

Beschluss Nr. 392/2013

Schwyz, 14. Mai 2013 / bz

Finanzhaushalt des Kantons Schwyz sanieren

Beantwortung des Postulats P 7/12

1. Wortlaut des Postulats

Am 22. Oktober 2012 hat Kantonsrat René Bünter folgendes Postulat eingereicht:

„Der Voranschlag 2013 sieht bei einem Ertrag von 1.25 Mrd. Franken einen Aufwandüberschuss von 78.6 Millionen Franken vor. Das Eigenkapital wird sich voraussichtlich per Ende 2013 auf 336 Millionen Franken reduzieren. An der Volksabstimmung vom 23. September 2012 scheiterte der Massnahmenplan 2011 mit 58 Prozent Nein-Stimmen deutlich. Der Souverän will keine Lastenverschiebungen vom Kanton auf die Gemeinden und Bezirke. Daraus ist ebenfalls zu schliessen, dass eine Beteiligung der Gemeinden und Bezirke am Nationalen Finanzausgleich (NFA) keinesfalls infrage kommt. Fest steht, dass die gesetzliche Vorgabe, wonach in der Laufenden Rechnung des Voranschlags 2013 die festgelegte Grenze von 80 Millionen Franken nicht überschritten werden darf, nicht eingehalten werden kann. Der vorgelegte Finanzplan 2014 bis 2016 sieht Finanzierungsfehlbeträge von meistens mehr als 100 Millionen Franken jährlich vor. Die Schuldenwirtschaft beginnt also voraussichtlich 2017.

Für diese Entwicklung sind u.a. folgende Faktoren massgeblich verantwortlich:

- 1. dauernde und strikte Weigerung von Kantons- und Regierungsrat und der anderen Parteien, die Lösungsvorschläge der SVP Kanton Schwyz und ihrer Vertreter in Bern zu den höheren Zahlungen in den Nationalen Finanzausgleich NFA zu diskutieren. Die SVP hat nun mit ihrer Standesinitiative das Letztmögliche getan, um in Bern zu intervenieren;*
- 2. dauernde und strikte Weigerung von Kantons- und Regierungsrat, die fatalen Folgen der Personenfreizügigkeit, von Schengen/Dublin, des Land- und Luftverkehrsabkommens, des Steuerabkommens mit den USA usw. im Rahmen des kantonalen Ermessensspielraumes bürgerfreundlich und umweltschonend abzufedern;*
- 3. dauernde und strikte Weigerung von Kantons- und Regierungsrat, das Resultat der Volksabstimmung über die G-Reform zu akzeptieren und die Bezirke zu stärken;*
- 4. dauernde Mehrbelastung der öffentlichen Haushalte durch das ungebremsste und unkontrollierte Bevölkerungswachstum;*

5. *dauernde Zentralisierungen: inner- und ausserkantonale Spitalversorgung 2004, diverse Justiz-, Verwaltungs- und Departementsreformen, Kanton als Träger des Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden ab 1. Januar 2013 usw.;*
6. *dauernder Ausbau der Dienstleistungen: fünf Mittelschulen, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, Beiträge für stationäre Grund- und Spezialversorgung, Abgeltungen für den öffentlichen Verkehr;*
7. *dauernde Reduzierung der Gewinnausschüttungen der Nationalbank.*

Vor diesem Hintergrund darf nicht mit organisatorischen Veränderungen (Ämterverschiebungen), KOFI 2014, WOV-Teilrevision, HRM2 oder der Teilrevision des FHG darüber hinweg getäuscht werden, dass der kantonale Gesamthaushalt um keinen Rappen verbessert wird. Jahrelang wurden griffige Massnahmen verschlampt. Zu sehr haben sich Regierung- und Kantonsrat einzig und allein darauf konzentriert, die vorausschauenden Lösungsvorschläge der SVP zu versenken und mit Schmähgesängen in den Dreck zu ziehen. Nun haben wir die Quittung dieser Politik. Der Regierungsrat wird gebeten, aufgrund dieser Ausgangslage und des auf lange Zeit unstabilen Finanzhaushaltes dem Kantonsrat eine Strategie zu unterbreiten, um mittelfristig ausgeglichene laufende Rechnungen zu erreichen. Die Strategie soll folgende Elemente beinhalten:

1. *Aufgabenverzichts-Katalog mit Gesetzesanpassungen – Neuer Massnahmenkatalog im Zuständigkeitsbereich des Kantonsrates in Abstimmung mit den Massnahmen des Regierungsrates und der Verwaltung;*
2. *aufzeigen des Spielraums bei den gebundenen Ausgaben;*
3. *aufzeigen des Spielraums für die Verschiebung bis und mit Nichterfüllung von Bundesaufgaben;*
4. *Zusammenhang mit dem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum aufzeigen (Drosselung des Nettozulaufs);*
5. *Analyse aller Einflussmöglichkeiten auf den NFA-Beitrag des Kantons Schwyz. “*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Nachdem die Vorlage vom 23. September 2012 über die „Anpassung der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen dem Kanton sowie den Bezirken und Gemeinde“ vom Volk abgelehnt wurde, verabschiedete der Kantonsrat den korrigierten Voranschlag 2013 mit einem Aufwandüberschuss von rund 100 Mio. Franken. Der Finanzplan 2014–2016 geht von Aufwandüberschüssen von jährlich über 100 Mio. Franken aus. Die Staatsrechnung 2012 schloss mit einem Aufwandüberschuss von 94.8 Mio. Franken ab.

Auch wenn die Eigenkapitalsituation des Kantons Schwyz per Ende 2012 mit 419.3 Mio. Franken die künftigen Defizite kurzfristig auffangen kann, ist es offensichtlich, dass die Sanierung des Staatshaushalts das vordringlichste Ziel sein muss. Der Massnahmenplan 2011 konnte mit der Umsetzung von 45 Massnahmen in der legislativen und exekutiven Kompetenz per Ende 2012 eine Entlastungswirkung von rund 21 Mio. Franken ausweisen. Diese Leistung gilt es anzuerkennen. Ernüchternd ist allerdings, dass das gleichzeitige Ausgabenwachstum im Bereich der Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (insbesondere die NFA-Beiträge) und die eigenen Beiträge (insbesondere Ausgaben im Sozial-, Gesundheits-, Verkehrs- und Bildungsbereich) die realisierten Spar- und Entlastungsmassnahmen nachgerade wieder zunichtegemacht haben. Dieses Erkenntnis zeigt deutlich, dass nur eine echte Reduktion und ein echter Verzicht von Leistungen und Aufgaben zu einer nachhaltigen Aufwandreduktion in der erforderlichen Grössenordnung führen können. Zudem ist es erforderlich, dass auch die Einnahmenseite überprüft wird.

2.2 Strategie des Regierungsrates

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1195 vom 11. Dezember 2012 den Auftrag zum Entlastungsprogramm 2014–2017 (EP 14–17) erteilt. Damit will der Regierungsrat den Finanzhaushalt bis spätestens 2018 ausgleichen. Dazu wird insbesondere auf der Aufwandseite angesetzt. Es werden sämtliche bestehende Aufgaben und Leistungen systematisch und kritisch überprüft und beurteilt, auf welche verzichtet bzw. welche reduziert werden können. Gleichzeitig wird mit dem EP14–17 auch die Einnahmenseite überprüft. Mit einer Steuergesetz-Teilrevision soll die Möglichkeit von Mehrerträgen in Steuerteilbereichen ausgeschöpft werden. Zudem werden die kantonalen Gebühren hinsichtlich einer Ertragsoptimierung validiert. Damit will der Regierungsrat seine im aktuellen Regierungsprogramm 2013–2016 definierte Haushaltsstrategie – *Wahrung einer hohen Steuerattraktivität und Wiederherstellung eines ausgeglichenen Finanzhaushalts* – umsetzen.

Das Vorgehen des EP14–17 zum Aufgaben- und Leistungsverzicht kann in die folgenden sechs Phasen unterteilt werden: Initialisierung (1), Definition Entlastungsziel (2), Erarbeitung Massnahmen (3), Konsensfindung Entlastungspaket (4), Vernehmlassung (5), Umsetzung (6). Der Zeithorizont bis zu einem beschlossenen Entlastungspaket dauert voraussichtlich rund ein Jahr respektive bis anfangs 2014. Der Zeithorizont für die Umsetzung liegt ab 2014 bei maximal vier Jahren. Das EP 14–17 befindet sich aktuell vor dem Abschluss der zweiten bzw. zu Beginn der dritten Phase. Das Finanzdepartement hat die Entlastungsanteile von Aufwandreduktion und Ertragssteigerung geschätzt. Pro Departement wurden systematisch die Handlungsspielräume und die Auswirkungen einer Aufwandreduktion ermittelt. Parallel dazu erfolgte eine verwaltungsweite Sachkostenanalyse.

Der Regierungsrat hat aus einer verwaltungsweiten Sicht eine Auslegeordnung möglicher Massnahmen besprochen. Zudem wurden alle Departemente aufgefordert, aus ihrer Sicht Verzicht- und Reduktionsmassnahmen vorzuschlagen. Es ist davon auszugehen, dass die grosse Mehrheit der Massnahmen gesetzliche Anpassungen erforderlich macht, welche in der Kompetenz des Kantonsrats liegen bzw. teilweise vom Volk gut geheissen werden müssen.

2.3 Stellungnahme zu den geforderten Strategieelementen

2.3.1 Aufgabenverzichtskatalog mit Gesetzesanpassungen

Dieses Element ist expliziter Bestandteil des EP 14–17. Sämtliche Massnahmen über einen Aufgaben- und Leistungsverzicht werden methodisch einheitlich nach Art der Massnahme (gänzlicher Aufgabenverzicht, Leistungsabbau usw.) typisiert, konkretisiert und priorisiert. Für jede Massnahme werden weiter die notwendige Anpassung der Rechtsgrundlagen, die Kompetenz zur Umsetzung, die organisatorische Umsetzung, der Umsetzungszeitraum sowie die internen und externen Auswirkungen aufgezeigt. Übergeordnetes Ziel ist ein aufeinander abgestimmtes, politisch mehrheitsfähiges Entlastungspaket von Massnahmen, das Chancen hat, als Ganzes umgesetzt zu werden und damit die angestrebte Entlastungswirkung zu erreichen.

2.3.2 Spielraum bei gebundenen Ausgaben

Diese Forderung des Postulats wurde im Rahmen der Analysearbeiten zum Aufgaben- und Leistungsverzicht bereits angegangen. Im Auftrag des Finanzdepartements haben alle Departemente die Handlungsspielräume in Bezug auf die Gebundenheit hauptsächlich relevanter Kostenarten (insbesondere Anteile und Beiträge, Entschädigungen Gemeinwesen und Eigene Beiträge) beurteilen müssen. Die Positionen mussten in eine der drei Kategorien: vorhandener Handlungsspielraum; beschränkter Handlungsspielraum (weil z.B. an Verträge gebunden); kein Handlungsspielraum (weil z.B. gesetzlich zwingende Ausgaben) zugeordnet werden. Wenn bei einer Position ein-

geschränkter oder kein Handlungsspielraum vorhanden ist, musste angegeben werden, um welche Verträge bzw. Rechtsgrundlagen es sich handelt und mit welchen möglichen Massnahmen der Handlungsspielraum gewonnen werden kann bzw. was die Auswirkungen dieser Massnahmen wären. Das Finanzdepartement analysiert auf diesen Grundlagen die einzelnen Positionen und Handlungsspielräume im Detail. Diese Detailanalyse ist mit dem Budgetierungsprozess zum Voranschlag 2014/Finanzplan 2015–2017 abgestimmt.

2.3.3 Spielraum Verschiebung bis und mit Nichterfüllung Bundesaufgaben

Der Regierungsrat spricht sich für ein solidarisches Verhalten im Bundesstaat und somit auch für eine rechtskonforme Umsetzung der Bundesgesetze aus. Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass dort, wo Handlungsspielräume bei der Umsetzung von Bundesaufgaben- und -vorschriften vorhanden sind, diese auch genutzt werden. Der Kanton Schwyz orientiert sich in der Regel am Minimalstandard. Im Zusammenhang mit der zuvor genannten verwaltungsweiten Beurteilung von Handlungsspielräumen wird insbesondere auch den Aspekten „zeitliche Verschiebung“ und „Umsetzung des Minimalstandards bei Bundesaufgaben“ Rechnung getragen.

2.3.4 Zusammenhang mit Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum

Grundlage bezüglich dem Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum bildet die mit RRB Nr. 972/2011 vom Regierungsrat verabschiedete und vom Kantonsrat an seiner Sitzung vom 23. November 2011 zur Kenntnis genommene Strategie „Wirtschaft und Wohnen“. Darin ist festgehalten, dass der Kanton seine Attraktivität als Wohnort und Wirtschaftsstandort für ein nachhaltiges, qualitatives und moderates Wachstum der Bevölkerung und der Wirtschaft nutzen will. Ein solches Wachstum soll einerseits auf der Grundlage der attraktiven steuerlichen Rahmenbedingungen das Steuersubstrat weiter stärken, andererseits negative unerwünschte Folgeeffekte in den Bereichen Verkehr und Siedlung minimieren.

Der Zusammenhang des Wirtschafts- und Bevölkerungswachstums mit den Kantonsfinanzen wird im Rahmen des EP14–17 sowohl auf der Aufwandseite als auch auf der Ertragsseite detailliert analysiert. Die Erkenntnisse der Analyse der Ertragsseite fliessen direkt in die Steuergesetz-Teilrevision mit ein. Damit sollen insbesondere allfällige Fehlanreize korrigiert und die Möglichkeit von Mehrerträgen in Steuerteilbereichen – ohne Beeinträchtigung einer generellen steuerlichen Attraktivität – ausgeschöpft werden.

2.3.5 Einflussmöglichkeiten auf den NFA-Beitrag des Kantons Schwyz

Die rasant gestiegenen Zahlungen in den NFA bilden eines der Hauptprobleme auf der Aufwandseite. Diese Steigerungen hängen einerseits mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials („Steuerkraft“) des Kantons zusammen, andererseits mit der Entwicklung in den anderen Geberkantonen. Der Finanzierungsmechanismus des Ressourcenausgleichs ist in der heutigen Form so konstruiert, dass eine Reduktion des Ressourcenpotenzials bei einem Geberkanton zu Zahlungsverlastungen bei anderen Geberkantonen führt („Solidarhaftung“). Mit der vom Kantonsrat im Dezember 2011 verabschiedeten NFA-Standesinitiative (RRB Nr. 1133/2011) versucht der Kanton Schwyz, direkt auf diese Entwicklung Einfluss zu nehmen.

Die Standesinitiative wurde sowohl in der ständerätlichen (20. August 2012) als auch in der nationalrätlichen (15. Oktober 2012) Finanzkommission vom Vorsteher des Finanzdepartements vorgestellt. Beide Kommissionen zeigten im Grundsatz Verständnis für das Anliegen, wollen aber erst mit dem Vorliegen des zweiten NFA-Wirksamkeitsberichts im Jahr 2015 allfällige Änderungen des NFA-Systems behandeln. Es wurde beschlossen, der Initiative keine Folge zu geben. Gleichzeitig erwirkte man, dass sich beide Kommissionen mit einem Schreiben an den Bundesrat richten. Darin fordern die Kommissionen den Bundesrat auf, die Anliegen der Geberkantone und

im Speziellen die des Kantons Schwyz im Rahmen des NFA-Wirksamkeitsberichts 2012–2015 vertieft zu prüfen.

Allfällige Änderungen des NFA-Systems sind realistischerweise frühestens ab der nächsten NFA-Ausgleichsperiode 2016–2019 möglich. Dem Wirksamkeitsbericht kommt hier eine wesentliche Bedeutung zu, da er die Grundlage für Anpassungen am NFA-System darstellt. In der paritätisch zusammengesetzten Begleitgruppe ist der Kanton Schwyz durch den Sekretär des Finanzdepartements direkt vertreten. Der Fokus der Gebervertreter liegt, nebst der generellen Forderung einer Beitragsentlastung, vor allem bei Kompromissvarianten von neutralen Zonen sowie bei Ansätzen zur Behebung der Solidarhaftung. Ferner werden im Rahmen der NFA-Geberkonferenz und deren Arbeitsgruppe fortlaufend sämtliche Einflussmöglichkeiten für Systemkorrekturen zur Reduktion des NFA-Beitrags geprüft.

2.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Regierungsrat das grundsätzliche Anliegen und die strategischen Elemente des Postulats mit den laufenden Arbeiten zum EP 14–17 und den NFA-Arbeiten berücksichtigen wird.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 7/12 erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Departemente; Staatskanzlei (3).

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber