

Beschluss Nr. 45/2003

Schwyz, 14. Januar 2003 / ri

Fiskalische Äquivalenz und sozialer Wettbewerb

Beantwortung der Interpellation I 3/02

1. Wortlaut der Interpellation

Am 13. Juni 2002 hat Kantonsrat Dr. Patrick Schönbächler, Einsiedeln, folgende Interpellation eingereicht:

„Der Regierungsrat hob in jüngster Zeit bei verschiedenen politischen Fragen die Bedeutung des sog. *fiskalischen Äquivalenzprinzips* hervor. Nach diesem Prinzip soll allein zahlen wer den Nutzen hat. Das Prinzip besteht auf den ersten Blick durch seine Einfachheit und Effizienz. Neue Aufgaben und deren Finanzierung lassen sich klar einem Gemeinwesen zuordnen. Indessen besteht die gefährliche Tendenz, dass von Seiten des Kantons vor allem soziale, gesellschafts- und familienpolitische Anliegen kurz und bündig an die Gemeinden abgeschoben werden. Dies betrifft bspw. das Anliegen der familienergänzenden Kinderbetreuung und den Ruf nach einer professionellen Schuldenberatungs- und –sanierungsstelle.

Eine undifferenzierte und absolute Handhabung dieses finanzpolitischen Prinzips trägt zudem die Gefahr von stossenden Ungerechtigkeiten und unerwünschten Folgewirkungen in sich:

- Es gibt Fälle, bei denen nicht nur die Gemeinden, sondern auch der Kanton einen Nutzen davon trägt, dieser sich jedoch weigert, entsprechende finanzielle Lasten (mit) zu tragen. Es ist bspw. erwiesen, dass für jeden in eine Kinderkrippe investierten Franken drei bis vier Franken an die Gemeinwesen zurückfallen. Trotzdem sollen nach Ansicht des Regierungsrates – im Gegensatz zu anderen Kantonen – die Gemeinden ausschliesslich zuständig sein für die Finanzierung und Betrieb von Kinderkrippen?
- Das Setzen von wichtigen sozialen, gesellschafts- und familienpolitischen Leitplanken wird an die Gemeinden delegiert. Die Wahrnehmung der entsprechenden Verantwortung wird damit in das *Belieben* derselben gestellt und richtet sich selbstredend nach deren *finanziellen Leistungsfähigkeit*. So investiert die Gemeinde Schwyz heute bspw. 20 Rappen jährlich pro Kopf in die familienergänzende Kinderbetreuung, Freienbach dagegen Fr. 30.--. Dann gibt es Gemeinden, die überhaupt nichts von familienergänzender Kinderbetreuung wissen möchten. Es besteht die grosse Gefahr, dass der Regierungsrat seine *Regierungstätigkeit in sozialen, gesellschafts- und familienpolitischen Bereichen* – entgegen seiner staatspolitischen Verantwortung (§ 3 Abs. 1 und 2 V über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen

Verwaltung, SRSZ 143.110) – damit *nicht nur aus der Hand gibt*, sondern auch *Ungleichheiten innerhalb des Kantons* in Kauf nimmt und gezielt einen *unerwünschten sozialen Wettbewerb* fördert.

Verschiedentlich wurde vom Regierungsrat eingewendet, er trage dem im Rahmen des direkten Finanzausgleiches Rechnung. Dabei wird den erwähnten Problemen jedoch in keiner genügenden Weise Rechnung getragen, weil es sich lediglich um *zweckgebundene* Zahlungen sowie um einen *Normaufwandausgleich* handelt. Überspitzt gesagt: Man wird den Eindruck nicht los, dass finanzpolitischen Prinzipien der Vorrang gegenüber dem Volkswohl eingeräumt wird.

Mich würde vom Regierungsrat die Beantwortung folgender Fragen interessieren:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat generell und in grundsätzlicher Hinsicht zur aufgeworfenen Problematik?
2. Wie gedenkt der Regierungsrat, dem unerwünschten sozialen Wettbewerb entgegenzutreten und in sozialen, gesellschafts- und familienpolitischen Bereichen seine Führungsrolle aktiv wahrzunehmen und (zumindest) minimale Leitplanken für alle Gemeinden zu setzen und damit gleiche Chancen für alle Bürgerinnen und Bürger im Kanton zu schaffen?
3. Wie kann und soll sich der Kanton an den Kosten der an die Gemeinden delegierten Aufgaben in sozialen, gesellschafts- und familienpolitischen Bereichen, an denen auch er ein staatspolitisches Interesse oder fiskalischen Nutzen hat, angemessen beteiligen?"

2. Antwort des Regierungsrates

1. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz stammt aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus. Es besagt, dass sich in räumlicher Hinsicht drei Kreise möglichst decken sollten: 1. der Kreis der Nutzniesser von öffentlichen Leistungen, 2. der Kreis der Kostenträger und 3. der Kreis der Entscheidungsträger. Wird dieses Konzept im Verhältnis zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden eingehalten, kommen optimale Entscheidungen für eine bedarfsgerechte Versorgung mit öffentlichen Leistungen und für einen wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen zustande. Ausserdem werden Spillovers vermieden, d.h. es kommt nicht vor, dass ein Gemeinwesen öffentliche Leistungen bezahlen muss, die von der Bevölkerung eines anderen Gemeinwesens beansprucht werden. Der Regierungsrat orientiert sich am Prinzip der fiskalischen Äquivalenz, wenn zwischen Bund, Kanton und Gemeinden Aufgaben verteilt, deren Finanzierung geregelt und Entscheidungszuständigkeiten zugeordnet werden. Die Einhaltung dieses Grundsatzes korrespondiert auch mit der Subsidiarität, die für den Aufbau eines föderalistischen Gemeinwesens wegweisend ist.

2. Nach dem Subsidiaritätsprinzip und dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist es richtig, jene Aufgaben auf der lokalen Ebene zu belassen, die geringe räumliche oder fiskalische Externalitäten mit sich bringen. Öffentliche Leistungen mit einem engen räumlichen Wirkungsspektrum gehören in den Verantwortungs- und Finanzierungsbereich der Gemeinden. Damit wird sichergestellt, dass die Gemeinden ihre öffentlichen Leistungen nach örtlich verschiedenen Bedürfnissen und Präferenzen gestalten können, dass wertvolle Kenntnisse und Erfahrungen vor Ort berücksichtigt werden und dass für die Mitentscheidung und Kontrolle auf lokaler Ebene Raum geschaffen wird. Der Regierungsrat respektiert diese Vorteile der dezentralen Verantwortung und mithin eine sinnvolle Gemeindeautonomie. Werden keine klare Grundsätze der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden eingehalten, kommt es zur Verflechtung von Aufgaben und Zuständigkeiten und zu Mischfinanzierungen, die für einen effizienten Staat, für kurze Entscheidungswege und für einen wirtschaftlichen Einsatz der knappen finanziellen Mittel abträglich sind.

3. Entgegen der Auffassung des Interpellanten trifft es nicht zu, dass der Kanton undifferenziert Aufgaben auf die Gemeinden abwälzt. Der Kanton hat im Gegenteil die Gemeinden laufend von Aufgaben und deren Finanzierung entlastet, die nicht mehr dem kommunalen Wirkungskreis zugeordnet werden können. Erwähnt seien die Berufsschulen, die Ausbildung im Zivilschutz, die Polizeiposten und die umfassende Finanzierungsentflechtung im Zusammenhang mit dem neuen Finanzausgleich. Mit der leistungsorientierten Spitalfinanzierung steht eine weitere und bedeutende Entlastung der Bezirke bevor. Es stimmt auch nicht, dass der Kanton vor allem soziale, gesellschafts- und familienpolitische Anliegen an die Gemeinden abschiebt. Die kantonale Verantwortung und Finanzierung für den Sozialpsychiatrischen Dienst, für den Kinder- und Jugendpsychiatrischen Dienst, für die therapeutischen Schuldienste oder für die Sonderschulen und die Behindertenbetriebe belegen gerade in jüngster Zeit das Gegenteil. Dagegen entspricht es vom begrenzten Wirkungssperimeter und den unterschiedlichen lokalen Bedürfnissen her der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, die Angebote für eine familienergänzende Kinderbetreuung in der Zuständigkeit der Gemeinden zu belassen.

4. Wer die Gemeindeautonomie und die dezentrale Verantwortung als Kern des Föderalismus bejaht, muss auch bereit sein, Leistungsunterschiede zwischen den Gemeinden und einen Standortwettbewerb zu akzeptieren. Deshalb hält sich der Regierungsrat zurück, die Zuständigkeiten der Bezirke und Gemeinden durch Vorschriften und zweckgebundene Lenkungssubventionen einzuschränken. Deswegen kann keineswegs von einem unerwünschten sozialen Wettbewerb unter den Gemeinden die Rede sein. Denn die auf die Einkommensumverteilung abzielenden öffentlichen Leistungen, die auf die sozialen Verhältnisse einen wirklich bestimmenden Einfluss haben, werden richtigerweise auf zentralstaatlicher Ebene vom Bund geregelt oder vom Kanton ausgeführt. Erinnerung sei an die AHV, die Invalidenversicherung, die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, an die Familienzulagen, an die Arbeitslosenversicherung oder an die Prämienverbilligung zur Krankenversicherung.

5. Die ergänzende Sozialhilfe, der allgemeine Sozialdienst oder die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung, die in der Zuständigkeit der Gemeinden liegen, werden schliesslich vom Kanton in jenen Gemeinden massgeblich mitfinanziert, die über eine unterdurchschnittliche Steuerkraft verfügen. Die finanzielle Mitbeteiligung des Kantons erfolgt über den Normaufwandausgleich, der den Nettoaufwand der Gemeinden für diese sozialen Leistungen voll erfasst. Es wäre falsch, diesen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Gemeinden abgestuften Finanzausgleich des Kantons durch zweckgebundene Lenkungssubventionen zu ersetzen. Einerseits würden dadurch die Gemeinden in ihrer Eigenständigkeit und Eigenverantwortung eingeschränkt und andererseits kämen auch steuerstarke Gemeinden in den Genuss von Lenkungssubventionen, die gar nicht darauf angewiesen sind. Ausserdem würden Lenkungssubventionen an alle Gemeinden wieder dazu führen, dass steuerstarke Kommunen ihre Steuerbelastung weiter senken könnten und die Steuerbelastungsunterschiede innerhalb des Kantons wieder grösser würden. Eine solche Entwicklung widerspricht den Zielen des Finanzausgleichs, die vom Volk 2001 klar befürwortet worden sind.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und Regierungsrates, Departementssekretariate.

Im Namen des Regierungsrates:

Peter Gander, Staatsschreiber