

Beschluss Nr. 121/2009

Schwyz, 3. Februar 2009 / ju

Massnahmen zur Erreichung der gesetzten Haushaltsstrategie „Wahrung der hohen Steuerattraktivität bei gesunder Entwicklung des Kantonshaushaltes“

Beantwortung des Postulats P 14/08

1. Wortlaut des Postulats

Am 18. Dezember 2008 hat die SVP-Fraktion folgendes Postulat eingereicht:

„Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat in Verbindung mit der Staatsrechnung 2006 eine Anpassung der Haushaltsstrategie mit dem Voranschlag 2008 in Aussicht gestellt. Im RRB 1293/2007 ‚Voranschlag 2008 und Finanzplan 2008-2011 – Bericht und Vorlage an den Kantonsrat‘ wurde die Haushaltsstrategie, welche verfolgt werden soll, festgelegt:

‚Wahrung der hohen Steuerattraktivität bei gesunder Entwicklung des Kantonshaushaltes‘.

Im RRB 1074/2008, Punkt 2.3, ‚Haushaltsstrategie‘ wird diese nochmals bekräftigt und hält unter anderem fest, dass diese für die nächsten Jahre so definiert sei. Der steuerpolitischen Teilstrategie ‚Wahrung der hohen Steuerattraktivität‘ soll durch die in Bearbeitung befindende Teilrevision des Steuergesetzes Rechnung getragen werden. Auch hat der Kantonsrat durch die Reduktion des für 2008 geltenden Steuerfusses (Reduktion von 130 auf 120 Prozent) seinen Beitrag geleistet. Auch die Regierung hält im RRB 1074/2008 fest, die Steuerattraktivität sei aufrechtzuerhalten. Mit dieser Zielsetzung soll weitergefahren werden.

Hingegen kommt aufgrund der sich abschwächenden wirtschaftlichen Entwicklung die finanzpolitische Teilstrategie ‚gesunde Entwicklung des Kantonshaushaltes‘ unter Druck. Gemäss Finanzplan 2009–2012 betragen die kumulierten Aufwandüberschüsse 332.8 Mio. Franken. Das Eigenkapital wird dadurch mehr als ursprünglich geplant auf rund 200 Mio. Franken abgebaut. Konkrete Massnahmen zur Erreichung einer gesunden Entwicklung des Kantonshaushaltes, d.h. Anstreben einer mittelfristig ausgeglichenen Rechnung, liegen nicht vor. Eine positive Entwicklung des Kantons Schwyz kann nur erreicht werden, wenn die Ausgaben den aufgrund der neuen Ausgangslage tieferen Einnahmen angepasst werden. Würde der Kanton Schwyz seine Steuerattraktivität verlieren, würden in Zukunft sämtliche Bürger

hart über höhere Abgaben und Steuern bestraft werden. Es liegt also auf der Hand, auf der Einnahmenseite die eingeschlagene Strategie nicht zu verändern.

Die neue Ausgangslage aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs zwingt nach unserer Ansicht den Kanton, die Ausgabenstrategie zu überarbeiten. Es ist nicht sinnvoll, die Ausgaben, wie ursprünglich bei den hohen Einnahmen, nach dem Wachstum des Bruttoinlandproduktes wachsen zu lassen. Gerade in schwierigen Zeiten ist es notwendig, erneut eine Aufgaben- und Kostenstraffung anzupacken. Anlässlich der Departementsreform hätte dies ins Auge gefasst werden können, aber leider zeigt die Departementsreform keine positive Wirkung auf der Ausgabenseite.

Wir teilen die Meinung der Regierung nicht, dass eine generelle Aufgabenverzichtsplanning zurzeit als illusorisch zu betrachten sei, im Gegenteil. Die Verwaltung wächst Jahr für Jahr, und die laufend neuen Gesetze, Verordnungen, Freiheitseinschränkungen, Verhaltensvorschriften, Massnahmen für die Bürger sowie Industrie und Gewerbe zeigen auf, dass die Verwaltung viel Kapazität aufwendet, um den Bürgern sowie den KMU immer mehr Staat aufzubürden. Von dieser Entwicklung ist Abstand zu nehmen. Wir fordern darum den Regierungsrat unter Einhaltung der definierten Haushaltsstrategie auf, Massnahmen vorzulegen sowie Bericht und Antrag zu stellen, welche

- die Kosten um je 2.5 Prozent jährlich reduzieren. Dies entspricht beim aktuellen Gesamtjahreshaushalt rund 25.0 Millionen jedes Mal neu pro Jahr. Damit wäre der Haushalt ab 2012 ausgeglichen;*
- das Personalwachstum stoppen, und/oder für gewisse Jahre plafonieren.*
- für die Gemeinden und Bezirke kostenneutral erfolgen, d.h. keine Kostenverschiebung vom Kanton auf die Gemeinden und Bezirke.*

Damit soll aufgezeigt werden, welche notwendigen Massnahmen auf der Ausgabenseite einen ausgeglichenen Finanzhaushalt ab dem Jahr 2012 zu gewährleisten vermögen.

Die Erarbeitung von nachhaltigen Massnahmen zur Umsetzung der definierten Haushaltsstrategie liegt im Interesse des ganzen Kantons Schwyz. Der Kanton Schwyz muss gestärkt aus dieser aktuellen Entwicklung hervorgehen. Um Massnahmen umsetzen und planen zu können, ist es wünschenswert, eine Aufgabenverzichtsplanning noch vor dem nächsten Budgetprozess zu lancieren.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Haushaltsstrategie und Regierungsprogramm

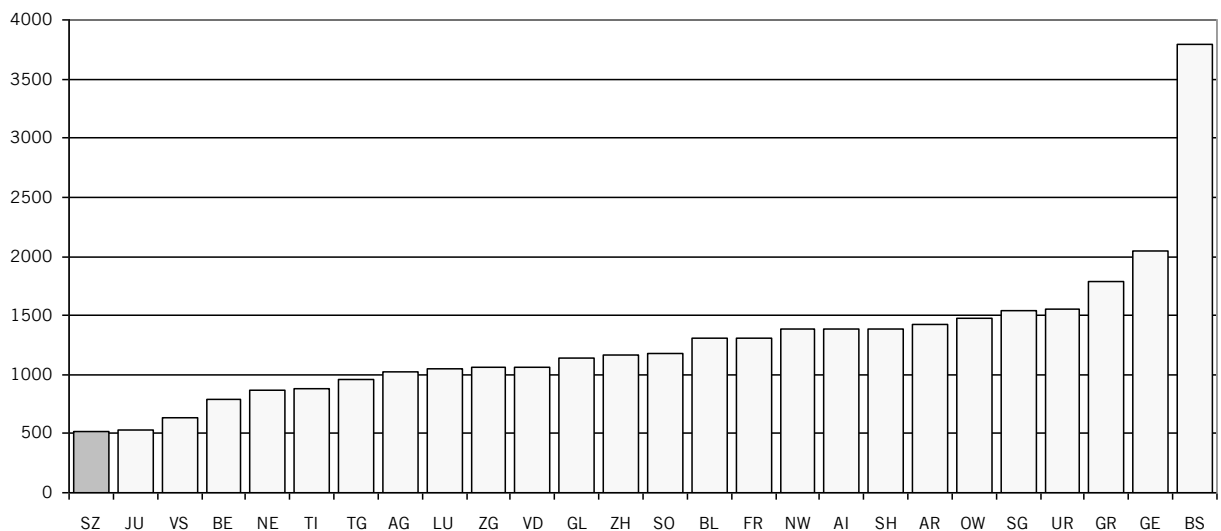
Die SVP-Fraktion fordert den Regierungsrat auf, Massnahmen vorzulegen sowie Bericht und Antrag zu stellen, um die Einhaltung seiner Haushaltsstrategie zu realisieren. Mit Bericht zum Voranschlag 2008 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat seine zukünftige Haushaltsstrategie vorgestellt. Sie besteht aus zwei Elementen: Zum einen soll die hohe Steuerattraktivität gewährleistet werden und zum anderen soll sich der Kantonshaushalt gesund weiterentwickeln.

Im Regierungsprogramm 2009 – 2012 führt der Regierungsrat aus, dass er kumulierte Aufwandüberschüsse von 333 Mio. Franken bis Ende 2012 für nicht vertretbar hält und dass Korrekturmassnahmen ergriffen werden müssten, wenn die dem Finanzplan zugrunde gelegte Entwicklung tatsächlich eintreten sollte. Bei seiner Beurteilung des Finanzplans weist der Regierungsrat auch darauf hin, dass das Einsparungspotenzial bei den nicht gebundenen Ausgaben weitgehend

ausgeschöpft ist. Um Einsparungen bei den gebundenen Ausgaben zu erzielen, müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen revidiert werden. Zusätzlich ist das Umfeld der Finanzpolitik infolge der globalen Finanzkrise sehr unsicher geworden. Mögliche Konsequenzen können zurzeit in ihrer Tragweite noch kaum abgeschätzt werden. Deshalb hat der Regierungsrat in Aussicht gestellt, dass er spätestens mit dem Voranschlag für das Jahr 2011 dem Kantonsrat eine entsprechende Strategie und einen dazugehörigen Massnahmenplan vorlegen wird. Bis zu diesem Zeitpunkt können auch die mittel- bis längerfristigen Konsequenzen der gegenwärtigen Finanzkrise deutlicher erkannt und beurteilt werden.

2.2 Bisherige Massnahmenpläne

In den letzten Jahren hat der Regierungsrat bereits zwei Massnahmenpläne zur Realisierung seiner Haushaltsstrategie umgesetzt. Der Kantonsrat ist mit Beschluss Nr. 509 vom 19. April 2006 über das Ergebnis informiert worden. Insgesamt konnte der Aufwandüberschuss gegenüber dem Finanzplan um 48.3 Mio. bzw. 46 % und der Finanzierungsfehlbetrag sogar um 62.1 Mio. bzw. 53 % vermindert werden. Der Kanton Schwyz verfügt innerhalb der rechtlichen Vorgaben kaum noch über Sparpotenzial. Er weist im interkantonalen Vergleich den tiefsten Sachaufwand pro Einwohner aus, wie dies die neuste verfügbare Übersicht des Eidg. Finanzdepartements aus dem Jahr 2006 belegt:



Die beiden Massnahmenpläne wurden von einer eigens dafür gewählten kantonsrätlichen Kommission begleitet. Die Kommission kam zum Schluss, dass die beiden Massnahmenpläne notwendig und verhältnismässig waren. Weiter zeigte sich die Kommission zufrieden mit den Ergebnissen der beiden Massnahmenpläne.

2.3 Rahmenbedingungen

Das Postulat enthält Rahmenbedingungen, die für die Auswahl der vorzulegenden Massnahmen einzuhalten sind. Die Kosten sollen jährlich um 2.5 % bzw. 25 Mio. reduziert und ein Stopp des Personalwachstums für gewisse Jahre erlassen werden. Beides soll zudem für die Gemeinden und Bezirke kostenneutral erfolgen.

2.3.1 Kostenreduktion um 2.5 % bzw. 25 Mio. Franken

Eine jährliche Kostenreduktion um 2.5 % bezogen auf den Gesamtaufwand der Laufenden Rechnung mit Basis Voranschlag 2009 würde im Jahre 2012 zu einer Rechnungsverbesserung gegenüber dem Finanzplan von über 115 Mio. Franken, d.h. zu einem Ertragsüberschuss von rund 43 Mio. Franken führen. Mit einer jährlichen Reduktion um jeweils 25 Mio. würde die Laufende

Rechnung im Jahre 2012 ausgeglichen und damit das mit dem Postulat anvisierte Ziel erreicht. Der Regierungsrat geht deshalb im Folgenden davon aus, dass mit den im Postulat geforderten Massnahmen der Gesamtaufwand gegenüber dem Finanzplan im Jahr 2010 um 25 Mio., im Jahr 2011 um 50 Mio. und im Jahr 2012 um 75 Mio. reduziert werden soll. Die so berechneten finanziellen Auswirkungen werden in der folgenden Tabelle in Fr. 1000.-- dargestellt.

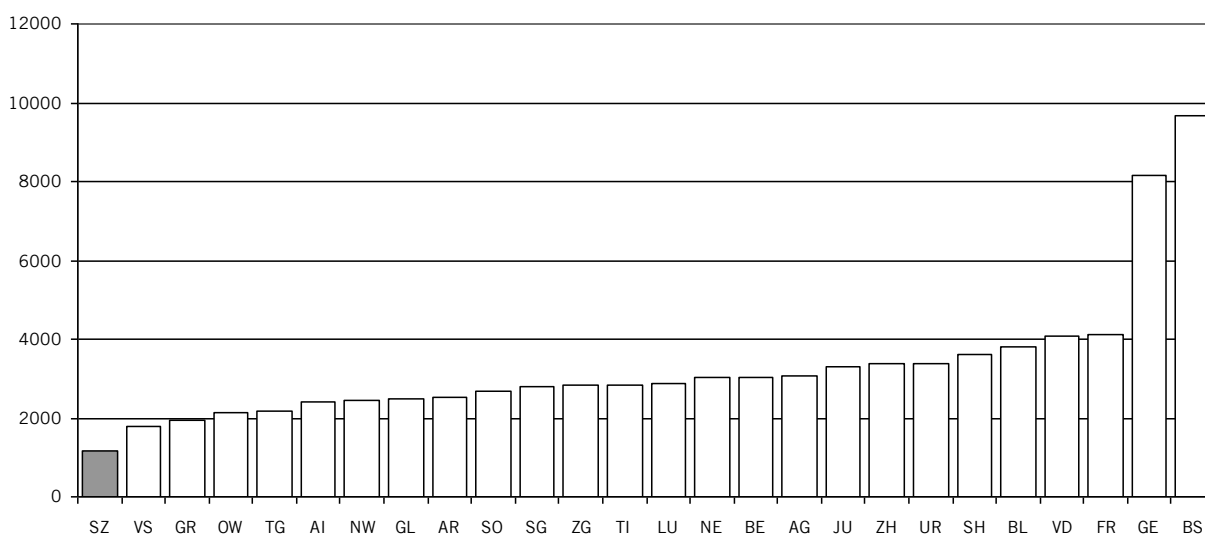
Auswirkungen P 14-08

Laufende Rechnung	in Fr. 1 000.--	2009V	2010P	2011P	2012P	Veränderung	
						in Fr.	in %
Total Aufwand Finanzplan		1 119 660	1 134 517	1 141 824	1 153 583	33 923	3%
Total Aufwand mit MP III		1 119 660	1 109 517	1 091 824	1 078 583	- 41 077	-4%
Total Ertrag		1 045 856	1 036 463	1 053 492	1 080 977	35 121	3%
Aufwandüberschuss Finanzplan		- 73 804	- 98 054	- 88 332	- 72 606	1 198	-2%
Aufwandüberschuss MP III		- 73 804	- 73 054	- 38 332	2 394	76 198	-103%
Umfang Sparmassnahmen		0	- 25 000	- 50 000	- 75 000		

Die Sparvorgabe gegenüber dem Finanzplan von 75 Mio. im Jahr 2012 entspricht zum Vergleich in etwa dem gesamten jährlichen Aufwand des Kantons für die Regionalspitäler oder dem gesamten jährlichen Aufwand für die öffentliche Sicherheit. Der Regierungsrat erachtet eine solche Sparvorgabe für unrealistisch.

2.3.2 Personalstopp

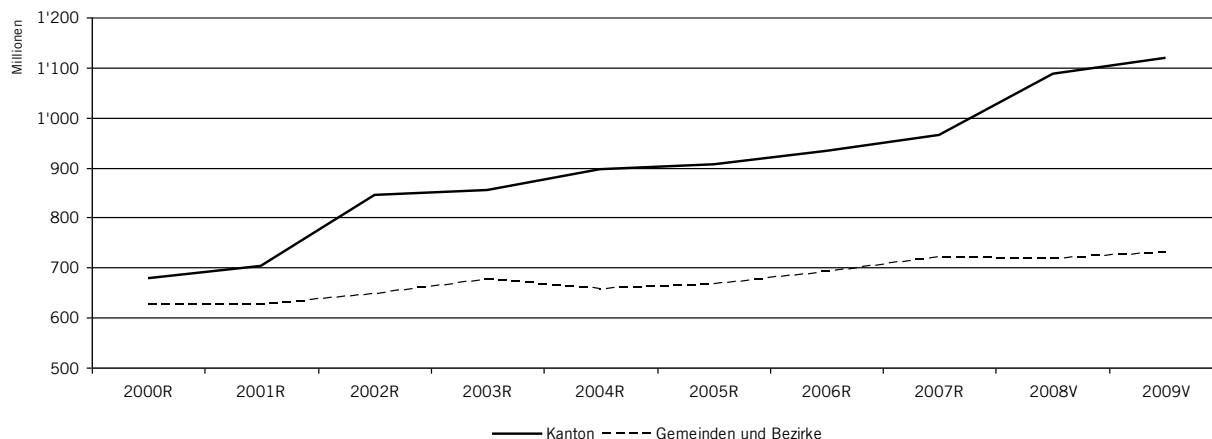
Mit dem Postulat wird der Regierungsrat aufgefordert, auch Massnahmen vorzuschlagen, mit denen das Personalwachstum gestoppt bzw. für gewisse Jahre plafoniert wird. Grundsätzlich liegt die Personalstellenplanung in der Kompetenz des Regierungsrates. Es handelt sich dabei um gebundene Ausgaben, weil für den Gesetzesvollzug nicht nur finanzielle sondern auch personelle Mittel benötigt werden. Generell nimmt der Regierungsrat seine diesbezügliche Verantwortung sehr haushälterisch wahr. Der Kanton Schwyz verfügt denn auch im interkantonalen Vergleich über den tiefsten Personalaufwand pro Einwohner, wie dies die neuste verfügbare Übersicht des Eidg. Finanzdepartements aus dem Jahr 2006 belegt:



2.3.3 Kostenneutralität

Als letzte Rahmenbedingung verlangt das Postulat, dass nur Massnahmen in den Bericht einfließen, die für die Gemeinden und Bezirke kostenneutral sind bzw. nicht zu einer Kostenverschiebung vom Kanton auf die Gemeinden und Bezirke führen. Betrachtet man die Entwicklung

des Gesamtaufwandes in Mio. Franken von Kanton, Bezirken und Gemeinden zeigt sich folgendes Bild:



In den Jahren vor 2000 hat sich der Gesamtaufwand der Bezirke und Gemeinden in der gleichen Grössenordnung bewegt, wie der Aufwand des Kantons. Während sich seither der Gesamtaufwand der Bezirke und Gemeinden kontinuierlich entwickelt hat, steigt der Gesamtaufwand des Kantons zweimal sprunghaft an. Im Jahr 2002 hat der Kanton die Bezirke um die Finanzierung der Spitäler in der Grössenordnung von rund 60 Mio. entlastet. Im Jahr 2008 wurde die NFA eingeführt. Die entstandenen Mehrausgaben von rund 50 Mio. hat der Kanton selber getragen und sie nicht wie in anderen Kantonen den Bezirken und Gemeinden weiterbelastet. Unter dem Strich hat sich gezeigt, dass die Gemeinden mit Einführung der NFA sogar rund 6 Mio. entlastet wurden. In Anbetracht dieser immer stärkeren Lastenübernahme des Kantons wäre es aus Sicht des Regierungsrates nicht zu verantworten, wenn der Kantonshaushalt im Zuge eines dritten Massnahmenplans zur Realisierung der Haushaltsstrategie noch weiter zu Gunsten der Gemeinden und Bezirke belastet würde. Betrachtet man die letzten Jahre, so hat nicht zuletzt das Parlament verschiedene Lastenverschiebungen von den Gemeinden hin zum Kanton vorgenommen. Als Beispiele sind dabei anzuführen die Entschädigung der Kaderausbildung im Schadenwehrwesen, die Sanierung der Schiessanlagen oder die Kosten für den Jugendstrafvollzug. Weiter muss erwähnt werden, dass alle Leistungsveränderungen bei Verbundaufgaben zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Belastung der Gemeinwesen haben. Als Beispiel seien hierzu die vom Parlament geforderten Ausbauten des öffentlichen Verkehrs erwähnt.

2.4 Erwägungen

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat in Aussicht gestellt, dass er spätestens mit dem Vorschlag für das Jahr 2011 einen Bericht und einen dazugehörigen Massnahmenplan vorlegen wird, wie er seine Haushaltsstrategie realisieren will. Dabei sollen auch die mittel- bis längerfristigen Konsequenzen der gegenwärtigen Finanzkrise beurteilt werden.

Der Regierungsrat wird in seinem Bericht einerseits Massnahmen vorschlagen, die seiner Haushaltsstrategie entsprechen, d.h. Massnahmen, die ein Aufwandwachstum analog der Entwicklung des Bruttoinlandproduktes ermöglichen. Nur so kann sich der Finanzhaushalt nach Auffassung des Regierungsrates gesund entwickeln und gleichzeitig das Eigenkapital abgebaut werden. Andererseits wird der Regierungsrat auch aufzeigen, welche weiteren, einschneidenderen Massnahmen ergriffen werden müssten, um die Zielvorgabe der Postulanten zu erreichen. Da bei den nicht gebundenen Ausgaben kaum noch Sparpotenzial vorhanden ist, müssten zu diesem Zweck eine Verminderung der Investitionsausgaben sowie insbesondere Massnahmen ins Auge gefasst werden, die Gesetzes- und Ordnungsrevisionen notwendig machen. Diese liegen hauptsächlich im Kompetenzbereich des Kantonsrates. So wird der Kantonsrat entscheiden können, welche Massnahmen politisch zu verantworten sind und welche nicht.

Der Regierungsrat wird in seinem Bericht auch das Personalwachstum näher begründen und aufzeigen, was ein allfälliger Personalstopp bedeuten würde. Bereits hier sei darauf hingewiesen, dass ein Personalstopp hauptsächlich den Ausbau der Kantonspolizei verhindern würde. Dabei muss beachtet werden, dass das Parlament in der Sitzung vom 17. März 2004 das Konzept KA-PO 2010 und damit auch den Ausbau der Polizei gutgeheissen hat.

Zuwachs Personalstellen Institutionelle Gliederung	2009V	2010V	2011V	Veränderung	
				in Stellen	in %
Verhöramt	15.70	18.70	18.70	3.00	19.1%
Kantonspolizei	262.00	272.00	282.00	20.00	7.6%
Amt für Informatik	19.00	21.00	21.00	2.00	10.5%
Verkehrsamt	53.10	53.10	54.10	1.00	1.9%
Amt für Vermessung u. Geoinformation	6.30	6.30	7.30	1.00	15.9%

Der Regierungsrat wird in seinem Bericht auch Massnahmen aufführen, welche zulasten der Gemeinden und Bezirke gehen. Dies ist zumindest in der Höhe von 6 Mio. gerechtfertigt. Es handelt sich dabei um jenen Betrag, um den die Bezirke und Gemeinden bei der Einführung der NFA profitiert haben.

Sollte der Kantonsrat das Postulat erheblich erklären, interpretiert der Regierungsrat diesen Entscheid als Auftrag zu prüfen, ob die Arbeiten an in Vorbereitung befindlichen und geplanten Gesetzgebungsvorhaben, welche zu neuen Mehrausgaben des Kantons führen, eingestellt werden müssen. Dies würde etwa das Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien, die Beteiligung des Kantons an der Sanierung von Schiessständen, die Verwendung von Ordnungsbussen für die Strassenrechnung, die Mittelschulverordnung, das Energiegesetz und die Revision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr betreffen. Auch müsste geprüft werden, ob auf die Realisierung von E-Government-Projekten vorerst zu verzichten wäre. Alle noch nicht beantworteten und umgesetzten Vorstösse des Kantonsrates müssten zudem vor allem auf der Basis des tiefgreifenden Sparauftrages beurteilt bzw. bearbeitet werden.

Zusammenfassend empfiehlt darum der Regierungsrat, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Departemente; Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Peter Gander, Staatsschreiber