

Beschluss Nr. 74/2020
Schwyz, 4. Februar 2020 / ju

Interpellation I 31/19: Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen II – Auswirkungen und Perspektiven für den Kanton Schwyz und seine Gemeinden
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 19. August 2019 haben Kantonsrat Dr. Peter Meyer und sieben Mitunterzeichnende folgende Interpellation eingereicht:

«Mit dem Bericht „Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen“ ist der Bundesrat vor etwa einem Jahr einem Auftrag des Parlaments nachgekommen, die Verbundaufgaben von Bund und Kantonen zu analysieren. Der entsprechende Bericht (<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/53827.pdf>). kommt zum Schluss, dass in einer Reihe von Aufgabengebieten, welche heute gemeinsam von Bund und Kantonen finanziert werden, eine vollständige oder teilweise Entflechtung vorgenommen werden könnte oder gar sollte.

In den speziell unter politischem und finanziellem Druck stehenden Aufgabenbereichen

- *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV*
- *Prämienverbilligung KVG*
- *Pflegefinanzierung*

beteiligen sich aber nicht nur Bund und Kantone an der Finanzierung. In vielen Kantonen werden die entsprechenden Lasten anteilmässig an die Gemeinden weiterverteilt. Gemäss einer Studie von avenir suisse aus dem Jahr 2013 (<https://www.avenir-suisse.ch/publication/irrgarten-finanzausgleich>, S. 47) ist die Belastung der Gemeinden im Kanton Schwyz aber weit höher als in andern Kantonen.

Zudem steigt die Belastung von allen Kostenträgern dauernd an, weil aufgrund der demographischen Entwicklung die Ausgaben für die Ergänzungsleistungen, die Prämienverbilligung und die

Pflegefinanzierung stärker als in den meisten anderen Politsektoren wachsen. Wie in nachfolgender Tabelle ersichtlich, ist das Ausgabenwachstum vor allem bei den Gemeinden massiv. Handlungsbedarf zeichnet sich da selbst unabhängig von Anpassungen bei der Aufgabenverteilung ab.

Bereich	Kostenträger	2011 Mio. CHF	2015 Mio. CHF	2018 Mio. CHF	Anstieg pro Jahr
EL zu AHV und IV	Bund	17.1	15.6	17.7	0.5%
	Kanton	21.3	24.1	28.7	5.0%
	Gemeinden	21.3	24.1	28.7	5.0%
Prämienverbilligung KVG	Bund	38.9	43.7	50.4	4.2%
	Kanton	9.3	10.4	16.2	10.6%
	Gemeinden	6.2	6.9	10.8	10.6%
Pflegefinanzierung	Kanton	0.0	0.0	0.0	0.0%
	Gemeinden	8.3	9.8	13.2	8.6%

Vor allem die grösseren, finanziell nicht so starken Gemeinden, werden stark belastet, weil die Gemeindeanteile nach Bevölkerungszahl verteilt werden. Martin Wipfli, Präsident des vszgb, hat in diesen Tagen mit seiner Anregung, dass der Kanton die Übernahme der Kosten für die Pflegefinanzierung prüfen sollte, auf die bestehende Problematik aufmerksam gemacht.

Mit Blick auf die aus Sicht des fiskalischen Äquivalenzprinzips («Wer zahlt, befiehlt und umgekehrt») unbefriedigende Situation bezüglich der aktuellen Verteilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden in obgenannten Bereichen stellen sich uns folgende Fragen:

1. Was ist die Position des Kantons Schwyz in den laufenden Verhandlungen mit dem Bund zum Projekt Aufgabenteilung II?
2. Wie würden sich ausgehend von den Jahresrechnungen 2018 des Kantons Schwyz resp. seiner Gemeinden und den 2018 angewandten Verteilungsmechanismen (Kostenverteiler, IKFA) nachfolgende Szenarien in allen möglichen Kombinationen auf diese Rechnungen auswirken:
 - a. Der Bund ändert seinen Finanzierungsanteil in den erwähnten Bereichen gemäss aktuellem Verhandlungsstand.
 - b. Der Gesamtaufwand in den genannten Bereichen steigt um 10% / 20% / 50% an
 - c. Die im Kanton Schwyz angewandten Kostenverteiler werden zugunsten der Gemeinden verändert (0% / 25% / 50%)
3. Sieht der Regierungsrat – unabhängig vom Projekt Aufgabenteilung II – aufgrund der steigenden Kosten in den erwähnten Politikbereichen eine Entlastung der Gemeinden für angebracht?
4. Ist er bereit, innerkantonal in diesem Bereich eine «Finanzentflechtung» ins Auge zu fassen und die Pflegefinanzierung oder andere Bereiche der Sozialversicherungen in seinen Verantwortungsbereich zu übernehmen?
5. Sind das Projekt «Aufgabenteilung II» sowie die angesprochenen Punkte – insbesondere die aktuell gültigen Verteilschlüssel im Bereich der Prämienverbilligung, der Ergänzungsleistungen und der Pflegefinanzierung, Teil des Projekts «Finanzen 2020» resp. fliessen diesbezügliche Überlegungen bereits in den AFP 2020–2023 ein?

Wir bedanken uns im Voraus für die die Beantwortung der Fragen und die Bereitstellung der gewünschten Daten.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

2.1.1 Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen («NFA») wurde auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Die «NFA» basiert im Wesentlichen auf folgenden vier Grundpfeilern: Aufgabenentflechtung (1), neue Zusammenarbeits- und Finanzierungsformen bei gemeinsamen Aufgaben von Bund und Kantonen (2), interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (3), neues Ausgleichssystem (4). Der als vierter Punkt umgesetzte Nationale Finanzausgleich wird im heutigen Sprachgebrauch mehrheitlich mit der Abkürzung NFA in Verbindung gebracht, entkoppelt von der ursprünglichen «NFA».

Art. 18 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG, SR 613.2) sieht vor, dass der Bundesrat alle vier Jahre über den Vollzug und die Wirkung des Nationalen Finanzausgleichs Bericht erstattet. Die Berichte des Bundesrates über die Wirksamkeit des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen 2010 und 2014 gingen auch auf das Thema Aufgabenteilung ein. Ab dem dritten Wirksamkeitsbericht (2018) wurde dieser Bereich entkoppelt.

Die Motion 13.3363 der Finanzkommission des Nationalrats vom 12. April 2013 wurde am 10. März 2015 mit dem Auftrag überwiesen, eine vollständige Analyse aller Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen zu unterbreiten. Verbundaufgaben beziehen sich dabei auf Aufgaben, bei welchen die Verantwortung und/oder die Finanzierung gemeinsam bei Bund und Kantonen liegen. Bei jeder Verbundaufgabe sollte überprüft werden ob die Aufgabe in eine einzelne Hoheit (Bund oder Kanton) überführt werden sollte oder eine Verbundaufgabe weiterhin zweckmässig ist. Am 28. September 2018 legte der Bundesrat seinen Bericht vor, dieser wurde unter Einbezug der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) erstellt. Auf deren Wunsch wurde der Katalog um Aufgaben ohne gemeinsame Finanzierung erweitert, das heisst, um Aufgaben bei denen die Kantone die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips bzw. des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz prüfen wollten. Der Katalog umfasst schliesslich folgende 33 Aufgaben:

1. Heimatschutz und Denkmalpflege
2. Musikalische Bildung
3. Individuelle Prämienverbilligung (IPV)
4. Pflegefinanzierung (PF)
5. Spitalfinanzierung
6. Gesundheit Mensch und Tier
7. Ergänzungsleistungen (EL) AHV und IV
8. Familienzulagen
9. Familienzulagen Landwirtschaft
10. Beiträge an private Organisationen der Alters- und Invalidenhilfe
11. Anschubfinanzierung familienergänzende Kinderbetreuung
12. Straf- und Massnahmenvollzug
13. Neustrukturierung Asylbereich
14. Ausländerintegration im Bereich der spezifischen Integrationsförderung
15. Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+
16. Amtliche Vermessung und ÖREB-Kataster
17. Sportförderung (Sportobligatorium in der Schule)
18. Regionalpolitik
19. Arbeitslosenversicherung: Arbeitsvermittlung und arbeitsmarktliche Massnahmen
20. Arbeitsmarktkontrollen Entsendegesetz
21. Arbeitsmarktkontrollen Schwarzarbeitsgesetz
22. Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Ausbildungsdarlehen)

23. Berufsbildung
24. Regionaler Personenverkehr
25. Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)
26. Finanzierung der Strasseninfrastruktur
27. Agglomerationsprojekte
28. Gebäudeprogramm (Teilzweckbindung CO₂-Abgabe)
29. Freiwillige Massnahmen Energie (Programm EnergieSchweiz)
30. Energieversorgung
31. Natur- und Landschaftsschutz, (Wald)Biodiversität und Wildtiere
32. Gefahrenprävention einschliesslich Schutzwald
33. Hochschulbereich

An der Plenarsitzung der KdK vom 28. Juni 2019 beschlossen die Kantone, die im Rahmen der «NFA» begonnene Aufgaben- und Finanzierungsentflechtung in folgenden Bereichen als Projekt «Aufgabenteilung II» weiterzuführen:

- Ergänzungsleistungen AHV und IV (Nummer 7);
- Individuelle Prämienverbilligung (Nummer 3);
- Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (Nummer 25);
- Regionaler Personenverkehr (Nummer 24).

Diese Bereiche sollen den Kern des Projekts bilden. Wobei das politische Steuerungsorgan über den Einbezug weiterer Aufgabenbereiche entscheiden soll.

2.1.2 Kantonale Kostenteiler

Die Einführung der «NFA» 2008 und die damit einhergehenden Aufgaben- und Lastenverteilungen brachten in der Vorbereitung verschiedene Anpassungen des kantonalen Rechts mit sich. Am 17. Juni 2007 haben die Stimmberechtigten des Kantons Schwyz über die Umsetzung der «NFA» im Kanton Schwyz abgestimmt. Sowohl der Kantonsratsbeschluss für die Umsetzung der «NFA» sowie die Totalrevision des kantonalen Gesetzes über die EL zur AHV/IV vom 28. März 2007 (SRSZ 362.200) wurden vom Volk deutlich angenommen – und damit auch die heute geltenden Kostenteiler zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Im Bereich der EL sah die Vorlage unter anderem vor, dass sich der Kanton und die Gemeinden weiterhin hälftig am Aufwand des Kantons beteiligen. Da die Gemeinden in anderen Bereichen deutlich entlastet wurden, sollten sie in der IPV neu zwei Fünftel (40%) – statt wie vorher einen Drittel (33.3%) – der nicht vom Bund ausgerichteten Aufwendungen des Kantons tragen.

Im Bereich der PF kennt der Kanton Schwyz eine klare Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton hinsichtlich spitalexterner und spitalinterner Krankenpflege. Die spitalexterne Krankenpflege (Spitex) fällt in den Verantwortungsbereich der Gemeinden, die Spitalversorgung (Spitin) ist Sache des Kantons. Die Gemeinden sind für die Planung, die Errichtung und den Betrieb von Einrichtungen für Betagte und Pflegebedürftige zuständig (§ 9 Gesetz über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007, SEG, SRSZ 380.300). Sie haben für die Kosten aufzukommen, die nicht durch die in der Einrichtung lebende Person, die gesetzlich Verpflichteten, die Versicherer oder Dritte gedeckt werden (§ 16 SEG). Entsprechend dieser gesetzlichen Aufgabenzuweisung haben die Gemeinden die ungedeckten Pflegekosten in Alters- und Pflegeheimen für Personen mit Wohnsitz im Kanton Schwyz zu übernehmen (§ 19a SEG). Der Gesetzgeber hat diese bewährte und klare Aufgabenteilung anlässlich der Neuordnung der Pflegefinanzierung im Jahr 2010 weiterhin gewollt und entsprechend die Restfinanzierung der ungedeckten Pflegekosten durch die Gemeinden im stationären Bereich beschlossen.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 *Was ist die Position des Kantons Schwyz in den laufenden Verhandlungen mit dem Bund zum Projekt Aufgabenteilung II?*

Der Regierungsrat stimmte dem Vorgehen der KdK im Sommer 2019 zu und erachtete es als angezeigt, das Projekt «Aufgabenteilung II» anzugehen. Im Herbst 2019 beschloss der Regierungsrat der vorgeschlagenen Projektorganisation zuzustimmen. Er hat keine direkte Einsitznahme im Projekt.

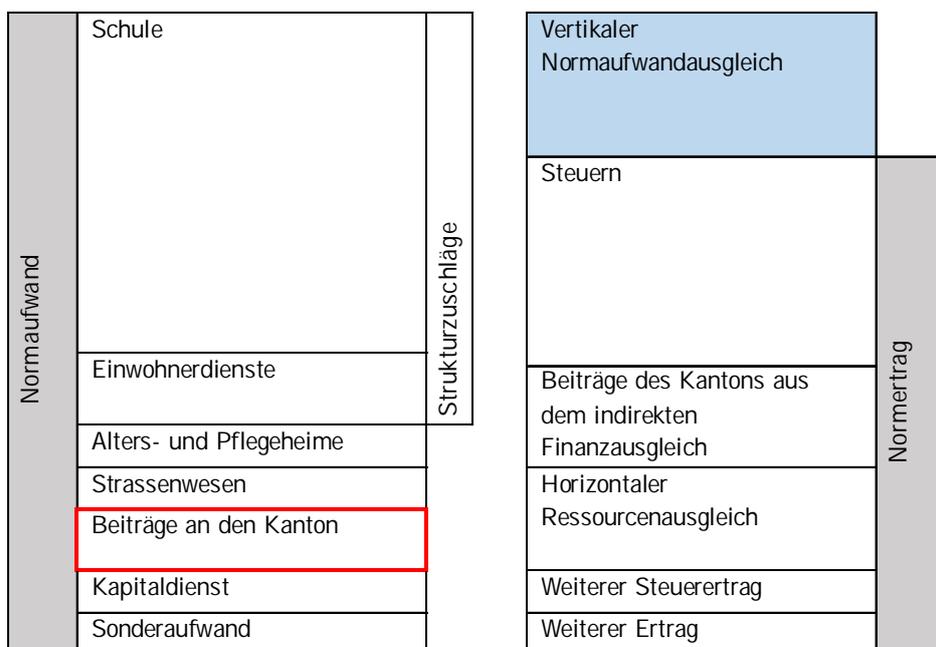
Das Projekt ist aktuell im Anfangsstadium. Von Verhandlungen mit dem Bund und einer Position der Kantone kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht gesprochen werden. Der geplante Zwischenbericht in zwei Jahren und ein Schlussbericht mit Empfehlungen im Jahr 2023 erscheinen dem Regierungsrat gemäss Planung realistisch. Der Regierungsrat wird zu den genannten Empfehlungen Position beziehen.

2.2.2 *Wie würden sich ausgehend von den Jahresrechnungen 2018 des Kantons Schwyz resp. seiner Gemeinden und den 2018 angewandten Verteilungsmechanismen (Kostenverteiler, IKFA) nachfolgende Szenarien in allen möglichen Kombinationen auf diese Rechnungen auswirken:*

- a. *Der Bund ändert seinen Finanzierungsanteil in den erwähnten Bereichen gemäss aktuellem Verhandlungsstand.*
- b. *Der Gesamtaufwand in den genannten Bereichen steigt um 10% / 20% / 50% an*
- c. *Die im Kanton Schwyz angewandten Kostenverteiler werden zugunsten der Gemeinden verändert (0% / 25% / 50%)*

Nachfolgend werden die Fragen 2b und 2c und deren Kombinationen beantwortet. In einem ersten Schritt werden die grundsätzlichen Mechanismen im Innerkantonalen Finanzausgleich (IFA) dargelegt und in einem zweiten Schritt die Wirkung veränderter Kostenteiler bei den genannten Aufgaben den EL, der IPV und der PF auf den IFA. Die Frage 2a kann gemäss den Ausführungen in Ziffer 2.2.1 nicht beantwortet werden, da sich das Projekt im Anfangsstadium befindet, aktuell keine Verhandlungen stattfinden und der Kostenteiler zwischen Bund und Kanton keinen unmittelbaren Einfluss auf den Kostenteiler zwischen Kanton und Gemeinden hat.

Eine Erhöhung oder Senkung der Beiträge der Gemeinden an den Kanton bei den EL, den IPV und PF hat einen Einfluss auf den IFA, da Beiträge bei der Berechnung des vertikalen Normaufwandausgleiches berücksichtigt werden. Der anrechenbare Normaufwand und der Normertrag werden hierbei einander gegenübergestellt. Resultiert aus dieser Gegenüberstellung ein Aufwandüberschuss, wird der Gemeinde die Differenz als Normaufwandausgleich vergütet (vgl. nachfolgende Abbildung aus dem Wirksamkeitsbericht zum IFA von 2002 bis 2016, WiBe, Seite 43). Der Kanton stellt derzeit den Gemeinden für den vertikalen Normaufwandausgleich 25 Mio. Franken zur Verfügung, die anteilig an die Gemeinden nach ihrem resultierenden Aufwandüberschuss verteilt werden.



Szenarien mit einer Erhöhung der Beiträge der Gemeinden an den Kanton um 10%, 20% oder 50% aufgrund einer allgemeinen Kostensteigerung haben zur Folge, dass sich der gesamte Normaufwand in der Berechnung zum Normaufwandausgleich erhöht. Bei unverändertem Finanzausgleichsvolumen ist für die Berechnung des resultierenden Normaufwandausgleiches der Normsteuerfuss bzw. die Berechnung des Normsteuerertrags zu erhöhen, damit das Ausgleichsvolumen wieder 25 Mio. Franken entspricht. Ausgleichsberechtigte Gemeinden mit einer tiefen relativen Steuerkraft (Steuerkraft pro Einwohner unter Fr. 1000.--) profitieren dabei aufgrund der Erhöhung des Normsteuerfusses und erhalten zulasten der anderen Gemeinden leicht höhere Beiträge aus dem Normaufwandausgleich. Die primäre Kostensteigerung von 10%, 20% oder 50% hätte aber aufgrund der Erhöhung der Beiträge an den Kanton auch unter Berücksichtigung des veränderten Anspruchs aus dem IFA insgesamt in jedem Fall eine negative Wirkung auf die einzelnen Gemeinderechnungen. Die sekundäre Wirkung im IFA für die einzelnen Gemeinden ist relativ gering (bei einer Kostensteigerung von 10% durchschnittlich +/- 2%, bei einer Kostensteigerung von 50% durchschnittlich +/- 8%).

Kombinierte Varianten mit einer Senkung der Beiträge der Gemeinden an den Kanton mit verändertem Kostenteiler mit 25% bzw. 50% zulasten des Kantons hätten zur Folge, dass sich der gesamte Normaufwand in der Berechnung zum Normaufwandausgleich senkt. Bei unverändertem Finanzausgleichsvolumen ist für die Berechnung des resultierenden Normaufwandausgleiches der Normsteuerfuss bzw. die Berechnung des Normsteuerertrags zu reduzieren, damit das Ausgleichsvolumen wieder 25 Mio. Franken entspricht. Ausgleichsberechtigte Gemeinden mit einer mittleren bis hohen relativen Steuerkraft (Steuerkraft pro Einwohner über Fr. 1000.--) profitieren dabei aufgrund der Erhöhung des Normsteuerfusses und erhalten zulasten der anderen Gemeinden leicht höhere Beträge aus dem Normaufwandausgleich. Die primäre Beitragssenkung an den Kanton um 25% oder 50% hätte aber auch unter Berücksichtigung des veränderten Anspruchs aus dem IFA insgesamt in jedem Fall eine positive Wirkung auf die einzelnen Gemeinderechnungen. Die sekundäre Wirkung im IFA für die einzelnen Gemeinden wäre auch hier relativ gering (bei einer Kostensteigerung von 10% und einem Kostenanteil durch den Kanton von 25% wären es durchschnittlich +/- 3%, bei einer Kostensteigerung von 10% und einem Kostenanteil durch den Kanton von 50% wären es durchschnittlich +/- 7%).

Ein veränderter Kostenteiler zulasten des Kantons hätte entsprechend nur geringfügige Auswirkungen bei der Berechnung des IFA, würde jedoch dazu führen, dass die Gemeinden bei den Beiträgen an die EL, IPV und PF direkt entlastet würden. Mit Ausnahme des maximalen Kosten-

steigerungsszenarios bei einem Kostenanteil des Kantons von 25%, würde dies in jedem Fall zu einer positiven Wirkung in den Gemeinderechnungen führen.

Nachfolgend wird die Auswirkung auf die Gemeinderechnung am Beispiel der Gemeinde Arth aufgrund des Szenarios der allgemeinen Kostensteigerung von 10% kombiniert mit der Variante des Kostenteilers zulasten des Kantons von 25% erläutert.

Gemeinde	Ergänzungsleistungen	Prämienverbilligung	Pflegefinanzierung	Verlustschemie KVG	Sonderschule	Tierkörperbeseitigung	Öffentlicher Verkehr	Total Beiträge Gde an Kanton	Kostensteigerung	Kostenteiler z.L. Kanton	Total Beiträge Gde an Kanton (neu)
Arth	2 463 800	760 200	1 171 800	225 300	1 171 000	13 200	644 800	6 450 100	10%	-25%	5 680 800
Total	32 800 000	10 120 100	15 600 000	2 999 900	12 116 800	269 400	11 199 700	85 105 900	5 852 010	16 093 028	74 864 900

Die Gemeinde Arth hat dem Kanton Beiträge von insgesamt Fr. 6 450 100.-- zu leisten. Die Beiträge an die EL, die IPV und die PF betragen insgesamt Fr. 4 395 800.--. Diese Kosten nehmen im ersten Szenario um 10% bzw. Fr. 439 580.-- zu und betragen demnach Fr. 4 835 380.--. Davon würde der Kanton in der ersten Variante 25% bzw. Fr. 1 208 845.-- tragen. Die restlichen Beiträge wären nicht betroffen. Die Gemeinde würde letztlich netto um Fr. 769 265.-- entlastet (Differenz Kostensteigerung und erhöhter Kantonsanteil). Die gesamten Kantonsbeiträge, welche bei der Berechnung des Normaufwandausgleichs berücksichtigt würden, betragen neu Fr. 5 680 800.--.

Die Kostenzunahme von 10% über alle Gemeinden würde Fr. 5 852 010.-- betragen. Der Kanton übernehme aufgrund des veränderten Kostenteilers insgesamt Fr. 16 093 028.--. Die Beiträge an den Kanton reduzieren sich somit um Fr. 10 241 018.-- und betragen neu Fr. 74 864 900.--. Die Kostensteigerung würde dazu führen, dass sich – unter der Voraussetzung eines unveränderten Finanzierungsvolumens von 25 Mio. Franken – bei einem veränderten Kostenteiler von 25% zulasten des Kantons der Normsteuerfuss von 172% auf 165% reduziert. Dadurch erhöht sich die resultierende Normaufwandausgleichszahlung bei der Gemeinde Arth von Fr. 348 800.-- um Fr. 13 000.-- auf Fr. 361 800.--. Nachfolgender Auszug aus der beiliegenden Tabelle zeigt diesen Zusammenhang für die Gemeinde Arth auf.

Gemeinde	Beiträge an Kanton Ergänzungsleistung Prämienverbilligung Pflegefinanzierung	Normaufwandausgleich RRB Nr. 459/2019	Kostensteigerung 10%				Kostenteiler -25%			
			NAA neu	Differenz zu NAA alt (+) Mehrertrag (-) Minderertrag	Beiträge an Kanton neu	Wirkung auf GDE-Rechnung (+) Mehraufwand (-) Minderertrag	NAA neu	Differenz zu NAA alt (+) Mehrertrag (-) Minderertrag	Beiträge an Kanton neu	Wirkung auf GDE-Rechnung (+) Mehraufwand (-) Minderertrag
Arth	4 395 800	348 800	341 300	-4 054 500	439 580	4 494 080	361 800	-4 034 000	-769 265	3 264 735

Die Tabellen mit den detaillierten Berechnungen zu den drei Szenarien der Kostensteigerungen mit 10%, 20% und 50% kombiniert mit den beiden Varianten möglicher Kostenteiler zulasten des Kantons von 25% und 50% sind der Beilage zu entnehmen.

Für den Kanton würden die Wirkungen im IFA keine finanziellen Folgen haben, da weiterhin von einer Ausgleichsgrösse im Normaufwandausgleich von 25 Mio. Franken ausgegangen wird. Hingegen würden die beiden Varianten mit den erhöhten Kostenteilern zulasten des Kantons zu entsprechenden Mehraufwänden in der Staatsrechnung führen (Kostenverlagerung). Im höchsten Szenario mit einer Kostensteigerung von 50% verbunden mit der Variante des Kostenteilers von 50% würde insgesamt ein Mehraufwand von 43.5 Mio. Franken resultieren, was einer theoretischen Steuerfusserhöhung für die natürlichen Personen von rund 13% entsprechen würde. Die theoretische Aufwandsteigerung setzt sich wie folgt zusammen:

Kostengruppe	Volumen 2020	Zunahme 50%	Total	Anteil Kanton 50%
EL	32 Mio.	16 Mio.	48 Mio.	24 Mio.
IPV	10 Mio.	5 Mio.	15 Mio.	7.5 Mio.
PF	16 Mio.	8 Mio.	24 Mio.	12 Mio.
Total	58 Mio.	29 Mio.	87 Mio.	43.5 Mio.

2.2.3 Sieht der Regierungsrat – unabhängig vom Projekt Aufgabenteilung II – aufgrund der steigenden Kosten in den erwähnten Politikbereichen eine Entlastung der Gemeinden für angebracht?

Das Kostenwachstum bei der IPV im von den Interpellanten betrachteten Zeitraum 2011 bis 2018 wurde hauptsächlich durch die Entwicklung der Krankenkassenprämien und durch die anhaltend steigenden Durchschnittsprämien generiert. Bei den EL erfolgte die Kostensteigerung in diesem Zeitraum durch höhere Fallzahlen sowie Erhöhungen der Heimtaxen. Aufgrund des bestehenden Kostenteilers 60% zu 40% wurde der Kanton bei der IPV durch das Kostenwachstum stärker belastet als die Gemeinden. Bei den EL war er aufgrund der hälftigen Beteiligung durch die Kostensteigerung gleich belastet.

Die beiden Politikbereiche EL und IPV dürfen bei der Frage betreffend Entlastung der Gemeinden nicht isoliert betrachtet werden. Es müsste dabei die gesamte Lastenverteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden untersucht werden. Wie in Ziffer 2.1.2 beschrieben, sind die bestehenden Kostenteiler Resultate politischer Entscheidungsprozesse, welche letztmals aufgrund der notwendigen Umsetzung der «NFA» angestossen wurden. Der Regierungsrat hält eine einseitige Entlastung der Gemeinden in den Bereichen EL und IPV – losgelöst von den Ergebnissen vom Projekt «Aufgabenteilung II» – für nicht angebracht. Eine reine Verschiebung von Kosten bringt keine Lösung mit sich, zumal der Kanton von allfälligen Kostensteigerungen ebenfalls oder gar stärker betroffen ist. Auch im Bereich der PF besteht seitens des Regierungsrates kein Anlass, die klare und effiziente Aufgabenteilung aufzulösen. Betreffend die gänzliche Übernahme der ungedeckten Pflegekosten durch die Gemeinden besteht jedoch ein Vorbehalt.

Gemäss § 9 der Pflegefinanzierungsverordnung vom 3. November 2010 (SRSZ 361.511) gehen die EL der PF vor. Eine grosse Anzahl von Personen in Alters- und Pflegeheimen bezieht EL. Das heisst, dass bei diesen Personen die ungedeckten Pflegekosten aus dem Topf der EL und nicht über die PF bezahlt werden. Bei den EL teilen sich die Gemeinden und der Kanton die Kosten nach Abzug des Bundesbeitrages. Auf Stufe Bund wurde vom Bundesparlament am 22. März 2019 eine Reform der EL beschlossen (vgl. BBI 2019 2603). Diese wird voraussichtlich auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. Die EL-Reform beinhaltet unter anderem, dass ausbezahlte EL aus dem Nachlass eines EL-Bezügers zurückerstattet werden müssen, wenn dessen Nachlass Fr. 40 000.-- übersteigt (Art. 16a Abs. 1 nELG). Bei Pflegeheimfällen mit EL sind im Kanton Schwyz auch Leistungen an die Pflegekosten in den EL enthalten, welche später allenfalls aus dem Nachlass zurückerstattet werden müssen. Leistungen aus der PF hingegen müssen nicht zurückerstattet werden. Der Regierungsrat wird sich mit dieser Problemstellung befassen und gesetzgeberischen Handlungsbedarf prüfen. Gegenstand dieser Prüfung wird auch die Kostentragung bei der Restfinanzierung der ungedeckten Pflegekosten im stationären Bereich sein.

2.2.4 Ist er bereit, innerkantonal in diesem Bereich eine «Finanzentflechtung» ins Auge zu fassen und die Pflegefinanzierung oder andere Bereiche der Sozialversicherungen in seinen Verantwortungsbereich zu übernehmen?

Bei der PF wird geprüft, ob aufgrund der Reform bei den EL gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht (vgl. Ziffer 2.2.3). Die beiden Politikbereiche EL und IPV sind Gegenstand der Überprüfung der Aufgabenteilung Bund – Kantone bzw. des Projekts «Aufgabenteilung II». Eine «Finanzentflechtung» und die dazugehörige Analyse der Aufgabenteilung erscheint dem Regierungsrat zu diesem Zeitpunkt nicht opportun, da sich aufgrund des Projekts «Aufgabenteilung II» die nationale Ausgangslage entscheidend verändern kann. Der Regierungsrat wird im Bericht zum Projekt «Finanzen 2020» darlegen, wie die sozialen Lasten der Gemeinden im IFA verstärkt abgebildet werden können.

2.2.5 *Sind das Projekt «Aufgabenteilung II» sowie die angesprochenen Punkte – insbesondere die aktuell gültigen Verteilschlüssel im Bereich der Prämienverbilligung, der Ergänzungsleistungen und der Pflegefinanzierung, Teil des Projekts «Finanzen 2020» resp. fliessen diesbezügliche Überlegungen bereits in den AFP 2020–2023 ein?*

Der Bericht «Finanzen 2020» sieht eine finanz- und steuerpolitische Gesamtschau im Sinne einer Auslegeordnung vor. Im Rahmen der Perspektive 2035 des Teilbereichs «Finanzen» wird die finanzielle Entwicklung der Aufgaben des Kantons Schwyz ins Jahr 2035 projiziert, verbunden mit der Evaluation mittel- bis langfristiger finanzpolitischer Massnahmen. Die derzeitigen Aufgabenteilungen werden in der Perspektive 2035 beibehalten, da als Grundlage die bestehende politische Ausrichtung dient (no policy change). Auch Vorschläge zur Optimierung des IFA fokussieren sich ausschliesslich auf den direkten Finanzausgleich und nicht auf den indirekten Teil (vgl. WiBe, Seite 37f). Eine Neugestaltung der Kostenteiler sieht der Bericht «Finanzen 2020» nicht vor. Er berücksichtigt aber die grundlegende Entwicklung in den entsprechenden Aufgabenbereichen in der Perspektive 2035 mit relevanten volkswirtschaftlichen Treibern und gesellschaftlichen und technologischen Trends.

Hingegen fokussieren zwei konkrete langfristige Massnahmen eine aktive, nationale Mitwirkung bei den gebundenen, bundesrechtlichen Aufwänden und eine Optimierung der Strukturen und Aufgaben der drei Staatsebenen im Kanton Schwyz. Hierbei gilt es unter anderem die laufende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu verfolgen. Da sich das Projekt «Aufgabenteilung II» erst in der Anfangsphase befindet, können dazu noch keine weiteren Aussagen in «Finanzen 2020» gemacht werden. Anpassungen an Kostenteilern sind ausserdem in einem ganzheitlichen Kontext unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der Respektierung der Gemeindeautonomie zu beurteilen. Namentlich die fiskalische Äquivalenz verlangt die Kongruenz von Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger, was es in der Konsequenz auch zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden zu beachten gilt.

Mögliche Ideen, Szenarien, Vorhaben im Ausarbeitungsstadium sowie laufenden Vernehmlassungen werden in den Aufgaben- und Finanzplänen (AFP) nicht eingerechnet. Sie werden allenfalls textlich in den Einleitungskapiteln oder in den Leistungsaufträgen der Verwaltungseinheiten ausgeführt. Die berücksichtigten Inhalte im AFP sind möglichst deckungsgleich mit den aktuellsten Beschlüssen des Bundes, des Kantonsrates und des Regierungsrates. Mögliche Ergebnisse aus frisch gestarteten Projekten können keinen Eingang finden.

3. Fazit

Das Projekt «Aufgabenteilung II» ist zum aktuellen Zeitpunkt erst in der Anfangsphase. Es können noch keine Aussagen zu allfälligen Änderungen in den Aufgaben zwischen Bund und Kantonen gemacht werden. Die steigenden Kosten im Bereich der Gesundheits- und Sozialleistungen sind dem Regierungsrat bekannt, der Kanton ist diesen Kosten gemäss Kostenteiler ebenfalls ausgesetzt. Für die Gemeinden sind die aktuellen Kostenteiler offenbar tragbar. In den letzten drei Jahren sahen sich nur die Gemeinden Arth, Unteriberg und Wollerau jeweils zu einer einzelnen, moderaten Erhöhung des Steuerfusses gezwungen. Die drei Gemeinden führten dabei in ihren Voranschlägen hauptsächlich Investitionen als Grund für die Erhöhung an, die Kosten der EL, IPV oder PF waren nicht entscheidend. Gewisse Problemstellungen zeichnen sich somit ab, sind aber nicht immanent. Im Bericht «Finanzen 2020» wird der Regierungsrat darlegen, wie übermässige soziale Lasten Eingang in den IFA finden können und diese Problematik für die Gemeinden zu einem gewissen Grad entschärft werden kann. Eine reine Kostenverlagerung ist für den Regierungsrat jedoch in keinem Fall eine Alternative. Falls in Zukunft Massnahmen ergriffen werden, sollen diese Aspekte ganzheitlich – unter Beachtung von Autonomie, Subsidiarität und fiskalischer Äquivalenz – betrachtet werden. Derartige Betrachtungen scheinen vor dem Hintergrund des Projekts «Aufgabenteilung II» zum aktuellen Zeitpunkt jedoch verfrüht.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Sicherheitsdepartement; Finanzdepartement; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

