

**Beschluss Nr. 578/2014**

Schwyz, 27. Mai 2014 / ju

**Bezirke als regionale Aufgabenträger**

Kenntnisnahme der Ergebnisse der Konsultation und weiteres Vorgehen

**1. Ausgangslage**

1.1 Studie Bezirksreform

In einem Projektauftrag vom 3. November 2011 hatte der Bezirksrat Schwyz beim Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Fachhochschule Zentralschweiz eine Studie in Auftrag gegeben. Geklärt werden sollten nachstehende Fragen:

- Welche Aufgaben können die Bezirke sinnvollerweise übernehmen;
- Wie sind die Bezirksgebiete abzugrenzen;
- Welches könnten die finanziellen Folgen einer Bezirksreform sein.

Die Ergebnisse der Studie wurden dem Regierungsrat, den Bezirken und Gemeinden und der Öffentlichkeit vom Bezirksrat Schwyz in der zweiten Hälfte Oktober 2012 vorgestellt. In der Studie werden Vorschläge für Aufgabenverschiebungen zu den Bezirken und weg von den Bezirken gemacht. Ebenfalls enthalten sind in der Studie Vorschläge für eine Neugliederung der Bezirksgebiete. Die Aufgabenverschiebungen führen nach Meinung der Verfasser zu einer Entlastung der Gemeinden um 21.3 Mio. Franken und einer Mehrbelastung der Bezirke von 21.2 Mio. Franken. Für den Kanton seien die Aufgabenverschiebungen nahezu aufwandneutral. Es fallen Umstrukturierungskosten an. In der Studie verspricht man sich längerfristige Effizienz- und Qualitätsgewinne.

1.2 Konsultation

Gemäss einer Medienmitteilung vom 13. Dezember 2012 nahm der Regierungsrat von der Studie Bezirksreform Kenntnis und stellte eine breite Konsultation zu einer Gebietsreform für das folgende Jahr in Aussicht. Der Medienmitteilung kann wörtlich entnommen werden:

**„Umfrage und Mitwirkung**

*Der Regierungsrat will vor einer allfälligen Inangriffnahme eines neuerlichen Projekts der regionalen Aufgabenerfüllung zuerst klären, ob eine Reform der Aufgabenteilung und der Gliederung des Kantons und mögliche Lösungsansätze Unterstützung finden. Er wird daher im Jahre 2013 bei den Bezirken und Gemeinden, den Parteien und in der*

*Öffentlichkeit eine Umfrage durchführen. Erst wenn sich daraus eine breite Unterstützung ergibt, sind nach Meinung des Regierungsrates die Voraussetzungen für die Ausarbeitung einer neuen Vorlage gegeben. Werden die Arbeiten zu einem solchen Geschäft dannzumal aufgenommen, so wird der Regierungsrat die Bezirke und Gemeinden in diese einbeziehen.“*

Ende Oktober 2013 wurden die Bezirks- und Gemeinderäte, der Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke und die politischen Parteien (SVP, FDP, SP, CVP) zur Stellungnahme eingeladen. In der Medienmitteilung vom 31. Oktober 2013 wurden ausserdem weitere Organisationen und Personen eingeladen, sich zur künftigen regionalen Aufgabenerfüllung zu äussern. Die Umfrage wurde mit einem einfachen Fragebogen durchgeführt. Einbezogen in die Befragung waren neben der Reform der Bezirke auch Fragen zur Umgestaltung der Gemeindeebene und zur Aufgabenzuweisung an die Gemeinden.

## **2. Ergebnisse**

### 2.1 Teilnahme

Teilgenommen an der Umfrage haben alle Bezirksräte. Von Gemeinderäten gingen 23 Stellungnahmen ein. Von den Kantonalparteien liessen sich die CVP, die FDP, die GLP, die SP und die SVP vernehmen. Zusätzlich sind Stellungnahmen der CVP Bezirk Schwyz und der CVP Unteriberg, der GLP Bezirk March und der SVP Bezirk Schwyz eingereicht worden. Eingegangen sind darüber hinaus 32 Stellungnahmen von Privatpersonen. 27 davon stammen aus dem Bezirk Schwyz, drei private Stellungnahmen sind aus einem anderen Bezirk eingegangen. Zwei Stellungnahmen konnten nicht zugeordnet werden.

### 2.2 Ergebnisse im Überblick

#### Eignung der Bezirke als regionale Aufgabenträger (Frage 1.1):

Bei sämtlichen Teilnehmergruppen beurteilt eine Mehrheit die Bezirke als geeignete regionale Aufgabenträger. Vorbehalte gegen die Eignung der Bezirke äussern einzelne Gemeinderäte. Acht Gemeinderäte sprechen sich für eine Aufhebung der Bezirke aus, während elf die Bezirke beibehalten wollen.

#### Varianten einer Neugliederung der Bezirke (Frage 1.2)

Nebst der Beibehaltung der jetzigen Gliederung wurden drei Varianten einer Neugliederung zur Diskussion gestellt:

- Aufhebung Bezirk Gersau und Verpflichtung zu einer verstärkten Zusammenarbeit für Einsiedeln und Küssnacht
  - Variante A: Bezirke Schwyz (Grossteil des heutigen Bezirkes Schwyz, Gersau und Küssnacht), Einsiedeln/Höfe (mitumfassend Alpthal, Unteriberg, Oberiberg, und Rothenthurm) und March
  - Variante B: Bezirke Schwyz (Grossteil des heutigen Bezirkes Schwyz, Gersau und Küssnacht), Einsiedeln (mitumfassend Alpthal, Unteriberg, Oberiberg, und Rothenthurm), March/Höfe
- Hinter keine der Varianten stellte sich eine eindeutig erkennbare Mehrheit. Einzig aus den Antworten der Privatpersonen, die sich geäussert haben, ergibt sich eine klare Präferenz für die Gliederung mit Bezirken Schwyz, Einsiedeln/Höfe und March (Variante A).

#### Aufhebung der Bezirke (Frage 1.3)

Bezirksräte, Parteien sowie Private sind gegen eine Aufhebung der Bezirke. Die Gemeinderäte sprechen sich knapp (12/9) für eine Aufhebung der Bezirke aus, obschon eine Mehrheit der Gemeinderäte die Bezirke als geeignete Träger regionaler Aufgaben angesehen hatte (siehe Frage 1.1).

### Stärkung der Gemeinden (Frage 1.4)

Die Gemeinderäte sprechen sich mehrheitlich für eine Stärkung der Gemeinden aus. Bezirksräte, Parteien und Private sehen darin keinen gangbaren Weg.

### Gemeindefusionen (Frage 1.5)

Gestellt wurden Fragen zu Gemeindezusammenschlüssen (freiwillige, Setzung von Anreizen oder Verpflichtung). Bei den Gemeinderäten ist kaum ein Wille zu Zusammenschlüssen zu erkennen. Der Grundtenor lautet in etwa: „Wer will soll, wir wollen jedoch nicht“. Bei den Bezirksräten und Parteien sind immerhin bei einigen Teilfragen mehr „Ja-Stimmen“ ersichtlich. Die Privaten sprechen sich mehrheitlich gegen Fusionen aus. Weit überwiegend und entschieden abgelehnt werden Verpflichtungen zu Zusammenschlüssen.

### Aufgabenwahrnehmung durch die Bezirke (Frage 2.1)

Die Frage 2.1 nennt verschieden Staatsaufgaben und fragt, ob die Bezirke in den drei genannten Gliederungsvarianten in der Lage seien, diese Aufgaben zu erfüllen. Viele Teilnehmer gingen nicht direkt auf die Fragestellung ein und gaben an, bei welcher Staatsebene einzelne Aufgaben wohl am besten anzusiedeln wären. Einige von denen, welche auf die Fragestellung effektiv eingegangen sind, haben ihre Wertung jedoch nicht auf die einzelne Aufgabe bezogen, sondern generell auf eine der drei möglichen Gliederungsvarianten. Nur wenige haben sich differenziert der Fragestellung angenommen. Die Frage 2.1 ist aus den genannten Gründen nicht auswertbar.

### Zuordnung von Wasserbau, Bezirksstrassen und Staatsanwaltschaft (Frage 2.2)

Die Neuordnung von Wasserbau, Bezirksstrassen und Staatsanwaltschaft findet vor allem bei den Gemeinderäten und Privaten Zustimmung. Aus den Stellungnahmen der Bezirksräte ist keine eindeutige Tendenz ersichtlich. Immerhin lehnen die Bezirksräte eine Neuordnung und damit eine Verlagerung weg von den Bezirken nicht kategorisch ab.

## **3. Bewertung der Ergebnisse durch den Regierungsrat**

### 3.1 Vorbemerkungen

Die Umfrage bei den Bezirks- und Gemeinderäten, den politischen Parteien und bei Privaten ist bei weitem nicht repräsentativ. Eingeholt worden ist auch keine Vernehmlassung zu einem ausgearbeiteten Vorschlag. Die privaten Meinungsäusserungen stammen zudem fast ausschliesslich aus dem Gebiet des Bezirkes Schwyz. Viele der Antworten von Privatpersonen gleichen sich auffällig. Die Umfrage erlaubt aus diesen Gründen keine präzisen Folgerungen. Aus den Meinungsäusserungen der Räte von Bezirken und Gemeinden sowie der Parteien lassen sich aber immerhin Anhaltspunkte für eine in der Tendenz bestehende Stimmungslage unter politischen Meinungsträgern im Kanton gewinnen.

### 3.2 Tendenzen

Die eingegangenen Antworten lassen sich in der Tendenz wie folgt zusammenfassen:

- Für vier von sechs Bezirksräten, eine klare Mehrheit der Parteien und rund die Hälfte der Gemeinderäte sind die Bezirke nach wie vor *geeignete Träger regionaler Aufgaben*.
- Eine klare Minderheit (nur ein Bezirksrat, die Hälfte der Gemeinderäte, eine Partei) spricht sich für eine *Aufhebung der Bezirke* aus.
- Mit der *heutigen Gebietseinteilung* sieht nur eine Minderheit (vier von sechs Bezirksräten, ein Drittel der Gemeinderäte und eine Partei) die Bezirke in der Lage, ihre Aufgaben auf regionaler Ebene zu erfüllen.
- Die Vorstellungen darüber, wie die Bezirke *künftig gegliedert* werden könnten, gehen auseinander. Dem Vorschlag mit einem Bezirk Schwyz, einem Bezirk March und einem Bezirk Hö-

- fe/Einsiedeln könnten sich ein Bezirksrat, ein knappes Drittel der Gemeinderäte und rund die Hälfte der Parteien anschliessen.
- Wenigstens rund die Hälfte der Räte von Bezirken und Gemeinden sowie der Parteien kann sich eine Übertragung der *Bezirksaufgaben* im Wasserbau und in der Strafrechtspflege an den Kanton und der Bezirksstrassenhoheit an die Gemeinden vorstellen. Kaum auswertbar sind die Aussagen zu einer Übertragung einzelner Aufgaben vom Kanton und von den Gemeinden auf die Bezirke.

### 3.3 Bewertung der Ergebnisse

Die Umfrage zeigt einen Verbesserungsbedarf hinsichtlich der Trägerschaft regionaler Aufgaben. Darüber, wie diese Verbesserungen aussehen müssten, gehen die Meinungen allerdings auseinander. Eine klare Mehrheit der Befragten sieht in den Bezirken zwar weiterhin einen geeigneten Träger regionaler Aufgaben, nicht wenige davon schliessen sich dieser Folgerung jedoch nur bei einer Neugliederung der Bezirke an. Ein grosser Teil der Befragten erkennt eine Notwendigkeit, den Aufgabenbestand, der im Kanton regional gelöst wird oder gelöst werden könnte, zu überprüfen. Die Auswertung der Umfrage lässt indes den Schluss zu, dass für eine grundlegende Neuordnung der regionalen Aufgabenerfüllung im Kanton Schwyz vorderhand keine breite Unterstützung auszumachen ist. Dabei ist wohl auch zu berücksichtigen, dass das Stimmvolk eine umfassende Reform erst vor rund acht Jahren deutlich abgelehnt hat.

Auch wenn eine mögliche Neugliederung der Bezirke in der Konsultation einen gewissen Zuspruch erfahren hat, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass sich Bestrebungen, heute bestehende Gebietskörperschaften (Bezirke und Gemeinden) aufzuheben oder in ihrem Bestand zu verändern, politisch derzeit kaum realisieren lassen. Sollte dereinst tatsächlich eine genügende Unterstützung für ein neuerliches Projekt einer umfassenden Strukturreform auszumachen sein, dürfte sich sodann erneut die Frage aufdrängen, ob der Kanton Schwyz (als einziger in der Schweiz) weiterhin über drei autonome Staatsebenen verfügen soll. Mit Blick auf allfällige Reformen, die darauf abzielen, die Anzahl der Gebietskörperschaften (Gemeinden und Bezirke) zu reduzieren, gilt es im Weiteren aber vor Augen zu halten, dass dabei eher eine weitere Professionalisierung der Strukturen und Abläufe sowie allenfalls auch eine Reaktion auf zunehmende Rekrutierungsschwierigkeiten für die verschiedenen Milizbehörden im Vordergrund stehen dürften als allzu hohe Erwartungen nach grossen gesamthaften finanziellen Ersparnissen. Grössere und insoweit gegebenenfalls effizientere Strukturen bergen auf der anderen Seite dafür eine gewisse Gefahr einer sich verringernden Bürgernähe, welcher im Kanton Schwyz traditionell eine grosse Bedeutung beigemessen wird.

Unbesehen des gerade Ausgeführten ist der Regierungsrat jedoch der Ansicht, dass der Kanton Schwyz auch im vorliegenden Kontext in Zukunft vor verschiedenen Herausforderungen steht und sich Entwicklungen und Veränderungen nicht verschliessen kann und auch nicht soll.

In diesem Sinn sieht die Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) in § 73 Abs. 2 denn auch vor, dass sich die Bezirke und Gemeinden zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten in Zweckverbänden zusammenschliessen, eine gemeinsame Einrichtung betreiben oder übereinkommen können, dass ein Bezirk oder eine Gemeinde bestimmte Tätigkeiten für alle Beteiligten wahrnimmt. Im Weiteren erfolgen gemäss § 74 KV allfällige Bestandes- und Gebietsänderungen der Bezirke und Gemeinden auf dem Weg der Gesetzgebung, was gegenüber der Regelung gemäss alter Kantonsverfassung ebenfalls eine gewisse Erleichterung darstellt.

Wichtig erscheint indes, dass solche etwaigen Bestrebungen oder Bedürfnisse über die Zeit natürlich wachsen bzw. sich gegebenenfalls entwickeln können und von den Bürgerinnen und Bürgern damit möglichst auch von Anfang an mitgetragen werden.

In dieser Hinsicht ist im Kanton Schwyz in der jüngeren Vergangenheit denn auch einiges passiert: Nach dem Übergang zum neuen Strafverfolgungsmodell schlossen sich die Bezirke Schwyz, Gersau und Küssnacht sowie die Bezirke Höfe und Einsiedeln je zu gemeinsamen Bezirksstaatsanwaltschaften zusammen. Die Höfner Gemeinden haben ihre seit längerem intensive Zusammenarbeit noch verstärkt, indem sie den Betrieb des Betreibungsamtes dem Bezirk Höfe übertragen haben. Im Weiteren nimmt das regionale Sozialzentrum Höfe Aufgaben für alle drei Höfner Gemeinden wahr. Die Jugendarbeit für die Märchler Gemeinden besorgt der Bezirk March. Die Bauverwaltung Ingenbohl ist auch für die Gemeinde Morschach tätig. Es liessen sich weitere Beispiele aufführen.

#### **4. Weiteres Vorgehen**

##### 4.1 Handlungsalternativen

In der Medienmitteilung vom 13. Dezember 2012 stellte der Regierungsrat in Aussicht, aufgrund der Umfrageergebnisse weitere Schritte zu prüfen. An Haupttrichtungen kommen folgende Varianten in Betracht:

- keine Massnahmen;
- Einzelverbesserungen für die regionale Aufgabenerfüllung;
- Neugliederung der Bezirke;
- Verschmelzung der Bezirks- und Gemeindeebene;
- Aufhebung der Bezirke (Neuaufgabe G-Reform).

Für grundlegende Veränderungen im Bestand, in der Gliederung sowie in der Aufgaben- und Mittelausstattung der kommunalen Gebietskörperschaften ist die Unterstützung bei den politischen Parteien und in den Behörden der Bezirke und Gemeinden derzeit zu wenig ausgeprägt und nicht auf eine erkennbare Linie ausgerichtet. Die Handlungsvarianten „Neugliederung der Bezirke“, „Verschmelzung der Bezirks- und Gemeindeebene“ sowie „Aufhebung der Bezirke (Neuaufgabe G-Reform)“ entfallen vorderhand. Ein gewisser Handlungsbedarf wird aber mehrheitlich bejaht. Dieses Erkenntnis spricht dagegen, gar „Keine Massnahmen“ zu treffen. Ausgemachte Probleme sind daher – soweit möglich – auf pragmatische Weise, einzelschrittweise anzugehen und zu beheben. Bestehende Schwächen in der Gliederung und Aufgabenzuteilung sind durch gezielte Massnahmen auszugleichen, Stärken sind noch vermehrt zum Tragen zu bringen. Bestehen können diese Massnahmen in der Neuzuteilung gewisser Aufgaben. Vorhandene Instrumente der Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene können verbessert und neue hinzugefügt werden (z.B. Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Durchführung von Volksabstimmungen in Zweckverbänden und damit Stärkung derselben). Unzulänglichkeiten sind im Zusammenhang mit ohnehin anstehenden Projekten zu beheben. Im Sinne einer Daueraufgabe ist bei solchen bei der Aufgabenzuteilung jeweils auch eine regionale Trägerschaft zu prüfen. Für die Lancierung eines umfassenderen Projekts besteht dagegen derzeit keine ausreichende Basis.

##### 4.2 Nächste Schritte

In einer Vorlage vom 14. Februar 2014 (RRB Nr. 135/2014) schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vor. Im erwähnten Einführungsgesetz soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die Gemeinden die Betreibungsämter auch einem Bezirk übertragen dürfen. Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 hat der Regierungsrat sodann in Aussicht gestellt, die Organisation der Strafverfolgungsbehörden zu überprüfen (RRB Nr. 211 vom 11. März 2011, Ziff. 7.2). Betroffen von einer solchen Überprüfung sind auch die Bezirke als Träger eigener Staatsanwaltschaften. Im Zusammenhang mit der lancierten Totalrevision des Wasserrechtsgesetzes wird die Aufgaben- und Lastenverteilung für eine wichtige Bezirksaufgabe überprüft.

In der Vergangenheit, so zum Beispiel bei der Anpassung von Rechtserlassen an die neue Kantonsverfassung, wurde verschiedentlich Bedarf nach einer umfassenden Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes ausgemacht. Eine Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes ist in das Gesetzgebungsprogramm 2015-2016 aufzunehmen. Bei einer solchen Revision sind auch die Regelungen betreffend die interkommunale Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden zu überprüfen und die Voraussetzungen für ein Zusammenwirken zu verbessern. Es wird insoweit vor allem darum gehen, generelle Bestimmungen zu finden, welche gemeinsame Aufgabenerfüllungen ermöglichen bzw. erleichtern und zugleich die Mitbestimmungsrechte der betroffenen Exekutivbehörden sowie der Bevölkerung regeln. Wie bereits erwähnt, findet sich in der neuen Kantonsverfassung denn auch bereits eine Grundsatzbestimmung, welche die verschiedenen Zusammenarbeitsformen umschreibt und ermöglicht; demzufolge wird es noch darum gehen, diese gesetzgeberisch weiter zu konkretisieren und gegebenenfalls Vereinfachungen für die Regelung solcher Zusammenarbeitsformen zu erzielen. Notwendige Entwicklungen und Veränderungen sollen also vorab dadurch erleichtert werden, dass die Rahmenbedingungen für körperschaftsübergreifende Zusammenarbeitsformen oder Aufgabenübertragungen in einer institutionalisierten Form weiter vereinfacht und die entsprechenden Begleitumstände klar geregelt werden.

Ob solche gemeinsame oder übertragene Aufgabenerfüllungen dereinst dazu führen, dass die betroffenen Körperschaften gar eine Vereinigung in Betracht ziehen, wird sich weisen und soll an dieser Stelle nicht weiter qualifiziert werden. Auf jeden Fall dürften im Kanton Schwyz solche Entwicklungen derzeit als nachhaltiger, als von der Bevölkerung besser mitgetragen und damit als erfolgsversprechender angesehen werden als ein neuerliches Projekt einer umfassenden Gebietsreform. Auf der anderen Seite bedeutet dies jedoch, dass die ausgemachten Defizite der heutigen dreistufigen Gliederung des Kantons nicht auf einmal, mit einem einzigen Projekt behoben werden können.

### **Beschluss des Regierungsrates**

1. Von der Konsultation zu den Reformen bei der Gliederung des Kantons in Bezirke und Gemeinden, zur Aufgabenverteilung im Kanton und zur Zusammenarbeit unter den kommunalen Gebietskörperschaften wird im Sinne der Erwägungen Kenntnis genommen.

2. Massnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung im Kanton auf regionaler Ebene sind bei anstehenden Projekten zu prüfen und gegebenenfalls zu ergreifen. Eine Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes ist in das Gesetzgebungsprogramm 2015–2016 aufzunehmen.

3. Zustellung: Bezirks- und Gemeinderäte (unter Beilage der Medienmitteilung sowie der grafischen Auswertung der Ergebnisse der Umfrage); Mitglieder des Regierungsrates; Sicherheitsdepartement (4, unter Rückgabe der Akten); Staatskanzlei; Medien.

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber