

Beschluss Nr. 748/2022

Schwyz, 27. September 2022 / jh

Postulat P 6/22: Regionale Zusammenarbeit fördern – Gemeinden stärken – Kosten sparen
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 25. Mai 2022 haben Kantonsrat Jonathan Prelicz und 20 Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

«Die Verwaltungsgliederung im Kanton Schwyz war zuletzt bei der Abstimmung zur G-Reform 2006 (Ablehnung der Auflösung der Bezirke) im Fokus der öffentlichen Debatte. Anlässlich des Berichts Finanzen 2020 lanciert der Regierungsrat die Diskussion um die Gebietsreform neu. Unter anderem die folgenden Zitate aus dem Bericht Finanzen 2020 skizzieren einige regierungsrätliche Prognosen zur Entwicklung der Schwyzer Gebietsstruktur:

„Strukturzuschläge dienen letztlich der Strukturhaltung, damit Gemeinden mit geringer Einwohnerzahl eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung gemäss ihren Aufgaben sicherstellen können. Eine solche Strukturhaltung lässt sich aus finanzpolitischen Überlegungen und mit dem Ziel eines wirkungsorientierten Einsatzes von öffentlichen Mitteln nur bedingt rechtfertigen. Wie weit diese Strukturhaltung sinnvoll sowie finanziell vertretbar erscheint und somit aufrechtzuerhalten ist, unterliegt letztlich einer rein politischen Beurteilung. Diese Beurteilung sollte sich neben den politischen Bedürfnissen auch an der laufenden gesellschaftlichen Entwicklung und an der digitalen Transformation orientieren, da diese zu Veränderungen in den kommunalen Aufgaben führen können.“ (Bericht Finanzen 2020, Seite 109)

„Basierend auf diesen Überlegungen können Gemeindefusionen, insbesondere im Vergleich zu strukturbasierten finanziellen Überkompensationen, eine adäquate Möglichkeit bieten, Leistungen weiterhin bürgernah und kosteneffizient zu erbringen. Wie die Volksabstimmung vom 26. November 2006 zur sogenannten G-Reform gezeigt hat, waren oder sind derartige Themen im Kanton Schwyz jedoch stark umstritten.“ (Bericht Finanzen 2020, Seite 114)

„Um die Veränderungen durch den Wechsel vom bisherigen zum neuen System bei einzelnen Gemeinden abzufedern, schlägt das Reformkonzept einen auf acht Jahre befristeten Härteausgleich vor.“ (Bericht Finanzen 2020, Seite 141)

Diese Aussagen deuten darauf hin, dass sich der Regierungsrat Gedanken zu Gemeindefusionen gemacht hat. Eine neue, durch den Regierungsrat angestossene, Gebietsreform scheint zwar aktuell nicht in Planung zu sein. Mit der skizzierten Änderung im Reformkonzept des Finanzausgleichs und dem auf acht Jahre befristeten Härtefallausgleich zeigt die Regierung jedoch auf, wie sich die Verwaltungsgliederung entwickeln könnte. Die bevorstehenden Reformen in Bezug zum Bericht Finanzen 2020 (wie eine mögliche Anpassung der Strukturzuschläge) werden den finanziellen Druck auf die Gemeinden allenfalls weiter erhöhen. Immer mehr kleine Gemeinden werden sich deshalb über kurz oder lang gezwungen sehen zu fusionieren.

Wie der Regierungsrat im Bericht Finanzen 2020 auf Seite 114 festhält, sind Gebietsreformen im Kanton Schwyz stark umstritten. Die Gründe sind vielfältig: Mit einer Fusion zweier oder mehrerer Gebiete kann ein Verlust an Eigenständigkeit und Selbstbestimmung einhergehen. Die eigene Gemeinde ist für viele Menschen im Kanton Schwyz ein Teil der Identität. Die Menschen sind stark mit ihrer Wohngemeinde verbunden und engagieren sich aus dieser Verbundenheit ehrenamtlich für ihre und in ihrer Gemeinde. Kleine Gemeinden haben zudem den Vorteil, dass sie nahe bei der Bevölkerung sind. Das „Wir-Gefühl“ kann in kleinen Gemeinden positive Auswirkungen haben (hohe Beteiligung an demokratischen Prozessen, gute Vernetzung innerhalb der Gemeinde, guter Austausch mit den Vereinen usw.). Werden kleine Gemeinden mit einer grossen Gemeinde fusioniert, besteht darüber hinaus eine gewisse Gefahr, dass die Anliegen der kleinen Dörfer im politischen Prozess weniger Gehör bekommen.

In Gemeinden wo der Wunsch und der politische Wille nach Gemeindefusionen vorhanden sind, sollen die entsprechenden Grundlagen geschaffen werden. Solche Veränderungen sollen jedoch nicht einseitig nur durch die Anpassungen bei Strukturzuschlägen und deren Auswirkungen resp. durch Reformen und einen daraus resultierenden befristeten Härteausgleich erzwungen werden. Wie im Bericht Finanzen 2020 erwähnt, dienen Strukturzuschläge letztlich der Strukturhaltung und entsprechend der bedarfsgerechten Versorgung der Bevölkerung. Statt nur den finanziellen Druck auf die kleinen Gemeinden weiter zu erhöhen, sollten daher auch Systeme geschaffen werden, welche die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden fördern und gleichzeitig die Gemeindeautonomie bewahren. So können auch kleine Gemeinden längerfristig wirklich selbstständig über ihr Fortbestehen bestimmen. Als Alternative zu Gemeindefusionen bietet sich deshalb die Möglichkeit verstärkter Zusammenarbeit der Gemeinden in Zweckverbänden und/oder auf Verwaltungsebene an.

In der Ausserschwyz haben die Gemeinden Freienbach, Feusisberg und Wollerau mit dem Sozialzentrum Höfe ab 2013 erste Erfahrungen mit einer engeren Zusammenarbeit im Sozialbereich gesammelt. In der Innerschwyz bestand ab 1985 der Verein Sozialdienst der Region Arth-Goldau, in dem die Gemeinden Arth, Steinerberg und in der letzten Dekade auch Lauerz, Steinen und Sattel ihre Sozialdienstleistungen gemeinsam erbrachten. Beide Zentren wurden im Laufe des letzten Jahres aufgelöst. Aus diesen Erfahrungen zeigt sich, dass es bessere Anreizsysteme braucht, um eine gemeindeübergreifende Verwaltungszusammenarbeit zu fördern. Denn das Potenzial für eine qualitativ hochwertige und kosteneffiziente Dienstleistungserbringung durch vermehrte Zusammenarbeit ist sehr gross. Die Anforderungen an Gemeinden sind in den letzten Jahren gestiegen und massiv komplexer geworden. Insbesondere für kleine Gemeinden wird es zu einer Herausforderung, in allen Fachbereichen die erforderlichen Fachkompetenzen bereitzustellen, um alle Leistungen in hoher Qualität erbringen zu können. Mit entsprechenden Massnahmen kann erreicht werden, dass der innerkantonale Finanzausgleich optimiert wird. Gleichzeitig können insbesondere in den kleinen Gemeinden die bestehenden, historisch gewachsenen Strukturen selbstständig und kommunal hinterfragt oder belassen werden. Die Anpassungen sollen fundiert und mit gebührender Weitsicht erfolgen.

Vor diesem Hintergrund laden wir den Regierungsrat ein, die Gründe zu identifizieren, die - neben den im Bericht Finanzen 2020 bereits erwähnten finanziellen Fehlanreizen der Strukturzuschläge - Bezirke und Gemeinden bisher von verstärkter Zusammenarbeit abhalten, und basierend darauf unter Einbezug der Bezirke und Gemeinden ein konkretes Anreizsystem zu entwickeln, welches die Bezirke und Gemeinden dabei unterstützt, ihre Leistungen vermehrt gemeinsam und in hoher Qualität zu erbringen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Postulanten fordern, die Gründe fehlender Zusammenarbeit zwischen Bezirken und Gemeinden zu identifizieren und basierend darauf ein Anreizsystem zu evaluieren, welches die gemeinsame Leistungserbringung fördert. Wie bereits im Bericht «Finanzen 2020» ausgeführt, sind die vorliegenden Fragen hauptsächlich (staats-)politischer Natur. Aus finanzpolitischer Sicht kann zwar auf Nebeneffekte hingewiesen werden, jedoch besteht weder in der Lehre noch in der Praxis eine finanzpolitisch «optimale» Staatsstruktur, die passend präsentiert werden kann. Die entsprechenden Vor- und Nachteile sind pro Aufgabenbereich gegeneinander abzuwägen. Das Volk und der Gesetzgeber haben letztendlich zu entscheiden, welche öffentlichen Strukturen in welcher Form zu bestehen haben und somit zu finanzieren sind. Die Aufgabe des Regierungsrates besteht insbesondere darin, die bestehende Organisation vor dem Hintergrund der technologischen, gesellschaftlichen und politischen Entwicklung regelmässig zu hinterfragen. Mit der umfassenden Gesamtschau «Finanzen 2020» ist der Regierungsrat dieser Aufgabe nachgekommen.

Der Regierungsrat weist entsprechend die Aussage der Postulanten von sich, dass Reformen durch Anpassung von Strukturzuschlägen und einen Härteausgleich erzwungen werden sollen. Der Kantonsrat hat mit der Erheblicherklärung der Motion M 13/20 «Anreizbasierter, fairer und zeitgemässer innerkantonaler Finanzausgleich» an seiner Sitzung vom 26. Mai 2021 dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, die Finanzströme des direkten und indirekten Finanzausgleichs zu überprüfen und zu optimieren. Das daraus folgende und laufende Projekt der Finanz- und Aufgabenprüfung 2022 (FA 2022) fokussiert sich insbesondere auf die Aspekte der Subsidiarität und fiskalischen Äquivalenz *innerhalb* der bestehenden Strukturen. Es kann keine Rede davon sein, dass Gemeinwesen in Strukturreformen gezwungen werden. Die verbesserte Bereitstellung öffentlicher Leistungen und die Entflechtung gewachsener – allenfalls suboptimaler – Aufgabenbereiche stehen im Vordergrund. Dabei ist es durchaus möglich, dass die Bezirke und Gemeinden von den vorgeschlagenen Änderungen finanziell profitieren und ein Härteausgleich somit eben gerade kein Element eines «Strukturzwangs» darstellt, sondern nachgerade obsolet wird.

Die Arbeiten im Rahmen der FA 2022 erfolgen unter engem Einbezug der Bezirke und Gemeinden. So wurden die Gemeinwesen in der Konzeptphase bereits im Rahmen einer Konsultation begrüsst und hatten die Möglichkeit, potenzielle Massnahmen in das Projekt einzubringen. Der Regierungsrat wird anlässlich der zugehörigen Vernehmlassung zur FA 2022 diese Konsultation detailliert auswerten. Vorderhand wurde jedoch seitens der Gemeinden kein Bedürfnis nach Erleichterung von Fusionen oder der verstärkten Zusammenarbeit formuliert. Die Zusammenarbeit zwischen den Bezirken und Gemeinden scheint somit zu funktionieren oder man will die zugeteilten Aufgaben bevorzugt autonom wahrnehmen und sich eine eigenständige Handlungsfreiheit wahren, ohne direkte Einflussnahme seitens des Kantons.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

Aus Sicht des Regierungsrates bestehen indes durchaus ausreichende rechtliche Grundlagen für die Zusammenarbeit der Bezirke und Gemeinden. Das entsprechende Prinzip ist in der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) und somit auf höchster Stufe verankert. § 73 Abs. 1 KV hält fest, dass die Bezirke und Gemeinden untereinander zusammenzuarbeiten haben. § 73 Abs. 2 schafft die Optionen von Zweckverbänden, dem Betrieb gemeinsamer Einrichtungen oder der Wahrnehmung einer bestimmten Tätigkeit durch andere Bezirke und Gemeinden. Der Gesetzgeber kann die Bezirke und Gemeinden gemäss § 73 Abs. 3 KV auch zur Zusammenarbeit verpflichten, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern und eine Tätigkeit nur so zweckmässig erfüllt werden kann.

Das Gesetz über die Organisation der Gemeinden und Bezirke vom 25. Oktober 2017 (Gemeindeorganisationsgesetz, GOG, SRSZ 152.100) detailliert die Vorgaben der KV weiter. Gemäss § 77 GOG können die Gemeinden ihre öffentlichen Aufgaben selbst erfüllen, an Dritte übertragen oder mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten. Gemäss § 79 GOG können die Gemeinden Zweckverbände gründen, gemäss § 81 gemeinsame Einrichtungen errichten oder gemäss § 82 Zusammenarbeitsverträge abschliessen. Auch Bestandes- und Gebietsänderungen sind gemäss § 4 GOG möglich, wobei die Initiative in diesem Bereich bei den Gemeinwesen liegt.

2.3 Fazit

Der Regierungsrat ortet keinerlei rechtliche Hürden zu einer verstärkten Zusammenarbeit der Kommunen. Die rechtlichen Grundlagen bieten alle notwendigen Werkzeuge zur Zusammenarbeit sowie selbst zu allfälligen Fusionen. Aus Sicht des Regierungsrates funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinwesen grundsätzlich gut. Sollte entsprechend der Aussage der Postulanten eine Tendenz zu weniger Zusammenarbeit bestehen, liegt der Schluss nahe, dass eine verstärkte Zusammenarbeit entweder als nicht notwendig erachtet oder schlichtweg nicht gewünscht wird. Zudem muss festgehalten werden, dass Gemeinden über den innerkantonalen Finanzausgleich (IFA) Strukturzuschläge erhalten, unabhängig von einer regionalen Leistungserbringung. Die bestehenden Strukturzuschläge verhindern die gemeinsame Leistungserbringung somit nicht.

Wie vorgängig angeführt, hegt der Regierungsrat keinerlei Absicht, Reformen durch die Anpassung von Strukturzuschlägen zu erzwingen. Jedoch ist es durchaus möglich, dass mit dem Wegfall von Überkompensationen die Anreize zur Erschliessung von Skaleneffekten nicht mehr überlagert werden. Die Postulanten sprechen von einem «konkreten Anreizsystem» um die Zusammenarbeit zu fördern. Offensichtlich wird bei einem solchen Anreizsystem von finanziellen Beiträgen ausgegangen, dem Regierungsrat sind keine alternativen Möglichkeiten ersichtlich. Vor dem Hintergrund, dass eine verstärkte Zusammenarbeit seitens Bezirken und Gemeinden allenfalls gar nicht erwünscht ist respektive die Kommunen schon heute diesbezüglich volle Handlungsfreiheit besitzen, bringt ein solches System keinen Mehrwert, wenn nicht gar zusätzliche Fehlanreize. Mit den potenziellen Skaleneffekten und der administrativen Konsolidierung durch eine gemeinsame Leistungserbringung bestehen ausreichend finanzielle Anreize. Von einer «Förderung» würden vor allem kleine Gemeinden profitieren und grössere Gemeinden – die ihre Skaleneffekte bereits realisiert haben – indirekt benachteiligt. Mit einem derartigen Anreizsystem würden somit nur Strukturzuschläge über die Hintertür eingeführt oder gar ineffiziente regionale Strukturen gefördert. Der Regierungsrat beurteilt ein zusätzliches Anreizsystem als nicht zielführend. Die Motivation zur verstärkten Zusammenarbeit muss primär aus den Gemeinwesen erwachsen und letztlich einem Bedürfnis der Bürgerinnen und Bürger entsprechen. Die Gemeinwesen sind in der Pflicht, ihre Aufgaben nach bester Möglichkeit und kosteneffizient wahrzunehmen. Zusätzliche finanzielle Anreize wären in diesem Sinn und Geiste nachgerade kontraproduktiv.

Der Regierungsrat ist zudem der Ansicht, dass – aus staatspolitischer Sicht – eine Diskussion zur verstärkten Zusammenarbeit zurzeit verfrüht ist. In einem ersten Schritt sollen gemäss der Stossrichtung der FA 2022 Überkompensationen verringert und Aufgaben entflochten werden. In einem weiteren Schritt ist der Umstand des dreistufigen Staatswesens (Gemeinden, Bezirke, Kanton), in einem relativ kleinen Kanton wie Schwyz, näher zu beleuchten. Die Diskussion zur gemeindeübergreifenden Leistungserbringung mutet fremd an, wenn mit den Mehrgemeindebezirken bereits eine entsprechende Staatsstufe besteht.

Mit RRB Nr. 252/2016 zur Motion M 14/15 «Aufgaben- und Finanzreform» hat der Regierungsrat umfassend zum Thema Gebietsreform und regionaler Zusammenarbeit Stellung genommen. Er erachtete dannzumal ein schrittweises Vorgehen als angezeigt, da sich diverse Massnahmen und insbesondere das GOG in der Umsetzung befanden. Es bietet sich inhaltlich an, dass der Regierungsrat im Rahmen der FA 2022 seine Einschätzung zur Aufgabenteilung und den bestehenden Strukturen aktualisiert. Eine weitergehende Auslegeordnung zur Förderung der regionalen Zusammenarbeit ist hingegen nicht notwendig, da den Bezirken und Gemeinden die entsprechenden Werkzeuge bereits zur Verfügung stehen und ein zusätzliches Anreizsystem als nicht zielführend beurteilt wird. Das vorliegende Postulat zur regionalen Zusammenarbeit ist entsprechend nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 6/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

