

**Beschluss Nr. 186/2017**

Schwyz, 14. März 2017 / ah

**Kantonsratsbeschluss betreffend Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen**

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

**1. Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat mit RRB Nr. 1125/2015 im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 dem Kantonsrat ein Massnahmenpaket von Aufgabenverzichten und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen vorgelegt. Am 25. Mai 2016 hat der Kantonsrat darüber beraten und dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, für die vorgeschlagenen Massnahmen in der Kompetenz des Kantonsrates Bericht und Vorlagen auszuarbeiten (Abl 2016 1364 f.). Es sind dies:

Aufgabenverzichte und Leistungsreduktionen:

- VD-1: Aufhebung der Wohnbauförderung
- BiD-1: Austritt bzw. Neufinanzierung der Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen
- FD-1: Bezug Treueprämien als Ferien

Lastenverschiebungen:

- DI-10: Ergänzungsleistungen, sachgerechte Finanzierung
- BiD-10: Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule
- BiD-11: Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen
- BiD-12: Anpassung des Kostenteilers im Bereich Sonderschulung (inklusive Heilpädagogische Zentren)
- UD-1: Bau und Unterhalt der Wanderwege
- UD-11: Streichung Beiträge an Gewässerschutz

Im Rahmen der Ausarbeitung wurde die Massnahme FD-1 „Bezug Treueprämien als Ferien“ aus dem Massnahmenpaket ausgekoppelt und in die laufenden Arbeiten zur Teilrevision des Personalgesetzes integriert. Ferner erfordert die Massnahme UD-1 „Bau und Unterhalt der Wanderwege“ keine Gesetzesanpassung und kann in der Kompetenz des Regierungsrates umgesetzt werden.

Der Regierungsrat hat über das vorliegende Massnahmenpaket mit einem Entlastungsvolumen von jährlich 20 Mio. Franken eine Vernehmlassung durchgeführt. Die Vernehmlassung hat ergeben,

dass die Massnahmen von einer überwindenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer, insbesondere von Bezirken und Gemeinden, abgelehnt werden (vgl. Ziffer 4). Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, auf die Lastenverschiebungsmassnahmen zu verzichten und beantragt deren Ablehnung. Dazu gehört auch die vorliegende Massnahme BiD-11 „Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen“. Da er vom Kantonsrat beauftragt wurde, eine Vorlage zu unterbreiten, hat eine Behandlung im Kantonsrat zu erfolgen. Der Regierungsrat stellt den Antrag, die Vorlage abzulehnen (vgl. Ziffer 10).

## **2. Rechtsgrundlage und Kompetenzordnung**

Gemäss § 23 Abs. 1 Volksschulgesetz vom 19. Oktober 2016, SRSZ 611.210, VSG, haben die Schulträger die Schulen mit geeigneten Räumen und Anlagen sowie mit den zur Erreichung der Bildungsziele erforderlichen Einrichtungen auszustatten. § 23 Abs. 2 VSG regelt zudem, dass der Regierungsrat nach Anhören des Erziehungsrates entsprechende Vorschriften über den Bau und die Ausstattung der Schulanlagen erlässt.

Weiter konkretisiert werden diese Bestimmungen durch das Gesetz über Beiträge an Schulanlagen vom 26. November 1986, SRSZ 611.310. Der Kanton leistet ordentliche Beiträge von 20% an die subventionsberechtigten Kosten des Neu- und Erweiterungsbaus von Schulanlagen, der Umnutzung von Räumen zu Schulanlagen sowie von baulichen Massnahmen an Schulanlagen infolge kantonaler Vorgaben in schulbetrieblicher oder pädagogischer Hinsicht. Gemeinden mit Anspruch auf Strukturzuschläge im Finanzausgleich erhalten darüber hinaus einen Zuschlag von 30% zum ordentlichen Beitrag.

In Anbetracht der finanziellen Lage des Kantons hat der Kantonsrat im Rahmen der Behandlung eines Berichts zu Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen (RRB Nr. 1125/2015) im Mai 2016 beschlossen, den Regierungsrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zu beauftragen, welche den ersatzlosen Verzicht auf Kantonsbeiträge an Schulanlagen vorsieht. In Anbetracht der guten Finanzlage der Gemeinden und des Umstands, dass der Nutzen von Schulhausbauten vornehmlich bei den lokalen Schulträgern anfällt, wird ein solches Vorgehen als verantwortbar erachtet.

## **3. Beschreibung der Massnahme und vorgesehene Änderungen**

Das Gesetz über Beiträge an Schulanlagen soll ersatzlos aufgehoben werden. Damit entfällt zum einen der Kantonsbeitrag an Schulhausbauten. Im Gegenzug soll aber auch darauf verzichtet werden, dass seitens des Regierungsrates verbindliche Auflagen bezüglich Bau und Ausstattung der Schulanlagen gemacht werden. An deren Stelle sollen entsprechende Empfehlungen des Erziehungsrates zuhanden der Schulträger erlassen werden; damit kann jedoch der hohe Qualitätsstandard bei den Schulbauten nicht im bisherigen Umfang sichergestellt werden.

Der Regierungsrat kommt damit einem Auftrag des Kantonsrats nach, der im Rahmen der Beratung des Berichts und Antrags über Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen (RRB Nr. 1125/2015) im Mai 2016 entschieden hat, dass die Lastenverschiebung aufgrund der unterschiedlichen Prosperität der Kantons- und Gemeinde- bzw. Bezirksfinanzen im vorgeschlagenen Umfang vorzunehmen ist.

## **4. Vernehmlassungsverfahren**

### 4.1 Vernehmlasser

Der Entwurf der Vorlage wurde zusammen mit einem Erläuterungsbericht am 3. Oktober 2016 den Parteien (CVP, FDP, SP, SVP, GP, GLP, EVP, BDP), den Bezirken und Gemeinden, den Gerichten und zahlreichen weiteren öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt. Von der Möglichkeit zur Stellungnahme haben eine grosse Mehrheit der Parteien sowie sämtliche Bezirke und Gemeinden und die grosse Mehrheit der zur Vernehmlassung eingeladenen Organisationen Gebrauch gemacht.

### 4.2 Ergebnisse

Die sieben Massnahmen, insbesondere diejenigen mit einer Lastenverschiebung auf Bezirke und Gemeinden, wurden von einer überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer abgelehnt. Die vorliegende Massnahme BiD-11 „Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen“ lehnen 39 von den 51 eingegangenen Vernehmlassungen ab. Die ablehnende Haltung wird damit begründet, dass es sich um keine Einsparungen, sondern nur um finanzielle Verschiebungen auf die Bezirke und Gemeinden handle.

Acht Vernehmlassungsteilnehmer haben auf eine Stellungnahme verzichtet. Vier Stellungnahmen äussern sich grundsätzlich zustimmend. Die SVP unterstützt das gesamte Massnahmenpaket mit Hinweis auf die Opfersymmetrie. Der Handels- und Industrieverein befürwortet die vorgeschlagenen Massnahmen gesamthaft, jedoch unter der Voraussetzung einer gleichzeitigen Neuordnung des innerkantonalen Finanzausgleichs. Der Bezirk Höfe sowie der Kantonale Gewerbeverband begrüssen die Massnahme ebenfalls.

## **5. Umsetzungskonzept und Erläuterungen zur Umsetzungsgesetzgebung**

### 5.1 Gesetz über Beiträge an Schulanlagen

Das Gesetz über Beiträge an Schulanlagen, in welchem die Kostenbeteiligung des Kantons an Schulanlagen der Volksschule geregelt wird, würde ersatzlos aufgehoben. Damit würde der Kanton künftig keine Kantonsbeiträge mehr an Schulanlagen ausrichten. Als Übergangsregelung wird festgelegt, dass vor dem Inkrafttreten dieses Beschlusses provisorisch oder definitiv zugesicherte Kantonsbeiträge weiterhin nach dem Gesetz über Beiträge an Schulanlagen ausgerichtet werden. Aktuell sind 13 Gesuche für Schulbauten hängig. Sechs sind in der Phase 1 (Projektanmeldung), fünf in der Phase 2 (provisorische Beitragszusicherung) und zwei in der Phase 3 (definitive Beitragszusicherung). Voraussichtlich werden bis Ende Jahr alle zugesichert sein und folglich noch zu Beitragszahlungen führen.

### 5.2 Volksschulgesetz

§ 23 Abs. 2 VSG würde dahingehend geändert, dass anstelle der bisherigen verbindlichen Vorschriften des Regierungsrats (Richtprogramm) künftig der Erziehungsrat als unmittelbare Aufsichtsbehörde im Volksschulwesen gegenüber den Schulträgern Empfehlungen über den Bau und die Ausstattung der Schulanlagen abgäbe. Es würde damit dem Umstand Rechnung getragen, dass ohne finanziellen Beitrag des Kantons an die Schulanlagen den Schulträgern keine verbindlichen Auflagen mehr gemacht werden sollen. Mit dem Instrument der weniger verbindlichen Empfehlungen sollen Standard und Qualität der Schulanlagen gleichwohl aufrechterhalten werden.

## 6. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Der Nutzen von Schulhausbauten fällt vornehmlich bei den lokalen Schulträgern an, ist doch „die Schule im Dorf“ ein unverzichtbares Element einer prosperierenden Gemeinde. Inhaltlich erfolgt die Bestimmung der Schulbauten lokal vor Ort, wobei künftig anstelle von verbindlichen Vorschriften lediglich noch Empfehlungen zu befolgen wären. Folglich rechtfertigt sich aus Sicht des Regierungsrats eine vollständige Kostenverlagerung auf die Schulträger.

## 7. Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung

Es handelt sich bei der vorgeschlagenen Gesetzesanpassung um eine Kostenverlagerung, ohne unmittelbare Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung. Der Regierungsrat geht davon aus, dass das Angebot und die Qualität der öffentlichen Volksschule durch die Kostenverlagerung nicht tangiert würden.

## 8. Finanzielle Auswirkungen

Aktuell leistet der Kanton jährlich einen Baukostenbeitrag an Schulanlagen in Höhe von durchschnittlich Fr. 900 000.-- (effektiver Beitrag jeweils abhängig von konkret unterstützten Projekten). Durch die Streichung der entsprechenden Beiträge könnte folglich der Kantonshaushalt um diesen Betrag entlastet werden.

### 8.1 Kanton

Der Kanton würde in der Grössenordnung von rund 1 Mio. Franken entlastet.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Kanton)				
Kostenstelle	Konto	2018	2019	2020
242025	363.2001	-900 000	-900 000	-900 000
<i>Total</i>		<i>-900 000</i>	<i>-900 000</i>	<i>-900 000</i>

( -: Verbesserung, Entlastung / +: Verschlechterung, Belastung)

### 8.2 Bezirke und Gemeinden\*

Die Bezirke und Gemeinden würden entsprechend in der Grössenordnung von 1 Mio. Franken belastet.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Gemeinde und Bezirke)				
		2018	2019	2020
Bezirke		+300 000	+300 000	+300 000
Gemeinden		+600 000	+600 000	+600 000
<i>Total</i>		<i>+900 000</i>	<i>+900 000</i>	<i>+900 000</i>

( -: Verbesserung, Entlastung / +: Verschlechterung, Belastung)

\* Geschätzte Verteilung; effektiv abhängig von konkret zu realisierenden Projekten und deren Trägerschaft.

## 9. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Eine Inkraftsetzung könnte frühestens per 1. Januar 2018 erfolgen.

## 10. Würdigung des Regierungsrates

Der Regierungsrat kommt aufgrund der eindeutig ablehnenden Haltung der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer zum Schluss, dass die Lastenverschiebungsmassnahmen und damit auch die vorliegende Massnahme BiD-11 „Verzicht auf Beiträge an Schulanlagen“ keine Mehrheit findet und somit ausserhalb einer minimalen und erforderlichen politischen Konsensfindung liegt. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, auf diese Massnahme zu verzichten, und beantragt deren Ablehnung.

## 11. Behandlung im Kantonsrat

### 11.1 Massnahmenpaket

Der Regierungsrat schlägt vor, die sieben Vorlagen des Massnahmenpakets zeitlich aufeinander abzustimmen, so dass eine Behandlung an derselben Sitzung des Kantonsrats erfolgen kann.

### 11.2 Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 GO-KR gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine Mehrausgaben zur Folge. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Der Erlass gilt als angenommen, wenn eine Mehrheit zustimmt.

### 11.3 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat eine Gesetzesaufhebung und eine Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrats dem fakultativen Referendum.

## **Beschluss des Regierungsrates**

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage abzulehnen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber