

Bezirke als regionale Aufgabenträger

Welche Aufgaben? Welche Grenzen? Welche finanziellen Folgen?

Stephan Käppeli

Ivo Willimann

Stefan Bruni

Sperrfrist: Freitag, 19. Oktober 2012, 12.00 Uhr

Luzern, 21. September 2012

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung | 4 |
| 1.1 | Ausgangslage | 4 |
| 1.2 | Auftrag | 5 |
| 1.3 | Vorgehensweise | 5 |
| 2 | Ist-Analyse | 8 |
| 2.1 | Allgemeine Eigenschaften | 8 |
| 2.1.1 | Bevölkerung | 8 |
| 2.1.2 | Steuern und Finanzen | 9 |
| 2.2 | Öffentliche Aufgaben und deren funktionalen Verflechtungen | 9 |
| 2.3 | Funktionale Verflechtungen der Bevölkerung | 10 |
| 2.3.1 | Zentren | 11 |
| 2.3.2 | Pendlerströme | 11 |
| 2.3.3 | Verkehrerschliessung | 11 |
| 2.3.4 | Einkaufsverhalten | 12 |
| 3 | Vor- und Nachteile der Bezirke als Aufgabenträger | 13 |
| 4 | Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben | 15 |
| 5 | Mögliche Aufgaben für die Bezirke | 17 |
| 5.1 | Soziales und Gesundheit | 17 |
| 5.1.1 | Sozial- und Beratungsdienste | 17 |
| 5.1.2 | Kindes- und Erwachsenenschutz | 18 |
| 5.1.3 | Spitex | 19 |
| 5.1.4 | Rettungsdienst | 19 |
| 5.2 | Ver-/Entsorgung, Infrastruktur | 19 |
| 5.2.1 | Abwasserentsorgung | 19 |
| 5.2.2 | Abfallentsorgung | 20 |
| 5.2.3 | Liegenschaften / Infrastruktur | 20 |
| 5.2.4 | Regionalverkehr | 20 |
| 5.3 | Bildung und Kultur | 21 |
| 5.3.1 | Sekundarstufe I | 21 |
| 5.3.2 | Musikschule | 21 |
| 5.3.3 | Offene Jugendarbeit | 21 |
| 5.4 | Rechtspflege | 22 |
| 5.4.1 | Bezirksgericht | 22 |
| 5.4.2 | Vermittler | 22 |
| 5.4.3 | Diverse Aufgaben in der Rechtspflege | 22 |
| 5.5 | Wegfallende Aufgaben | 22 |
| 5.5.1 | Gewässerbau | 23 |
| 5.5.2 | Bezirksstrassen | 23 |
| 5.5.3 | Staatsanwaltschaft | 23 |
| 6 | Neue Bezirksabgrenzung | 24 |
| 7 | Finanzielle Auswirkungen | 27 |
| 7.1 | Vorgehen und Modellannahmen | 27 |
| 7.2 | Ergebnisse | 28 |
| 7.3 | Sparpotential | 31 |
| 7.4 | Zusammenfassung | 32 |
| 8 | Schlussfolgerungen | 33 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|-------------|--|----|
| Abbildung 1 | Vorgehensplan für die Studierarbeit | 7 |
| Abbildung 2 | Zweckverband | 13 |
| Abbildung 3 | Sitzgemeinde | 13 |
| Abbildung 4 | Künftige Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Schwyz | 18 |
| Abbildung 5 | Neue Bezirksabgrenzung, Variante A | 25 |
| Abbildung 6 | Neue Bezirksabgrenzung, Variante B | 25 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabelle 1 | Bevölkerungsentwicklung in den Schwyzer Bezirken | 8 |
| Tabelle 2 | Ausgewählte Finanzkennzahlen der Bezirke | 9 |
| Tabelle 3 | Übersicht zu Vor- und Nachteilen von regionalen Aufgabenträger | 14 |
| Tabelle 4 | Aufteilung der Nettoaufwände der Eingemeindebezirke (in Mio. CHF) | 28 |
| Tabelle 5 | Finanzielle Auswirkung der Aufgabenverschiebung (in Mio. CHF) | 29 |
| Tabelle 6 | Nettoaufwände der Bezirke bei Variante A (in Mio. CHF) | 30 |
| Tabelle 7 | Nettoaufwände der Bezirke bei Variante B (in Mio. CHF) | 30 |
| Tabelle 8 | Nettoaufwände und relative Steuerkraft der Bezirke im Vergleich (in Mio. CHF) | 31 |

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Bezirksgrenzen und -aufgaben sind diskutierbar

Das Schwyzer Volk hat am 26.11.2006 an den Bezirken als eigenständige Körperschaften mit eigener Steuerhoheit festgehalten. Am 15.5.11 hat es eine neue Kantonsverfassung gutgeheissen, in der die Bezirke verankert sind, ihre Zahl und ihre Gebiete werden darin jedoch nicht mehr festgelegt. Demzufolge können die Zahl, die Grenzen und die Aufgaben der Bezirke auf Gesetzesstufe neu umschrieben werden.

Sichtweise des Regierungsrates

Der Regierungsrat hält dazu in seiner Strategie „Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz“ folgende Stossrichtung fest: „Funktionale Abgrenzung der Bezirke mit dem Ziel, eine kostengünstigere Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden zu schaffen“¹ Er führt dazu weiter aus: „Mit den drei Raumebenen Kanton, Bezirk und Gemeinde bestehen ideale Voraussetzungen, um jede Aufgabe derjenigen Ebene zuzuweisen, welche aus funktionaler Sicht am besten geeignet ist. (...) Eine optimale Verteilung der Aufgaben und Lasten auf den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden setzt voraus, dass alle Bezirke funktionale Räume auf ähnlicher Massstabebene sind. (...) Gestützt auf die neue Kantonsverfassung (§ 69f) gilt es deshalb, eine funktionale Abgrenzung der Bezirke zu schaffen (...). Auf dieser Grundlage können die Aufgaben dann nach funktionalen Kriterien in optimaler Weise auf den Kanton, die Bezirke und die Gemeinden verteilt werden.“

Studienauftrag

Vor diesem Hintergrund will der Bezirk Schwyz in einer Studie klären, welche Aufgaben die Bezirke sinnvollerweise übernehmen sollen, wie die Bezirke abgegrenzt werden sollen und welche finanziellen Folgen daraus entstehen.

Rahmenbedingungen

Oberziel der Abklärungen ist eine „Organisation des Kantons, die es erlaubt, für die Bevölkerung (...) ein bedarfsgerechtes und qualitativ überzeugendes Versorgungs- und Leistungsangebot mit einem möglichst günstigen Kosten-Nutzenverhältnis zu erbringen.“² Die Bezirke und Gemeinden bestehen dabei weiterhin als Gebietskörperschaften mit eigener Steuerhoheit und gesonderten Aufgaben nebeneinander und direkt unter der Aufsicht der kantonalen Behörden.

Auftraggeber

Der Auftraggeber dieser Studie ist der Bezirk Schwyz. Die Untersuchung bezieht jedoch den gesamten Kanton mit ein. Im Rahmen einer Begleitgruppe wurden die Zwischenergebnisse mit Vertretern der Bezirke, der Gemeinden und des Kantons diskutiert.

¹ Regierungsrat des Kantons Schwyz: Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz, 27.9.2011, S. 29

² Kanton Schwyz, Abstimmung, 26.11.2006, Erläuterungen, Teilrevision der Kantonsverfassung über die G-Reform

1.2 Auftrag

Inhalte der Studie

In der vorliegenden Studie wird die Eignung der Bezirke als regionale Aufgabenträger abgeklärt. Es soll dargestellt werden,

- „welche Aufgaben regional gelöst und von den Bezirken erfüllt werden können, wobei auch entsprechende Entlastungen der Gemeinden und des Kantons in Betracht zu ziehen sind;
- welche Zahl und welche Gebiete die Bezirke aufweisen sollten, um die regionalen Aufgaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich zu erfüllen, wobei die heutigen Bezirksgrenzen tragfähige Lösungen nicht erschweren oder verunmöglichen sollen;
- welche finanziellen Folgen eine Neuausrichtung der Bezirke für Kanton, Bezirke und Gemeinden schätzungsweise nach sich ziehen, wobei auch die Auswirkungen auf den innerkantonalen Finanzausgleich zu ermitteln sind.“³

Die Ergebnisse sollen als Diskussionsgrundlage im politischen Prozess sowie für die Information der Öffentlichkeit dienen.

1.3 Vorgehensweise

Begleitgruppe

Die Abbildung 1 zeigt das gewählte Vorgehen. Wichtige Zwischenergebnisse wurden in der Begleitgruppe präsentiert und diskutiert. Die Begleitgruppe setzte sich aus folgenden Vertretern zusammen:

- Auf der Maur Albert, Präsident Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke, Gemeindepräsident Ingenbohl
- Bisig Beat, Bezirk Einsiedeln, Bezirksammann bis 2012
- Feusi Daniel, Bezirk March, Bezirksammann
- Gwerder Sebastian, Bezirk Schwyz, Landschreiber
- Marty Franz, alt Regierungsrat
- Patierno Sandro, Bezirk Schwyz, Statthalter
- Rauchenstein Heinz, Kanton Schwyz, Finanzdepartement
- Schuler Markus, Bezirk Schwyz, Bezirksammann
- Steiner Mark, Bezirk Höfe, Säckelmeister

Die einzelnen Arbeitsschritte werden im Folgenden kurz beschrieben.

Arbeitsschritte

1. Ist-Analyse der öffentlichen Aufgaben und deren funktionalen Verflechtungen

Als Ausgangslage diente die heutige Aufgabenteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden. Zusätzlich wurde analysiert, in welchen Bereichen die Gemeinden bereits heute zusammenarbeiten und wo sie an Leistungsgrenzen stossen. Beide Analysen gaben Hinweise auf den Bedarf an überkommunalen Lösungen.

³ Projektauftrag vom 3.11.2011

2. Analyse der funktionalen Verflechtungen der Bevölkerung

Die funktionalen Verflechtungen der Bevölkerung in den Bereichen Arbeiten, Einkaufen und Freizeit wurden – soweit Daten vorhanden waren – analysiert und den funktionalen Verflechtungen bei den öffentlichen Aufgaben gegenüber gestellt.

In beiden Arbeitsschritten wurden die Erkenntnisse in Zusammenhang mit der G-Reform einbezogen.

3. Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben auf die Ebenen festlegen

Aufgrund von Erkenntnissen aus dem Bereich des Public Managements wurden allgemeine Kriterien für die Zuteilung öffentlicher Aufgaben festgelegt.

4. Vor- und Nachteile der Bezirke als regionale Aufgabenträger aufzeigen

Eine Regionalisierung von kommunalen Aufgaben kann auch über Zweckverbände oder über den Anschluss von Gemeinden an eine Sitzgemeinde erfolgen. Insbesondere für die grösseren Gemeinden, welche die kommunalen Aufgaben eigenständig erfüllen können, stellt sich die Frage, weshalb sie Aufgaben an den Bezirk abgeben sollten. Der Vergleich der Vor- und Nachteile der beiden Modelle gegenüber dem Bezirk als Aufgabenträger diente als weiterer Bestandteil für die Zuordnung von Aufgaben.

5. Zuordnung von Aufgaben auf die Bezirksebene vorschlagen

Aufgrund der Kriterien (Schritt 3) und der Erkenntnisse aus der Analyse der bestehenden Zusammenarbeiten (Schritt 1) sowie der Erkenntnisse aus dem Vergleich mit anderen Modellen der regionalen Aufgabenerfüllung (Schritt 4) erfolgte eine Zuordnung öffentlicher Aufgaben auf die Bezirksebene. Zusätzlich dienten Erkenntnisse aus Gesprächen mit Verantwortlichen des Kantons und der Gemeinden, um die Eignung der Zuordnung von Aufgaben auf die Bezirksebene zu klären.

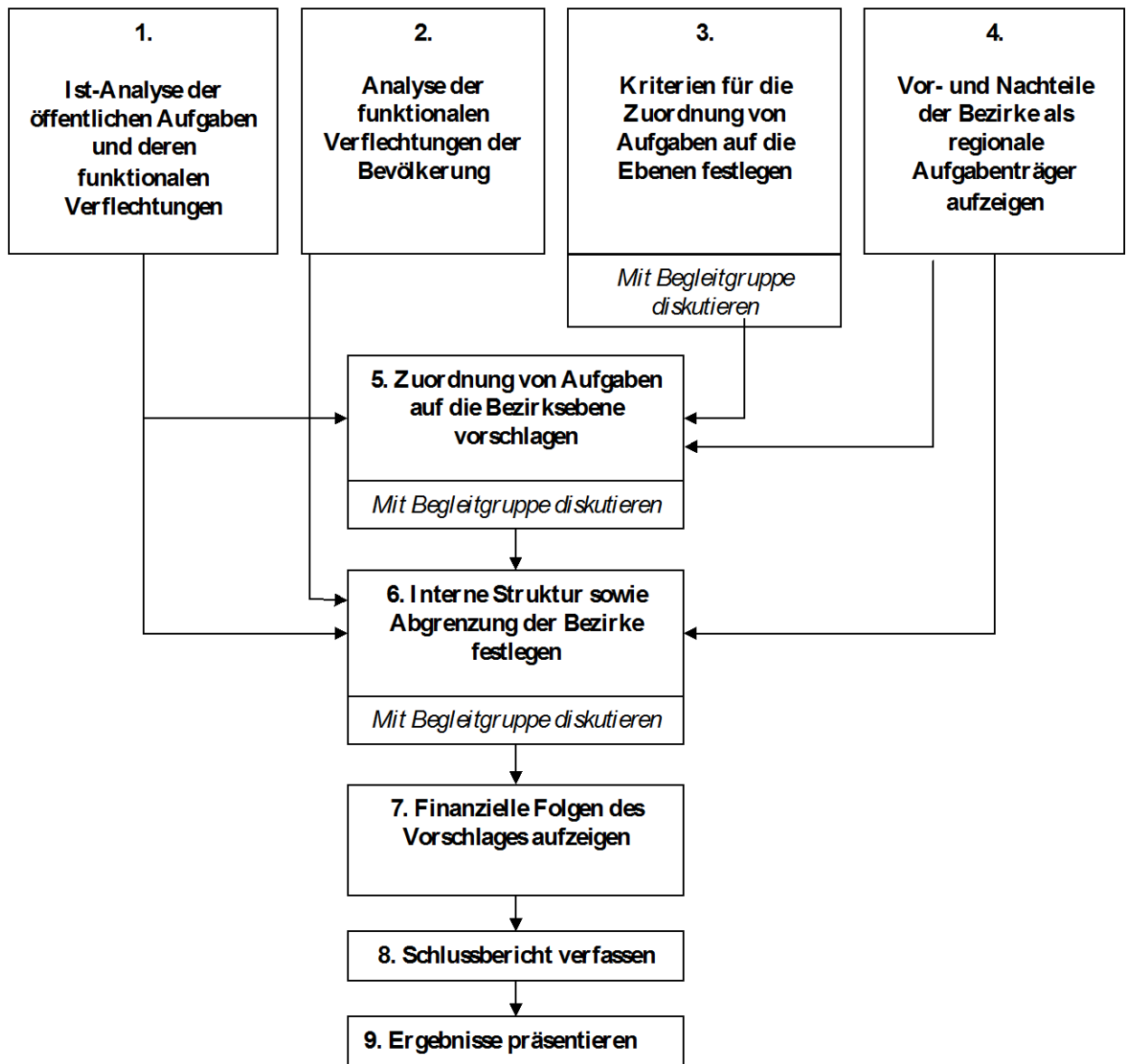
6. Interne Struktur sowie Abgrenzung der Bezirke festlegen

Basierend auf der neuen Zuordnung der Aufgaben wurden die wesentlichen Anforderungen an die interne Struktur der Bezirke abgeleitet und unter Einbezug der Erkenntnisse aus Schritt 1 und 2 zwei Vorschläge für die Abgrenzung der Bezirke abgeleitet und bewertet.

7. Finanzielle Folgen der Varianten aufzeigen

Die finanziellen Folgen der Vorschläge für die Ebenen des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden sowie auf den kantonalen Finanzausgleich wurden mit Hilfe des Kantons abgeschätzt.

Abbildung 1 Vorgehensplan für die Studierarbeit



2 Ist-Analyse

Sechs Bezirke

Der Kanton Schwyz ist in 30 Gemeinden und sechs Bezirke gegliedert. Drei Gemeinden verfügen zugleich über den Status eines Bezirks (Einsiedeln, Gersau, Küsnacht).

2.1 Allgemeine Eigenschaften

2.1.1 Bevölkerung

Ende 2010 lebten 146'000 Personen im Kanton Schwyz. Wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich ist, sind die Bezirke bezüglich Bevölkerungszahl sehr unterschiedlich gross.

Tabelle 1 Bevölkerungsentwicklung in den Schwyzer Bezirken

| Bezirk | Bevölkerungszahl (absolut und relativ zur Kantonsbevölkerung) | | | | | | Bevölkerungsentwicklung | |
|---------------|---|------|----------------|------|----------------|------|-------------------------|-----------|
| | 2010 | | 2000 | | 1990 | | 2000-2010 | 1990-2000 |
| Einsiedeln | 14'364 | 10% | 12'622 | 10% | 10'869 | 10% | 1.3% | 1.5% |
| Gersau | 2'087 | 1% | 1'934 | 2% | 1'795 | 2% | 0.8% | 0.7% |
| Höfe | 27'318 | 19% | 22'908 | 18% | 19'295 | 17% | 1.8% | 1.7% |
| Küsnacht | 12'208 | 8% | 10'704 | 8% | 9'461 | 8% | 1.3% | 1.2% |
| March | 38'818 | 27% | 32'995 | 26% | 28'096 | 25% | 1.6% | 1.6% |
| Schwyz | 51'490 | 35% | 47'541 | 37% | 42'448 | 38% | 0.8% | 1.1% |
| Kanton Schwyz | 146'285 | 100% | 128'704 | 100% | 111'964 | 100% | 1.3% | 1.4% |

Datenquelle: BFS (Volkszählung 1990 / 2000, ESPOP 2010)

Massive Grössenunterschiede

Gersau ist mit lediglich 2'000 Einwohner bevölkerungsmässig mit Abstand der kleinste Bezirk. Auch die beiden andern Eingemeindebezirke Küsnacht (12'000 Einwohner) und Einsiedeln (14'400 Einwohner) sind deutlich kleiner als die drei Mehrgemeindebezirke.

Unterschiedliche Bevölkerungsentwicklung

Gersau ist nicht nur der kleinste Bezirk, sondern auch der Bezirk mit dem geringsten Bevölkerungswachstum. Die Bevölkerungsdynamik ist nur gut halb so gross wie der kantonale Durchschnitt. Ebenfalls unterdurchschnittlich entwickelt sich der Bezirk Schwyz.

Die Bevölkerung wächst vor allem in Ausserschwyz markant an (siehe Tabelle 1). Im Bezirk Höfe ist die Bevölkerungszunahme auch eine Folge starker Zuwanderung aus dem Ausland (Zunahme des Ausländeranteils um fünf bis acht Prozent).

2.1.2 Steuern und Finanzen

Die Bezirke unterscheiden sich bezüglich Steuerkraft stark, wie der folgenden Tabelle entnommen werden kann.

Tabelle 2 Ausgewählte Finanzkennzahlen der Bezirke

| Bezirk | Steuerfuss 2012 | | | Steuerkraft 2010 (in Fr.) | | Nettoerträge 2010 (Fr / Einw) | |
|------------|-----------------|--------|---------|---------------------------|-----------|-------------------------------|---------------|
| | Kt. | Bezirk | Total | pro Steuereinh. | pro Einw. | Steuern | Kantonsbeitr. |
| Einsiedeln | 120 | | 340 | | | | 64 |
| Gersau | 120 | | 330 | | | | 80 |
| Höfe | 120 | 15 | 195-205 | 141'993'572 | 5'148 | 783 | -95 |
| Küssnacht | 120 | | 285 | | | | 63 |
| March | 120 | 45 | 265-355 | 51'013'167 | 1'303 | 633 | 76 |
| Schwyz | 120 | 50 | 275-365 | 48'765'026 | 938 | 683 | 144 |

Datenquelle: Kanton Schwyz, Amt für Wirtschaft

Steuerkraft

Der Steuerfuss der Mehrgemeindebezirke beträgt zwischen 15 Prozent im Bezirk Höfe und 50 Prozent im Bezirk Schwyz. Besonders beträchtlich sind die Unterschiede bei der Steuerkraft: Der Bezirk Höfe hat mit CHF 5'148.- pro Einwohner den höchsten Wert. Im Bezirk Schwyz ist dieser Wert mehr als fünfmal kleiner (CHF 938.-/Einwohner).

2.2 Öffentliche Aufgaben und deren funktionalen Verflechtungen

Im Hinblick auf die Frage, ob und welche Aufgaben den Bezirken übertragen und wie die Bezirke abgegrenzt werden sollen, sind die bestehenden und der Bedarf an künftigen Zusammenarbeiten von Interesse. Aus der Sicht der Gemeinden besteht der Bedarf insbesondere in jenen Aufgabenbereichen, in welchen sie aufgrund fehlender Fachkompetenz an Leistungsgrenzen gelangen. Daneben ist auch die regionale Strukturierung kantonaler Aufgaben von Interesse.

Drei Muster

Bezüglich der funktionalen Verflechtungen im Bereich der öffentlichen Aufgaben sind drei Muster erkennbar:

- Zweiteilung: Innerschwyz, Ausserschwyz
- Dreiteilung: Innerschwyz, Ausserschwyz, Einsiedeln
- Vielfältig

Eine Zweiteilung ist insbesondere bei der regionalen Organisation kantonaler Aufgaben erkennbar (z.B. Zivilschutz, Zivilstandsämter, ab 2013 Kinder- und Erwachsenenschutz). Daneben ist aber auch die Dreiteilung in Innerschwyz, Ausserschwyz, Einsiedeln verbreitet, so zum Beispiel bei den Spitälern oder den Entwicklungsträgern.

Betrachtet man die Zusammenarbeiten auf kommunaler Ebene, so zeigt sich eine bedeutend kleinräumigere, äusserst vielfältige Struktur, welche je nach Aufgabe stark variiert (z.B. Musikschulen).

*Häufigste
Zusammenarbeiten*

Wie die Gemeindebefragung 2005⁴ zeigt, arbeiten die Schwyzer Gemeinden am häufigsten in den Bereichen:

- medizinische Versorgung (Spitex etc.)
- Verwaltung: Informatik
- Abfall/Entsorgung
- Abwasser, Kanalisation
- Unterstützung älterer Personen

Leistungsgrenzen

zusammen. Richtet man den Blick in die Zukunft und wertet die Antworten der Schwyzer Gemeinden bezüglich jener Aufgaben aus, in denen sie an ihre Leistungsgrenzen gelangen, so waren dies 2005 die Bereiche

- Fürsorge, Vormundschaft
- Besetzung der Gemeindeexekutive
- Betreuung Asylsuchende
- Raum- und Zonenplanung
- Verwaltung: Personalmanagement

Ob sich darunter mögliche künftige Bezirksaufgaben befinden, wurde anhand der in Kapitel 3 beschriebenen Kriterien geprüft. Selbstverständlich können jedoch Probleme wie etwa in den Bereichen „Besetzung der Gemeindeexekutive“ oder „Verwaltung: Personalmanagement“ nicht mit einer Regionalisierung auf Bezirksebene gelöst werden. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass in einzelnen Bereichen eine Kantonalisierung vorgesehen ist (z.B. Kinder- und Erwachsenenschutz).

2.3 Funktionale Verflechtungen der Bevölkerung

Indizien für regionale Aufgaben- und Problemlösungsgemeinschaft

Neben den Verflechtungen der Gemeinden bezüglich öffentlicher Leistungen sind für eine sinnvolle Abgrenzung der Bezirke auch die funktionalen Verflechtungen der Bevölkerung entscheidend. Sind die Verflechtungen beispielsweise aufgrund der Arbeitspendlerströme, des Freizeit- oder Einkaufsverhaltens intensiv, so kann von einem überkommunalen „Lebensraum“ gesprochen werden, in dem sich gemeinsame regionale Aufgaben stellen und gemeinsam Probleme gelöst werden müssen. Indizien für eine solche regionale Aufgaben- und Problemlösungsgemeinschaft sind die Arbeitspendlerströme, die Schulpendinger und das Einkaufsverhalten für Güter des nicht-täglichen Gebrauchs. Dabei spielt im Hinblick auf die Orientierung der Bevölkerung einer Gemeinde auf ein regionales Zentrum die Erschliessung mit dem Öffentlichen und Privaten Verkehr eine entscheidende Rolle. Leider sind nicht für alle Indizien entsprechende Daten vorhanden. So fehlen beispielsweise Daten, aus welchen die funktionalen Verflechtungen im Bereich Freizeit erkennbar würden. Ebenso ist darauf hinzuweisen, dass diese Verflechtungen nicht statisch sind. So können sich beispielsweise Arbeitspendlerströme aufgrund neuer Verkehrserschliessungen oder steigender Bodenpreise in einem längeren Betrachtungszeitraum stark verändern.

⁴ Universitäten Bern, Zürich, Lausanne: Gemeindebefragung 2005, eigene Auswertung des Datensatzes

2.3.1 Zentren

Wie erwähnt, spielt die Ausrichtung der Bevölkerung auf regionale Zentren eine Rolle. Der Richtplan des Kantons Schwyz weist folgende Zentren aus:

Kantonales Zentrum: Schwyz, Seewen, Ibach

Regionale Zentren:

- Pfäffikon/Freienbach
- Lachen/Altendorf
- Einsiedeln
- Goldau
- Küssnacht

Demgegenüber bezeichnet das Bundesamt für Statistik lediglich drei Gemeinden als Zentren: Schwyz, Einsiedeln, Lachen

2.3.2 Pendlerströme

Aufgrund des Pendlerverhaltens (Arbeiten, Schulen) zeigt sich folgende Struktur⁵:

- Die Bezirke Höfe und March sind eng verflochten, wobei der Bezirk Höfe stark ausserkantonale ausgerichtet ist.
- Die Gemeinden Alpthal, Unteriberg und Oberiberg sind klar nach Einsiedeln ausgerichtet, gehören jedoch zum Bezirk Schwyz.
- Die Gemeinde Rothenthurm ist weder eindeutig nach Schwyz noch nach Einsiedeln ausgerichtet.
- Gersau ist eindeutig nach Schwyz/Ingenbohl orientiert.
- Küssnacht ist stark ausserkantonale ausgerichtet. Die stärksten Verflechtungen in den Kanton bestehen mit Schwyz.

