

**Beschluss Nr. 252/2016**

Schwyz, 15. März 2016 / ju

**Aufgaben- und Finanzreform**

Beantwortung der Motion M 14/15

**1. Wortlaut der Motion**

Am 24. September 2015 haben Kantonsrat Markus Ming sowie vier Mitunterzeichner im Namen der CVP-/GLP-Fraktion folgende Motion eingereicht:

*«In den letzten Jahren haben sich wichtige Aufgaben- und Finanzparameter bei den Gemeinden, den Bezirken und beim Kanton verändert. Dies unter anderem auch aufgrund von Anpassungen der eidgenössischen Gesetzgebungen. So kamen neu die Pflegefinanzierung, das Zivilstandswesen, das Kinder- und Erwachsenenschutzgesetz, die NFA-Finanzierung und weitere dazu. Die neuen Aufgaben wurden situativ den Gemeinwesen zugeordnet. Punktuell wurden beispielsweise bei der Finanzierung des Feuerwehrwesens Anpassungen vorgenommen. Eine gesamtheitliche Überprüfung der bestehenden Aufgaben, ob die Aufgabenerfüllung noch am richtigen Ort erfolgt und ob die Finanzierung an jener Stelle angesiedelt ist, welche die Höhe der Ausgaben beeinflussen kann (Äquivalenzprinzip), ist jedoch nicht erfolgt oder wurde zumindest dem Kantonsrat nicht so präsentiert. Die nicht zeitgleich erfolgten Änderungen oder Neuerungen haben eine solche Übersicht natürlich erschwert.*

*Verschiedene bevölkerungsmässig grosse Gemeinden/Bezirke wie Einsiedeln, Schwyz, Arth und auch Schübelbach konnten sich trotz innerkantonalem Finanzausgleich nicht optimal entwickeln. So ist beispielsweise die gesamte Steuerfussbelastung (römisch-katholisch) für einen Bürger in der Gemeinde Schwyz in der Zeit von 2010 bis 2015 von 353% auf 398% und in Einsiedeln von 366% auf 424% gestiegen. Die höchste Belastung betrug im Kanton im 2010 405%, im 2015 dann 432%. Somit hat sich die Steuersituation in Schwyz wie auch in Einsiedeln relativ zum ‚Kantonsschlusslicht‘ verschlechtert. Dies obwohl die Gemeinde Schwyz gemäss Gemeindevergleich relativ effizient mit den Steuergeldern umgeht.*

*Ein Staatswesen funktioniert nur optimal, wenn die Verhältnisse und Zuständigkeiten von Aufgaben klar und effizient geregelt sind. Es gilt auch das mögliche Effizienzsteigerungspotenzial zu eruieren, um das noch vorhandene Kosteneinsparpotenzial auszuschöpfen.*

*Es drängt sich daher auf, eine umfassende strategische Auslegeordnung über diese verschiedenen Aufgaben und deren Finanzierung des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden zu machen. Da-*

*bei ist auch der systemimmanente Finanzausgleich innerhalb der Mehrgemeinden-Bezirke zu berücksichtigen. Allenfalls gilt es auch die staatlichen Strukturen anzupassen und die notwendigen gesetzlichen Anpassungen in die Wege zu leiten. Wie sich zeigt, sind isolierte Lösungen für einzelne Themen nicht zielführend.*

*Mittels umfassender Aufgaben- und Finanzreform sollen die zusammenhängenden finanziellen Auswirkungen in der Form einer Globalbilanz über alle Bezirke und Gemeinden dargestellt werden. Dazu soll mit einer geeigneten Projektorganisation sichergestellt werden, dass alle Akteure (unter anderem die Departemente, die Bezirke und die Gemeinden) adäquat einbezogen werden. Das Ziel der Aufgaben- und Finanzreform ist, spätestens bis zum Legislaturbeginn 2020 die Aufgabenerfüllung dort anzusiedeln, wo sie am effizientesten erfolgen kann und deren Finanzierung nach dem Äquivalenzprinzip und unter fairer Belastung von Kanton, Bezirken und Gemeinden erfolgt. Ebenfalls ist eine dauerhafte Regelung zur verursachergerechten Finanzierung der NFA-Beiträge zu installieren. Diese Reform soll die Grundlage schaffen um das finanzielle Gleichgewicht sowohl im Kanton, in den Bezirken sowie auch in den Gemeinden wieder herzustellen und somit den notwendigen Handlungsspielraum für eine nachhaltige Entwicklung des Kantons sicherzustellen.*

*Der Regierungsrat wird aufgefordert, eine umfassende Auslegeordnung und Analyse vorzulegen und eine Aufgaben- und Finanzreform für den Kanton vorzuschlagen, welche mindestens die nachfolgenden Elemente enthält:*

- 1. Entflechtung und Vereinfachung der Aufgabenzuordnung und deren Finanzierung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips und der Tragbarkeit.*
- 2. Es sind Anpassungen vorzuschlagen für*
  - den innerkantonalen Finanzausgleich,*
  - das Steuergesetz, zur Absicherung der notwendigen Steuerauserschöpfung,*
  - die Regelung einer Finanzierung des NFA-Beitrags nach dem Verursacherprinzip.»*

## **2. Antwort des Regierungsrates**

### **2.1 Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden**

Werden Staatsaufgaben von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt und teilen sie sich dabei Verantwortung und Finanzierung, so spricht man von Verbundaufgaben. Die Verbundaufgaben sind von jenen Aufgaben, die der Kanton und die Bezirke sowie Gemeinden je einzeln zu tragen respektive zu finanzieren haben, zu unterscheiden. Die Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) enthält den Begriff der Verbundaufgabe nicht, hält jedoch in § 9 Abs. 1 KV unter der Überschrift „Zusammenarbeit und Zusammenhalt“ aus der Sicht des Kantons fest, dass der Kanton mit dem Bund, mit anderen Kantonen und Gemeinden sowie Privaten zusammenarbeitet. Im Gegenzug hält § 73 KV „Zusammenarbeit“ fest, dass Bezirke und Gemeinden bei der Ausübung staatlicher Tätigkeit unter sich, mit dem Kanton und Gemeinden benachbarter Kantone zusammenarbeiten. In der Kantonsverfassung werden keine Verbundaufgaben aufgezählt. Dies bleibt der konkreten Ausgestaltung in der jeweiligen Gesetzgebung überlassen.

Gemäss Gemeindefinanzstatistik 2014 (Seite 18) erfolgten Beiträge der Gemeinden an den Kanton für Gemeinschaftsaufgaben in folgenden Bereichen:

- Sozialversicherungen (total Beiträge an Kanton: Fr. 23 133 248.–);
- Pflegefinanzierung (total Beiträge an Kanton: Fr. 10 423 016.–);
- Prämienverbilligung (total Beiträge an Kanton: Fr. 9 018 443.–);

- Tierkörperbeseitigung (total Beiträge an Kanton: Fr. 257 061.–);
- Sonderschulen (total Beiträge an Kanton: Fr. 12 343 807.–);
- Öffentlicher Verkehr (total Beiträge an Kanton: Fr. 9 081 605.–).

Andererseits wurden mittels Kantonsbeiträge die Gemeinden bzw. Bezirke in folgende Aufgaben unterstützt (vgl. Gemeindefinanzstatistik 2014, Seite 24, sowie Rechenschaftsbericht und Staatsrechnung 2014, Seiten 113, 118 und 119):

- Volksschulen (total Kantonsbeiträge: Fr. 29 637 700.–);
- Schulbauten (total Kantonsbeiträge: Fr. 388 216.–);
- Verbindungsstrassen (total Kantonsbeiträge: Fr. 2 910 756.–);
- Wasserbau (total Kantonsbeiträge: Fr. 0.–);
- Gewässerschutz (total Kantonsbeiträge: Fr. 58 769.–).

Nicht alle staatlichen Tätigkeiten lassen sich ausschliesslich einer Staatsebene zuweisen und durch diese allein finanzieren. Auch auf Bundesebene gibt es Verbundaufgaben, die von Bund und Kantonen gemeinsam getragen bzw. gemeinsam finanziert werden (vgl. RRB Nr. 1564/2006: NFA – Umsetzung im Kanton Schwyz).

## 2.2 Bisherige Gebiets- und Strukturformen

Im Kanton Schwyz halten sich die Verbundaufgaben sowohl von der Anzahl als auch von der Beitragshöhe her gesehen in einem verhältnismässig engen Rahmen. Trotzdem haben sich Kantons- und Regierungsrat in den vergangenen Jahren wiederholt mit der Aufgabenzuordnung und deren Finanzierung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden befasst, wie nachfolgend anhand der wichtigsten Eckpunkte dargestellt wird.

### 2.2.1 G-Reform

Mit einer Änderung der Verfassung des eidgenössischen Standes Schwyz vom 23. Oktober 1898 (Teilrevision über die G-Reform) sollte die verfassungsrechtliche Grundlage für eine bedeutende Stärkung der Gemeinden und deren Zusammenarbeit bei der Erfüllung von regionalen Aufgaben geschaffen werden. Beabsichtigt war, durch die Reduktion des Staatsaufbaus von drei auf zwei Ebenen (Kanton und Gemeinden) Organisation und Abläufe zu vereinfachen und die Bezirke aufzuheben. Der Regierungsrat hatte das Projekt gestartet, weil die regionale Aufgabenerfüllung durch die Bezirke aufgrund ihrer Gliederung und unterschiedlichen Grösse zu hinterfragen war. Zudem hatten die Bezirke in den Jahrzehnten zuvor zahlreiche Aufgaben abgegeben, jedoch kaum neue zugeteilt erhalten. Die Vorlage G-Reform wurde in der Volksabstimmung vom 26. November 2006 mit 59.5% Nein- zu 40.5% Ja-Stimmen verworfen.

### 2.2.2 Arbeitsgruppe und Studie Bezirksreform

Am 17. Juni 2009 führte der Regierungsrat eine Aussprache zur künftigen Rolle der Bezirke durch. Die Ergebnisse dieser Aussprache lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Vor Abschluss der Totalrevision der Kantonsverfassung ist keine neue Diskussion über die Stellung der Bezirke zu lancieren.
- Bei der Zuteilung von Aufgaben auf die staatlichen Ebenen Kanton, Bezirke und Gemeinden sollten jeweils frühzeitig Gespräche mit den Bezirken und Gemeinden geführt werden.

Die Vorzüge der Bezirke könnten nur dann ausgespielt werden, wenn diese selbst zu Reformen bereit seien. In diesem Sinne begrüsst der Regierungsrat die Einsetzung einer Arbeitsgruppe durch die Bezirke. Die Arbeitsgruppe nahm die Arbeit 2010 auf, konnte aber keine Ergebnisse vorlegen. Unabhängig davon hatte der Bezirksrat Schwyz beim Institut für Betriebs- und Regio-

nalökonomie der Fachhochschule Zentralschweiz in einem Projektauftrag vom 3. November 2011 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?

