

Beschluss Nr. 185/2017

Schwyz, 14. März 2017 / ah

Teilrevision des Volksschulgesetzes – Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule

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 Aufgabenverzicht 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:

Aufgabenverzicht 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-10 „Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule“. 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

Kanton, Bezirke und Gemeinden tragen nach § 66 des Volksschulgesetzes vom 19. Oktober 2005, SRSZ 611.210, VSG, die Kosten der Volksschulen, des sonderpädagogischen Angebots und der Spezialdienste, soweit sie Träger sind und die Rechtsordnung keine Ausnahmen vorsieht. Der Kanton regelt die Volksschule detailliert, beteiligt sich auf der anderen Seite aber auch an deren Kosten. Aktuell leistet er einen Pauschalbeitrag pro Schulkind von 20% des ermittelten gewichteten Durchschnittswerts der Lohnsummen in den Bereichen Kindergarten, Primarstufe, Sekundarstufe I, sonderpädagogisches Angebot und Schulleitung an die Kosten der Schulträger (§ 67 VSG).

Obwohl der Kanton für sämtliche Schulträger identische verbindliche Vorgaben macht, differieren die effektiv festgestellten Nettoaufwendungen pro Schüler über den Kanton hinweg beträchtlich. Während die sparsamste Gemeinde im Volksschulbereich pro Schüler nach Gemeindefinanzstatistik 2015 einen Nettoaufwand von Fr. 12 349.-- ausweist, beträgt der Nettoaufwand pro Schüler in der teuersten Gemeinde Fr. 22 297.--. Bei den Bezirken, den Schulträgern der Sekundarstufe I, variiert der Nettoaufwand zwischen Fr. 17 997.-- und Fr. 28 842.-- pro Schüler. Dabei fällt auf, dass sich an der Tabellenspitze nach Aufwand pro Schüler nicht nur Gemeinden mit geringer Schülerzahl befinden, sondern vor allem auch Schulträger mit hoher Finanzkraft, die sich bewusst eine Schule ohne Spardruck leisten.

3. Beschreibung der Massnahme und vorgesehene Änderungen

Der Kantonsanteil an den Kosten der Volksschule (Schülerpauschale anhand der Lohnsumme) soll von heute 20% auf neu 18% reduziert werden. Damit werden zum einen die Leistungen der kantonalen Spezialdienste (insbesondere der Abteilung Logopädie, die heute vollumfänglich durch den Kanton finanziert wird) partiell abgegolten, zum anderen wird der Tatsache Rechnung getragen, dass primär die Schulträger vor Ort über die konkrete Ausgestaltung der Schule (Klassenbildung, Ressourcen etc.) und über die damit verbundenen Kosten entscheiden.

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 diese moderate 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 Ge-

richten 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-10 „Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule“ lehnen 41 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. Zwei 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.

5. Umsetzung

§ 67 Abs. 3 VSG: Anstelle des bisherigen pauschalen Kantonsbeitrags von 20% würde neu lediglich ein solcher im Umfang von 18% geleistet.

Die Berechnung des Pauschalbeitrages würde nicht geändert. Der Pauschalbeitrag pro Schulkind betrüge somit neu 18% des ermittelten gewichteten Durchschnittswertes aller Gemeinden. Für die Bezirke gilt die Regelung zur Berechnung des Pauschalbeitrages sinngemäss. Der Regierungsrat würde den Pauschalbeitrag pro Schulkind wie bis anhin jährlich festsetzen.

6. Beurteilung des Äquivalenzprinzips

Der Nutzen der Volksschule fällt vornehmlich bei den lokalen Schulträgern an, ist doch „die Schule im Dorf“ ein unverzichtbares Element einer prosperierenden Gemeinde. Trotz einheitlicher kantonaler Rahmenbedingungen zur Wahrung der Chancengerechtigkeit bestimmen im Wesentlichen die Gemeinden und Bezirke die Organisation und Ausgestaltung (und damit auch die Kosten) ihrer Schulen. Wie die Gemeindefinanzstatistik deutlich zeigt, bestehen bezüglich durchschnittlicher Aufwendungen pro Schüler erhebliche Unterschiede, die sich nicht selten durch die unterschiedliche Finanzkraft der Schulträger begründen lassen. Von daher erscheint eine Reduktion der Kostenbeteiligung seitens des Kantons durchaus als gerechtfertigt.

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 einen Beitrag an die Kosten der Volksschule im Umfang von rund 31 Mio. Franken. Durch die Kürzung des Kantonsbeitrags (Schülerpauschale) von aktuell 20% auf neu 18% ergäbe sich eine Kostenumlagerung in der Höhe von rund 3.1 Mio. Franken. Die Festlegung der Pauschalbeiträge geschieht in der Regel unmittelbar vor den Sommerferien des Vorjahrs. Der veränderte Beitragssatz des Kantons für die Pauschalbeiträge nach § 67 Abs. 3 VSG wäre damit frühestens für die Beiträge für das Rechnungsjahr 2018 massgebend.

8.1 Kanton

Der Kanton würde in der Grössenordnung von rund 3 Mio. Franken entlastet.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Kanton)				
Kostenstelle	Konto	2018	2019	2020
242020	363.2010	-2 000 000	-2 000 000	-2 000 000
	363.2011	-1 100 000	-1 100 000	-1 100 000
<i>Total</i>		<i>-3 100 000</i>	<i>-3 100 000</i>	<i>-3 100 000</i>

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

8.2 Bezirke und Gemeinden

Die Bezirke und Gemeinden würden entsprechend in der Grössenordnung von rund 3 Mio. Franken belastet.

Saldoveränderung in Fr. pro Jahr (Bezirke und Gemeinde)			
	2018	2019	2020
Bezirke	+1 100 000	+1 100 000	+1 100 000
Gemeinden	+2 000 000	+2 000 000	+2 000 000
<i>Total</i>	<i>+3 100 000</i>	<i>+3 100 000</i>	<i>+3 100 000</i>

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

9. Inkraftsetzung

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens. Die 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-10 „Reduktion der Kostenbeteiligung an der Volksschule“ 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 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

