finanziellen Ressourcen: „[F]inance should follow function“.³ Da sich aber politische Zuständigkeiten und finanzielle Ressourcen in der Praxis oft nicht decken, nutzen föderale Staaten verschiedene Instrumente zum fiskalischen Ausgleich.⁴ Wer hier nur an komplexe Finanzausgleichssysteme denkt, die automatisch vertikale und horizontale Ungleichgewichte korrigieren, liegt allerdings falsch.

Auch die Definition zeigt, dass der Finanzausgleich als „Regelung der vertikalen und horizontalen finanziellen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften eines Staates“⁵ weiter greift. So sind hier *sämtliche* Zahlungen zwischen (vertikal) und innerhalb (horizontal) der föderalen Ebenen gemeint, die Differenzen entweder bei den staatlichen Einnahmen oder den Kosten der Bereitstellung öffentlicher Leistungen ausgleichen.⁶ Dazu gehören im weiteren Sinne somit auch horizontale Abgeltungen von Kosten der Bereitstellung öffentlicher Güter durch eine subnationale Einheit und deren Nutzung durch eine andere.

Dieser Aspekt erscheint denn auch für den Schweizer Fall besonders interessant. Denn einerseits sind die 26 Schweizer Kantone vor allem in finanzieller Hinsicht nach wie vor sehr autonom.⁷ Gleichzeitig aber zeichnet sich die Schweiz auch durch einen hohen Grad

1 Der Beitrag ist Teil des vom Schweizerischen Nationalfonds (SNF) finanzierten und am Lehrstuhl für Schweizer Politik der Universität Bern angesiedelten Forschungsprojekts „The hidden political effects of the Swiss federal reform: The NFA and the changing power relations in the Swiss cantons“ (Nr. 159343). Er basiert auf Befunden aus: Arens, Alexander 2020: Federal Reform and Intergovernmental Relations in Switzerland. An Analysis of Intercantonal Agreements and Parliamentary Scrutiny in the Wake of the NFA (Thesis), Bern.

2 Elazar, Daniel J. 1987: Exploring Federalism, Tuscaloosa.

3 Shah, Anwar 2007: Introduction: Principles of Fiscal Federalism, in: Kincaid, John/Shah, Anwar (Hrsg.): The practice of fiscal federalism: Comparative perspectives, Montreal/Kingston/London/Ithaca, S. 3–42.

4 Watts, Ronald L. 2008: Comparing Federal Systems, 3. Auflage, Montreal et al., S. 103 ff.

5 Schmidt, Manfred G. 2010: Wörterbuch zur Politik (3. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Stuttgart, S. 253–254.

6 Blöchliger, Hansjörg/Charbit, Claire 2008: Fiscal Equalisation, in: OECD Economic Studies, Jg. 44, Nr. 1, S. 1–22.

7 Dardanelli, Paolo/Mueller, Sean 2019: Dynamic De/Centralization in Switzerland, 1848–2010, in: Publius: The Journal of Federalism, Jg. 49, Nr. 1, S. 138–165.

an Integration und vor allem interkantonaler Kooperation im Generellen aus.⁸ Nicht zuletzt aufgrund dieser beiden Umstände – kantonale und lokale Autonomie auf der einen und faktische Interdependenz auf der anderen Seite – existiert seit 2008 ein revidiertes, ausgeklügeltes Finanzausgleichssystem.⁹ Bislang nur ungenügend betrachtet wurde dabei die *interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich*, die sich gleichsam im Schatten des eigentlichen Finanzausgleichs entwickelt.

Hier setzt dieser Beitrag an, indem zunächst das Instrument der interkantonalen Vereinbarungen mit Lastenausgleich im Kontext des Schweizer Finanzausgleichs und anhand der geltenden Bundesgesetzgebung beschrieben wird. Sein Stellenwert wird dann mittels quantitativ-deskriptiver Analyse im intertemporalen und interkantonalen Vergleich sowie in der Gegenüberstellung mit dem Finanzausgleich im engeren Sinne aufgezeigt.

2 Die Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich

Zentrales Instrument der interkantonalen Zusammenarbeit im weitesten Sinne sind „öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, die zwei oder mehrere Kantone über einen in ihrem Kompetenzbereich fallenden Gegenstand schließen [...] [und] alle Staatsfunktionen betreffen [können]“.¹⁰¹¹ Während *rechtssetzende* Vereinbarungen mittelbar oder unmittelbar anwendbare generell-abstrakte Normen festschreiben und eine Rechtsvereinheitlichung bedeuten, bauen *rechtsgeschäftliche* Vereinbarungen auf bestehendem Recht auf und umschreiben Rechte und Pflichten der Vertragsparteien in einer konkreten Sache.¹² Vor allem (aber nicht ausschließlich) letztgenannte stehen nachfolgend im Zentrum:

„Interkantonale Vereinbarungen im Bereich der *regionalen Zusammenarbeit* sind oft rechtsgeschäftlicher Natur. Sie dienen insbesondere der gemeinsamen Erstellung und/oder Nutzung von Ausbildungsanstalten oder Infrastrukturanlagen oder der Mitbenutzung von Einrichtungen des einen Kantons durch Nachbarkantone oder deren Grenzgemeinden.“¹³

8 Vgl. *Bochsler, Daniel/Sciari, Pascal* 2006: Konkordate und Regierungskonferenzen. Standbeine des horizontalen Föderalismus, in: *LeGes*, Jg. 2006, Nr. 1, S. 23–41; für interkantonale Konferenzen siehe *Bolleyer, Nicole* 2009: Intergovernmental Cooperation: Rational Choice in Federal Systems and Beyond, Oxford; für interkantonale Vereinbarungen siehe *Bochsler, Daniel* 2009: Neighbours or Friends? When Swiss Cantonal Governments Co-operate with Each Other, in: *Regional and Federal Studies*, Jg. 19, Nr. 3, S. 349–370; *Arens* 2020 (Fn. 1).

9 *Vatter, Adrian* 2020: Das politische System der Schweiz, 4. vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Baden-Baden, S. 437–440; *Stöckli, Andreas* 2019: Neujustierung des Schweizerischen Finanzausgleichs: Kompromiss zwischen „ressourcenstarken“ und „ressourcenschwachen“ Kantonen gefunden!, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden, S. 285–298.

10 *Häfelin, Ulrich/Haller, Walter/Keller, Helen/Thurnherr, Daniela* 2016: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Auflage, Zürich, S. 394.

11 Interkantonale Vereinbarungen und Konkordate werden synonym bezeichnet.

12 *Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr* 2020 (Fn. 10), S. 397–398; *Auer, Andreas* 2016: Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Bern, S. 346–347.

13 *Jaag, Thomas* 2013: Kooperativer Föderalismus – Verstärkte Zusammenarbeit im Bund, in: *Aktuelle Juristische Praxis*, Jg. 22, Nr. 5, S. 774–781 (776).

Trotz dieser juristischen Unterscheidung sei darauf hingewiesen, dass in der Praxis vielfach Mischformen anzutreffen sind, also Vereinbarungen, die sowohl rechtssetzende als auch -geschäftliche Bestimmungen besitzen.¹⁴ Entscheidend für die folgende Analyse ist vielmehr, dass hier ausschließlich interkantonale Vereinbarungen mit *Lastenausgleich* betrachtet werden. Diese regeln, dass „ein Kanton, der für andere Leistungen erbringt, dafür entschädigt wird“.¹⁵

2.1 Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich im NFA-Reformprozess

Die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ist eine der vier Säulen der 2008 in Kraft getretenen *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen* (NFA).¹⁶ Die NFA, „eines der größten Reformvorhaben seit der Gründung des Bundesstaates“¹⁷, wird zwar vor allem mit dem Finanzausgleich *im engeren Sinne* in Verbindung gebracht, jedoch war die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich ebenso wie die Entflechtung verschiedener Politikbereiche integraler Bestandteil der NFA.

Bereits im sogenannten „Orientierungsrahmen“¹⁸, welcher den Beginn des Reformprozesses Anfang der 1990er Jahre markiert, war ein „Lastenausgleich unter den Kantonen einer zusammenhängenden Großregion („regionaler Lastenausgleich“)¹⁹ als ein zentrales Element der Reform vorgesehen. Frey und Spillmann¹⁹ lieferten dazu die ökonomische Begründung: Durch allokationsorientierte Transfers sollen positive Spillovers internalisiert, durch steigende Skalenerträge sinkende Durchschnittskosten erzielt und durch Spielregeln des Bundes Trittbrettfahrer verhindert werden. So führen horizontale Transfers im Rahmen interkantonomer Aufgaben, beispielsweise im Hochschulbereich, zur effizienteren Bereitstellung öffentlicher Leistungen im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip, dem Dezentralisierungstheorem²⁰ und vor allem mit dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz: Indem sich eine Handvoll Kantone für die Bereitstellung eines bestimmten

14 Häfelin/Haller/Keller/Thurnherr 2020 (Fn. 10), S. 398; Uhlmann, Felix/Zehnder, Vital 2011: Rechtsetzung durch Konkordate, in: LeGes. Jg. 22, Nr. 1, S. 9–34.

15 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/KdK, Konferenz der Kantonsregierungen 2007: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen – NFA (Faktenblatt), Bern, S. 1.

16 BR, Schweizerischer Bundesrat 2001: Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, Bern; EFD/KdK 2007 (Fn. 15).

17 Vatter 2020 (Fn. 9), S. 437.

18 FDK, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren 1992: Orientierungsrahmen für die künftige Ausgestaltung des Bundesstaatlichen Finanzausgleichs, Luzern.

19 Frey, René L./Spillmann, Andreas 1994: Föderalismus und Finanzausgleich, der institutionelle Aspekt, in: Frey, René L./Spillmann, Andreas/Dafflon, Bernard/Jeanrenaud, Claude/Meier, Alfred (Hrsg.): Expertise zu den Finanzhilfen und Abteilungen des Bundes an die Kantone im Auftrag des Eidg. Finanzdepartementes und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Bern.

20 Nach dem Dezentralisierungstheorem sind dezentrale öffentliche Leistungen immer zentralisierten Lösungen vorzuziehen, außer letztere haben Kostenvorteile durch positive Skaleneffekte; siehe Oates, Wallace E. 1972: Fiscal Federalism, New York et al.

Angebots, beispielsweise einer Anstalt, zusammenschließen, deckt sich der Kreis der Nutznießerinnen und Nutznießer einer öffentlichen Leistung fortan wieder mit jenem der Zahlerinnen und Zahler sowie der Entscheidungsträgerinnen und -träger.²¹

Der Bericht zu den Grundzügen des neuen Finanzausgleichs²² umschrieb dann die Regelungen, welche mehr als zehn Jahre später so oder in ähnlicher Form in Kraft treten sollten: die einzelnen Politikbereiche, die möglichen Maßnahmen zur Verpflichtung einzelner Kantone zur Kooperation sowie der Auftrag zur Ausarbeitung einer allgemein gültigen „interkantonalen Rahmenvereinbarung“ (IRV²³). Diese Regelungen werden schließlich im Schlussbericht der Projektorganisation²⁴ konkretisiert, kritisch reflektiert und finalisiert.

Zusammenfassend ist die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich eines der zentralen, originären Elemente der NFA, die unter anderem an Reformüberlegungen aus den 1970er Jahren anschließt.²⁵ Ihre Existenz und ihr Ausbau werden ökonomisch klar begründet, insbesondere durch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, und auf die Bereitstellung regionaler, sprich, überkantonalen öffentlicher Güter zugeschnitten.

2.2 Aktuelle Bestimmungen zur Vertragstätigkeit mit Lastenausgleich

In seiner Botschaft zur Reform argumentiert der Bundesrat²⁶, dass die NFA auf die „Stärkung und Weiterentwicklung der föderalen Strukturen der Schweiz“ abziele und dazu unter anderem „die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich“ ausgebaut werden solle. Anreize zur Stärkung dieses Finanzausgleichs im weiteren Sinne²⁷ finden sich so seit 1. Januar 2008 in Art. 48a Abs. 1 Lit. a.–i. BV unter dem Titel „Allgemeinverbindlicherklärung und Beteiligungspflicht“:

21 Olson, Mancur 1969: The principle of “fiscal equivalence”: the division of responsibilities among different levels of government, in: The American economic review, Jg. 59, Nr. 2, S. 479–487.

22 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/FDK, Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren 1996: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen: Grundzüge. Bericht der vom Eidg. Finanzdepartement und der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren gemeinsam getragenen Projektorganisation, Bern et al.

23 IRV 2005: Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vom 24. Juni 2005 (Rahmenvereinbarung, IRV). https://kdk.ch/fileadmin/files/Themen/NFA_und_interkantonale_Zusammenarbeit/IRV_deutsch_ohne_Kommentar.pdf (22.05.2021).

24 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/KdK, Konferenz der Kantonsregierungen 1999: Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Schlussbericht der Projektorganisation an den Bundesrat, Bern.

25 Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung 1977: Verfassungsentwurf. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/entw-expkomm-d.pdf> (22.05.2021); Expertenkommission für die Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung 1977: Bericht. <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/ber-expkomm-d.pdf> (22.05.2021).

26 BR 2001 (Fn. 16), S. 2293.

27 Ebenda, S. 2307.

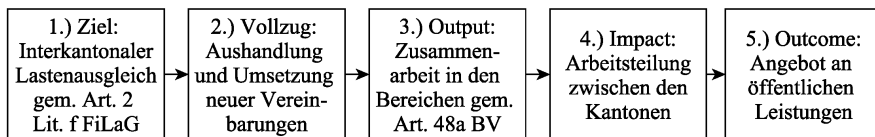
- 1 Auf Antrag interessierter Kantone kann der Bund in folgenden Aufgabenbereichen interkantonale Verträge allgemein verbindlich erklären oder Kantone zur Beteiligung an interkantonalen Verträgen verpflichten:
 - a Straf- und Massnahmenvollzug;
 - b Schulwesen hinsichtlich der in Artikel 62 Absatz 4 genannten Bereiche;
 - c kantonale Hochschulen;
 - d Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung;
 - e Abfallbewirtschaftung;
 - f Abwasserreinigung;
 - g Agglomerationsverkehr;
 - h Spitzenmedizin und Spezialkliniken;
 - i Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden.

Im Weiteren wird die Förderung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich nochmals explizit festgeschrieben (Art. 135 Abs. 2 Lit. d. BV) und zudem ausgeführt, dass der Lastenausgleich zwischen den Kantonen „angemessen“ zu erfolgen habe (Art. 135 Abs. 1 BV). Sämtliche Detailbestimmungen finden sich in der Gesetzgebung des Bundes (FiLaG²⁸) sowie der interkantonalen Rahmenvereinbarung (IRV). Wie die NFA wirken und eine verstärkte und angemessene interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich herbeiführen soll, wird in einer der Evaluationen der Reform in eingehender Form nachgeliefert:²⁹ (1.) Am Anfang stehen die Ziele gemäß Art. 2 Lit. f. resp. Art. 11 Lit. a.–c. FiLaG: ein angemessener interkantonomer Lastenausgleich im Allgemeinen sowie die Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen, ihre gemeinsame wirtschaftliche Bereitstellung und ein gerechter Ausgleich der Kosten gegeben der Mitsprache aller beteiligter Kantone im Speziellen. (2.) Dies soll mittels Aushandlung und Umsetzung neuer interkantonomer Vereinbarungen gelingen, (3.) die sodann insbesondere die neun in der BV festgeschriebenen Aufgabenbereiche regeln. (4.) So gelingt eine Arbeitsteilung zwischen Kantonen, die Leistungen anbieten, und solchen, die diese beziehen, was sich dann wiederum in einem (5.) ausreichenden, ökonomisch-effizienten Angebot an öffentlichen Leistungen niederschlägt (Abb. 1).