In der Studie wurden Vorschläge für Aufgabenverschiebungen sowohl zu als auch weg von den Bezirken gemacht. Ebenfalls enthalten sind Vorschläge für eine Neugliederung der Bezirksgebiete. Die Aufgabenverschiebungen führten gemäss Studie zu einer Entlastung der Gemeinden um 21.3 Mio. Franken und einer Mehrbelastung der Bezirke von 21.2 Mio. Franken. Für den Kanton wären die Aufgabenverschiebungen nahezu aufwandneutral. Es würden Umstrukturierungskosten anfallen. In der Studie verspricht man sich längerfristige Effizienz- und Qualitätsgewinne. Gemäss einer Medienmitteilung vom 13. Dezember 2012 nahm der Regierungsrat von der Studie Bezirksreform Kenntnis und stellte eine breite Konsultation zu einer Gebietsreform in Aussicht. Der Medienmitteilung kann wörtlich entnommen werden: *„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.“*

### 2.2.3 Vorgehen nach der Konsultation

Am 27. Mai 2014 nahm der Regierungsrat Kenntnis von den Ergebnissen der Konsultation (RRB Nr. 578/2014) und hielt zum weiteren Vorgehen in Erwägung Ziffer 4 fest: *„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 vor derhand. Ein gewisser Handlungsbedarf wird aber mehrheitlich bejaht. Diese 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.“* Und betreffend die nächsten Schritte legte der Regierungsrat in Erwägung Ziffer 4 fest: *„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 Total-*

*revision 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.“* Entsprechend erkannte der Regierungsrat in Dispositiv Ziffer 2 von RRB Nr. 578/2014, dass Massnahmen zur Verbesserung der Aufgabenerfüllung im Kanton auf regionaler Ebene bei anstehenden Projekten zu prüfen und gegebenenfalls zu ergreifen sind. Weiter erkannte er, dass eine Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes in das Gesetzgebungsprogramm 2015–2016 aufzunehmen ist. Der Gesetzgebungsauftrag seitens Regierungsrat für die Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes ist für das erste Quartal 2016 geplant.

#### 2.2.4 Regierungsprogramm 2013–2016

Im Regierungsprogramm 2013–2016 hielt der Regierungsrat fest, die sinnvolle Aufteilung von Aufgaben auf die Staatsebenen von Kanton, Bezirken und Gemeinden bleibe auch Jahre nach der Ablehnung der G-Reform ein permanentes Thema. Es sei deshalb zu begrüssen, dass die Bezirke von sich aus aktiv geworden seien und das eigene Rollenverständnis überprüften. Der Regierungsrat setzte sich daher zum Ziel, bestehende und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden auf eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung auszurichten. Die Optimierung der Behördenorganisation auf allen Stufen will der Regierungsrat als Daueraufgabe verstehen (Regierungsprogramm 2013–2016, Ziele und Projekte Ziff. 2).

#### 2.2.5 Neue Kantonsverfassung

Die neue Kantonsverfassung hat an der organisatorischen und territorialen Gliederung des Kantons nichts geändert. Die sechs Bezirke und 30 Gemeinden werden jedoch nicht mehr in der Verfassung selbst aufgeführt, sondern sind neu in § 3 des Gesetzes über die Organisation der Bezirke und Gemeinden vom 29. Oktober 1969 (GOG, SRSZ 152.100) umschrieben. Dieser Wechsel in der Regelungsstufe bringt es mit sich, dass bei einer Bestandesänderung nicht zwingend eine Verfassungsrevision erforderlich ist. Durch die Verankerung der Bezirke und Gemeinden im GOG bleibt indessen die Mitbestimmung der Stimmberechtigten bei einer Gebietsveränderung gewahrt.

Für die Gemeinden ist eine Bestandesänderung zudem nur zulässig, sofern die Stimmberechtigten in den betroffenen Gemeinden zustimmen (§ 74 Abs. 3 KV). Nicht abhängig von der Zustimmung der betroffenen Körperschaft ist eine Gebietsänderung für die Bezirke (§ 74 Abs. 3 KV e contrario). Die Bezirke dürfen ihrerseits zur Bildung von Gerichtskreisen unterteilt oder zusammengefasst werden (§ 70 Abs. 3 KV). Die neue Kantonsverfassung erleichtert zudem ganz allgemein die Zusammenarbeit durch gemeinsame Einrichtungen oder mittels Verwaltungsvereinbarungen (§ 74 Abs. 2 KV). Ausnahmsweise kann das Gesetz die Bezirke und Gemeinden dazu verpflichten, bestimmte Aufgaben gemeinsam zu erfüllen (§ 73 Abs. 3 KV).

#### 2.2.6 Aufgabenzuteilung an Kanton, Bezirke und Gemeinden

Über die Verteilung der Aufgaben auf Kanton, Bezirke und Gemeinden wurden in den letzten rund zehn Jahren jeweils aus aktuellem Anlass wiederholt intensive Diskussionen geführt und es wurden unter anderen folgende Entscheidungen getroffen:

- Kurz vor der Abstimmung über die G-Reform wurde mit der Umsetzung der neuen Berufsbildungsgesetzgebung des Bundes im Kanton Schwyz die Berufsvorbereitungsschule (früher 10. Schuljahr) durch den Kanton von den Bezirken übernommen.
- Mit der Einführung des informatisierten Personenstands-Registers „Infostar“ hat die Arbeitsbelastung der Zivilstandsämter der einzelnen Gemeinden abgenommen. Die Zivilstandsämter im Kanton Schwyz wurden daher zu zwei Dienstleistungszentren in Schwyz und Freienbach zusammengefasst.
- Als Folge des bundesrechtlich gebotenen Übergangs vom Untersuchungsrichtermodell zum Staatsanwaltsmodell schlug der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, beim Kanton alleine eine Staatsanwaltschaft einzurichten. Die Folge davon wäre der Wegfall der Bezirksämter als Strafverfolgungsbehörden gewesen. Der Kantonsrat ist dem Vorschlag des Regierungsrates nicht gefolgt. Die Bezirke ihrerseits haben sich für die Führung der Bezirksstaatsanwaltschaften zusammengeschlossen. So führen gemeinsam eine Bezirksstaatsanwaltschaft für den inneren Kantonsteil die Bezirke Schwyz, Gersau und Küssnacht, während die Bezirke Höfe und Einsiedeln sich für eine Bezirksstaatsanwaltschaft zusammengeschlossen haben und der Bezirk March allein eine Bezirksstaatsanwaltschaft führt.
- Bei der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts des Bundes hat der Kantonsrat die bislang den Gemeinden obliegenden Aufgaben (Kinderschutz, Vormundenschaftswesen) an den Kanton übertragen. Dieser führt seither die beiden Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und die dazugehörenden Amtsbeistandschaften. Mit den Aufgaben im Bereiche des Erbrechts (Sicherung des Erbganges) wurden neu die Bezirke betraut.
- Der Bezirk Schwyz hat sich mit namhaften Beiträgen an der Finanzierung von Bergbahnen beteiligt.
- Das Notariat Gersau wird seit geraumer Zeit durch den Notar von Küssnacht geführt. In der March koordiniert der Bezirk die Jugendarbeit für alle Gemeinden der March. Der Bezirk Höfe führt für die Höfner Gemeinden ein gemeinsames Betreibungsamt. Die Höfner Gemeinden haben ausserdem zusammen einen gemeinsamen Vermittler gewählt.

#### 2.2.7 Gestärkte Finanzautonomie der Bezirke und Gemeinden

Die Selbstständigkeit der Bezirke und Gemeinden in finanziellen Belangen wurde in den letzten Jahren im Kanton Schwyz markant ausgeweitet. Der Hauptgrund dafür liegt im neuen Finanzausgleich zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden. Mit dem Übergang zu einem an Steuerkraft und Normaufwand orientierten Finanzausgleich konnte die eng geführte Aufsicht des alten Finanzausgleichs gemäss §§ 15 f. des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 14. Mai 1986 (GS 17-593) zurückgenommen werden. Über zwanzig Gemeinden, die direkten Finanzausgleich bezogen, können unter den Regeln zum neuen Finanzausgleich im Kanton Schwyz über ihre Vorschläge und Ausgaben wieder uneingeschränkt selbständig entscheiden. Zu markanten Entlas-

tungen der Haushalte von Bezirken und Gemeinden und entsprechend einer Mehrbelastung des Kantons Haushaltes haben sodann zahlreiche Aufgaben- und Lastenverschiebungen zum Kanton geführt. Während in den letzten rund zehn Jahren der Haushalt des Kantons um einen Aufwand von rund 500 Mio. Franken angewachsen ist, sind die Aufwendungen für die Bezirke und Gemeinden insgesamt weitgehend gleich geblieben.

### 2.3 Laufende (Steuer-)Gesetzrevisionen und weitere Massnahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2014–2017 (EP 14-17)

In seiner umfangreichen Antwort zur Motion M 10/15 „Aufgabenverzicht und Leistungsreduktionen sowie Lastenverschiebungen“ (RRB Nr. 1125/2015) schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, die Rechtsgrundlagen für einzelne konkrete Massnahmen zu schaffen, die Aufgabenverzicht, Leistungsreduktionen und Lastenverschiebungen in verschiedenen Bereichen vorsehen. Neben zehn Massnahmen, die der Kantonsrat beschliessen muss, soll von weiteren vier Massnahmen zustimmend Kenntnis genommen werden, für die der Regierungsrat zuständig ist. Alle Massnahmen sind unter den Kriterien der Auswirkung auf die Aufgabenerfüllung, des Äquivalenzprinzips und der finanziellen Auswirkungen geprüft worden. Die von den Motionären vorgeschlagenen 25 Massnahmen betreffend Sparmassnahmen, Lastenumverteilung und Erhöhung Einnahmenseite hat der Regierungsrat im Einzelnen überprüft und stellt die bislang vorgenommenen bzw. geplanten Schritte dar. Zusätzlich haben Kantonsrat und Regierungsrat auch Massnahmen auf der Ertragsseite beschlossen. So hat der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 16. Dezember 2015 den Kantonssteuerfuss angehoben und der Regierungsrat am 9. November 2015 das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision des Steuergesetzes und Finanzausgleichsgesetzes sowie zum Erlass eines Gesetzes über die Finanzierung des NFA-Beitrags eingeleitet.

### 2.4 Überprüfung der Justizgesetzgebung und -organisation

In Übereinstimmung mit dem Kantonsrat (KRB vom 19. November 2014) hatte der Regierungsrat mit Beschlüssen vom 17. Juni 2014 und vom 9. September 2014 eine Arbeitsgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, die kantonale Justizgesetzgebung und die Organisation der Rechtspflegebehörden zu überprüfen. Zwischenzeitlich hat diese Arbeitsgruppe ihren Schlussbericht abgeliefert. Im Bericht unterbreitet sie Vorschläge für Garantie- und Nachführungsarbeiten in der Justizgesetzgebung des Kantons. Ausserdem hat sie eine mögliche Kantonalisierung der Staatsanwaltschaft geprüft sowie Vorschläge für die (freiwillige) Zusammenarbeit der Justizbehörden der Bezirke und Gemeinden ausgearbeitet. Der Bericht wurde zwischenzeitlich der Rechts- und Justizkommission sowie dem Regierungsrat vorgestellt. Über die konkrete Weiterverfolgung der Vorschläge wird in den kommenden Wochen und Monaten befunden werden. In diesem Kontext werden somit neue Möglichkeiten und Wege bei der Aufgabenerfüllung bzw. Zusammenarbeit der Gemeinden und Bezirke geöffnet.

### 2.5 Revision des Gemeindeorganisationsgesetzes

Das revidierte GOG soll den nötigen und geeigneten rechtlichen Rahmen bilden, dass die Bezirke und Gemeinden die vielfältigen aktuellen und zukünftigen Aufgaben möglichst selbstständig, demokratisch und effizient im Interesse ihrer Bevölkerung erfüllen können. Gegenstand der Revisionsarbeiten wird dabei voraussichtlich sein:

- Überprüfung der Grundzüge der Organisation mit Bezirksgemeinde oder Gemeindeversammlung, Bezirks- oder Gemeinderat, Kommissionen und weiteren Organen sowie die Einführung von Parlamenten;
- moderne Verwaltungsführung und Kompetenzdelegationen;
- die Ausgliederung öffentlicher Aufgaben und die interkommunale Zusammenarbeit.

Die Revision des GOG ist Bestandteil des Gesetzgebungsprogrammes 2015–2016. Die einzelnen Schritte der Revision sind wie folgt geplant:

Zeitraumen	Tätigkeit
<i>2016</i>	
März	Kenntnisnahme Grundlagenbericht Auftragserteilung zur Revision Mitberichtsverfahren
November/Dezember	RRB: Eröffnung Vernehmlassung Vernehmlassungsverfahren
<i>2017</i>	
Januar/Februar	Vernehmlassungsverfahren
Mai	Bericht und Vorlage an Kantonsrat Kommissionsberatungen
Oktober/November	Beratung im Kantonsrat (evtl. Volksabstimmung)
<i>2018</i>	
1. Quartal	Vorbereitungsarbeiten
frühestens 1. Juli 2018	Inkrafttreten

## 2.6 Fazit

Regierungsrat und Kantonsrat – wie auch die Bezirksräte – haben sich in den vergangenen Jahren wiederholt intensiv mit der Überprüfung bestehender Aufgaben, und insbesondere mit der Frage, ob die Aufgabenerfüllung am richtigen Ort erfolge und ob die Finanzierung an jener Stelle zutreffend angesiedelt sei, befasst. Diese dauernde Überprüfung erfolgt weiterhin, so – wie aufgezeigt – insbesondere auch bei den weiteren Massnahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms EP 14-17 sowie der Steuergesetzrevision und weiteren Gesetzesrevisionen. Es wird sich nun vorab weisen, ob der Kantonsrat und gegebenenfalls auch die Stimmbevölkerung bereit sind, diese nächsten Schritte mitzugehen.

Die von den Motionären verlangte umfassende Auslegeordnung und Analyse für eine Aufgaben- und Finanzreform würde die Sistierung der bereits angelaufenen diversen Massnahmen bedingen. Es wäre kaum zielführend, diese jetzt bereits laufenden und angestossenen sowie geplanten Massnahmen zu stoppen. Die aktuelle (Finanz-)Situation erlaubt keinen solchen Aufschub. Zudem ist zu befürchten, dass die notwendigen Massnahmen bloss hinausgezögert würden und später in einem umfassenden Gesamtpaket scheitern könnten. Schliesslich verspricht sich der Regierungsrat von der verlangten Auslegeordnung, die einen erheblichen Arbeitsaufwand bedingt und personelle Ressourcen bindet, keine neuen grundlegenden Erkenntnisse.

Wie oben dargelegt, verhält es sich aber dennoch gerade nicht so, dass mit konkreten Massnahmen einfach zugewartet wird. Insbesondere mit der Justiz- sowie mit der Gemeindeorganisation werden vielmehr zwei wichtige und grosse Themenbereiche einer grundlegenden Auslegung unterzogen, welche gegebenenfalls zu bedeutenden Veränderungen bei der Aufgabenerfüllung, den Zuständigkeiten sowie den Zusammenarbeitsmöglichkeiten der verschiedenen Gemeinwesen führen können.

Ein solches schrittweises Vorgehen erscheint derzeit klar zielführender als der erneute Versuch eines umfassenden Reformprojekts, dessen Tragfähigkeit und Ausgang völlig offen wäre. Die Motion ist deshalb nicht erheblich zu erklären.

### Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 14/15 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sicherheitsdepartement (unter Rückgabe der Akten); Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber