

Beschluss Nr. 694/2023

Schwyz, 26. September 2023 / ju

Finanz- und Aufgabenprüfung 2022

Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat mit RRB Nr. 380/2023 Bericht und Vorlage zur Finanz- und Aufgabenprüfung 2022 (FA 2022) unterbreitet. Die Staatswirtschaftskommission (STAWIKO) hat das Geschäft an ihrer Sitzung vom 28. August 2023 beraten. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten. Die Anträge der Kommission sind in der Synopse zu diesem Beschluss dargestellt. Die STAWIKO beantragt dem Kantonsrat, die Vorlage in der Fassung der Kommission anzunehmen und den weiteren Anträgen des Regierungsrates zu folgen.

2. Anträge der Kommission und Stellungnahme des Regierungsrates

Für den Wortlaut der Kommissionsanträge (Mehrheits- und Minderheitsanträge) wird auf die Synopse (Beilage) verwiesen.

2.1 Antrag 1 (§ 10 Finanzierung und Dotation)

Eine Kommissionsminderheit beantragt, die Dotation des geografisch-topografischen Lastenausgleichs (GLA) kongruent zum soziodemografischen Lastenausgleich (SLA) auf maximal 15 Mio. Franken zu beschränken. Die Kommissionsmehrheit unterstützt die regierungsrätliche Vorlage.

Basierend auf der Vernehmlassung hat der Regierungsrat die Dotation des GLA im Vergleich zum SLA erhöht. Wie bereits im RRB Nr. 380/2023 (Ziffer 4.2.3, Seite 13) ausgeführt, ist es durchaus plausibel, dass im Kanton Schwyz mehr geografische als soziodemografische Lasten bestehen. Eine Reduktion der Obergrenze des GLA auf höchstens 15 Mio. Franken würde den Entscheidungsrahmen des Regierungsrates unnötig einschränken und den Ausgleich geografischer Lasten limitieren.

Der Regierungsrat lehnt den Minderheitsantrag ab und beantragt der Kommissionsmehrheit und damit der Vorlage des Regierungsrates zu folgen.

2.2 Antrag 2 (§ 11 Strukturbeiträge)

Die Kommissionsmehrheit beantragt, in Abs. 2 den Satz «*Es besteht kein Anspruch auf die Ausrichtung von Beiträgen*» zu streichen.

Gemäss Abs. 3 legt der Regierungsrat die Strukturbeiträge jährlich fest. Er regelt das Verfahren und kann Auflagen beschliessen. Mit der monierten Passage in Abs. 2 wird im Sinne der Transparenz verdeutlicht, dass kein Anspruch auf Strukturbeiträge besteht. Insofern verursacht die Streichung keine materielle Veränderung, die Kompetenz zur Festlegung der Strukturbeiträge liegt weiterhin vollständig beim Regierungsrat und der fehlende Anspruch ist impliziert. Wie der Regierungsrat bereits mit RRB Nr. 380/2023 (Ziffer 5.3, Seite 39) festgehalten hat, soll es sich bei den Strukturbeiträgen um eine gezielte Unterstützung für einwohnerschwache Gemeinden und insbesondere für den Bereich der spezialfinanzierten Aufgaben handeln. Im Vergleich zur aktuellen Regelung der Strukturzuschläge ist die Anforderung an die Bevölkerungszahl offener formuliert, um eine grössere Flexibilität zu ermöglichen. Hingegen ist es keinesfalls die Absicht des Regierungsrates, alle rund zwei Drittel der Gemeinwesen – die eine unterdurchschnittliche Bevölkerungszahl aufweisen – mit Strukturbeiträgen zu unterstützen. Der Schwerpunkt soll auf den einwohnerschwächsten Gemeinden liegen. Gemeinwesen mit aktuell über 2000 Einwohnern können weniger mit Strukturbeiträgen rechnen. Zudem soll keinesfalls eine teure oder ineffiziente Leistungserbringung subventioniert oder gar eine implizite Defizitgarantie errichtet werden.

Basierend auf diesen Überlegungen unterstützt der Regierungsrat den Mehrheitsantrag.

2.3 Antrag 3 (§ 17 Wirksamkeitsbericht)

Die Kommissionsmehrheit beantragt, dass der erste Wirksamkeitsbericht bereits nach vier Jahren erfolgt und anschliessend in einen Rhythmus von sechs Jahren übergangen wird.

Der Wirksamkeitsbericht ist ein wichtiges Instrument zur Überprüfung und Optimierung des Innerkantonalen Finanzausgleichs. Hingegen müssen auch die notwendigen Datengrundlagen vorliegen, um ein vollständiges Bild generieren zu können. Insbesondere mit den retrospektiven Datengrundlagen, die bis fünf Jahre vor das Ausgleichsjahr reichen, bietet sich eine Frequenz von sechs Jahren an. Im Sinne einer zeitnahen Überprüfung der Wirksamkeit nach der Inkraftsetzung kann sich der Regierungsrat jedoch mit einem ersten Wirksamkeitsbericht nach vier Jahren einverstanden erklären.

Der Regierungsrat unterstützt den Mehrheitsantrag.

3. Indikatoren und Dotation Lastenausgleich

Die STAWIKO hat sich an ihrer Sitzung vom 28. August 2023 zusätzlich intensiv mit der Wirkung der neuen Finanzausgleichssystematik und insbesondere dem GLA auseinandergesetzt. Im Rahmen der Vernehmlassung zur FA 2022 ergab sich ein klares Votum zum Erhalt der bestehenden Strukturen. Der Regierungsrat hat als Konsequenz die Dotierung des GLA um 6 Mio. Franken erhöht sowie zwei Gefässe für Struktur- und Infrastrukturbeiträge vorgeschlagen. Dies führt zu einer relativ starken Alimentierung von kleineren, peripheren Gemeinden wie Innerthal und Oberiberg (vgl. RRB Nr. 380/2023, Ziffer 13.1, Seite 57). Diese hohen Alimentierungen gaben im Rahmen der Beratung der STAWIKO Anlass zur Kritik.

Der Lastenausgleich funktioniert bei der überwiegenden Mehrheit der Gemeinden ohne Einschränkungen, bei den Extremen kann es jedoch zu Verzerrungen kommen. Dies akzentuiert sich insbesondere bei der Gemeinde Innerthal, die – aufgrund eines sehr hohen Werts in der Verkehrsfläche pro Einwohner – über einen hohen GLA-Indexwert verfügt. Es ist nicht das Ziel der FA 2022, dass Gemeinden auf die Erhebung von Steuern vollständig verzichten oder ihre Steuerbelastung unter das Niveau der Gebergemeinden senken können. Jedoch liegt diese Aussage in einem gewissen Spannungsfeld zum in der Vernehmlassung geforderten Ziel, dass die bisherigen Strukturen erhalten bzw. auch Kleinstgemeinden eine angemessene Autonomie gewährt wird. So weist die Gemeinde Riemenstalden als Extrembeispiel bei einem Steueraufkommen von jährlich rund Fr. 20 000.-- ein Budget von rund 1 Mio. Franken auf. Mit diesen Voraussetzungen ist eine autonome Finanzierung unrealistisch und ein massgebender Finanzierungsbeitrag durch die Steuererhebung bei wettbewerbsfähigen Steuerfüssen schlichtweg nicht umsetzbar. Riemenstalden könnte seit Jahren faktisch auf eine Steuererhebung verzichten. Der Grat zwischen einer Überdotierung und dem Ermöglichen der Gemeindeautonomie ist somit ausgesprochen schmal – insbesondere, da kein faktisch feststellbarer Zielwert definiert werden kann.

Als Ursachen der hohen Alimentierung insbesondere der Gemeinden Innerthal und Oberiberg konnten die Indikatoren zur Verkehrsfläche und zur Höhe der Siedlungsfläche sowie die Dotation des GLA identifiziert werden. In Zusammenarbeit mit der Hochschule Luzern und im Austausch mit der STAWIKO wurden verschiedene Varianten zur Optimierung des GLA überprüft. Dabei zeigte sich, dass das bestehende Indikatorenset über eine hohe empirische und theoretische Relevanz verfügt. Ein Wechsel eines Indikators erscheint nicht opportun und würde die Aussagekraft der gesamten Systematik reduzieren. Zumal besser geeignete Indikatoren auch nicht greifbar erscheinen. Hingegen könnte durch eine Logarithmierung der Indikatoren eine Normalisierung der Extremwerte erreicht werden, ohne die Aussagekraft und Wirkung des Indikators einzuschränken. Dieses Verfahren wurde bereits im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage bei den Indikatoren zur Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte angewandt, da diese Indikatoren eine sehr ungleiche Verteilung aufweisen. Bei den Indikatoren der Höhe der Siedlungsfläche und der Verkehrsfläche sind ebenfalls gewisse Ungleichgewichte in der Verteilung festzustellen, jedoch deutlich weniger ausgeprägt als bei der Einwohnerzahl und der Bevölkerungsdichte. Mit der stärkeren Gewichtung des GLA im Nachgang zur Vernehmlassung, kam diese ungleiche Verteilung bei den Indikatoren Höhe der Siedlungsfläche und Verkehrsfläche jedoch stärker zum Tragen. Bei der Jugend-, Alters- und Sozialhilfequote können gleichmässige Verteilungen festgestellt werden, weshalb eine Normalisierung via Logarithmierung nicht angezeigt ist.

Im Rahmen der Analyse zeigte sich, dass das Logarithmieren der beiden Indikatoren Höhe der Siedlungsfläche und Verkehrsfläche die Aussagekraft des Gesamtsystems geringfügig verbesserte und die erwünschte Normalisierung der Extremwerte eintraf. In der Kombination mit einer leichten Reduktion des GLA auf 14 Mio. Franken können die hohen Alimentierungen im GLA zielführend reduziert werden. Im Einklang mit dieser Analyse und der Diskussion im Rahmen der Kommissionsberatung nimmt der Regierungsrat in Aussicht, die Indikatoren zur Höhe der Siedlungsfläche und zur Verkehrsfläche logarithmiert in die Berechnungen aufzunehmen sowie den GLA als Startpunkt mit 14 Mio. Franken (statt 16 Mio. Franken) zu dotieren. Dadurch werden die Leistung des Systems verbessert, Überdotierungen vermieden und geografische Lasten weiterhin angemessen ausgeglichen. Diese Massnahmen bedingen keine Anpassung der Vorlage und können im Rahmen der vorgesehenen Kompetenzen umgesetzt werden.

4. Auswirkungen

Die Anträge 1 bis 3 führen zu keinen finanziellen oder personellen Konsequenzen, hingegen ändern sich die erwarteten finanziellen Auswirkungen mit der Adaption des Systems gemäss Ziffer 3.

Durch die Anpassungen ergibt sich eine veränderte Globalbilanz im Vergleich zum RRB Nr. 380/2023 (Ziffer 13.1, Seite 57). Nachfolgende Tabelle zeigt die Veränderungen auf, die Bereiche Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligung, Baubeiträge Pflege, Brandschutz, Feuerwehr, Volksschule, Baubeiträge Schulen und öffentlicher Verkehr bleiben unverändert.

<i>Beräge in Franken</i> (+): Entlastung (-): Belastung	IFA	Zwischen- summe	Summe inkl. EL	Struktur- beiträge	Total FA 2022	Total Steuer- pro Kopf fuss	Veränderung zur Vorlage
<i>Massnahme</i>	<i>Reform</i>	<i>Übernahme Kanton</i>					
Gemeinden							
Schwyz	4 927 805	8 460 229	9 834 647	-	9 834 647	641 -55	44 962
Arth	1 257 523	4 079 809	5 174 766	-	5 174 766	427 -50	- 56 955
Ingenbohl	2 261 924	4 209 398	5 015 903	-	5 015 903	562 -51	187 163
Muotathal	- 739 890	185 659	501 267	-	501 267	145 -24	- 87 461
Steinen	- 320 653	539 697	865 841	-	865 841	239 -29	-
Sattel	1 081 939	1 636 920	1 810 391	-	1 810 391	944 -101	- 137 417
Rothenthurm	- 144 721	657 905	880 329	-	880 329	356 -55	- 154 374
Oberiberg	995 615	1 235 437	1 313 635	-	1 313 635	1 511 -128	- 307 586
Unteriberg	1 296 221	1 878 905	2 095 517	-	2 095 517	869 -110	- 91 314
Lauerz	- 947 031	- 582 205	- 482 300	482 300	-	- -	-
Steinerberg	- 356 203	- 100 378	- 15 823	15 823	-	- -	- 69 921
Morschach	- 292 387	71 750	174 017	-	174 017	152 -16	- 230 305
Alpthal	61 405	247 391	303 519	-	303 519	494 -53	- 214 269
Illgau	-2 219 786	-1 950 268	-1 878 609	1 878 609	-	- -	-
Riemenstalden	- 330 038	- 277 880	- 270 069	270 069	-	- -	-
Gersau	976 738	1 528 707	1 738 871	-	1 738 871	736 -65	- 12 762
Lachen	278 133	2 403 143	3 205 106	-	3 205 106	354 -15	17 959
Altendorf	- 221 916	1 397 348	2 032 924	-	2 032 924	287 -14	-
Galgenen	1 298 274	2 729 912	3 202 916	-	3 202 916	609 -39	-
Vorderthal	620 662	833 524	923 529	-	923 529	921 -135	- 34 479
Innerthal	302 660	380 110	396 186	-	396 186	2 217 -332	- 326 814
Schübelbach	514 101	2 821 403	3 651 885	-	3 651 885	394 -48	- 59 878
Tuggen	347 568	1 212 857	1 508 939	-	1 508 939	462 -36	-
Wangen	94 291	1 254 777	1 719 244	-	1 719 244	325 -29	- 19 489
Reichenburg	- 706 141	382 632	728 303	-	728 303	187 -20	-
Einsiedeln	669 559	4 528 143	5 983 755	-	5 983 755	371 -37	- 20 901
Küssnacht	1 956 860	4 987 664	6 192 879	-	6 192 879	454 -26	- 25 809
Wollerau	- 318 008	1 230 191	1 890 834	-	1 890 834	256 -3	-
Freienbach	-4 591 711	-1 509 161	- 6 683	-	- 6 683	- -	- 87 125
Feusisberg	1 135 615	2 431 779	2 913 683	-	2 913 683	543 -8	-
Bezirke							
Schwyz	1 279 980	7 018 095	7 018 095	-	7 018 095	126 -15	-
Gersau	259 296	415 830	415 830	-	415 830	176 -16	-
Einsiedeln	408 784	2 104 938	2 104 938	-	2 104 938	130 -13	-
Küssnacht	331 726	1 478 514	1 478 514	-	1 478 514	109 -6	-
March	3 512 918	7 603 226	7 603 226	-	7 603 226	172 -13	-
Höfe	-5 080 938	-2 882 178	-2 882 178	-	-2 882 178	- 98 2	-
Summe	9 600 173	62 643 823	77 143 823	2 646 801	79 790 624		

Aufgrund der geringeren Dotation des GLA liegen die Gesamtkosten der FA 2022 für den kantonalen Staatshaushalt neu bei rund 79.8 Mio. Franken bzw. bei 65.3 Mio. Franken exklusive Ergänzungsleistungen. Die Strukturbeiträge erhöhen sich geringfügig und Steinerberg würde nach dieser Systematik ebenfalls neu Strukturbeiträge erhalten.

Die Logarithmierung der Höhe der Siedlungsfläche sowie der Verkehrsfläche und die Reduktion der GLA-Dotation bedeuten für 17 Gemeinden eine Reduktion der Zahlungen im Vergleich zur Vorlage an den Kantonsrat, wobei die überwiegende Mehrheit weiterhin stark von der Gesamtreform profitiert. Drei Gemeinden erhalten geringfügig höhere Beiträge. Die breite Wirkung der

Massnahmen gründet im Umstand, dass sich durch die logarithmierten Werte auch die Indexwerte des SLA marginal ändern. Für 16 Gemeinden fallen die Veränderungen kaum ins Gewicht. Die stärkste Reduktion entfällt klar auf Oberiberg und Innerthal, was dem erwünschten Ergebnis gemäss der Debatte in der STAWIKO entspricht. Einwohnerschwache Gemeinden, die durch die Reduktion der Dotationshöhe geringer alimentiert werden, können jederzeit über Strukturbeiträge auf ein Niveau gehoben werden, das ihnen eine angemessene Erfüllung ihrer Aufgaben erlaubt.

Zu beachten ist aus Sicht des Regierungsrates, dass weniger der Ausgangspunkt bzw. die Referenzwerte der Reform im Fokus stehen sollten, sondern die Entwicklung und die Nivellierung anhand der jährlichen Finanzdaten der Gemeinden. Mit den grossen Kostenverlagerungen der FA 2022 werden sich die Jahresrechnungen der Gemeinwesen stark verändern. Der Status Quo bietet keine verlässliche Referenz, insbesondere da das geltende Finanzausgleichssystem ausgesprochen volatil ist. Aus Sicht des Regierungsrates ist es wichtig, eine solide Basis zu definieren und im Anschluss dem System auch den notwendigen Raum zur Wirkungsentfaltung zu geben. Wie bereits im Bericht zur Vorlage angekündigt, werden die finanziellen Veränderungen nicht exakt den obigen Zahlen entsprechen, es handelt sich um eine realistische Schätzung. Das Umfeld ist jedoch dynamisch und insbesondere im Bereich der Strukturbeiträge wird und muss es zu veränderten Zahlungen kommen. Mit der vorliegenden Systematik, einer Dotation des GLA von 14 Mio. Franken und den neu logarithmierten Faktoren liegt aus Sicht des Regierungsrates eine auf der ganzen Bandbreite tragbare und zielführende Basis vor. Alle notwendigen, grundlegenden Werkzeuge zur Nivellierung des Systems sind in der Vorlage enthalten. Der Ressourcenausgleich mildert die Unterschiede in der steuerlichen Leistungsfähigkeit, der Lastenausgleich leistet einen Beitrag an überdurchschnittliche Herausforderungen aufgrund der geografischen und sozialen Struktur der Gemeinden und die Strukturbeiträge ermöglichen Kleinstgemeinden über zusätzliche Mittel eine autonome Leistungserbringung. Die regelmässigen Wirksamkeitsberichte werden aufzeigen, ob Bedarf an weiteren Optimierungen oder Justierungen besteht. Eine Feinjustierung innerhalb des Systems kann jederzeit über die Kompetenzen des Regierungsrates erfolgen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a. den Antrag 1 der Kommissionsminderheit abzulehnen und die Vorlage gemäss Mehrheitsantrag und dem Antrag des Regierungsrates anzunehmen;
 - b. den Antrag 2 der Kommissionsmehrheit anzunehmen;
 - c. den Antrag 3 der Kommissionsmehrheit anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Staatskanzlei; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Amt für Finanzen; Finanzkontrolle.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber