

Beschluss Nr. 742/2010
Schwyz, 6. Juli 2010 / ju

Ausweitung des innerkantonalen Finanzausgleichs / Finanzausgleich im Gleichgewicht?
Beantwortung der Interpellationen I 3/10 und I 5/10

1. Wortlaut der Interpellation I 3/10

Am 24. Februar 2010 hat Kantonsrat Michael Weber folgende Interpellation eingereicht:

„Der innerkantonale Finanzausgleich hat sich im Kanton Schwyz in den vergangenen Jahren gut bewährt. Das System hat sich eingespielt und zeichnet sich durch eine überwiegend gute Akzeptanz aus.

In der neusten Zeit sind in zwei Vernehmlassungsvorlagen des Regierungsrates Hinweise bezüglich möglicher Aufnahme neuer Bereiche in den Finanzausgleich erwähnt worden. Das sind einerseits die Vorlage zur Neuordnung der Pflegefinanzierung und andererseits die Vorlage zur Neuregelung der Finanzierung der Linthebene-Melioration.

Für die Aufnahme neuer Bereiche in den innerkantonalen Finanzausgleich kann es unter Umständen gute Gründe geben. Mit Blick auf die längerfristige Entwicklung des Systems des innerkantonalen Finanzausgleichs stellen sich allerdings folgende Fragen:

- *Gibt es ein Konzept für die weitere Entwicklung des Systems des innerkantonalen Finanzausgleichs im Kanton Schwyz?*
- *Welche Bereiche sind in absehbarer Zeit für den Einbezug ins System vorgesehen?*
- *Wer legt die allfälligen neuen Bereiche fest?*
- *Werden die Gemeinden bei Änderungen vorgängig rechtzeitig konsultiert?*
- *Wie verändert sich die Belastung der Netto-Zahler-Gemeinden durch den Einbezug neuer Bereiche? Bleiben die Belastungen tragbar?*

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung der gestellten Fragen und bedanken uns im Voraus bestens.“

2. Wortlaut der Interpellation I 5/10

Am 25. Februar 2010 haben Kantonsrat Christoph Weber und Kantonsrat Rolf Bolting folgende Interpellation eingereicht:

„Der Schwyzer Finanzausgleich wurde im Jahr 2001 neu definiert. Die Zielsetzung war unter anderem der Abbau von übermässigen Unterschieden zwischen den Gemeinwesen im Kanton. Der Finanzausgleich hat somit den Anspruch, eine gerechtere Steuerbelastung im Kanton zu erwirken.

Der Finanzausgleich hat die Finanzen der Gemeinwesen in den vergangenen Jahren stark beeinflusst. Es stellt sich die Frage, ob die Erwartungen und Zielsetzung erreicht worden sind, oder ob der Ausgleich über das Ziel hinausgeschossen ist.

Kleinere und Kleinstgemeinden konnten teilweise massiv profitieren und die Steuerbelastung deutlich senken. Mittelstarke Gemeinden profitieren nur beschränkt vom Finanzausgleich und haben häufig das Nachsehen. Obwohl kleine Gemeinden in der Regel deutlich höhere Nettoaufwendungen pro Einwohner ausweisen müssen, haben sie tiefere Steuerfüsse als mittlere Gemeinden mit tieferen Kosten und höherer Finanzkraft. Es stellt sich daher die Frage, inwiefern die Steuergerechtigkeit mit dem geltenden Finanzausgleich gewährleistet ist.

Wir unterbreiten der Regierung folgende Fragen zum Finanzausgleich:

- *Können die Zielsetzungen des Finanzausgleichs mit der bestehenden Regelung erreicht werden?*
- *Betrachtet der Regierungsrat die Steuergerechtigkeit als gegeben oder wird die Solidarität unter den Gemeinwesen strapaziert?*
- *Inwiefern spielt der innerbezirkische Finanzausgleich (vgl. Vorlage zur G-Reform) eine Rolle bei der Steuergerechtigkeit und wie hat sich der innerbezirkische Finanzausgleich in den letzten Jahren entwickelt?*

Wir danken für die Beantwortung der Fragen.“

3. Antwort des Regierungsrates

3.1 Ausgangslage

Der Finanzausgleich ist darauf ausgerichtet, die Bezirke und Gemeinden für eine qualitativ bedarfsgerechte sowie für eine wirtschaftliche Lösung ihrer Aufgaben zu motivieren. Die Bevölkerung soll in allen Bezirken und Gemeinden auf zeitgemässe kommunale Infrastrukturen und Leistungsangebote zählen können. Der Finanzausgleich kombiniert den indirekten, den horizontalen und den direkten Finanzausgleich, um die erwünschte Gesamtwirkung zu erreichen. Der indirekte Finanzausgleich (Subventionen) ist auf Lenkungsziele beschränkt worden. Der horizontale Finanzausgleich wird unter den Bezirken und Gemeinden geführt. Es findet ein Steuerkraftausgleich statt, der dazu beiträgt, die Steuerdisparitäten innerhalb des Kantons zu mildern. Schliesslich wird der direkte Finanzausgleich durch den Kanton für die Gemeinden auf der Grundlage eines Normaufwandausgleichs mit zusätzlichen Mitteln gezielt verstärkt.

3.2 Aufnahme neuer Bereiche in den innerkantonalen Finanzausgleich

Der Normaufwand wird nach Normaufwandgruppen mit einem Verursacherkriterium in allen Gemeinden erhoben und in einer Gemeindefinanzstatistik veröffentlicht. Es sind dies die Bildung,

das Strassenwesen, der einwohnerbezogene Aufwand, die Alters- und Pflegeheime, die Beiträge an den Kanton, der Kapitaldienst und der Sonderaufwand. In jeder Normaufwandgruppe wird der Nettoaufwand nach Abzug der direkten Erträge wie Gebühren, Taxen und Entschädigungen erfasst. Der Nettoaufwand der Normaufwandgruppe wird pro Schüler, jener des Strassenwesens pro Laufmeter und der einwohnerbezogene Aufwand sowie die Alters- und Pflegeheime pro Einwohner umgerechnet. Es werden also alle Aufgaben, welche die Bezirke und Gemeinden zu erfüllen haben, in einer Normaufwandgruppe erfasst. Nicht erfasst sind die eigenwirtschaftlich geführten Leistungsangebote der Gemeinden, die durch Verursacherabgaben zu finanzieren sind (Spezialfinanzierungen). Muss das Gemeinwesen auf Grund neuer gesetzlicher Grundlagen eine neue Aufgabe übernehmen wird aus der Sicht des Finanzausgleichs geprüft, in welcher Normaufwandgruppe die neuen Ausgaben zu berücksichtigen sind. Letztes aktuelles Beispiel sind die Aufwendungen im Asylbereich, welche als einwohnerbezogener Aufwand ab 2010 berücksichtigt worden sind.

Das Konzept für die weitere Entwicklung des Systems des innerkantonalen Finanzausgleichs besteht einerseits darin, das System sowie die dafür zu Verfügung stehenden Instrumente einer laufenden Prüfung zu unterziehen. Aktuell wird das Strassenwesen einer vertieften Prüfung unterzogen. In Zusammenarbeit mit dem kantonalen Tiefbauamt werden für das Strassenwesen neue Finanzierungsansätze für die Kosten pro Laufmeter Strasse geprüft. Andererseits werden sämtliche neue Aufgaben, welche auf die Gemeinden übertragen werden in den Normaufwand miteinbezogen.

In absehbarer Zeit werden die von den Interpellanten aufgezeigten Aufgaben „Neuordnung Pflegefinanzierung und Neuregelung der Finanzierung der Linthebene-Melioration“ überprüft. Es wird auch geprüft, ob und wenn ja in welcher Normaufwandgruppe diese neuen Ausgaben berücksichtigt werden können. Die neuen Bereiche werden auf Grund der gesetzlichen Vorgaben festgelegt. Wenn es sich um eine Aufgabe der Gemeinde handelt, werden die anfallenden Kosten in den Normaufwand miteingerechnet.

Die Gemeinden werden insbesondere bei einer vertieften Prüfung oder bei Änderungsvorschlägen einer Normaufwandgruppe im Mitberichtsverfahren eingeladen, ihre gemeindespezifische Meinung zum vorgesehenen Lösungsansatz mitzuteilen.

Im Bereich des horizontalen Finanzausgleichs ändert sich für die Netto-Zahler-Gemeinden durch den Einbezug neuer Bereiche nichts. Änderungen im horizontalen Finanzausgleich ergeben sich einzig aus der Entwicklung der relativen Steuerkraft.

3.3 Zielsetzung: Abbau von übermässigen Unterschieden zwischen den Gemeinwesen

Sämtliche Bezirke und Gemeinden, welche Finanzausgleichsleistungen beziehen, konnten seit Einführung des aktuellen innerkantonalen Finanzausgleichs im Jahr 2001 den Steuerfuss reduzieren. Prozentual fallen die Reduktionen unterschiedlich aus. Während die Gemeinden Morschach und Reichenburg den Steuerfuss von 225 auf 199 respektiv auf 195 Einheiten reduzieren konnten, sank bei den einwohnermässig kleineren Gemeinden (Innerthal von 235 auf 110 Einheiten, Alpthal von 225 auf 105 Einheiten usw.) dank den Strukturzuschlägen der Steuerfuss massiv. Auf der anderen Seite musste die Gemeinde Freienbach den Steuerfuss von 45 auf 70 Einheiten erhöhen. Die Steuerfussdisparität sank von 522 auf 284%.

Das primäre Ziel des innerkantonalen Finanzausgleichs, nämlich den vorrangigen Abbau übermässiger Unterschiede der Steuerbelastung von Bezirken und Gemeinden, konnte bis auf wenige Ausnahmen (Morschach und Reichenburg) erreicht werden. Diese beiden Gemeinden hatten in den letzten Jahren grosse Investitionsvorhaben zu verkraften. Mittelfristig ist jedoch davon auszugehen, dass auch bei diesen Gemeinden der Steuerfuss weiter reduziert werden kann. Die Steuergerechtigkeit innerhalb der Bezirke und Gemeinden (horizontaler Finanzausgleich) funktioniert aus der Sicht des Regierungsrates sehr gut. Mit diesem Finanzausgleichsmodell konnte erreicht

werden, dass mit einer moderaten Steuerkraftabschöpfung (aktuell 21 Mio. Franken) einerseits der Steuerfuss der Gemeinde Freienbach von 45 auf 70 Einheiten angehoben wurde, andererseits die finanzstarken Gemeinden wie Wollerau, Freienbach und Feusisberg einen attraktiven Steuerfuss von 70 Steuereinheiten beibehalten können. Bei verantwortungsvoller Nutzung der zur Verfügung gestellten Finanzausgleichsmittel (Zurückhaltung bei zusätzlichen Abschreibungen) wird die Solidarität unter den Gemeinwesen nicht strapaziert.

Die Frage, inwiefern der innerbezirkliche Finanzausgleich eine Rolle bei der Steuergerechtigkeit spielt, ist in Bezug auf den innerkantonalen Finanzausgleich schwer zu beantworten. Tatsache ist, dass bei den Mehrgemeindebezirken ein innerbezirklicher Finanzausgleich zusätzlich zum innerkantonalen Finanzausgleich stattfindet. Die finanzstarken Gemeinden innerhalb eines Mehrgemeindebezirkes unterstützen mit dem einheitlichen Bezirkssteuerfuss die finanzschwachen Gemeinden. Das System kann nicht geändert werden, da die Bezirke eine eigene Steuerhoheit haben. Der innerbezirkliche Finanzausgleich hat sich in den letzten Jahren leicht reduziert, so dass auch die Mehrgemeindebezirke ihren Steuerfuss (Schwyz von 95 auf 50 Einheiten, March von 85 auf 45 Einheiten) dank des horizontalen Finanzausgleichs des Bezirkes Höfe senken konnten.

3.4 Gesamtbeurteilung

Gesamthaft betrachtet hat sich der innerkantonale Finanzausgleich in den letzten acht Jahren bewährt. Die verschiedenen Instrumente (Steuerkraftausgleich, Verteilung Grundstückgewinnsteuer, Normaufwandausgleich, Strukturzuschläge für Gemeinden mit weit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl) haben sich bewährt. Bis dato wurden nur kleine Änderungen an den Strukturzuschlägen vorgenommen. Mit diesen Instrumenten kann schnell auf die äusserlichen Bedingungen (Wirtschaftslage) reagiert werden. Bei sinkender Steuerkraft wird bei den Netto-Zahler-Gemeinden entsprechend weniger abgeschöpft und umverteilt, bei steigender Steuerkraft entsprechend mehr. Die Zielsetzungen wie die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, die Autonomie, Eigenverantwortung und Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden, konnten erfüllt werden. Der Abbau übermässiger Unterschiede der Steuerbelastung von Bezirken und Gemeinden ist auf gutem Weg. Auch die Belastung der Netto-Zahler-Gemeinden ist aus der Sicht des Regierungsrates tragbar geblieben. Die Steuerbelastung in den Höfner Gemeinden (70 Einheiten) ist im gesamtschweizerischen Vergleich sehr tief. Auf der Ausgabenseite werden nicht die effektiven Ausgaben einer Gemeinde angerechnet, sondern der kantonale Durchschnittswert bei den Kosten pro Schüler, Laufmeter Strasse und einwohnerbezogener Aufwand. Mit der Anrechnung dieser Normaufwendungen ist gewährleistet, dass Gemeinden, welche hohe Ausgaben produzieren nicht belohnt werden, sondern diejenigen Gemeinden, welche Ausgaben unter dem kantonalen Mittelwert ausweisen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Finanzdepartement (3); Staatskanzlei.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Luig, Staatsschreiber-Stellvertreter