

Finanzdepartement
Regierungsrat
Herbert Huwiler
Bahnhofstrasse 15
Postfach 1230
6431 Schwyz

Eingabe per Mail an: fd@sz.ch

23. März 2023

Vernehmlassung Finanz- und Aufgabenprüfung 2022

Sehr geehrter Herr Regierungsrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Beschluss Nr. 978/2022 vom 13. Dezember 2022 hat der Regierungsrat das Finanzdepartement ermächtigt, den Entwurf zur Finanz- und Aufgabenprüfung 2022 zur Vernehmlassung vorzulegen. In diesem Entwurf schlägt der Regierungsrat eine Neuordnung des indirekten Finanzausgleichs sowie eine vollständige Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs vor. Wir danken dem Regierungsrat für die Möglichkeit, mit dieser Vernehmlassung Stellung dazu beziehen zu können.

1. Ausgangslage

Aufgrund des im Herbst 2017 vorgelegten [Wirksamkeitsberichts Innerkantonalen Finanzausgleich 2002-2016](#) sowie der darauf aufbauenden Studie [Finanzen 2020](#) vom April 2020 hat die StaWiKo mit der [Motion M 13/20: Anreizbasierter, fairer und zeitgemässer innerkantonaler Finanzausgleich](#) gefordert, das in den Berichten identifizierte und analysierte Verbesserungspotential zu realisieren. Der Kantonsrat hat die genannte Motion in der Session vom 26. Mai 2021 mit 80 zu 14 Stimmen erhehlich erklärt.

Bei der Behandlung im Kantonsrat hat eine Mehrheit der Mitte-Fraktion die Motion mitgetragen. Eine gewichtige Minderheit, vor allem aus Gemeinden, welche durch die Neukonzeption des innerkantonalen Finanzausgleichs zum Teil massiv schlechter gestellt worden wären, konnte der Motion indessen nicht zustimmen. Sie forderten, dass bei der Ausarbeitung einer Vorlage unbedingt darauf geachtet werden müsse, die grössten Verwerfungen zu eliminieren und auf keinen Fall das Überleben von Gemeinden aufs Spiel zu setzen.

Die in der Motion und nun auch im Bericht zur Vorlage genannten Ziele und Leitlinien

- Reduktion der Finanzströme im indirekten Finanzausgleich
- Verbesserung der fiskalischen Äquivalenz
- Aufgabenerfüllung so nahe am Bürger wie möglich

- Stärkung der Autonomie der Gemeinden und Bezirke
- Wahrung der Steuerattraktivität
 - Reduktion der Steuerdisparität
- Zielgerichtete, effiziente Strukturen
- Anreize schaffen, wo sinnvoll
- genügende finanzielle Ausstattung
- langfristig passende Massnahmen
- verkraftbare finanzielle Auswirkungen
- Erhöhung Transparenz
- Kompatibel zu Bericht Finanzen 2020

kann die Mitte zu 100% mittragen. Die kritischsten Punkte, auf welche die Mitte ausgehend von der Behandlung der Motion im Kantonsrat besonderes Augenmerk legen wird, sind die Verkraftbarkeit der finanziellen Auswirkungen sowie die Reduktion der Steuerdisparität gegenüber der aktuellen Situation. **Bezüglich der Reduktion der Steuerdisparität (Steuerfuss Gemeinde plus Bezirk) erwartet die Mitte, dass der vom Regierungsrat definierte Zielwert (Zielband 3) von aktuell 160% auf 120% gesenkt werden kann, und zwar für alle Gemeinden.**

2. Indirekter Finanzausgleich

Das Bestreben des Regierungsrates, die für Verbundaufgaben benötigten Geldflüsse vom Kanton zu den Gemeinden/Bezirken und umgekehrt insgesamt zu reduzieren und verstärkt nach dem Äquivalenzprinzip auszurichten, wird begrüsst. Ein erster grosser Schritt in diese Richtung ist bereits 2022 mit der von unserer Seite initiierten vollständigen Übernahme der EL-Finanzierung durch den Kanton erfolgt. Auch die vollständige Übertragung der Finanzierung der Prämienverbilligung zum Kanton entspricht der im Kantonsrat von unserer Partei vertretenen Stossrichtung.

Umstrittener ist der Wegfall von Beiträgen an neue Schulbauten, Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen für Kinder und Jugendliche. Zwar ist dieser finanziell mit der Aufstockung des Anteils an der Lehrerbesoldung insbesondere für grosse Gemeinden und in langfristiger Perspektive bei Schulbauten kompensiert, für kleine Gemeinden kann der Wegfall der gesamten Bau-Beiträge aber bedrohliche Konsequenzen haben. Bei der Umwandlung von Bauvorschriften in Empfehlungen halten sich indessen Befürworter und Gegner die Waage.

Insgesamt schafft die Verschiebung von Lasten im Umfang von Fr. 63 Mio. von den Gemeinden/Bezirken zum Kanton den nötigen Spielraum, um Anpassungen beim Innerkantonalen Finanzausgleich vorzunehmen. Ohne diesen Spielraum liessen sich keine wirklich relevanten Verbesserungen am Finanzausgleich realisieren, bei welchen notgedrungen gewisse Gemeinwesen aufgrund von nötigen Korrekturen schlechter als bisher gestellt werden.

Die Ausklammerung resp. die zeitliche Verschiebung gewisser Bereiche (Verbindungsstrassen, Tierkörperbeseitigung und Pflegefinanzierung) mit meist ausgewiesenem Korrekturbedarf am indirekten Finanzausgleich macht aus Sicht der Mitte Sinn. In den genannten Bereichen sind zum Teil Vorstösse hängig, die regulär behandelt werden können. Zudem sind finanzielle Auswirkungen von potenziellen Anpassungen in diesen Bereichen überschaubar.

Erfreulich ist, dass bei der vorgeschlagenen Anpassung des indirekten Finanzausgleichs eine hohe Zustimmung der Gemeinden/Bezirke vorherrscht.

3. Ressourcenausgleich

Die vorgeschlagene Neugestaltung des Ressourcenausgleichs ist aus Sicht der Mitte überzeugend. Der Mangel des aktuellen Steuerkraftausgleichs, dass es sich für Nehmergemeinden nicht lohnt, sich um zusätzliches Steuersubstrat zu bemühen, da entsprechende Mehrerträge durch Minderbeiträge aus dem Steuerkraftausgleich vernichtet werden, konnte mit dem vertikalen Ressourcenausgleich eliminiert werden.

Das vorgeschlagene System zeichnet sich durch einfache Berechnungen, Elimination der Nachkalkulation sowie eine systemmässige Gleichbehandlung von Bezirken und Gemeinden aus. Der Wechsel zur «Massgebenden Steuerkraft» als Basis für den Ressourcenausgleich erhöht die Kohärenz des Ausgleichs mit dem Ausgabenniveau der Gemeinden und Bezirke.

Das Bekenntnis, die Grenzabschöpfungsquote bei den Nehmergemeinden mit 35% stabil und unterhalb den Steuerfüssen zu halten, ist grundsätzlich zu begrüssen, da damit die Planbarkeit erhöht wird und kein Fehlanreiz von geringem Interesse, zusätzliches Steuersubstrat anzuziehen, geschaffen wird. Allerdings ist von der Systematik her nicht ganz verständlich, warum man beim vertikalen Ausgleich Bänder vorsieht, nicht aber bei der Abschöpfungsquote im horizontalen Ausgleich, womit man auf sich verändernde Situationen bei der Ergiebigkeit der Grundstückgewinnsteuer resp. der finanziellen Situation der Gebergemeinden reagieren könnte.

Bei den Bändern für die vertikale Ausgleichsobergrenze und die vertikale Ausstattung bestehen Differenzen zwischen Bericht und Vernehmlassungsvorlage, welche zu bereinigen und zu kommunizieren sind. Es ist anzustreben, dass die Bänder den nötigen Spielraum für Anpassungen bieten und die Werte in der Mitte der Intervalle aktuell am ehesten gewählt würden sowie in den Statistiken des Berichts verwendet werden.

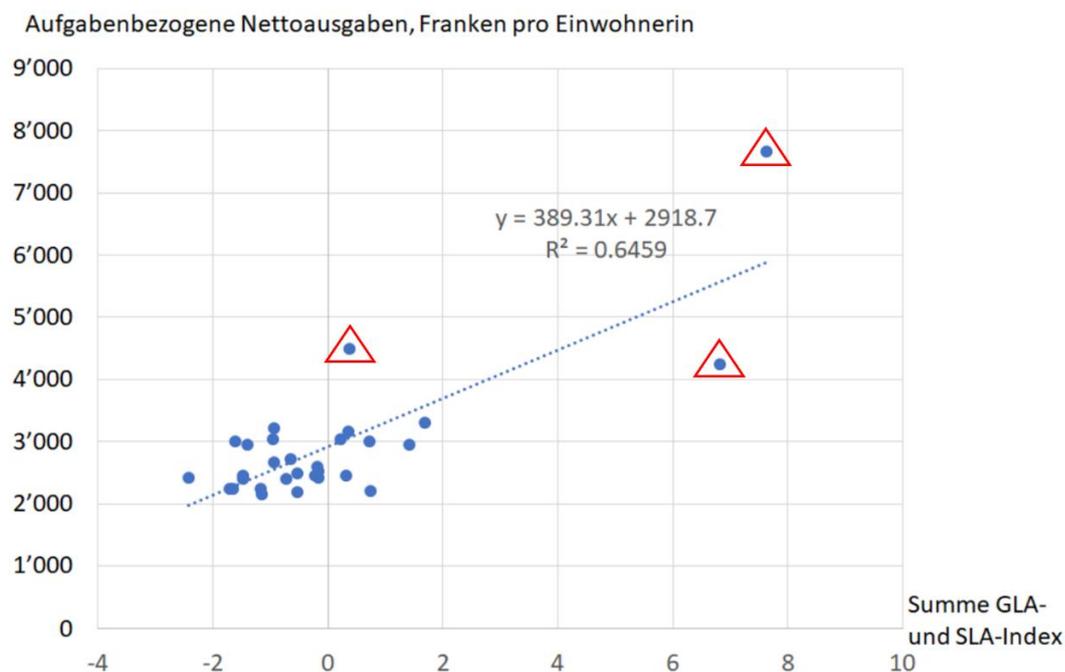
Grundsätzlich ist anzustreben, dass für die Entscheidungsfindung ein hohes auch quantitatives Verständnis für Auswirkungen von Veränderungen an fixen Parametern resp. Bewegung innerhalb der Bänder geschaffen wird.

4. Lastenausgleich

Die Mitte begrüsst grundsätzlich, dass für den Ausgleich von Sonderlasten nicht mehr die Differenz von Normaufwänden und Normerträgen, sondern strukturelle Indikatoren verwendet werden. Insbesondere grössere Gemeinden mit hohen Kosten und einer erhöhten Steuerkraft verbunden mit einem meist unterdurchschnittlichen Steuerfuss wurden bisher gegenüber peripheren Gemeinden mit tiefer Steuerkraft benachteiligt. Die letzteren profitierten von einer impliziten Defizitgarantie verbunden mit wenig Anreiz, Steuersubstrat anzuziehen. Zudem konnten die Gemeinden mit ihrem Ausgabeverhalten die Ausgleichszahlungen mittel- bis langfristig beeinflussen.

Der neu vorgeschlagene Lastenausgleich auf Basis eines geografisch-topografischen und soziodemografischen Index ist entkoppelt vom Ressourcenausgleich und sorgt für eine hohe Stabilität der Ausgleichszahlungen.

Insgesamt weisen die zwei gewählten Indikatoren eine sehr hohe Korrelation mit den entsprechenden Kosten auf. Für mindestens 4 Gemeinden (Illgau, Riemenstalden, Lauerz und Innerthal) sind die Abweichungen zum indexbasierten Modell aber erheblich, siehe auch nachfolgende Grafik.



Die ungenügende Abbildung der realen Gegebenheiten durch das Modell verursachen bei diesen Gemeinden extreme Minder- resp. Mehrentlastungen gegenüber dem aktuellen Lastenausgleich (siehe auch Tabelle auf Seite 35 des Vernehmlassungsberichts):

Gemeinde	Einwohner	Steuerfuss Gemeinde 2023	Steuerkraft pro Einwohner Prognose 2023 [CHF] (Gemäss RRB Finanzausgleich 2023)	Ausgleichszahlung total aktuelle Konzeption pro Einwohner [CHF] (Gemäss RRB Finanzausgleich 2023)	Veränderung Ausgleichszahlung durch neues Konzept pro Einwohner [CHF] (Gemäss Vernehmlassungsbericht)	nötige/mögliche Anpassung des Steuerfusses für Kompensation
Riemenstalden	87	100%	296	8'269	-3'795	+1'282%
Illgau	779	170%	604	4'393	-2'712	+449%
Lauerz	1108	160%	1'112	2'252	-624	+56%
Innerthal	179	130%	909	2'069	+2'128	-234%

Riemenstalden müsste den Steuerfuss von heute attraktiven 100% um etwa 1282% auf unrealistische 1382%, Illgau von aktuell 170% um weitere 449% auf 619%, Lauerz von aktuell 160% um 56% auf realistischere, aber doch zu hohe 216% erhöhen. Umgekehrt müsste Innerthal mit dem neuen Modell wohl keine Steuern mehr erheben, da die mögliche Entlastung um 234% höher ist als der aktuelle Steuerfuss von 130%.

Bei allen anderen oben nicht genannten Gemeinden würde sich der theoretische neue Gemeindesteuerfuss im Bereich von 58% - 156% bewegen. Schliesst man Bezirke, resp. Eingemeindebezirke in eine solche Rechnung ein, bewegt sich der theoretische Gemeinde- plus Bezirkssteuerfuss im Bereich von 73% - 190%.

Die Mitte fordert, die Gründe für die obgenannten massiven Verwerfungen zu identifizieren und mit einem geeigneten dauerhaften Ausgleichsinstrument zu eliminieren, weil ein befristeter Härteausgleich diesen erheblichen Mangel der Vorlage nicht heilen kann. Es geht bei einem solchen dauerhaften Ausgleichsinstrument nicht um die Erhaltung ineffizienter Strukturen, sondern um die faire Abgeltung von Sonderlasten, die durch das Modell nicht erfasst werden können.

Neben diesen grossen, nicht akzeptablen Verwerfungen stört sich die Mitte an der vorgesehenen Gewichtung der zwei Ausgleichsgefässe. Der Innerkantonale Finanzausgleich des Kantons Schwyz für 2023 sieht gemäss RRB 521/2022 Ausgleichszahlungen im Umfang von CHF 19 Mio unter dem strukturbasierten Normaufwandausgleich und CHF 9.5 Mio. unter dem Sozillastenausgleich vor. In der vorliegenden Vernehmlassungsvorlage sind demgegenüber die Bänder für Entlastungen unter dem geografisch-topografischen und soziodemografischen Ausgleich mit CHF 5 – 15 Mio. identisch.

Auch wenn das Verhältnis der Ausgleichszahlungen durch geeignete Wahl innerhalb der Bänder den Bedürfnissen entsprechend eingestellt werden kann, empfiehlt die Mitte die Bänder auf die Realitäten abzustimmen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob die Anpassungen beim indirekten Finanzausgleich, insbesondere die Entlastung der Gemeinden bei der Prämienverbilligung und die höheren Beiträge an die Lehrerbesoldung eine Anpassung der Bänder zugunsten des geografisch-topografischen Ausgleichs rechtfertigen.

Alle bisherigen Berechnungen und Hochrechnungen beziehen sich nach unserem Wissensstand auf eine Zahlenbasis der Vorjahre. Es ist in der Vorlage aufzuzeigen wie sich die zukünftigen Zahlen mit den dannzumal neuen Ausgleichszahlungen verändern (Lehrerbesoldung, IPV), indem die historischen Zahlen mit den aktualisierten Ansätzen der zukünftigen Entlastungen berechnet werden. So kann allenfalls sichergestellt werden, dass mit der Einführung des neuen IFA nicht nach 2-4 Jahren ein «Bruch» in den Ausgleichszahlungen wegen der sich stark verändernden Zahlenbasis entsteht.

Es ist verständlich, dass die technischen Details für die Berechnungen des Lastenausgleichs nicht im Vernehmlassungsentwurf enthalten sind. Für Fachleute muss es aber jederzeit möglich sein, die Definitionen der Basisindikatoren sowie deren Kombination zu geografisch-topografischem und soziodemografischem Index mittels Hauptkomponentenanalyse nachvollziehen zu können. Die Basisindikatoren sind ferner so zu definieren, dass diese eindeutig bestimmt werden können und die Situation der Gemeinden repräsentieren. Insbesondere bei der Höhe über Meer bestehen diesbezüglich Unsicherheiten, wenn sich die bewohnten Gebiete über einen grossen Höhenbereich verteilen.

5. Härteausgleich

Die Mitte lehnt den vorgeschlagenen befristeten Härteausgleich aus zwei Hauptgründen vollständig ab.

1. Mit dem vorgeschlagenen Härteausgleich werden Gemeinden und Bezirke entlastet, die sowieso bereits vom neuen System profitieren. Die zusätzliche Entlastung durch den befristeten Härteausgleich ist schlicht überflüssig und eine Verschwendung von Steuergeldern.
2. Der befristete Härteausgleich löst das Hauptproblem der ganzen Vorlage nicht, nämlich die inakzeptable Zusatzbelastung einiger kleiner Gemeinden. Wie jedes Modell kann auch das Modell für den Lastenausgleich auf der Basis struktureller Indikatoren nicht die ganze Komplexität der Realität erklären. Deshalb braucht es ein dauerhaftes Ausgleichsinstrument, das durch das Modell nicht abgebildete Sonderlasten insbesondere von Kleinstgemeinden abgilt. Ohne ein solches Instrument

sind die erwähnten Gemeinden nach sechs Jahren Härteausgleich nicht überlebensfähig, was inakzeptabel ist.

Die Mitte wird der gesamten Vorlage nicht zustimmen können, wenn dieses Hauptproblem nicht im Rahmen dieser Vorlage gelöst wird.

Die Mitte fordert deshalb, insbesondere für die stark betroffenen Gemeinden ein dauerhaftes Instrument zu schaffen, welche die spezielle Situation dieser Gemeinden berücksichtigt. Dafür dürfte ein Betrag von klar unter CHF 5 Mio. genügen.

Die Mitte kann sich auch ein diskretionäres Gefäss in der Kompetenz des Regierungsrates vorstellen, damit bei einzelnen Projekten in finanzschwachen Gemeinden direkt Projektkosten übernommen werden können (z.B. Strassenbau, Verbauungen, Wasserversorgung usw.) und so für einzelne Gemeinden nicht finanzierbare, aber unumgängliche Projekte trotzdem zu ermöglichen. Im Sinne von Sonderkosten, welche dann gar nicht über die Gemeinderechnung abgeschrieben werden müssen, womit der modellbasierte Ausgleich auch für Kleinstgemeinden für die Erfüllung der normalen Aufgaben ausreicht unter Berücksichtigung des Zielbandes für die maximale Steuerfussdisparität.

6. Gesamtbeurteilung

Aus Sicht der Mitte geht der vorliegende Vernehmlassungsentwurf grundsätzlich in die richtige Richtung. Die meisten der gesetzten Ziele werden erreicht. 23 von 30 Gemeinden bzw. 95% der Bevölkerung werden durch die Vorlage wesentlich entlastet.

Beim für die Mitte massgebenden Kriterium, der Reduktion der Steuerfussdisparität, wird das Ziel indes weit verfehlt, weil ein paar wenige kleinere Gemeinden übermässig be- oder entlastet werden.

Der vorgeschlagene befristete Härteausgleich heilt diesen Mangel offensichtlich nicht. Ohne ein dauerhaftes Instrument, das die durch das Modell nicht erklärten ausserordentlichen Mehrbelastungen auffängt, damit die zu erwartende Steuerbelastung limitiert und das Überleben der betroffenen Gemeinden sicherstellt, ist die vorliegende Neukonzeption des Innerkantonalen Finanzausgleichs für die Mitte nicht akzeptabel.

Die Mitte fordert, dass dieser essenzielle Mangel eines ansonsten guten Entwurfs zeitnah behoben wird. Eine dafür nötige Verlängerung der Umsetzungsfrist um einige Monate ist durchaus akzeptabel, weil es das Ziel des Kantonsrates war und ist, diese Vorlage bis Ende der Legislatur abzuschliessen, um das in Kantonsrat, Kommission und Fraktionen erarbeitete Wissen nutzen zu können.

Freundliche Grüsse
Die Mitte Schwyz

Bruno Beeler
Präsident



Dominik Blunschy
Fraktionschef

