

Beschluss Nr. 255/2021

Schwyz, 20. April 2021 / pf

Motion M 13/20: Anreizbasierter, fairer und zeitgemässer innerkantonaler Finanzausgleich

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 17. November 2020 hat Kantonsrat Dr. Peter Meyer im Namen der Staatswirtschaftskommission folgende Motion eingereicht:

«Der Wirksamkeitsbericht zum innerkantonalen Finanzausgleich hat verschiedene Schwachstellen beim heutigen System des innerkantonalen Finanzausgleichs festgestellt. Es wurden 26 Massnahmen zur Optimierung des Finanzausgleichs vorgeschlagen. Der Regierungsrat hat in seinem Bericht «Finanzen 2020» die Resultate des Wirksamkeitsberichts analysiert. Von den 26 möglichen Massnahmen hat der Regierungsrat sechs Massnahmen verworfen und nicht weiterverfolgt. Die übrigen 20 Massnahmen bildeten die Grundlage für die Entwicklung des Reformkonzepts durch die Hochschule Luzern. Fünf dieser Massnahmen wurden zwischenzeitlich bereits umgesetzt.

Der Regierungsrat beschränkt sich zunächst einmal auf die Umsetzung einzelner Massnahmen, welche kurzfristige Verbesserungen bringen. In seinem Bericht merkt der Regierungsrat aber an, dass, wenn die Schwächen und Fehlanreize des bestehenden Systems ausgemerzt werden sollen, der Finanzausgleich einer gesamthaften Reform bedarf. Die Staatswirtschaftskommission hat dies aufgenommen und sich intensiv mit dem innerkantonalen Finanzausgleich befasst. Die Kommission ist an ihrer ausserordentlichen Sitzung vom 31. August 2020 einstimmig zum Schluss gekommen, dass eine umfassende Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs anzugehen ist.

Die Kommission unterstützt dabei die Stossrichtung des Reformkonzepts. Zusätzlich kam die Kommission zum Schluss – im Gegensatz zur Regierung – dass die Anpassung / Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs als mögliche Massnahme ebenfalls weiterverfolgt werden soll. Die Anpassung / Abschaffung des indirekten Finanzausgleichs bietet die Chance den Finanzausgleich

weiter zu vereinfachen, die ressourcenschwachen Gemeinden deutlich zu entlasten und somit die Abschöpfung im Ressourcenausgleich deutlich zu reduzieren. Schliesslich wurde auch das von der Regierung favorisierte diskretionäre System bei der Abschöpfung kritisch hinterfragt. Hierbei sind die Vor- und Nachteile zur gesetzlich festgelegten Variante vom Regierungsrat noch einmal aufzuzeigen.

Die Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, unter Beibehaltung der Steuerattraktivität der finanzstarken Gebergemeinden, ein anreizbasiertes, faires und zeitgemässes Finanzausgleichssystem zu implementieren. Das Finanzausgleichssystem soll auf wissenschaftlichen Grundlagen fundieren und die bisherigen Schwächen und Fehlanreize korrigieren, die aktuellen gesellschaftlichen Entwicklungen bei den Gemeinden im Bereich der Sozial- und Zentrumslasten berücksichtigen, die aus vergangener Regional- und Strukturpolitik resultierende Überdotierung gewisser Gemeinden reduzieren und die mittleren Gemeinden nicht mehr vom innerkantonalen Finanzausgleich entkoppeln.

Vor diesem Hintergrund legt die Staatswirtschaftskommission dem Kantonsrat eine Motion mit folgendem Auftrag an den Regierungsrat vor:

- 1. Es sei dem Kantonsrat eine Vorlage zur Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001 (SRSZ 154.100) mit folgenden Eckpunkten zu unterbreiten:*
 - Die Vorlage hat sich am Reformkonzept zum Innerkantonalen Finanzausgleich der Hochschule Luzern vom 24. Januar 2020 zu orientieren.*
 - Dabei soll der Ressourcenausgleich neu auf der massgebenden Steuerkraft basieren statt wie bisher auf der relativen Steuerkraft. Es soll neu auch ein vertikaler Ressourcenausgleich eingeführt werden. Die Mindestausstattung soll angepasst werden. Es soll ein Ausgleich mit proportionaler Ausstattung und Ausgleichsobergrenze für den horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich (Variante C) vorgesehen werden.*
 - Es seien bezüglich Festsetzung der Abschöpfungsquote zwei Varianten mit einer gesetzlich festgelegten und einer diskretionären Abschöpfung vorzulegen.*
 - Der bisherige Normaufwandsausgleich soll durch einen geografisch-topografischen und einen soziodemografischen Lastenausgleich ersetzt werden, der auf strukturellen Indikatoren basiert. Auf Ertragskomponenten im Lastenausgleich soll in Zukunft verzichtet werden.*
- 2. Um die Veränderungen durch den Wechsel vom bisherigen zum neuen System bei einzelnen Gemeinden abzufedern, soll ein befristeter Härteausgleich vorgesehen werden. Dieser soll ab Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichssystems in der Form einer stetig abnehmenden Ausgleichszahlung an die Gemeinden mit negativer Globalbilanz ausgestaltet werden.*
- 3. Es soll eine Vorlage zur Anpassung / Abschaffung der sieben Bereiche des indirekten Finanzausgleichs erarbeitet werden. Dazu gehören einerseits die Beiträge des Kantons an die Gemeinden (Lehrerbesoldung und Pauschalbeiträge an Verbindungsstrassen) sowie andererseits die Beiträge der Gemeinden an den Kanton für Sonderschulen, Sozialversicherungen, Prämienverbilligungen, Pflegefinanzierung und öffentlichen Verkehr. Die Beiträge werden in der Regel nach der Einwohnerzahl und nicht nach der Steuerkraft oder dem Steuerfuss der Bezirke und Gemeinden abgestuft. Der Bericht Finanzen 2020 (S. 101) führt aus, dass an den indirekten Ausgleichsinstrumenten einerseits die fehlende Transparenz, aber auch die meist nicht*

stimmige fiskalische Äquivalenz problematisch ist. Das Umverteilungsvolumen ist – im Vergleich mit dem direkten Finanzausgleich – weniger gut sichtbar und wird daher politisch weniger wahrgenommen. Des Weiteren ist die Verknüpfung zwischen Ausgaben und Ausgleich problematisch. Steigende Kosten aufgrund von gesetzlichen Anpassungen führen automatisch zu steigenden Beiträgen.

Der Bericht soll insbesondere die Auswirkungen auf die Steuerfussdisparität, die Reduktion der Abschöpfung im Ressourcenausgleich, sowie eine allfällige Reduktion der Dotation des Lastenausgleichs aufzeigen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Mit dem Bericht «Finanzen 2020» (RRB Nr. 233/2020) hat der Regierungsrat eine umfassende finanz- und steuerpolitische Gesamtschau vorgenommen. Ein zentrales Element stellt die Optimierung des Innerkantonalen Finanzausgleichs (IFA) dar. In Ziffer 8.2 (vgl. Seite 309 f.) kommt der Bericht zum Schluss, dass das erarbeitete Reformkonzept in technischer Hinsicht zwar überzeugt, eine dahingehende zukünftige Entwicklung des IFA aber letztlich auf politischer Ebene breit abgestützt werden muss. Der Regierungsrat hat dementsprechend entschieden, vorerst gegebenenfalls eine punktuelle Optimierung für das Ausgleichsjahr 2022 anzugehen. Die Möglichkeit einer Reform – sollte sie politisch mehrheitsfähig sein – soll hingegen in einem zweiten Schritt und unter Beachtung der langfristigen Massnahme 3 («Optimierung der Aufgaben und Strukturen der drei Staatsebenen im Kanton Schwyz», vgl. Seite 81) sowie dem Projekt «Aufgabenteilung II» des Bundes evaluiert werden.

2.2 Mit der vorliegenden, von der Staatswirtschaftskommission (STAWIKO) einstimmig verabschiedeten Motion, sieht der Regierungsrat den politischen Reformwillen im Bereich des IFA grundsätzlich gegeben. Des Weiteren hat der Bundesrat am 19. März 2021 bekanntgegeben, dass das Projekt «Aufgabenteilung II» aufgrund der Corona-Pandemie vorderhand sistiert und bis Mitte 2023 über eine Wiederaufnahme entschieden wird. Zum Erstellungszeitpunkt von «Finanzen 2020» wurden die Ergebnisse der «Aufgabenteilung II» vom Bund noch auf das Jahr 2023 in Aussicht gestellt, weshalb eine Überprüfung von Aufgaben und Finanzierung auf kantonaler Ebene nicht opportun erschien. Mit dieser massgeblichen Verzögerung des Vorhabens «Aufgabenteilung II» erachtet der Regierungsrat ein Zuwarten nicht mehr als zielführend.

2.3 Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen und in Anbetracht dessen, dass der vorliegende Vorstoss mehrheitlich den Überlegungen von «Finanzen 2020» folgt, ist der Regierungsrat bereit, die Motion M 13/20 erheblich zu erklären und entsprechende Arbeiten anhand zu nehmen. Eine vorschnelle Abschaffung der Mechanismen des indirekten Finanzausgleichs steht für den Regierungsrat jedoch ausser Frage. Die bestehenden Strukturen sind nicht nur historisch gewachsen, von austarierten politischen Entscheidungen geprägt und korrespondieren teils mit gewissen Interdependenzen untereinander, sondern sind auch auf die verschiedenen föderalen Stufen gezielt ausgerichtet. Eine radikale Aufhebung des indirekten Finanzausgleichs (oder Teile davon) gefährdet dieses bestehende Gleichgewicht unnötig. Anpassungen sollen fundiert und mit der gebührenden Weitsicht sowie unter Beachtung aller relevanten Interaktionen erfolgen. Eine Anpassung der Finanzierungsströme hat zusammen mit einer überzeugenden und durchdachten Aufgabenüberprüfung zu erfolgen – reine Kostenverschiebungen ohne Einbettung in eine zweckmässige Gesamtsystematik der Finanzierungsströme stehen ausser Frage. Aufgrund dieser Argumentation lehnt der Regierungsrat mit RRB Nr. 228/2021 ebenfalls den Antrag einer Mehrheit der STAWIKO ab, den Finanzierungsschlüssel der Ergänzungsleistungen anzupassen und die Gemeindebeiträge übereilt und ohne Dringlichkeit komplett zu streichen. Eine fundierte Evaluation ist eine zwingende Voraussetzung für derartige Massnahmen.

2.4 Eine Überprüfung der Aufgaben soll sich an den Prinzipien der Subsidiarität, der Gemeindeautonomie und der fiskalischen Äquivalenz orientieren. Anreize sollen nach Möglichkeit geschaffen sowie Fehlanreize eliminiert werden. Das Prinzip des Steuerwettbewerbs ist zu erhalten. Eine grundlegende, tiefgreifende Strukturreform der staatlichen Ordnung oder eine vollständige Aufgabenüberprüfung stehen für den Regierungsrat hingegen nicht im Fokus. Die Aufgabenüberprüfung soll sich entsprechend der Motion hauptsächlich auf den Bereich des indirekten Finanzausgleichs fokussieren. Der Regierungsrat behält sich jedoch vor, verwandte oder verknüpfte Bereiche ausserhalb des Finanzausgleichs ebenfalls zu beleuchten und allfälliges Optimierungspotential direkt zu erschliessen. Eine starre Abgrenzung der zu überprüfenden Bereiche könnte wichtige Interaktionen ausblenden sowie unbefriedigende Teilstrukturen etablieren.

2.5 Der Regierungsrat geht davon aus, dass eine Aufgabenüberprüfung und allfällige Anpassungen der Finanzierungsströme sowie die Reform des IFA divergierende finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden hat. Entsprechend dem Bericht «Finanzen 2020» und gemäss der Forderung der Motionäre ist im Bereich des IFA die Überdotierung gewisser Gemeinden zu korrigieren, was relevante Mindereinnahmen mit sich bringen kann. Der Regierungsrat will explizit kein Nullsummenspiel oder proportionale Anpassungen für die Gemeinwesen anstreben. Eine Beschränkung der finanziellen Auswirkungen könnte zu einer Scheinreform führen und würde die effiziente Erbringung öffentlicher Dienstleistungen aus dem Fokus der Analyse drängen. Einen Effekt auf die Steuerdisparität, wie von den Motionären gefordert, kann der Regierungsrat zudem nicht garantieren. Die Gemeinden sind steuerpolitisch autonom. Der Regierungsrat hat jedoch die Erwartung, dass die Gemeinwesen allfällige Minderausgaben letztlich mit entsprechenden Steuerfussenkungen an ihre Bürger weitergeben.

2.6 Neben der Kooperation der Gemeinwesen ist der Regierungsrat innerhalb der Aufgabenüberprüfung und der Reform des IFA ebenfalls auf ein politisch stabiles Umfeld angewiesen. Gemäss dem Bericht «Finanzen 2020» (Seite 100 ff.) stützen sich die Zahlungen des indirekten Finanzausgleichs auf sieben unterschiedliche gesetzliche Grundlagen. Eine Überprüfung und allfällige Teilrevision dieser Grundlagen sowie die darauf aufbauende Reform des IFA bedingen zeitintensive Evaluations- und Koordinationsarbeiten zwischen den Staatsebenen. Vorausseilende Einzelmassnahmen, wie bezüglich dem Finanzierungsschlüssel der Ergänzungsleistungen von der STAWIKO verlangt, verunmöglichen eine kohärente Evaluation der Aufgaben. In dieser Hinsicht erwartet der Regierungsrat, dass der Umsetzung des vorliegenden Vorstosses die notwendige Zeit sowie eine stabile gesetzliche Basis eingeräumt wird. Eine Kooperation zwischen Gemeinwesen, Parlament und Regierung ist entscheidend, um für die Bürger des Kantons einen effektiven Mehrwert zu schaffen und die Finanzierungsströme zielführend anzupassen.

2.7 Zusammenfassend kann aus der Sicht des Regierungsrates den drei Auftragspunkten der Motionäre unter Beachtung der vorhergehenden Ausführungen entsprochen werden. Der Regierungsrat wird jedoch nicht, wie gefordert, Varianten zu verschiedenen Abschöpfungsquoten vorlegen, da Gesetzgebungsvarianten unüblich sowie ineffizient sind. Vielmehr wird er eine konsistente und zielführende Vorlage erarbeiten, welche auf seinen Variantenbeurteilungen beruht. Aufgrund des mit grossen finanzpolitischen Auswirkungen behafteten Umfangs der Forderungen der Motionäre und um Raum für eine fundierte Evaluation zu schaffen, ist die Frist zum Vollzug der Motion im Falle der Erheblicherklärung entsprechend § 69 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) auf vier Jahre zu verlängern.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 13/20 erheblich zu erklären und die Beantwortungsfrist auf insgesamt vier Jahre zu verlängern.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Departemente; Amt für Finanzen; Finanzkontrolle.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber