

Beschluss Nr. 293/2020
Schwyz, 21. April 2020 / pf

Postulat P 22/19: Entlastung der Gemeinden – Sozialversicherungskosten welche nicht direkt beeinflussbar sind
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 26. November 2019 haben Kantonsrätin Marlene Müller sowie die Kantonsräte Heinz Theiler und Roger Züger folgendes Postulat eingereicht:

«Der Kanton belastet die Gemeinden anteilmässig mit Kosten für die Pflegefinanzierung, EL Beiträge und Kosten im Bereich Gesundheitswesen. Die Kosten werden pro Einwohner auf die Gemeinden verteilt. Diese Kosten steigen jährlich an, die Gemeinden können aber die Kosten nicht beeinflussen.»

Anbei zwei Gemeinden, wie sich die Kosten in den letzten Jahren entwickelt haben:

Schübelbach	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Pflegefinanzierung	671'000.00	659'000.00	604'000.00	600'000.00	580'000.00	733'000.00
Beiträge an Kanton (EL)	2'020'009.00	2'164'000.00	1'884'000.00	1'779'000.00	1'688'000.00	1'613'000.00
Beiträge an Pflegefinanzierung	1'187'000.00	997'000.00	776'000.00	725'000.00	780'000.00	810'000.00
Beitrag obligatorische Krankenversicherung IPV	707'000.00	813'000.00	598'000.00	511'000.00		
Kosten KK Verlustscheine	201'000.00	164'000.00	386'000.00	328'000.00		
Summe	4'788'027.00	4'799'017.00	4'250'016.00	3'945'015.00	3'050'014.00	3'158'013.00
Arth	2018	2017	2016	2015	2014	2013
Pflegefinanzierung	CHF 659'495.00	CHF 671'591.00	CHF 604'281.00	CHF 600'638.00	CHF 580'452.00	CHF 733'715.00
Beiträge an Kanton (EL)	CHF 2'164'429.00	CHF 2'020'009.00	CHF 1'884'513.00	CHF 1'779'555.00	CHF 1'688'113.00	CHF 1'613'197.00
Beiträge an Pflegefinanzierung	CHF 997'639.00	CHF 1'187'223.00	CHF 776'648.00	CHF 725'974.00	CHF 760'604.00	CHF 810'885.00
Beitrag obligatorische Krankenversicherung IPV	CHF 813'214.00	CHF 707'917.00	CHF 598'021.00	CHF 511'446.00	CHF 658'107.00	CHF 534'588.00
Kosten KK Verlustscheine	CHF 164'788.00	CHF 201'805.00	CHF 386'212.00	CHF 328'340.00	CHF 2'635.00	CHF 10'000.00
Summe	CHF 4'799'565.00	CHF 4'788'545.00	CHF 4'249'675.00	CHF 3'945'953.00	CHF 3'689'911.00	CHF 3'702'385.00

Einzelne Gemeinden haben gar keine Möglichkeit die Steuern zu senken, da sie immer höhere Kosten vom Kanton übernehmen müssen.

Anstelle einer weiteren Steuersenkung im Kanton, soll der Kanton die Überwälzung der Kosten im Bereich (Pflegefiananzierung, EL und Gesundheitswesen) reduzieren. Damit die Gemeinden Ihren Steuerfuss senken können und die Steuerdisparität weiter gesenkt werden kann.

Wir bitten den Regierungsrat aufzuzeigen:

- 1. Wie sich die Kosten im Bereich Pflegefiananzierung, EL und Gesundheitskosten in den letzten sechs Jahren in den Gemeinden entwickelt haben.*
- 2. Wie sich eine Kostensenkung von mindestens 25% auf die Steuerfusse der Gemeinden auswirken würde.*

Wir bedanken uns beim Regierungsrat für die Beantwortung des Postulates.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Die mit der NFA einhergehenden Aufgaben- und Lastenverteilungen bedingten zuvor verschiedene Anpassungen des kantonalen Rechts. 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 Ergänzungsleistungen (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 entlastet wurden, sollten sie in der individuellen Prämienverbilligung (IPV) neu zwei Fünftel – statt wie vorher einen Drittel – der nicht vom Bund ausgerichteten Aufwendungen des Kantons tragen. Die Beiträge der Gemeinden an die EL und IPV werden nach der Anzahl Einwohner berechnet.

Im Bereich der Pflegefiananzierung (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 gemäss § 9 des Gesetzes über soziale Einrichtungen vom 28. März 2007 (SRSZ 380.300, SEG) für die Planung, die Errichtung und den Betrieb von Einrichtungen für Betagte und Pflegebedürftige zuständig. 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 Pflegefiananzierung im Jahr 2010 weiterhin so gewollt und entsprechend die Restfinanzierung der ungedeckten Pflegekosten durch die Gemeinden im stationären Bereich beschlossen. Diese ungedeckten Pflegekosten werden von den Gemeinden ebenfalls nach Anzahl Einwohner getragen.

Gemäss Art. 64a des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung vom 18. März 1994 (SR 832.10, KVG) haben die Kantone 85% der ausstehenden Prämien und Kostenbeteiligungen nach Vorliegen eines Verlustscheines zu übernehmen. Nach § 12b Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 19. September 2007 (SRSZ 361.100) tragen im Kanton Schwyz die Gemeinden die Kosten für ihre Einwohner. Als zuständige Gemeinde gilt diejenige, in welcher der Verlustschein oder der gleichwertige Rechtstitel ausgestellt wurde.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie haben sich die Kosten im Bereich Pflegefinanzierung, EL und Gesundheitskosten in den letzten sechs Jahren in den Gemeinden entwickelt?

Im Jahr 2013 betragen die Beiträge der Gemeinden insgesamt rund 40.8 Mio. Franken und erhöhten sich bis ins Jahr 2018 um 14.5 Mio. Franken oder 35.6% auf 55.4 Mio. Franken. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von rund 7.1%.

Gemeindebeiträge	2013	2018	Zunahme 2013–2018		
			absolut	in Prozent	p.a.
Ergänzungsleistungen	22 139 710	28 719 806	6 580 096	29.7%	5.9%
Pflegefinanzierung	11 128 310	13 237 676	2 109 367	19.0%	3.8%
Prämienverbilligung	7 336 748	10 790 545	3 453 797	47.1%	9.4%
Verlustscheine	224 373	2 606 991	2 382 618	1 061.9%	212.4%
Total	40 829 141	55 355 017	14 525 876	35.6%	7.1%

Nachfolgend wird die Auswirkung auf die Gemeinderechnung am Beispiel der Gemeinde Arth aufgezeigt.

Arth	2013	2018	Zunahme 2013–2018		
			absolut	in Prozent	p.a.
Ergänzungsleistungen	1 613 198	2 164 430	551 232	34.2%	6.8%
Pflegefinanzierung	810 858	997 640	186 781	23.0%	4.6%
Prämienverbilligung	534 588	813 215	278 627	52.1%	10.4%
Verlustscheine	976	164 788	163 812	16 778.9%	3 355.8%
Total	2 959 621	4 140 073	1 180 452	39.9%	8.0%

Im Jahr 2013 betragen die Beiträge der Gemeinde Arth insgesamt rund 3.0 Mio. Franken und erhöhten sich bis ins Jahr 2018 um 1.2 Mio. Franken oder 39.9% auf 4.1 Mio. Franken. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von rund 8.0%.

Die Postulanten haben in ihrer jährlichen Kostenaufstellung bei den Gemeinden Schübelbach und Arth nebst dem Beitrag an die Kosten der PF im Jahr 2018 auch die Finanzierungskosten der ambulanten spitalexternen Pflege (Spitex) berücksichtigt (im Beispiel der Gemeinde Arth Fr. 659 495.--). Die Spitex fällt vollständig in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden, welche mit Leistungsvereinbarungen direkt Einfluss auf die Kostenentwicklung ausüben können und einen gewissen finanziellen Handlungsspielraum autonom nutzen können. In den vorliegenden Berechnungen werden diese Kosten daher nicht miteinbezogen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das verwendete Zahlenmaterial der Postulanten betreffend die Gemeinden Schübelbach und Arth, insbesondere bei der Gemeinde Schübelbach, von den effektiven Zahlen abweicht.

2.2.2 Wie würde sich eine Kostensenkung von mindestens 25% auf die Steuerfüsse der Gemeinden auswirken?

Im Jahr 2018 betragen die Beiträge der Gemeinden insgesamt rund 55.4 Mio. Franken. Eine Entlastung von 25% würde einem Betrag von 13.8 Mio. Franken entsprechen. Nachfolgend wird die Auswirkung der Reduktion auf die Gemeinderechnung (Entlastung) und den Steuerfuss (Wirkung) am Beispiel der Gemeinde Arth aufgezeigt.

Gemeinde	Beiträge EL, IPV und PF					Steuern 2018			Reduktion 2018	
	2013	2018	Zunahme 2013 - 2018			Steuerertrag nat. und jur. Personen laufendes Jahr	Steuerfuss	Ertrag pro 1% einer Einheit	Entlastung	Wirkung
	absolut	absolut	absolut	in %	in % p.a.	absolut	in %	absolut	25% Entlastung auf Beiträge 2018	theor. Reduktion Steuerfuss
Arth	2 959 621	4 140 073	1 180 452	39.9%	8.0%	14 924 749	155	96 289	1 035 018	10.7%

Bei einem Steuerfuss von 155% einer Einheit erzielte die Gemeinde Arth im Jahr 2018 einen Steuerertrag von Fr. 14 924 749.--, ein Steuerfussprozent entspricht damit Fr. 96 289.--. Eine Entlastung von 25% der Beiträge des Jahres 2018 von insgesamt Fr. 4 140 073.-- würde zu einer Reduktion von Fr. 1 035 018.-- führen. Der Steuerfuss könnte dadurch um 10.7% auf rund 144% gesenkt werden. Nachfolgende Tabelle weist die Auswirkung für alle Gemeinden aus.

Gemeinde	Beiträge EL, IPV und PF					Steuern 2018			Reduktion 2018	
	2013	2018	Zunahme 2013 - 2018			Steuerertrag nat. und jur. Personen laufendes Jahr	Steuerfuss	Ertrag pro 1% einer Einheit	Entlastung	Wirkung
	absolut	absolut	absolut	in %	in % p.a.	absolut	in %	absolut	25% Entlastung auf Beiträge 2018	theor. Reduktion Steuerfuss
Schwyz	3 986 655	5 337 643	1 350 988	33.9%	6.8%	28 048 106	165	169 989	1 334 411	7.9%
Arth	2 959 621	4 140 073	1 180 452	39.9%	8.0%	14 924 749	155	96 289	1 035 018	10.7%
Ingenbohl	2 348 611	3 105 893	757 282	32.2%	6.4%	16 083 779	170	94 610	776 473	8.2%
Muotathal	942 050	1 201 841	259 792	27.6%	5.5%	2 905 161	140	20 751	300 460	14.5%
Steinen	891 505	1 168 140	276 635	31.0%	6.2%	4 146 866	170	24 393	292 035	12.0%
Sattel	496 282	673 146	176 864	35.6%	7.1%	2 513 237	150	16 755	168 286	10.0%
Rothenthurm	609 243	846 445	237 202	38.9%	7.8%	2 488 564	170	14 639	211 611	14.5%
Oberiberg	227 735	299 925	72 190	31.7%	6.3%	1 522 339	150	10 149	74 981	7.4%
Unterberg	631 508	856 864	225 356	35.7%	7.1%	2 662 858	160	16 643	214 216	12.9%
Lauerz	287 321	369 038	81 717	28.4%	5.7%	1 123 225	140	8 023	92 259	11.5%
Steinerberg	247 597	325 662	78 065	31.5%	6.3%	895 845	130	6 891	81 415	11.8%
Morschach	297 743	386 009	88 266	29.6%	5.9%	1 455 629	150	9 704	96 502	9.9%
Alpthal	161 461	211 253	49 791	30.8%	6.2%	739 922	135	5 481	52 813	9.6%
Illgau	217 544	271 842	54 298	25.0%	5.0%	686 447	180	3 814	67 961	17.8%
Riemenstalden	25 304	33 198	7 894	31.2%	6.2%	23 743	100	237	8 299	35.0%
Gersau	576 904	801 512	224 608	38.9%	7.8%	5 311 517	220	24 143	200 378	8.3%
Lachen	2 168 962	3 038 896	869 935	40.1%	8.0%	16 077 472	95	169 237	759 724	4.5%
Altendorf	1 728 739	2 404 066	675 327	39.1%	7.8%	12 638 650	95	133 038	601 017	4.5%
Galgenen	1 338 313	1 885 937	547 624	40.9%	8.2%	7 876 606	150	52 511	471 484	9.0%
Vorderthal	275 077	363 881	88 803	32.3%	6.5%	807 933	120	6 733	90 970	13.5%
Innerthal	54 145	59 934	5 789	10.7%	2.1%	194 686	150	1 298	14 984	11.5%
Schübelbach	2 376 826	3 452 826	1 075 999	45.3%	9.1%	13 640 932	180	75 783	863 206	11.4%
Tuggen	814 076	1 124 511	310 435	38.1%	7.6%	6 596 504	170	38 803	281 128	7.2%
Wangen	1 296 642	1 815 876	519 234	40.0%	8.0%	8 203 139	160	51 270	453 969	8.9%
Reichenburg	922 276	1 323 417	401 141	43.5%	8.7%	5 372 941	165	32 563	330 854	10.2%
Einsiedeln	3 980 792	5 434 608	1 453 815	36.5%	7.3%	34 824 018	230	151 409	1 358 652	9.0%
Küssnacht	3 377 192	4 495 776	1 118 584	33.1%	6.6%	37 840 646	165	229 337	1 123 944	4.9%
Wollerau	1 920 875	2 432 887	512 012	26.7%	5.3%	27 208 594	60	453 477	608 222	1.3%
Freienbach	4 318 138	5 670 342	1 352 204	31.3%	6.3%	45 702 394	65	703 114	1 417 585	2.0%
Feusisberg	1 350 007	1 823 580	473 573	35.1%	7.0%	20 399 367	65	313 836	455 895	1.5%
Total/Schnitt	40 829 141	55 355 017	14 525 876	35.6%	7.1%	322 915 867	110	2 934 919	13 838 754	4.7%

Aufgrund der unterschiedlichen Steuerkraft und Anzahl Einwohner der einzelnen Gemeinden beträgt die theoretische Steuerfussreduktion durchschnittlich rund 4.7%. Bei Gemeinden mit einer überdurchschnittlich hohen Steuerkraft (Wollerau, Feusisberg, Freienbach, Lachen, Altendorf und Küsnacht) beträgt diese 1.3% bis 4.9%. Bei den übrigen Gemeinden bewegt sich die theoretische Steuerfussreduktion zwischen 7.2% bis 17.8% (ohne Riemenstalden).

Eine Entlastung der Gemeinden führt hingegen zu einer zusätzlichen Belastung des kantonalen Finanzhaushalts. Der Ertrag des Kantons aus den Einkommens- und Vermögenssteuern (476.6 Mio. Franken) und der Gewinn- und Kapitalsteuern (62.3 Mio. Franken) im Jahr 2018 (Steuerfuss 170%) beträgt insgesamt rund 538.9 Mio. Franken. Dies entspricht einem Ertrag von 3.17 Mio. Franken pro 1% einer Steuerfusseinheit, wonach die zusätzlichen Kosten von 13.8 Mio. Franken beim Kanton eine Steuerfusserhöhung im Umfang von rund 4.4% bedingen. Dieser Wert liegt unter der theoretischen durchschnittlichen Steuerfussreduktion der Gemeinden von rund 4.7%, da der Kantonstarif bei den höheren Einkommen einen zusätzlichen höheren Steuersatz vorsieht, wodurch der Kantonstarif pro Steuerfussprozentpunkt ergiebiger ist.

Unter Beachtung der steuerlichen Entlastung auf Gemeindeebene einerseits und der steuerlichen Mehrbelastung auf Stufe Kanton andererseits, würde für die Steuerpflichtigen der Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft in der Summe eine Entlastung und für die Steuerpflichtigen der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft eine Belastung resultieren.

2.3 Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich (IFA)

Eine Entlastung der Gemeinden an den Aufwänden für die EL, IPV und PF hat einen Einfluss auf den IFA, da Beiträge bei der Berechnung des vertikalen Normaufwandausgleiches berücksichtigt werden. Reduzierte Beiträge der Gemeinden an den Kanton haben zur Folge, dass sich der gesamte Normaufwand in der Berechnung zum Normaufwandausgleich vermindert. Für die Berechnung des resultierenden Normaufwandausgleiches wäre entsprechend der Normsteuerfuss bzw. die Berechnung des Normsteuerertrages zu reduzieren, damit das Ausgleichsvolumen konstant 25 Mio. Franken entspricht. Ausgleichsberechtigte Gemeinden mit einer mittleren bis hohen relativen Steuerkraft (Steuerkraft pro Einwohner über Fr. 1000.--) profitieren dabei aufgrund der Reduktion des Normsteuerfusses und erhalten zu Lasten der anderen Gemeinden leicht höhere Beiträge (durchschnittlich +/- 3%) aus dem Normaufwandausgleich. In absoluten Frankenwerten (durchschnittlich +/- Fr. 20 000.--) ist dieser Effekt jedoch tendenziell vernachlässigbar.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass ein veränderter Kostenteiler zu Lasten des Kantons sekundär im IFA nur geringfügige Auswirkungen hat. Ein veränderter Kostenteiler führt jedoch dazu, dass die Gemeinden primär bei den Beiträgen an die EL, IPV und PF direkt massgebend entlastet werden. (vgl. dazu die ausführliche Berechnungen in der Antwort zur Interpellation I 31/19 «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen II – Auswirkungen und Perspektiven für den Kanton Schwyz und seine Gemeinden», RRB Nr. 74/2020).

3. Fazit

Die steigenden Kosten im Bereich der Gesundheits- und Sozialleistungen bei Kanton und Gemeinden sind dem Regierungsrat bekannt. Für die Gemeinden sind die aktuellen Kostenteiler offenbar tragbar, so sahen sich auf das Steuerjahr 2020 weder Bezirke noch Gemeinden veranlasst, ihre Steuerfüsse zu erhöhen. Bis auf zwei Gemeinden schlossen alle Gemeinwesen im Jahr 2019 erheblich besser ab als erwartet. Auch die weiter steigende durchschnittliche Steuerkraft unterstreicht, dass die Gemeinden finanziell sehr gut aufgestellt sind. Gewisse finanzielle Problemstellungen im Bereich der Gesundheits- und Sozialleistungen zeichnen sich somit ab, sind aber nicht immanent.

Im Bericht «Finanzen 2020» (RRB Nr. 233/2020) legt der Regierungsrat in den Ziffern 4.7 und 4.8 des Berichts dar, wie übermässige soziale Lasten in einer sekundären Stufe in den IFA Eingang 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» des Bundes zum aktuellen Zeitpunkt jedoch verfrüht. Sollten mit Aufgabenverschiebungen und entsprechenden Kostenverlagerungen zu einem späteren Zeitpunkt jedoch effizientere Strukturen ermöglicht werden, ist der Regierungsrat gewillt diese Optimierungen an die Hand zu nehmen.

Der vorliegenden Vorstoss entspricht gemäss §§ 65 und 66 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (SRSZ 142.110) in seiner Form einer Interpellation, da zu zwei Fragen eine Auskunft verlangt wird. Der Regierungsrat wird nicht zur Prüfung einer Vorlage oder anderen Massnahmen aufgefordert. Dementsprechend und in Verbindung mit den vorhergehenden Ausführungen ist das Postulat P 22/19 als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 22/19 als nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Finanzdepartement; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