28 *FiLaG* 2003: Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (Stand am 1. Januar 2020). <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2005/225/de> (22.05.2021).

29 *BR, Schweizerischer Bundesrat* 2014: Wirksamkeitsbericht 2012–2015 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern, S. 61; *BR, Schweizerischer Bundesrat* 2018: Wirksamkeitsbericht 2016–2019 des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen, Bern, S. 56.

Abb. 1: Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich



Anmerkung: Wirkungsmodell der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich gemäß behördlicher Evaluation.

Quelle: BR³⁰ mit eigenen Anpassungen im Wortlaut.

Wie genau aber hat sich die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich vor und nach Inkrafttreten der NFA entwickelt? Was ist ihr Stellenwert im Vergleich zum Finanzausgleichssystem im engeren Sinne? Und welche Kantone fragen in welchem Maße interkantonale Leistungen nach oder bieten diese an? Dies wird im nächsten Abschnitt beleuchtet.

3 Stellenwert und Entwicklung

3.1 Entwicklung interkantonomer Einnahmen und Ausgaben über die Zeit

Art. 18 Abs. 1 FiLaG bestimmt, dass der Schweizer Bundesrat in regelmäßigen Abständen die Entwicklung des Finanz- und Lastenausgleichs evaluiert. Abs. 3 ebendieses Artikels präzisiert, dass im Rahmen entsprechender Berichte „die Wirkungen der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich [...] gesondert dargelegt“ werden.

Der erste Wirksamkeitsbericht (2008–2011) kann zwar noch keine quantitativen Einblicke liefern. Basierend auf einer Umfrage bei den Kantonen sei die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich aber schon vor Inkrafttreten der NFA zum Teil intensiv gewesen und habe sich seitdem weiter verstärkt.³¹ Der zweite Wirksamkeitsbericht (2012–2015) konkretisiert, dass sich die Zusammenarbeit tendenziell qualitativ verbessert habe und nun vermehrt die tatsächlichen Kosten einer Leistung abgegolten würden.³² Der quantitative Vergleich zeigt, dass sich die Summe der Ausgleichszahlungen in den Aufgabenbereichen von Art. 48a Abs. 1 BV vor (2004–2007) und nach Inkrafttreten der NFA (2008–2011) fast verdoppelt hat und mit mehr als zwei Milliarden Schweizer Franken im Jahr 2011 nahezu drei Prozent der gesamten Ausgaben der Kantone ausmacht.³³ Zwar tragen die Aufgabenbereiche hier unterschiedlich stark bei – insbesondere der Lastenausgleich im Fachhochschulbereich ist gewichtig –, jedoch ist in fast allen NFA-Bereichen ein Aufwärtstrend zu verzeichnen.³⁴

30 BR, Schweizerischer Bundesrat 2018 (Fn. 29).

31 BR, Schweizerischer Bundesrat 2010: Bericht über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2008–2011, Bern, S. 81–83.

32 BR, Schweizerischer Bundesrat 2014 (Fn. 29), S. 123.

33 Ebenda, S. 124–125.

34 Ebenda.

Der Regimewechsel durch die Reform scheint also einen klaren Effekt gehabt zu haben, was insbesondere auch der Niveauunterschied der interkantonalen Lastenausgleichszahlungen im direkten Vergleich der Jahre 2007 und 2008 verdeutlicht. Anders gestaltet sich dies in den Aufgabenbereichen außerhalb von Art. 48a Abs. 1 BV: Die interkantonalen Ausgleichszahlungen sind hier weder besonders hoch noch von zunehmendem Umfang.³⁵ Der dritte und letzte bislang veröffentlichte Wirksamkeitsbericht (2016–2019) zeigt, dass es sich bei der verstärkten interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich in den Bereichen von Art. 48a Abs. 1 Lit. a.–i. BV nicht um ein kurzfristiges Phänomen handelt.³⁶ Vielmehr verstetigt sich die aufgezeigte Entwicklung bis zum Ende des Untersuchungszeitraums (verfügbare Daten bis 2015).

Eigene Berechnungen auf Basis der Daten der Eidgenössischen Finanzverwaltung EFV³⁷ stützen diese Ausführungen (Abb. 2). Zunächst sei aber darauf hingewiesen, dass ab dem Jahr 2008 neue Standards im Rechnungsmodell gelten. Aufgrund dieser technischen Anpassung in der Finanzstatistik kann weniger der direkte Übergang von 2007 zu 2008 interpretiert und damit auch kein unmittelbarer NFA-Effekt untersucht werden. Dennoch ist es möglich, das Niveau und die Entwicklung der Daten vor und nach Inkrafttreten der NFA zu vergleichen.

So belaufen sich die aggregierten absoluten kantonalen Ausgaben an andere Kantone und Konkordate im Jahr 1990 auf gut 360 Millionen Schweizer Franken und steigen bis 2007 auf über 1,6 Milliarden Schweizer Franken. Nach Inkrafttreten der NFA umfassen diese interkantonalen Ausgaben gut zwei Milliarden Schweizer Franken und erreichen zum Ende der Untersuchungsperiode im Jahr 2019 ihr bisheriges Maximum von 2,7 Milliarden Schweizer Franken. Die zunehmende Bedeutung dieses bislang wenig beleuchteten Aspektes der Schweizer Finanzverfassung zeigt sich auch im steigenden Anteil der interkantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Kantone. Dieser steigt zwischen 1990 und 2007 kontinuierlich von unter ein auf über zwei Prozent an. Ab 2008 gehen jeweils fast drei Prozent aller kantonalen Ausgaben an andere Kantone oder Konkordate. Abbildung 2 zeigt zudem die aggregierten Einnahmen von Kantonen und Konkordaten relativ zu den Gesamteinnahmen der Kantone. Diese liegen unter den interkantonalen Ausgaben und könnten hier bedingt durch die vorliegenden Daten unterschätzt werden. So können beispielsweise die „Finanzeinnahmen von öffentlichen Unternehmungen“ (Position 446 in EFV³⁸) in der Aggregation nicht berücksichtigt werden: Zwar beinhalten sie Erträge aus Konkordaten, das heisst interkantonalen Anstalten, aber unter anderem eben auch von öffentlichen Betrieben des Bundes, von Zweckverbänden oder der Nationalbank.³⁹

35 Ebenda.

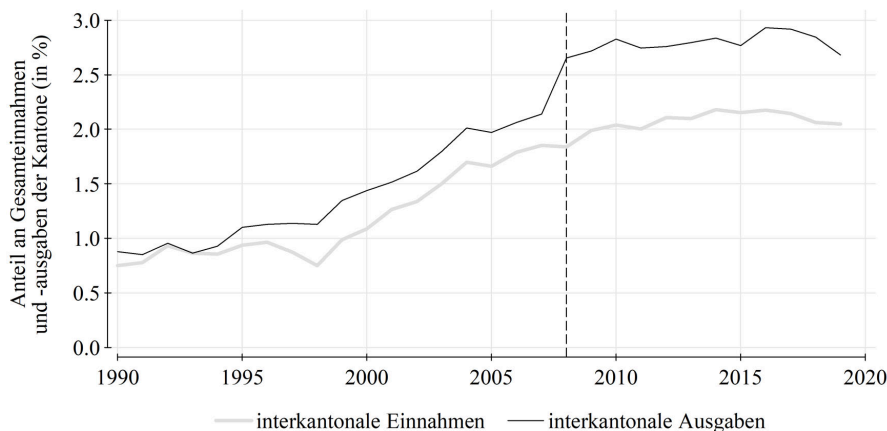
36 BR, *Schweizerischer Bundesrat* 2018 (Fn. 29), S. 84–90.

37 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021: Finanzstatistik Berichterstattung (FS-Modell): Kantone / Einzelner Kanton (Standardauswertungen) (alle Kantone, sämtliche Jahre 1990–2019). <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html> (29.05.2021).

38 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021 (Fn. 37).

39 FDK, *Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren* 2019: Handbuch Harmonisiertes Rechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, [Anhang A]: S. 44. https://www.srs-cspp.ch/sites/default/files/pages/2020-01-31_handbuch_hrm2_-_2._auflage_5.pdf (29.05.2021).

Abb. 2: Aggregierte interkantonale Einnahmen und Ausgaben (1990–2019)



Anmerkung: eigene Berechnungen basierend auf den Daten der Finanzstatistik, genauer, den detaillierten Daten (FS-Modell) der einzelnen Kantone (Standardauswertungen) (EFV⁴⁰). Die interkantonalen Einnahmen ergeben sich aus allen Einnahmen von „Kantone[n] und Konkordate[n]“, die interkantonalen Ausgaben aus allen Ausgaben an „Kantone und Konkordate“ (siehe die entsprechenden Positionen „Kantone und Konkordate“ in den jeweiligen, kantonsspezifischen Datenblättern der „Einnahmen“ und „Ausgaben“). Zum Zweck dieser Abbildung wurden alle entsprechenden Positionen für die Einnahmen- und die Ausgabe-seite pro Kanton addiert. Die Summen jedes Kantons wurden wiederum zu einem Total der interkantonalen Einnahmen und Ausgaben addiert. Gleichzeitig wurden die gesamten Einnahmen und Ausgaben pro Kanton zu Gesamttotals addiert. Die Abbildung zeigt dann den Anteil der interkantonalen Einnahmen an den Gesamteinnahmen und der interkantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Kantone. Die vertikale gestrichelte Linie markiert das Jahr des Inkrafttretens der NFA (2008).

Quelle: EFV⁴¹; siehe Arens⁴² für eine ältere Version der Abbildung.

Gegenüber den Zahlungen des Finanzausgleichs im engeren Sinne zeigt sich, dass die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich durchaus mit jenem vergleichbar ist. Der Anteil der kantonalen Zahlungen in den Finanz- und Lastenausgleich ist zuletzt (2019) mit nur 2,3 Prozent aller Kantonsausgaben gar *tiefer* als die interkantonalen Zahlungen außerhalb dieses Finanzausgleichssystems. Die aufsummierten kantonalen Einnahmen aus dem Finanzausgleichssystem sind hingegen deutlich höher und ein Mehrfaches der hier (aber wohl unterschätzten) aggregierten Einnahmen von Kantonen und Konkordaten, da ja der Bund einen Großteil des Finanz- und Lastenausgleichs finanziert (circa zwei Drittel von insgesamt 5,2 Milliarden Schweizer Franken im Jahr 2020⁴³).

40 Ebenda.

41 Ebenda.

42 Arens 2020 (Fn. 1), S. 162.

43 EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung 2021: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzausgleich/zahlen.html> (29.05.2021).

3.2 Anbieter und Nachfrager interkantonaler Leistungen

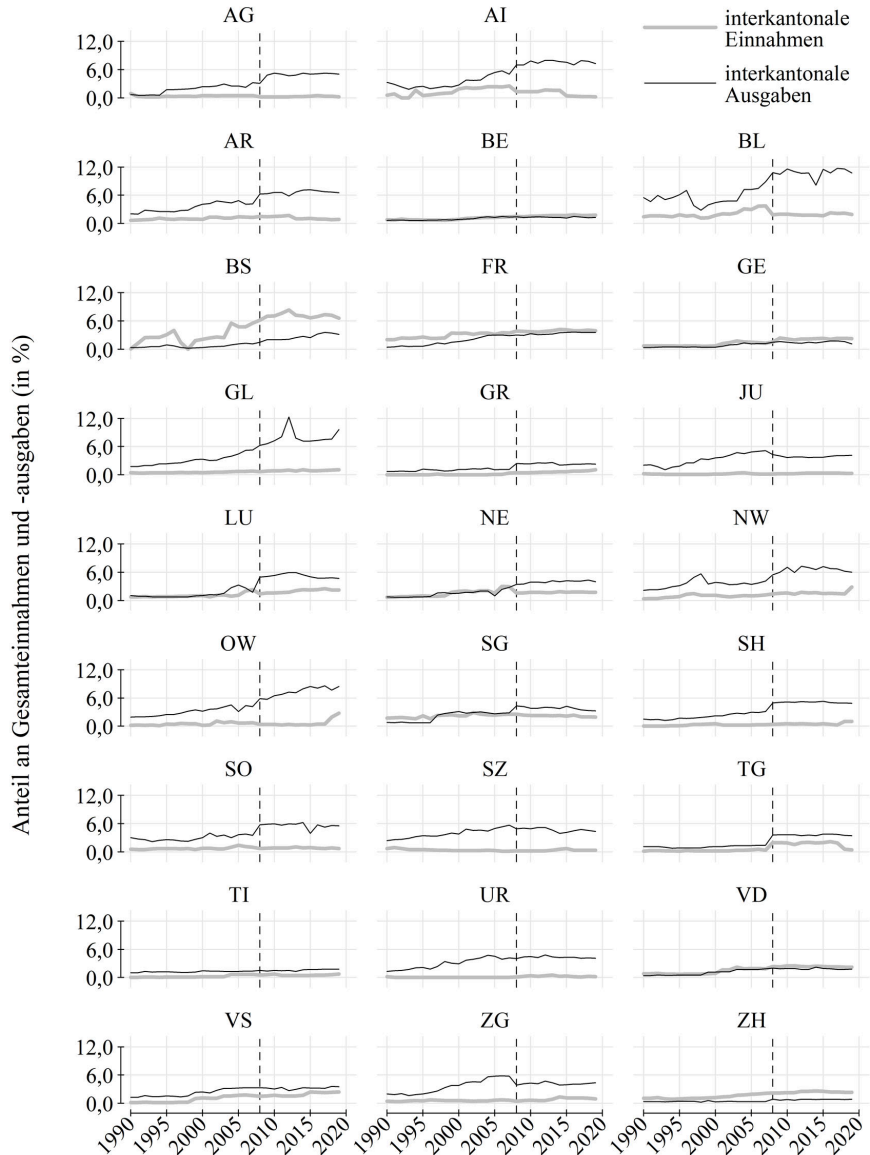
Der separate Blick auf die 26 Kantone (Abb. 3) zeigt, dass es sowohl unter den Kantonen als auch über die Zeit beträchtliche Unterschiede gibt, wie stark interkantonale Leistungen angeboten und nachgefragt werden. So liegt das Minimum des Anteils der Ausgaben an andere Kantone und Konkordate an den Gesamtausgaben eines Kantons bei 0,2 Prozent (Kanton Zürich, 1998). Das Maximum von mehr als zwölf Prozent erzielt der Kanton Glarus im Jahr 2012. Der (hier wohl unterschätzte) Anteil der Einnahmen von anderen Kantonen und Konkordaten an den Gesamteinnahmen variiert von null Prozent (Kanton Appenzell Innerrhoden, 1992 und 1993) zu mehr als acht Prozent (Kanton Basel-Stadt, 2012). Zwar sind dies nur die Extremwerte, aber auch das Mittel pro Kanton über die gesamten 30 Jahre zeichnet ein ähnliches Bild: Dem tiefsten mittleren Anteil der interkantonalen Ausgaben von nur gut 0,5 Prozent (Kanton Zürich) steht das höchste Mittel von rund 7,6 Prozent (Kanton Basel-Landschaft) gegenüber. Die tiefsten mittleren Einnahmen verzeichnet der Kanton Uri mit nur gut 0,1 Prozent, während der Kanton Basel-Stadt im Durchschnitt 4,5 Prozent von Kantonen und Konkordaten erhält.

Diese Auswertungen zeigen nicht nur deutliche Unterschiede im Grad der Nachfrage nach und des Angebots an Leistungen, welche von anderen Kantonen und im Rahmen abgeschlossener Konkordate erbracht werden. Auch ist bemerkenswert, dass diese in manchen Kantonen teilweise mehr als zehn Prozent der Ausgaben ausmachen, während sie in anderen Kantonen kaum ins Gewicht fallen. Gleiches gilt bei den Einnahmen, wenn auch auf tieferem Niveau. Zudem weisen die genannten Extremwerte darauf hin, dass hier ein Ausgleich zwischen Zentrumskantonen wie Basel-Stadt und Zürich, die regional genutzte Leistungen anbieten, und peripheren Kantonen wie Uri und Glarus, die diese nachfragen und abgelten, stattfindet. Wenn man nur die post-NFA Periode ab 2008 betrachtet, akzentuiert sich dieses Bild nochmals.

Der Eindruck bestätigt sich, wenn die Differenz zwischen interkantonalen Einnahmen und Ausgaben oder den jeweiligen Anteilswerten gebildet wird – also die Nettozahler- bzw. Nettonehmerschaft betrachtet wird. Nur in sechs Fällen übersteigen fast ausnahmslos die Einnahmen die Ausgaben; namentlich ist dies der Fall in den Kantonen Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Waadt und Zürich. Alle zeichnen sich durch eine große Zentrumsstadt sowie eine eigene Universität aus, die allerdings im Falle Basel-Stads gemeinsam mit Basel-Landschaft getragen wird. In fünf dieser sechs Fälle handelt es sich zudem um genau jene Fälle, welche in einer Modellrechnung zur NFA⁴⁴ als „Zentrumskantone“ und wichtige Anbieter regionaler öffentlicher Leistungen ausgemacht wurden, die durch die neuen Regelungen entlastet würden. Dazu kommt hier der zweisprachige Kanton Freiburg, der sehr enge Beziehungen zu den französischsprachigen Kantonen pflegt und ebenso mit den deutschsprachigen Kantonen, insbesondere dem Kanton Bern, zusammenarbeitet.

44 EFD, Eidgenössisches Finanzdepartement/KdK, Konferenz der Kantonsregierungen 1999 (Fn. 24), S. 180–181.

Abb. 3: Interkantonale Einnahmen und Ausgaben pro Kanton (1990–2019)



Anmerkungen: siehe Abbildung 2.

Zum Zweck dieser Abbildung wurden alle entsprechenden Positionen für die Einnahmen- und die Ausgabe-seite pro Kanton addiert und in Relation zu den Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton gesetzt. Die Abbildung zeigt dann den Anteil der interkantonalen Einnahmen an den Gesamteinnahmen pro Kanton sowie der interkantonalen Ausgaben an den Gesamtausgaben pro Kanton.

Die vertikale gestrichelte Linie markiert das Jahr des Inkrafttretens der NFA (2008).

Die Kantonskürzel lesen sich wie folgt: AG: Aargau; AI: Appenzell Innerrhoden; AR: Appenzell Ausserrhoden; BE: Bern; BL: Basel-Landschaft; BS: Basel-Stadt; FR: Freiburg; GE: Genf; GL: Glarus; GR: Graubünden; JU: Jura; LU: Luzern; NE: Neuenburg; NW: Nidwalden; OW: Obwalden; SG: St. Gallen; SH: Schaffhausen; SO: Solothurn; SZ: Schwyz; TG: Thurgau; TI: Tessin; UR: Uri; VD: Waadt; VS: Wallis; ZG: Zug; ZH: Zürich. Quelle: EFV⁴⁵; siehe Arens⁴⁶ für eine ältere Version der Abbildung.

Ogleich aus den zugrundeliegenden Daten nicht hervorgeht, aus welchem Kanton die Einnahmen eines bestimmten Kantons stammen und zu welchem seine Ausgaben fließen, so könnte sich die Logik regionaler Zentren unter anderem am Beispiel Basel-Stadt und Baselland besonders gut zeigen. Während in Basel-Stadt der Anteil der interkantonalen Einnahmen jenen der Ausgaben klar übersteigt, so sind die Ausgaben an Kantone und Konkordate, vermutlich insbesondere an den Kanton Basel-Stadt, im Kanton Basel-Landschaft deutlich höher als die interkantonalen Einnahmen. Dies verwundert kaum: Die beiden Kantone sind mit so vielen Konkordaten verbunden wie kein anderes Kantonspaar.⁴⁷ Sinnbildlich für die intensive Kooperation ist neben der gemeinsamen Universität die interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21. Juni 2011.⁴⁸ Diese sieht neben einer engen Koordination und parallelen Prozessen bei sogenannten partnerschaftlichen Geschäften auch Standards für den Lastenausgleich zwischen beiden Kantonen vor. Allerdings scheiterten Fusionsbestrebungen wiederholt in kantonalen Volksabstimmungen⁴⁹, zuletzt 2014 in Baselland.

Den Nettonehmern stehen Kantone gegenüber, welche Leistungen anderer Kantone stark nachfragen, selber aber vergleichsweise wenig interkantonale Einnahmen erzielen. Neben Baselland ist die Differenz zwischen (geringen) Einnahmenanteilen und (hohen) Ausgabenanteilen vor allem in peripheren Kantonen wie Glarus, Obwalden, Schwyz oder Appenzell Innerrhoden beträchtlich. Dies bestätigt wiederum, dass es sich in den erstgenannten Fällen um zentrale Anbieter von öffentlichen Leistungen handelt und in den letztgenannten um periphere Nachfrager ebendieser.

3.3 Interkantonale Abgeltungen: Der „27. Kanton“

In Abbildung 4 werden alle interkantonalen Einnahmen und Ausgaben schließlich in einem fiktiven „27. Kanton“ zusammengefasst und können so den Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton (bereinigt um erstgenannte Posten) gegenübergestellt werden. Angelehnt an die Jahresberichte „Finanzstatistik der Schweiz“⁵⁰ lässt sich so ein Vergleich

45 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021 (Fn. 37).

46 Arens 2020 (Fn. 1), S. 164.

47 Arens 2020 (Fn. 1), S. 186–187.

48 SGS 109.11 (BL) bzw. SG 118.300 (BS) 2011: Vereinbarung zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem Kanton Basel-Landschaft über die Zusammenarbeit der Behörden vom 21.06.2011. https://bl.clex.ch/app/de/texts_of_law/109.11 bzw. https://www.gesetzessammlung.bs.ch/app/de/texts_of_law/118.300 (19.06.2021).

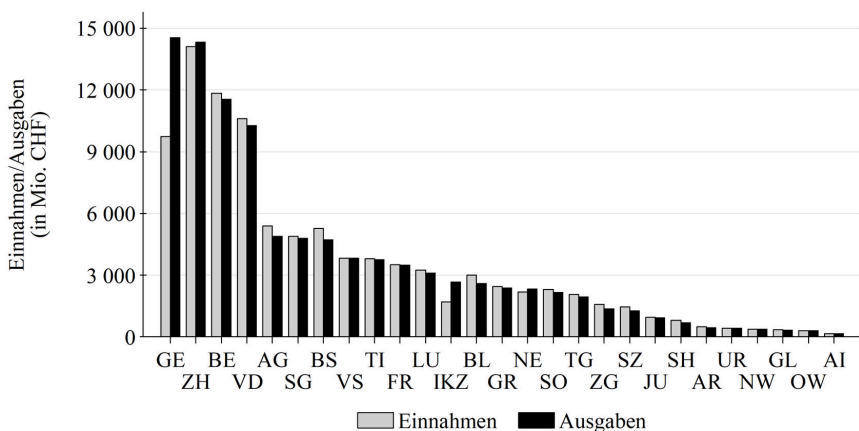
49 Mueller, Sean 2013: Conflicting Cantonalisms: Disputed Sub-national Territorial Identities in Switzerland, in: *L'Europe en Formation*, Nr. 369, S. 86–102.

50 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* div. Jahre: Finanzstatistik der Schweiz. Jahresbericht (2008–2017), Bern.

zwischen dem gesamten Umfang der interkantonalen Zusammenarbeit und den Einnahmen und Ausgaben pro Kanton ziehen. Die Darstellung zeigt den letzten und aktuellen Zeitpunkt der vorliegenden Daten (2019).

Beim Vergleich der Ausgaben nimmt der „27. Kanton“ den 12. Rang ein und liegt damit im (oberen) Mittelfeld. Seine Ausgaben übersteigen klar die Gesamtausgaben kleiner, peripherer Kantone und liegen noch vor jenen von Kantonen mit mittlerer Bevölkerungszahl wie Basel-Landschaft, Graubünden oder Neuenburg. Nur bevölkerungsstarke Kantone und solche mit regional oder schweizweit bedeutenden Großstädten liegen in der Verteilung weiter vorne. Beim Vergleich der Einnahmenseite ist der „27. Kanton“ nur noch im unteren Mittelfeld und klar tiefer klassiert (17. Rang). Wie bereits dargelegt, könnte dies aber den Daten geschuldet sein, die die Einnahmen von Kantonen und Konkordaten wohl unterschätzen.

Abb. 4: Kantonale und interkantonale Gesamteinnahmen und -ausgaben (2019)



Anmerkungen: siehe Abbildung 2. Die Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton wurden hier zudem um die jeweilige Summe der Einnahmen von und Ausgaben an Kantone/n und Konkordate/n bereinigt. Sie sind somit nicht mehr Teil der Gesamteinnahmen und -ausgaben pro Kanton, sondern bilden ausschließlich den fiktiven „27. Kanton“ der interkantonalen Zusammenarbeit (IKZ). Es wurde darauf verzichtet, die vormaligen interkantonalen Einnahmen und Ausgaben pro Kanton hier nun in umgedrehter Logik als Ausgaben und Einnahmen zu deklarieren.

Quelle: EFV⁵¹; siehe Arens⁵² für eine ältere Version der Abbildung.

4 Fazit

Motivation dieses Beitrags war es, eine andere, weniger prominente Seite des Schweizer Finanzausgleichs (im weiteren Sinne) zu zeigen, nämlich die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Diese ist nicht Teil des national festgeschriebenen Finanzausgleichs im engeren Sinne mit seinen jährlichen vertikalen wie horizontalen Zahlungen.

51 EFV, *Eidgenössische Finanzverwaltung* 2021 (Fn. 37).

52 Arens 2020 (Fn. 1), S. 165.