



---

KURZBERICHT – 13.07.2023

---

# Kostendeckung zentralörtlicher Leistungen

Second Opinion

Zuhanden der Finanzverwaltung des Kantons Zürich

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Kostendeckung zentralörtlicher Leistungen  
Untertitel: Second Opinion und methodische Beratung  
Auftraggeber: Zuhanden der Finanzverwaltung des Kantons Zürich  
Ort: Bern  
Datum: 13.07.2023

## Begleitung Finanzverwaltung des Kantons Zürich

Vimal Vignarajah (Projektleitung kantonsinterne Erhebung)

## Projektteam Ecoplan

Ramin Mohagheghi (Operative Projektleitung)  
Martin Wagenbach (Wissenschaftliche Mitarbeit)  
Felix Walter (Strategische Projektleitung)

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen der Auftraggeberin übereinstimmen muss.

## ECOPLAN AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Dätwylerstrasse 25  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsverzeichnis

	<b>Das Wichtigste auf einer Seite .....</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
1.1	Ausgangslage.....	2
1.2	Methodik der Erhebung der FV .....	2
1.3	Second Opinion Ecoplan.....	4
<b>2</b>	<b>Straf- und Massnahmenvollzug .....</b>	<b>5</b>
2.1	Übergeordnete Prüffragen .....	5
2.2	Weitere Prüfungen und Querbezüge .....	8
2.3	Kurzfasit .....	8
<b>3</b>	<b>Kultur .....</b>	<b>9</b>
3.1	Übergeordnete Prüffragen .....	9
3.2	Kurzfasit .....	12
<b>4</b>	<b>Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden .....</b>	<b>12</b>
4.1	Übergeordnete Prüffragen .....	12
4.2	Weitere Prüfungen und Querbezüge .....	15
4.3	Kurzfasit .....	15
<b>5</b>	<b>Hochschulfinanzierung .....</b>	<b>16</b>
5.1	Übergeordnete Prüffragen .....	16
5.2	Spezifische Prüffragen und weitere Besonderheiten .....	19
5.3	Kurzfasit .....	19
<b>6</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>20</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>21</b>

## Das Wichtigste auf einer Seite

Der Kanton Zürich erbringt zentralörtliche Leistungen, die auch von der Bevölkerung aus anderen Kantonen genutzt werden. Eine kantonsinterne Arbeitsgruppe unter der Leitung der Finanzverwaltung (FV) hat den Kostendeckungsgrad der interkantonalen Abgeltungen und die daraus resultierenden ungedeckten Kosten des Kantons Zürich in vier Bereichen ermittelt: Straf- und Massnahmenvollzug, Kultur, Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden sowie Hochschulfinanzierung.

Gemäss Berechnungen belaufen sich die ungedeckten Kosten in den untersuchten Bereichen auf rund 158 Mio. CHF. Die Hochschulfinanzierung fällt weitaus am stärksten ins Gewicht:

**Abbildung 1: Übersicht Ergebnis der Berechnungen**

<b>Ungedeckte Kosten zulasten Kanton ZH (in Mio. CHF)</b>	
Straf- und Massnahmenvollzug	2.1
Kultur	19.0
Institutionen Invalide*	0.0
Hochschulfinanzierung	137.3
<b>Total</b>	<b>158.4</b>

Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen gemäss Berechnungen Kanton ZH

\* Hinweis: Im Invalidenbereich betragen die ungedeckten Kosten 0, weil die Institutionen das Defizit tragen.

Diese Berechnungen wurden im Sinne einer «Second Opinion» durch EcoPlan kritisch geprüft.

Die Bereiche öV und Spitalwesen wurden aufgrund ihrer Komplexität in einem ersten Schritt ausgeklammert und sind daher nicht Teil der vorliegenden Prüfung.

Die «Gegenrechnung», also die Leistungsbezüge der Zürcher/-innen in anderen Kantonen, sind in den Berechnungen nicht enthalten.

Aufgrund von Rückfragen im Rahmen der Second Opinion konnten die Berechnungen und die Nachvollziehbarkeit verbessert werden. Nachdem diese Überarbeitungen erfolgt sind, lässt sich das Ergebnis der Prüfung wie folgt zusammenfassen:

Die Kostenberechnungen sind korrekt und plausibel. Die Nachvollziehbarkeit kann in einigen Bereichen zukünftig mit noch präziseren Quellenangaben noch besser sichergestellt werden. Die Berechnungen weichen teilweise von den interkantonal vereinbarten Berechnungsweisen ab, indem z.B. auf vereinbarte Standortabzüge verzichtet wurde. Dies ist korrekt, da die Berechnungsweise der Finanzverwaltung die Sicht des Kantons Zürich (Vollkosten) anwendet. In einigen Bereichen wurden nicht sämtliche möglichen Leistungen einbezogen (z.B. nur drei grosse Kulturinstitutionen, nicht alle). Insgesamt ist das Ergebnis korrekt.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Eine kantonsinterne Arbeitsgruppe unter der Leitung der Finanzverwaltung (FV) hat im Frühjahr 2023 den Kostendeckungsgrad der interkantonalen Abgeltungen für zentralörtliche Leistungen des Kantons Zürich und die daraus resultierenden ungedeckten Kosten des Kantons ermittelt. Diese Berechnungen gilt es einer Second Opinion zu unterziehen, womit Ecoplan beauftragt wurde.

Gegenstand der Prüfung sind die vier Bereiche:

- Straf- und Massnahmenvollzug
- Kultur
- Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden
- Hochschulfinanzierung

Die Bereiche öV und Spitalwesen wurden aufgrund ihrer Komplexität in einem ersten Schritt ausgeklammert und sind daher nicht Teil der vorliegenden Prüfung.

Die Prüfung erfolgte auf den erhaltenen Berechnungsunterlagen und ergänzenden Hintergrunddokumenten sowie den Antworten auf den kurzen Fragebogen, der den zuständigen Direktionen zwecks Dokumentation der Erhebung versandt wurde.

## 1.2 Methodik der Erhebung der FV

Die von der FV für die Berechnungen vorgegebene Methodik ist in der folgenden Abbildung zusammengefasst.

**Abbildung 2: Von der FV vorgegebene Methodik für die Berechnungen:**

–	Betrachtung der Stufe Verwaltungseinheit/Leistungserbringer (z.B. Kultureinrichtung, Hochschule etc.) oder Produktgruppen, keine Betrachtung der einzelnen Kostenträger
–	Betrachtung der Nettokosten:
	$\frac{\text{Vollkosten (alle variablen und fixen Kosten inkl. Infrastruktur, Investitionen)}}{\text{Erlöse aus der Leistungserbringung (z.B. Studiengebühren)}} - \text{Bundesmittel (z.B. HFKG-Beiträge)} - \text{Drittmittel (z.B. Forschung)}$
	$= \text{Nettokosten}$
–	Von den Vollkosten nicht abgezogen werden die Beiträge des Kantons Zürich und seiner Gemeinden sowie die interkantonalen Abgeltungen.
–	$\text{Kostendeckungsgrad} = \frac{\text{Interkantonale Leistungsabgeltungen}}{\text{Nettokosten} \times \text{Anteil ausserkantonomer Leistungsbezug}}$
–	$\text{Anteil ausserkantonomer Leistungsbezug} = \frac{\text{Zahl der ausserkantonomer Leistungsbezügler}}{\text{Total der Leistungsbezügler}}$

Quelle: Finanzverwaltung des Kantons Zürich (2023).

Es werden somit die Nettokosten verwendet, also die Vollkosten abzüglich allfälliger Erlöse (Studiengebühren, Bundesbeiträge usw.). Zudem werden für die interkantonalen Abgeltungen nicht relevante Kostenträger oder Leistungen (z.B. Weiterbildung im Hochschulbereich) ausgeklammert. Der ausserkantonale Leistungsbezug wird über den Anteil der ausserkantonomer Leistungsbezügler/-innen am Total aller Leistungsbezügler/-innen bestimmt.

Da die Standardmethodik der FV in einigen Punkten von jener der interkantonomer Vereinbarungen abweicht, soll an dieser Stelle kurz darauf eingegangen werden. Zu beachten gilt es, dass das Ziel der FV nicht war, die Berechnungen gemäss Vereinbarungen zu replizieren, sondern vielmehr den auswärtigen Nutzungsanteil an den effektiven Nettovollkosten zu ermitteln und diesen mit den erhaltenen interkantonomer Abgeltungen zu vergleichen. Daraus sollten der Kostendeckungsgrad und die ungedeckten Kosten aufgrund des auswärtigen Nutzungsanteils abgeleitet werden. Insofern ist die abweichende Methodik nachvollziehbar. Zur Einordnung der Ergebnisse der FV gegenüber den im Rahmen der interkantonomer Vereinbarungen publizierten Zahlen lohnt es sich dennoch, kurz auf die wichtigsten Abweichungen einzugehen:

- Gemäss Standardmethodik der FV werden die in einigen interkantonomer Vereinbarungen<sup>1</sup> vereinbarten **Standortabzüge** bei allen Bereichen ausgeklammert und nicht in die Berechnungen einbezogen.
- Im Rahmen der IUUV fliesst die Forschung nur zu 85% ein (**Forschungsabzug**), während sie in den Berechnungen im Auftrag der FV gemäss Vollkostenprinzip zu 100% einfluss.

<sup>1</sup> U.a. Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUUV), Kulturlastenausgleich (ILV) sowie Rahmenvereinbarung (IRV).

- Im Bereich Kultur wurden zusätzlich zu den in der ILV ausgewiesenen Kosten Neuinvestitionen ab 2019 einbezogen.<sup>2</sup> Für die Vollkostenbetrachtung ist dies korrekt, wenn auch das Ergebnis nicht massgeblich beeinflusst wird.
- Bei Betrachtungen zu Gemeinde- oder Kantonsgrenzen überschreitenden Nutzenströmen gilt es generell auch die **Gegenrichtung** zu beachten – also nicht nur Leistungen, die Ausserkantonale im Kanton ZH in Anspruch nehmen, sondern auch die Inanspruchnahme durch Zürcherinnen und Zürcher in den übrigen Kantonen. Die FV wird dies in einem späteren Schritt erheben.<sup>3</sup> Dieser Aspekt ist daher nicht Gegenstand der Second Opinion, im Gesamtdiskurs aber zu berücksichtigen.

### 1.3 Second Opinion Ecoplan

Im Rahmen der Second Opinion wurden Methodik und Berechnungen (inkl. Datengrundlagen) der Direktionen zu den ungedeckten Kosten des Kantons Zürich in den vier oben genannten Bereichen geprüft. Dabei dienten folgende übergeordnete Prüffragen als Orientierungslinien:

#### Prüffragen

- a) Grundsätzlich: Sind die Berechnungen korrekt, nachvollziehbar und die Ergebnisse plausibel?
- b) Welche Statistiken wurden verwendet? Wie gut eignen sie sich für die Abbildung der effektiven Nutzung? Gäbe es ggf. geeignetere Alternativen?
- c) Sind die geschätzten Nutzungsanteile (Leistungsbezüger/-innen) plausibel, mit Statistiken belegbar und nachvollziehbar hergeleitet? Wie wurde zwischen anderen Kantonen und Ausland oder zwischen Ausland und Tourismus unterschieden?
- d) Wurden alle relevanten Kostenkategorien berücksichtigt?  
Wurden insb. Investitionen bzw. Abschreibungen berücksichtigt? Nach welchen Grundsätzen (Dauer, Restwert, usw.)? Wurden Overhead-Kosten berücksichtigt?
- e) Zu welchem Grad konnten die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen werden?
- f) Wo mussten Schätzungen (z.B. Querschnittskosten, Miete) vorgenommen werden? Auf welche Grundlagen wurden die Schätzungen abgestützt?
- g) Wo mussten Annahmen getroffen werden? Wie sensibel reagieren die Ergebnisse (ggf. Sensitivitätsanalyse)?
- h) Wurden alle Leistungen gem. Vereinbarung berücksichtigt? Gäbe es noch weitere, die man in die Betrachtung einbeziehen könnte?

---

<sup>2</sup> Worauf die Kantone Zürich und Luzern im Rahmen der geltenden Abmachung während den Abrechnungsperioden 2019-2021 und 2022-2024 verzichten.

<sup>3</sup> Insbesondere: Mengengerüst (z.B. Anzahl Zürcher Studierende an ausserkantonalen Hochschulen) und Summe der Abgeltungen vom Kanton Zürich an die anderen Kantone im betroffenen Aufgabengebiet.

## 2 Straf- und Massnahmenvollzug

### 2.1 Übergeordnete Prüffragen

#### a) Grundsätzlich: Sind die Berechnungen korrekt, nachvollziehbar und die Ergebnisse plausibel?

Bei den verwendeten Nettokosten waren wegen eines internen Missverständnisses Bundessubventionen nicht abgezogen, was der Methodik der FV widerspricht. Nach entsprechendem Hinweis hat EcoPlan in Absprache mit der FV die erforderliche Korrektur direkt in der Berechnungsdatei vorgenommen. Die Datei wurde der zuständigen Stelle zur erneuten Prüfung zugestellt und akzeptiert.

Ansonsten sind die Berechnungen im Grossen und Ganzen korrekt, die Angaben insgesamt aber nur aufwendig nachvollziehbar (mit Ausnahme des Massnahmenzentrums Uitikon und JVA Pöschwies). Dies liegt hauptsächlich daran, dass vielerorts Werte manuell eingefügt wurden, wo auch Formeln hätten hinterlegt werden können. Dies wurde erkannt und soll künftig möglichst vermieden werden.

#### Berechnung der Kosten

Die relevanten Nettokosten wurden ausgehend vom Saldo der Erfolgsrechnung der einzelnen Einrichtungen berechnet. Zum Saldo wurden die erhaltenen Kostgelder wieder hinzugerechnet.

#### Berechnung der Anteile des ausserkantonalen Leistungsbezugs

Der ausserkantonale Nutzungsanteil wurde anhand von Aufenthaltstagen ermittelt. Dazu dienen interne Statistiken, wobei seitens Direktion auf eine lückenhafte Datenlage hingewiesen wird, insb. bei Untersuchungsgefängnissen. Basierend auf diesen Grundlagen entfallen über alle Einrichtungen hinweg 28% der Aufenthaltstage auf Insassen, für deren Einweisung nicht der Kanton Zürich zuständig war.<sup>4</sup>

#### Berechnung des Kostendeckungsgrads

Nach der Korrektur bzgl. Bundessubventionen beläuft sich der Kostendeckungsgrad für 2019 auf 95%, was plausibel erscheint (vgl. auch Abschnitt 2.2). Die Berechnungen für 2020 und 2021 weisen einen rund zehn Prozentpunkte tieferen Kostendeckungsgrad aus, wobei nicht

---

<sup>4</sup> D.h. bei denen andere Kantone die Einweisung vornahmen – Aufenthaltstage aufgrund von Einweisungen durch den Bund sind darin nicht enthalten.

ausgeschlossen werden kann, dass Sondereffekte der Corona-Pandemie die Ergebnisse sensibel beeinflussen.<sup>5</sup>

### **Ungedeckte Kosten**

Die ungedeckten Kosten 2019 belaufen sich auf rund 2.1 Mio. CHF.

#### **b) Welche Statistiken wurden verwendet? Wie gut eignen sie sich für die Abbildung der effektiven Nutzung? Gäbe es ggf. geeignetere Alternativen?**

Für die Bestimmung des ausserkantonalen Leistungsbezuges wurden die Aufenthaltstage verwendet. Diese wurden anhand einer internen Statistik (RIS Daten) erhoben, die auch der quartalsweisen Abrechnung gegenüber anderen Kantonen dient.

Wie erwähnt, wird im Fragebogen auf die mangelnde Datenqualität hingewiesen. Bei der Erhebung des einweisenden Kantons entstehen zum Teil Lücken. Dies kann geschehen, wenn die Zuständigkeit bei der Einweisung nicht klar einem Kanton zuzuordnen ist, weil die Insassen noch nicht verurteilt sind, was bei den Untersuchungsgefängnissen der Fall ist.

Bei den beiden Einrichtungen Massnahmenzentrum Uitikon (MZU) und JVA Pöschwies, auf welche drei Viertel der erhobenen ungedeckten Kosten des Kantons Zürich entfallen, ist gemäss Angaben der Direktion aber von einer ausreichend guten Datenlage auszugehen; ebenso bei den Vollzugseinrichtungen Zürich.

Beim Straf- und Massnahmenvollzug präsentiert sich die Situation in Bezug auf die ausserkantonale Nutzung insofern als speziell, als dass in den interkantonalen Vereinbarungen – anders als z.B. im Kulturbereich – nicht der Wohnort der Personen entscheidend ist, sondern die einweisende Behörde. Diese ist grundsätzlich identisch mit der Behörde, welche die Strafurteile ausgesprochen hat. In der Regel deckt sich dies auch mit dem Ort, an dem die Straftat verübt wurde.

#### **c) Sind die geschätzten Nutzungsanteile (Leistungsbezüger/-innen) plausibel, mit Statistiken belegbar und nachvollziehbar hergeleitet? Wie wurde zwischen anderen Kantonen und Ausland oder zwischen Ausland und Tourismus unterschieden?**

Siehe oben.

Bei den Vollzugstagen wird nicht zwischen Ausländer/-innen und Schweizer/-innen unterschieden. Eine Person ohne ID oder aus dem Ausland, die in der Schweiz verurteilt oder in Untersuchungshaft genommen wird, ist einer einweisenden Behörde zugewiesen. Diese Behörde ist ausschlaggebend, wo diese Tage verrechnet werden.

---

<sup>5</sup> Auffällig ist, dass in diesen Jahren etwa 15% weniger Aufenthaltstage verzeichnet wurden als 2019. Dies könnte mit ein Grund sein, weshalb die in den Berechnungen verwendeten Kosten pro Aufenthaltstag gegenüber 2019 im Durchschnitt 16% bzw. 18% höher sind. Der auswärtige Nutzungsanteil (Anteil Tage ausserkantonale) lag dagegen in allen drei Jahren ziemlich konstant bei 28%

**d) Wurden alle relevanten Kostenkategorien berücksichtigt?**

Mit den Reglementen der Konkordatskonferenz liegen detaillierte Grundlagen vor, die die relevanten Kosten definieren.<sup>6</sup> In diesem Rahmen werden auch die zu berücksichtigten Leistungen definiert. Vor dem Hintergrund, dass die relevanten Akteure sich im Rahmen des Konkordats auf die Leistungen geeinigt haben, ist von einer Vollständigkeit der abgedeckten Leistungen auszugehen.

Zentrale Overhead-Kosten wurden bei den Leistungserbringer UGZ und VEZ berücksichtigt und im Verhältnis zur Anzahl Gefängnisplätze pro Einrichtung verteilt. Im MZU und JVA ist diese Verwaltung vor Ort, weshalb dort kein zusätzlicher Overhead zu berücksichtigen ist.

Investitionen bzw. Abschreibungen von Gebäuden werden den Einrichtungen in Form von kalkulatorischen Mietkosten angelastet. Alle übrigen Abschreibungen wurden gemäss Handbuch Rechnungslegung berücksichtigt. Somit sind alle Abschreibungen in den Nettokosten der Leistungsbereiche enthalten.

**e) Zu welchem Grad konnten die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen werden?**

Die Kosten stammen aus der Finanzbuchhaltung pro Leistungserbringer, also pro Anstalt oder Einrichtung. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen wurden.

**f) Wo mussten Schätzungen (z.B. Querschnittskosten Miete) vorgenommen werden? Auf welche Grundlagen wurden die Schätzungen abgestützt?**

Dort wo mangels Datengrundlage der einweisende Kanton nicht eindeutig ermittelt werden konnte, mussten möglicherweise Schätzungen vorgenommen werden bzw. muss von einer gewissen Unschärfe in den Daten ausgegangen werden. Gemäss Rückmeldung zum Fragebogen kann nicht ausgeschlossen werden, dass ausserkantonale Aufenthaltstage auch Zürcher Tage enthalten und umgekehrt.

**g) Wo mussten Annahmen getroffen werden? Wie sensibel reagieren die Ergebnisse (ggf. Sensitivitätsanalyse)?**

Für die Bestimmung der Nettokosten je Einrichtung wurden ausgehend vom Saldo ihrer Erfolgsrechnung die Kostgelder anderer Kantone sowie vom Bund wieder dazugerechnet.<sup>7</sup> Die so berechneten Netto-Vollkosten pro Einrichtung werden durch die Total verzeichneten Aufenthaltstage dividiert und ein durchschnittlicher Kostensatz pro Tag berechnet. Dieser wird anschliessend mit der Anzahl ausserkantonomer Aufenthaltstage multipliziert. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass die Leistungen im Durchschnitt gleich viel Kosten, unabhängig von der Herkunft eines Insassen. Diese Annahme scheint zweckmässig, konnte aber nicht

---

<sup>6</sup> Konferenz der Kantonsregierungen (2021)

<sup>7</sup> Aufgrund eines internen Missverständnisses auch die Bundessubventionen, was wie erwähnt von Ecoplan korrigiert wurde. Die Aufrechnung der Kostgelder vom Bund ist hingegen korrekt, da auch der Bund als einweisende Behörde auftritt (Bundesgericht).

überprüft werden. Für eine genaue Untersuchung müssten individualisierte Daten ausgewertet werden.

Ähnlich wurde auch bei der Berechnung der Abgeltungen anderer Kantone vorgegangen. Bei MZU und JVA konnte zusätzlich differenziert werden nach OSK-Mitgliedskantonen und übrigen Kantonen. Letztere zahlen höhere Abgeltungs-Beiträge. Bei den übrigen Einrichtungen erlaubte die Datengrundlage keine solche Unterscheidung. Wegen mangelnder Datenqualität wurde dort anstelle des durchschnittlichen Ertrags der verrechenbare Tagessatz verwendet. Laut Angaben der Direktion werden dadurch die berechneten Erträge gegenüber den effektiv erhaltenen Abgeltungen eher überschätzt, die ungedeckten Kosten also eher etwas zu tief ausgewiesen. Somit ist diese Annahme zweckmässig und im Sinne einer konservativen Erhebung.

**h) Wurden alle Leistungen gem. Vereinbarung berücksichtigt? Gäbe es noch weitere, die man in die Betrachtung einbeziehen könnte?**

Die Leistungen werden dank Reglement der Konkordatskonferenz klar definiert. Zudem widerspiegelt jeder Leistungsbereich eine Einrichtung oder Anstalt. Insofern dürften die relevanten Leistungen berücksichtigt sein.

## 2.2 Weitere Prüfungen und Querbezüge

Eine kürzlich erschienene Studie im Auftrag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)<sup>8</sup> untersuchte die Kostendeckungsgrade basierend auf Daten des Konkordatssekretariats von 2019 für die Mitgliedskantone. Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad liegt den Berechnungen der Autoren zufolge zwischen ca. 80% und 110%, je nach Institution. Damit scheinen die Berechnungen der FV des Kantons ZH in einer plausiblen Grössenordnung zu liegen, auch wenn die Berechnungen nicht eins zu eins vergleichbar sind.

## 2.3 Kurzfazit

Im Bereich der Straf- und Vollzugsmassnahmen liegen Daten aus den Buchhaltungen der einzelnen Einrichtungen vor. In den beiden relevantesten Einrichtungen (MZU und JVA), die drei Viertel der ungedeckten Kosten ausmachen, ist die Datenqualität gut. Die Datenlage bei den übrigen Einrichtungen, insbesondere zur Bestimmung des ausserkantonalen Anteils am Leistungsbezug, ist z.T. weniger gut. Lückenhafte Angaben zum zuständigen Kanton liegen v.a. bei den Untersuchungsgefängnissen vor. Bei den Abgeltungen (Kostgeldern), die der Kanton Zürich pro Aufenthaltstag von anderen Kantonen erhält, ist ebenfalls von gewissen Unschärfen auszugehen. Die berechneten Grössenordnungen scheinen plausibel.

Die Berechnungen für die Jahre 2020 und 2021 scheinen durch Effekte der Corona-Pandemie verzerrt. Auf unsere Empfehlung hin und im Sinne einer konservativen Erhebung, wird auf die

---

<sup>8</sup> bpc bolz+partner consulting ag; Brugger und Partner (2022).

Ergebnisse 2019 abgestützt. Wir empfehlen ausserdem dieselbe Berechnung zu gegebenem Zeitpunkt noch für weitere, künftige Jahre vorzunehmen. So kann verifiziert werden, inwiefern das Ergebnis 2019 für die heutige bzw. künftige Situation repräsentativ ist.<sup>9</sup> Gemäss Arbeitsgruppe hat sich die Kostenstruktur über die letzten Jahre verändert, sodass tendenziell mit höheren Kosten zu rechnen ist.

## 3 Kultur

### 3.1 Übergeordnete Prüffragen

#### a) Grundsätzlich: Sind die Berechnungen korrekt, nachvollziehbar und die Ergebnisse plausibel?

Die Berechnungen konnten nachvollzogen werden und die daraus resultierenden Ergebnisse sind plausibel.

#### Berechnung der Kosten

Die anrechenbaren Kosten setzen sich zusammen aus den Subventionen von Kanton und Stadt Zürich an die drei grossen Kulturhäuser (Opernhaus, Schauspielhaus und Tonhalle) sowie Abschreibungs- und Zinskosten zur Berücksichtigung der Investitionsbeiträge.<sup>10</sup>

#### Berechnung der Anteile des ausserkantonalen Leistungsbezugs

Die Anteile sind plausibel und stimmen mit den publizierten Publikumszahlen überein (siehe 3.1b). Der ausserkantonale Anteil beträgt knapp 20%. Gut 80% entfallen also auf den Kanton Zürich, wobei hier im Sinne einer konservativen Erhebung auch das Ausland dazugerechnet wird.

#### Berechnung des (Kosten-)Deckungsgrads

Aufgrund der Abweichung zur Standardmethodik der FV (siehe nächste Seite) kann der Begriff «Kostendeckungsgrad» im Kulturbereich irreführend sein. Denn es handelt sich nicht um die Deckung der Gesamtkosten der Kulturhäuser. Der Deckungsgrad der hier ermittelten Kosten beträgt insgesamt 33.6%, je nach Institution etwas mehr (Tonhalle 38.4%, Schauspielhaus 35.1%) oder weniger (Opernhaus 31.9%). Die Berechnung ist nachvollziehbar und die Grössenordnungen plausibel (siehe auch nächsten Absatz).

---

<sup>9</sup> Für 2020/2021 wurden gegenüber 2019 drei bis dreieinhalb mal höhere ungedeckte Kosten ausgewiesenen. Wie erwähnt, sind hier auch pandemiebedingte Sondereffekte enthalten.

<sup>10</sup> Die Beiträge der übrigen Kantone gemäss Interkantonaler Kulturlastenvereinbarung (ILV) sind dabei noch nicht abgezogen, werden aber selbstverständlich bei der Ermittlung des Deckungsgrads berücksichtigt.

## Ungedeckte Kosten

Die ungedeckten Kosten betragen für die untersuchten Leistungen im Kulturbereich knapp 19 Mio. CHF (Opernhaus 12.9; Schauspielhaus 3.5; Tonhalle 2.5).<sup>11</sup> Davon entfallen 14 Mio. CHF auf Kantone, die nicht Mitglied der ILV sind. Die Unterdeckung von knapp 5 Mio. CHF im Falle der Mitgliedskantone – deren Beitrag sich ja nach den erhobenen Nutzungsanteilen bestimmt – lässt sich damit erklären, dass bei der Bemessung ihrer Beiträge ein Standortabzug von 25% auf den anrechenbaren Kosten gewährt wird.

## Abweichung von der Standardmethodik

In Abweichung zur Standardmethodik, welche die FV für die Erhebung vorgibt (siehe Kap. 1.2), werden im Kulturbereich nicht die Vollkosten der Institutionen verwendet, sondern lediglich die Subventionen (und über die Abschreibungs- und Zinskosten die Investitionsbeiträge), welche Kanton und Stadt Zürich an die Institutionen leisten. Dies ist vertretbar, denn für die Weiterverrechnung an die anderen Kantone sind die Beiträge von Kanton und Stadt Zürich die relevanten Grössen. Ohnehin kann den anderen Kantonen nicht mehr verrechnet werden, als bei Kanton und Stadt Zürich an Kosten anfallen. Somit ist die Abweichung nachvollziehbar und pragmatisch und dürfte nicht zu einem wesentlich anderen Ergebnis führen als eine Berechnung auf Basis der Vollkosten der Betriebe.

### **b) Welche Statistiken wurden verwendet? Wie gut eignen sie sich für die Abbildung der effektiven Nutzung? Gäbe es ggf. geeignete Alternativen?**

Der ausserkantonale Nutzungsanteil wurde basierend auf Publikumszahlen der ILV-Statistiken hergeleitet.<sup>12</sup> Die Zahlen konnten im Detail anhand der öffentlich verfügbaren Unterlagen und weiteren Angaben der Direktion nachvollzogen werden.

Die Grössenordnungen sind plausibel.

### **c) Sind die geschätzten Nutzungsanteile (Leistungsbezüger/-innen) plausibel, mit Statistiken belegbar und nachvollziehbar hergeleitet? Wie wurde zwischen anderen Kantonen und Ausland oder zwischen Ausland und Tourismus unterschieden?**

Die Nutzungsanteile sind plausibel und stammen aus der ILV-Statistik, wo diese gemäss Reglement jährlich erhoben und pro Abgeltungsperiode ausgewiesen werden.<sup>13</sup> Der Anteil der Mitgliedskantone geht aus den publizierten Unterlagen hervor. Die übrigen wurden separat mitgeliefert. Das Ausland inkl. Tourismus wurde zum Kanton Zürich gezählt.

---

<sup>11</sup> In einer ersten Version wurde das Total der ungedeckten Kosten mit 18.7 Mio. CHF rund 225'000 CHF zu tief ausgewiesen und stimmte nicht mit der Summe der (korrekt) berechneten ungedeckten Kosten der einzelnen Institutionen überein. Nach entsprechendem Hinweis von EcoPlan wurde die korrigierte Berechnungsweise übernommen.

<sup>12</sup> Durchschnitt der drei Saisons: 16/17, 17/18, 18/19. Diese stellen die aktuellsten belastbaren Statistiken dar und bilden auch Grundlage für die aktuelle Abgeltungsperiode. Die Publikumszahlen in den Spielzeiten 19/20, 20/21 und 21/22 sind wegen der Corona-Pandemie nicht aussagekräftig (vgl. RRB 432-2022).

<sup>13</sup> Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Reglement für die Publikumserhebung vom 16. September 2011. Die von der Corona-Pandemie geprägten Jahre sind nicht repräsentativ und wurden daher nicht verwendet.

**d) Wurden alle relevanten Kostenkategorien berücksichtigt?**

Mit den Subventions- und Investitionsbeiträgen wurden die relevanten Kostenkategorien berücksichtigt. Als Basis für die Abschreibungs- und Zinskosten wurden die Investitionen der Jahre 2000 bis 2015 verwendet, mit einer linearen Abschreibung bei Gebäuden über 40 Jahre und einer Verzinsung von 4% auf der Hälfte der Investitionen.

Grundsätzlich könnten auch Overhead-Kosten berücksichtigt werden, wobei bei subventionierten Leistungen i.d.R. weniger oder kein Overhead anfällt. Insgesamt dürften allfällige Overhead-Kosten im Zusammenhang mit und im Verhältnis zu den gezahlten Beiträgen kaum ins Gewicht fallen.

**e) Zu welchem Grad konnten die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen werden?**

Die Kosten können exakt zugewiesen werden. Die Betriebssubventionen und Abschreibungs- und Zinskosten stammen aus der Finanzbuchhaltung und werden auf Ebene der Kulturinstitutionen Opernhaus, Tonhalle, Schauspielhaus ausgewiesen.

**f) Wo mussten Schätzungen (z.B. Querschnittskosten Miete) vorgenommen werden? Auf welche Grundlagen wurden die Schätzungen abgestützt?**

Es waren kostenseitig soweit ersichtlich keine Schätzungen erforderlich. Die kalkulatorischen Abschreibungen wurden nach allgemein anerkannten Grundsätzen berücksichtigt (siehe 3.1d).

**g) Wo mussten Annahmen getroffen werden? Wie sensibel reagieren die Ergebnisse (ggf. Sensitivitätsanalyse)?**

Soweit ersichtlich mussten keine spezifischen Annahmen getroffen werden. Mit der im Rahmen der ILV-Statistik erhobenen Daten liegt eine solide Grundlage vor.

**h) Wurden alle Leistungen gem. Vereinbarung berücksichtigt? Gäbe es noch weitere, die man in die Betrachtung einbeziehen könnte?**

Die drei in der ILV abgedeckten grossen Zürcher Kulturhäuser wurden korrekt einbezogen. Theoretisch gäbe es eine Vielzahl weiterer subventionierter Institutionen und kultureller Leistungen, die man berücksichtigen könnte. Um nur ein paar der grösseren zu nennen, etwa das Kunsthaus Zürich, die Kunsthalle oder das Theater Neumarkt, die massgeblich durch die Stadt Zürich subventioniert werden. Dies gilt es insbesondere mit Blick auf die jüngsten Diskussionen und Verhandlungen zur ILV zu beachten: Die Geberkantone brachten vermehrt kleinere Leistungen in ihren Kantonen (als Abzug bei ihren Zahlungen) ins Spiel. Würde man diesen Weg weiterverfolgen, müsste man im Prinzip künftig im Rahmen der ILV auch solche «kleineren» Leistungen der Kantone Zürich und Luzern berücksichtigen.

Bei der ILV hat man sich jedoch auf die sechs grossen Kulturhäuser geeinigt, was auch politisch die grösste Akzeptanz geniessen dürfte.

### 3.2 Kurzfazit

Insgesamt liegen im Bereich Kultur und mit der Beschränkung auf die drei gemäss ILV relevanten grossen Zürcher Kulturhäuser sehr präzise Kostendaten und fundierte Erhebungen der Nutzungsanteile vor. Die Berechnungen sind nachvollziehbar und die Ergebnisse plausibel. Sie entsprechen auch einer früheren interkantonalen Studie.<sup>14</sup> Trotz der Beteiligung der Mitgliedskantone an den Kosten verbleiben ungedeckte Kosten von rund 19 Mio. CHF. Der Deckungsgrad liegt bei rund einem Drittel, bezogen auf die Subventionen von Kanton und Stadt Zürich zugunsten Ausserkantonaler. Nutzer/-innen aus anderen Kantonen bezahlen demnach also einen Drittel der Kosten, die dem Kanton und der Stadt Zürich für diese Nutzer/-innen entstehen, wobei die ILV-Kantone mit ihren Beiträgen einen höheren Kostendeckungsgrad aufweisen (volle Kostendeckung abgesehen vom Standortabzug, der im Rahmen der ILV vereinbart wurde), während die Nicht-ILV-Kantone gar keine Kostenanteile übernehmen.

## 4 Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden

### 4.1 Übergeordnete Prüffragen

#### a) Grundsätzlich: Sind die Berechnungen korrekt, nachvollziehbar und die Ergebnisse plausibel?

Die Berechnungen konnten nachvollzogen werden und die daraus resultierenden Ergebnisse sind plausibel.

Die umfassende Excel-Datei ist logisch strukturiert und die einzelnen Tabellenblätter bauen aufeinander auf. Die Berechnungen und Zusammenzüge sind als Formeln hinterlegt und können nachvollzogen werden.

#### Berechnung der Kosten

Insgesamt liegt eine sehr detaillierte Datengrundlage mit Finanzdaten auf Ebene der einzelnen Einrichtungen vor.<sup>15</sup> Die Kosten können also direkt den Einrichtungen bzw. Leistungserbringern zugeordnet werden. Die Einrichtungen haben eine eindeutige Identifikationsnummer (LV-Nummer) und werden einem der 4 Leistungsbereiche zugeteilt (siehe nächsten Absatz). Die Daten der einzelnen Einrichtung bzw. Leistungserbringern werden so pro Bereich aggregiert.

Berücksichtigt wurden nur die mit dem Sozialamt vereinbarten Leistungsbereiche, also nur Leistungen, die vom Sozialamt mitgetragen werden. In der Berechnungsdatei sind dies die 4

---

<sup>14</sup> Ecoplan (2019).

<sup>15</sup> Wie im Bericht zur Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich festgehalten (Konferenz der Kantonsregierungen (2021)), werden Leistungen im Bereich der Eingliederung und Betreuung von Invaliden für den Einzelfall verrechnet. Somit können Leistungen im Prinzip auf Individualebene zurückverfolgt werden. Der entsprechende Auszug aus dem System wurde aus Datenschutzgründen anonymisiert.

Bereiche Wohnen (WH), Werkstätte (WS), Tagesstätte (TS) und Werk- und Tagesstätte kombiniert (TSK). Aufgrund der Rückmeldungen der zuständigen Stelle ist nicht davon auszugehen, dass für die Berechnung des Kostendeckungsgrades weitere Leistungen berücksichtigt werden müssten.

Der Bereich Integrationsmassnahmen (SVA) oder Betreute ohne Invalidenversicherung fallen nicht unter die Leistungsvereinbarung und wurden daher nicht berücksichtigt.

### **Berechnung der Anteile des ausserkantonalen Leistungsbezugs**

Pro Einrichtung wird für jede IBB<sup>16</sup>-Stufe die Leistung in Anzahl Tagen erhoben, für die Kategorien «Zürcher/-innen» und «Ausserkantonale». Somit liegt auch hier eine detaillierte Datengrundlage vor. Für die Ermittlung des ausserkantonalen Anteils werden die Tage noch mit den jeweiligen Preisen pro Betreuten-Kategorie (Benchmark) gemäss Leistungsvereinbarung gewichtet.

Lediglich für das Verständnis dieser Preis-Gewichtung war eine Rückfrage beim Sozialamt erforderlich, welches zur Veranschaulichung eine Beispielrechnung nachreichte.

### **Berechnung des Kostendeckungsgrads**

Die Berechnung des Kostendeckungsgrads ist nachvollziehbar und wird in einem Übersichtsblatt als Total sowie differenziert nach Bereich ausgewiesen. Die Prozentwerte werden mittels Formeln aus den Berechnungsblättern zusammengezogen bzw. berechnet. Aufgrund des Detailgrads und der Komplexität der Datei wäre es zweckmässig, künftig ein paar wenige Kontrollen einzubauen.<sup>17</sup>

Insgesamt ist der Kostendeckungsgrad mit über 95% sehr hoch, je nach Leistungsbereich etwas tiefer (Werkstätten) oder höher (Wohnen).

### **Ungedeckte Kosten**

Bei den betrachteten Leistungen der Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden entstehen für den Kanton Zürich keine ungedeckten Kosten. Diese spezielle Situation ergibt sich dadurch, dass die (prozentual eher kleine) Differenz zu 100% von den Einrichtungen selbst kompensiert werden muss.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> IBB = Individueller Betreuungsbedarf.

<sup>17</sup> z.B. alternative Berechnungsformel, die das gleiche Gesamtergebnis ergeben sollte.

<sup>18</sup> Der Kanton Zürich kompensiert nur bis zum vereinbarten Mengengerüst (gemäss Leistungsvereinbarung).

**b) Welche Statistiken wurden verwendet? Wie gut eignen sie sich für die Abbildung der effektiven Nutzung? Gäbe es ggf. geeignetere Alternativen?**

Für die Berechnung des Anteils der ausserkantonalen Leistungen werden Betreutenlisten verwendet. Dies ermöglicht eine Unterscheidung der Betreuten nach Herkunft. Für jede Einrichtung wird eine Anzahl Personen aus dem Kanton Zürich und eine Anzahl Personen aus anderen Regionen ausgewiesen. Die Leistungsdaten differenzieren zudem die Anzahl geleistete Tage pro IBB-Stufe und für jede Leistung wird in den Leistungsvereinbarungen ein Preis definiert.

Die Verwendung dieser Statistiken und zusätzlichen Daten ist sinnvoll und ermöglicht u.E. eine präzise Ermittlung der Nutzungsanteile von Zürcher/-innen und Ausserkantonalen.

**c) Sind die geschätzten Nutzungsanteile (Leistungsbezüger/-innen) plausibel, mit Statistiken belegbar und nachvollziehbar hergeleitet? Wie wurde zwischen anderen Kantonen und Ausland oder zwischen Ausland und Tourismus unterschieden?**

Vgl. obere Prüfpunkte.

**d) Wurden alle relevanten Kostenkategorien berücksichtigt?**

Aufgrund der Rückmeldungen zum Fragebogen sowie der Prüfung der Datengrundlagen scheinen die relevanten Kategorien berücksichtigt.

Abschreibungen werden in den Betriebsaufwänden berücksichtigt. Sie betreffen sowohl immobile wie mobile Sachanlagen, darunter auch Fahrzeuge und IT-Systeme. Generell verweist das Sozialamt auf die kantonalen Richtlinien für Betriebs- und Investitionsbeiträge. Wir gehen davon aus, dass die Finanzdaten mit diesen Richtlinien übereinstimmen.

Overhead-Kosten wurden laut Angaben des Sozialamts ebenfalls gemäss den geltenden kantonalen Richtlinien berücksichtigt.

**e) Zu welchem Grad konnten die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen werden?**

Aus den Finanzdaten geht hervor, dass die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen werden können. Daten der Erfolgsrechnung stehen pro «Einrichtung» zur Verfügung. Dies ermöglicht eine Granularität der Daten auf der Stufe der Leistungsbereiche. Somit liegt kostenseitig eine sehr gute Datengrundlage vor.

**f) Wo mussten Schätzungen (z.B. Querschnittskosten Miete) vorgenommen werden? Auf welche Grundlagen wurden die Schätzungen abgestützt?**

Mit Ausnahme der unten erwähnten Annahmen betreffend Nutzungsaufteilung auf «inner-» und «ausserkantonal», wurden keine Schätzungen identifiziert, die in den Berechnungen verwendet wurden.

**g) Wo mussten Annahmen getroffen werden? Wie sensibel reagieren die Ergebnisse (ggf. Sensitivitätsanalyse)?**

Bei der Aufteilung der Nettokosten auf «inner-» und «ausserkantonale» werden die geleisteten Tage für die jeweilige IBB-Stufe mit den gemäss Leistungsvereinbarung definierten Preisen gewichtet. Die daraus abgeleiteten Anteile sind theoretische Werte und widerspiegeln nicht zwingend die effektiv anfallenden Kosten. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass diese Benchmark-Preise für Zürcher und Ausserkantonale gleich sind und die geleisteten Tage gleich zu gewichten sind.

Diese Annahme scheint plausibel. Eine alternative Methodik, abgesehen von einer sehr aufwendigen Ermittlung der Kosten auf individueller Basis, liegt nicht vor. Insgesamt ist nicht von einer nennenswerten systematischen Abweichung zwischen effektiven und theoretischen (bzw. Norm-) Kosten auszugehen.

**h) Wurden alle Leistungen gem. Vereinbarung berücksichtigt? Gäbe es noch weitere, die man in die Betrachtung einbeziehen könnte?**

Berücksichtigt wurden die Leistungsbereiche Wohnen, Beschäftigung (Tagesstätte) und Arbeit (Werkstätte). Dies entspricht den vereinbarten Leistungsbereichen gemäss Leistungsvereinbarung. Der Bereich Integrationsmassnahmen (SVA) oder Betreute ohne Invalidenversicherung fallen nicht unter die Leistungsvereinbarung und wurden daher nicht berücksichtigt.

## **4.2 Weitere Prüfungen und Querbezüge**

Die in Abschnitt 2.2 erwähnte Studie widmet sich auch Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden, weist jedoch keine Kostendeckungsgrade aus.

## **4.3 Kurzfazit**

Bei den Institutionen zur Eingliederung und Betreuung von Invaliden liegt eine sehr detaillierte Datengrundlage vor. Die Ermittlung der Kosten basiert auf Finanzdaten auf Ebene der Leistungserbringer, differenziert nach Leistungsbereich. Auch die ausserkantonale Nutzung kann auf Basis der Anzahl in Anspruch genommener Tage und mittels Preisgewichtung fundiert abgeschätzt werden. Die Berechnungen des Kostendeckungsgrads sind nachvollziehbar und plausibel. Insgesamt zeigt sich ein hoher Kostendeckungsgrad. Weil die verhältnismässig kleine Differenz zu hundert Prozent i.d.R. von den Einrichtungen getragen wird, entstehen dem Kanton Zürich keine ungedeckten Kosten.

## 5 Hochschulfinanzierung

### 5.1 Übergeordnete Prüffragen

#### **a) Grundsätzlich: Sind die Berechnungen korrekt, nachvollziehbar und die Ergebnisse plausibel?**

Der Bereich Hochschulfinanzierung umfasst die Fachhochschulen (FH) sowie die Universität (Uni bzw. UZH) des Kantons Zürich. Die relevanten interkantonalen Vereinbarungen sind die interkantonale Fachhochschulvereinbarung (FHV) sowie die interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV). Entsprechend wurde der Kostendeckungsgrad für FH und Universität separat in zwei Erhebungen ermittelt.

Die beiden Berechnungen konnten nachvollzogen werden und die daraus resultierenden Ergebnisse sind plausibel. Nach Rückfrage bei der zuständigen Direktion konnten alle Zahlen durch präzisere Quellenangaben nachvollzogen werden.

#### **Berechnung der Kosten**

Für die Kostenermittlung wurde vom Aufwand (Lehre und Forschung), differenziert nach Studienrichtung, ausgegangen. Davon wurden Bundesbeiträge und Studiengebühren sowie Drittmittel für Forschung abgezogen. Bei den FH wurden zusätzlich weitere Drittmittel abgezogen und Infrastrukturkosten hinzugerechnet. Die Infrastrukturkosten waren bei der Universität bereits im ausgehenden Kostenindikator III enthalten (siehe 5.1).

#### **Berechnung der Anteile des ausserkantonalen Leistungsbezugs**

Die berechneten Nutzungsanteile liegen für FH und Uni bei gut 40% und basieren auf öffentlichen Statistiken, die auch den jeweiligen Vereinbarungen (FHV und IUV) zugrunde liegen. Somit besteht eine fundierte Datengrundlage.

#### **Berechnung des Kostendeckungsgrads**

Für die FH wurde ein Kostendeckungsgrad von 61% ermittelt. Der Kostendeckungsgrad bei der Universität beträgt 72% und ist somit höher als jener der FH. Die Berechnungen sind nachvollziehbar und die Grössenordnungen sind plausibel.

#### **Ungedeckte Kosten**

Bei den FH betragen die ungedeckten Kosten demnach 77 Mio. CHF, bei der Universität sind es 60 Mio. CHF. Diese Grössenordnungen sind plausibel.

**b) Welche Statistiken wurden verwendet? Wie gut eignen sie sich für die Abbildung der effektiven Nutzung? Gäbe es ggf. geeignetere Alternativen?**

Für die Ermittlung der Kostendeckung und Nutzungsanteile wurden Statistiken des BFS verwendet. Diese Basisdaten werden im Rahmen der IUUV (Finanzen der universitären Hochschulen) und FHV (SBFI Reporting, teils vertraulich, sowie Kosten-Reporting PH) erhoben bzw. verwendet. Die ausserkantonale Nutzung auf Basis dieser Statistiken zu berechnen, ist daher zweckmässig. Der Herkunftskanton wird in den Vereinbarungen und erwähnten Statistiken anhand des Wohnkantons beim Maturitätsabschluss bestimmt (mit wenigen Ausnahmen<sup>19</sup>).<sup>20</sup>

**c) Sind die geschätzten Nutzungsanteile (Leistungsbezüger/-innen) plausibel, mit Statistiken belegbar und nachvollziehbar hergeleitet? Wie wurde zwischen anderen Kantonen und Ausland oder zwischen Ausland und Tourismus unterschieden?**

Siehe oben. Ausländische Studierende werden im Sinne einer konservativen Erhebung zum Kanton Zürich hinzugezählt. Diese zahlen i.d.R. höhere Studiengebühren, die jedoch nicht kostendeckend sind. Die Hochschulen erhalten dafür keinerlei Abgeltung.

**d) Wurden alle relevanten Kostenkategorien berücksichtigt?**

Gemäss Angaben der zuständigen Direktion wurden alle Kosten berücksichtigt. Bei den FH sind die effektiven Infrastrukturkosten in den Datengrundlagen enthalten und bei der Universität die kalkulatorischen Infrastrukturkosten.

**e) Zu welchem Grad konnten die Kosten direkt den Leistungen zugewiesen werden?**

### **Kosten Lehre und Forschung**

Die Kosten für die Lehre können den Studienrichtungen direkt zugewiesen werden und liegen detailliert vor. Bei den Berechnungen für die FH sind auch die Kosten der Forschung nach Studienrichtung separat ausgewiesen. Bei der Uni ist dies nicht separat ersichtlich, da der Kostenindikator III pro Studienrichtung verwendet wird, der aber neben Lehre ebenfalls Forschungskosten einbezieht. Gemäss der Vollkostenmethodik wurden die Forschungskosten zu 100% einbezogen (vgl. methodischer Hinweis im Abschnitt 1.2).

---

<sup>19</sup> Konkret zählt z.B. gemäss IUUV eine Masterstudentin, die nach der Matur im Kanton Uri im Kanton Zürich Wohnsitz genommen hat und vielleicht auch einen Teilzeitjob angenommen hat, als «ausserkantonale». Nur in bestimmten Fällen, wenn jemand z.B. bereits länger gearbeitet hat und dann ein Zweitstudium beginnt, wird auf den aktuellen bzw. den Wohnsitz bei Studienbeginn zurückgegriffen.

<sup>20</sup> Es wäre auch eine Zuteilung nach dem aktuellen Wohnsitz denkbar (wie z.B. im Kulturbereich); in der jüngsten Revision der IUUV wurde dies auch diskutiert, man hat sich aber gegen Änderungen entschieden. Der Wohnkanton beim Maturitätsabschluss wird u.a. verwendet, weil man u.a. in der IUUV quasi von einem Ausbildungsauftrag der Nicht-Hochschulkantone für ihre Jugendlichen ausgeht, die ohne Einschränkungen Zugang zu ausserkantonalen Hochschulen erhalten.

### **Infrastrukturkosten**

Grundsätzlich müssen bei der Berücksichtigung der Infrastrukturkosten verschiedene Annahmen getroffen werden. Gemäss Antwort im Fragebogen wurde der Aufwand für Abschreibungen, Hypothekarzinsen und Mieten eliminiert und durch kalkulatorische Infrastrukturkosten ersetzt. Auf Rückfrage konnte präzisiert werden, dass bei den FH die effektiven Infrastrukturkosten verwendet wurden. Bei der Uni wurde der Kostenindikator III verwendet, der auf Vollkosten basiert, in welchen kalkulatorische Infrastrukturkosten bereits enthalten sind.

### **Overheadkosten**

Overheadkosten waren aus den Berechnungsdateien nicht direkt ersichtlich, wurden aber gemäss Auskunft der zuständigen Direktion für FH und Uni wie folgt berücksichtigt: Direkte oder indirekte Umlage mithilfe eines Verteilungsschlüssels (z.B. Anzahl Studierende, Personalaufwand etc.) auf einzelne Fachbereiche. Die Verteilung der Overheadkosten erfolgte bereits im Rahmen der Erhebung der Statistiken durch das Bundesamt für Statistik.

#### **f) Wo mussten Schätzungen (z.B. Querschnittskosten Miete) vorgenommen werden? Auf welche Grundlagen wurden die Schätzungen abgestützt?**

Bei der Berechnung der Kostenunterdeckung der Universität wurde die Verteilung der Bundesbeiträge auf die einzelnen Kostengruppen geschätzt. Dabei wurde die Anzahl Studierende pro Kostengruppe unter der Berücksichtigung der Gewichtung der IUUV-Tarife als Verteilschlüssel verwendet.

#### **g) Wo mussten Annahmen getroffen werden? Wie sensibel reagieren die Ergebnisse (ggf. Sensitivitätsanalyse)?**

Siehe oben.

#### **h) Wurden alle Leistungen gem. Vereinbarung berücksichtigt? Gäbe es noch weitere, die man in die Betrachtung einbeziehen könnte?**

Es wurden die Leistungen bzw. Studienrichtungen und Fächer gemäss den Vereinbarungen berücksichtigt.

Auch die Medizinausbildung wurde berücksichtigt. Die Kostenrechnung für die klinischen Semester der Medizinausbildung ist generell stark umstritten (Kosten und Nutzen von Spitälern in der Ausbildung, Kostenaufteilungen in Universitätsspitalern usw.). Die verwendeten Daten dürften als konservative Schätzung einzustufen sein.

## 5.2 Spezifische Prüffragen und weitere Besonderheiten

### a) Wurden Drittmittel für Forschung abgezogen?

Drittmittel für Forschung (z.B. vom Nationalfonds) wurden soweit ersichtlich, in Übereinstimmung mit der Methodik der FV und den geltenden Vereinbarungen, sowohl bei den FH wie auch bei der Universität abgezogen:

- Bei der Universität sind diese im Kostenindikator III gem. Definition bereits abgezogen.
- Bei den FH wurde der Abzug in der Berechnungsdatei ausgewiesen.

## 5.3 Kurzfazit

Insgesamt sind die Grössenordnungen der berechneten Kostendeckungsgrade sowie die daraus resultierenden ungedeckten Kosten plausibel. Es liegt eine detaillierte Datengrundlage mit fundierten Kosten- und Nutzungsdaten vor, was eine differenzierte und gut abgestützte Ermittlung des auswärtigen Nutzungsanteils ermöglicht. Die Berechnungsschritte konnten nachvollzogen werden und es wurden keine Fehler festgestellt.

## 6 Fazit

In den untersuchten Bereichen konnten fundierte Berechnungen erstellt und durch Ecoplan validiert werden. Die ungedeckten Kosten belaufen sich gemäss den Berechnungen auf 158 Mio. CHF, wovon der weitaus grösste Teil auf den Bereich Hochschulfinanzierung entfällt, wie die folgende Abbildung zeigt:

**Abbildung 3: Übersicht Ergebnis der Berechnungen**

Ungedeckte Kosten zulasten Kanton ZH (in Mio. CHF)	
Straf- und Massnahmenvollzug	2.1
Kultur	19.0
Institutionen Invalide*	0.0
Hochschulfinanzierung	137.3
<b>Total</b>	<b>158.4</b>

Quelle: Eigene Darstellung, Zahlen gemäss Berechnungen Kanton ZH

\* Hinweis: Im Invalidenbereich betragen die ungedeckten Kosten 0, weil die Institutionen das Defizit tragen.

Bei den ersten Datenlieferungen gab es gewisse Unterlagen, welche nicht überall den Anforderungen bezüglich Methodik und Nachvollziehbarkeit genügten. Aufgrund von Rückfragen im Rahmen der Second Opinion konnten die Berechnungen und die Nachvollziehbarkeit jedoch verbessert werden. Nachdem diese Überarbeitungen erfolgt sind, lässt sich das **Ergebnis der Prüfung** wie folgt zusammenfassen:

Die Kostenberechnungen sind **korrekt** und **plausibel**. Die Nachvollziehbarkeit kann in einigen Bereichen zukünftig mit noch präziseren Quellenangaben noch besser sichergestellt werden. Die Berechnungen weichen teilweise von den interkantonal vereinbarten Berechnungsweisen ab, indem z.B. auf vereinbarte Standortabzüge verzichtet wurde. Dies ist korrekt, da die Berechnungsweise der Finanzverwaltung die Sicht des Kantons Zürich (Vollkosten) anwendet. In einigen Bereichen wurden nicht sämtliche möglichen Leistungen einbezogen (z.B. nur drei grosse Kulturinstitutionen, nicht alle). Im Rahmen der Zahlenerhebung bzw. Second Opinion wurden grundsätzlich andere Abgeltungsmethodiken nicht evaluiert. Insgesamt ist das Ergebnis korrekt.

## Literaturverzeichnis

bpc bolz+partner consulting ag und Brugger und Partner (2022): Interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich. Analyse der Ermittlung der Abgeltungen (Art. 25-28 IRV).

Ecoplan (2019): Interkantonaler Kulturlastenausgleich: Auslegeordnung. Bern.

Konferenz der Kantonsregierungen (2021): Überprüfung der interkantonalen Zusammenarbeit mit Lastenausgleich: Auswertung der Umfrage.