2.3.3 Verkehrserschliessung

Die Verkehrserschliessung kann für die einzelnen Gemeinden als weiteres Indiz für die Zuordnung zu einem Zentrum genutzt werden. Für die oben erwähnten Gemeinden zeigt sich folgendes Bild:

- Von Alpthal ist Einsiedeln mit dem PW klar besser erreichbar als Schwyz. Von Oberiberg und Unteriberg ist die Fahrzeit nach Einsiedeln ebenfalls kürzer als nach Schwyz. Von Rothenthurm aus ist es in etwa gleich weit.⁶

⁵ BFS, Pendlerstatistik 2000

⁶ Routenplaner von Google maps

- Von Alpthal, Oberiberg und Unteriberg ist Einsiedeln mit dem ÖV klar besser erreichbar als Schwyz. Von Rothenthurm aus sind die beiden Zentren etwa gleich gut erreichbar.⁷

2.3.4 Einkaufsverhalten

Bezüglich Einkaufsverhalten ist die Datenlage dünn, da wichtige Detaillisten und Einkaufszentren die entsprechenden Daten nicht zugänglich machen. Aufgrund der Daten des Seedamm-Centers kann festgehalten werden, dass zwei Drittel der Kundschaft aus den Bezirken March, Höfe und Einsiedeln stammt – aus dem inneren Kantonsteil lediglich zwei Prozent. Die restliche Kundschaft stammt aus anderen Kantonen.⁸

⁷ Fahrplan der SBB (ww.sbb.ch)

⁸ Seedamm-Center, Befragung 2004

3 Vor- und Nachteile der Bezirke als Aufgabenträger

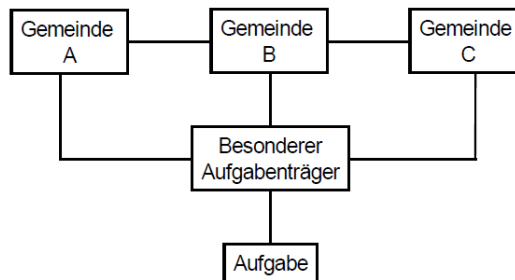
Eine Regionalisierung von kommunalen Aufgaben kann auch über Zweckverbände oder über den Anschluss von Gemeinden an eine Sitzgemeinde erfolgen.⁹ Insbesondere für die grösseren Gemeinden, welche die kommunalen Aufgaben eigenständig erfüllen können, stellt sich die Frage, weshalb sie Aufgaben an den Bezirk abgeben sollten. Der Vergleich der Vor- und Nachteile der beiden Modelle gegenüber dem Bezirk als Aufgabenträger dient als weiterer Bestandteil für die Zuordnung von Aufgaben.

Zweckverband als Alternative

Zweckverbände sind weitverbreitet. Sie sind als juristische Personen ausgestaltet und gemäss Kantonsverfassung demokratisch zu organisieren. Es ist ein Initiativ- und Referendumsrecht vorgesehen.

Abbildung 2

Zweckverband

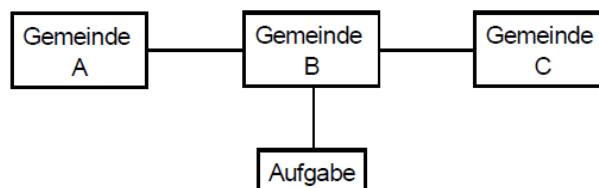


Sitzgemeinde als Alternative

Im Modell der Sitzgemeinde übernimmt eine Gemeinde die Federführung. Sie bietet die Aufgabenerfüllung anderen Gemeinden an (Anschlussgemeinden).

Abbildung 3

Sitzgemeinde



⁹ Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, § 73 Zusammenarbeit

1 Bezirke und Gemeinden arbeiten bei der Ausübung staatlicher Tätigkeiten unter sich, mit dem Kanton und Gemeinden benachbarter Kantone zusammen.

2 Sie können sich zur Ausübung bestimmter Tätigkeiten in Zweckverbänden zusammenschliessen, eine gemeinsame Einrichtung betreiben oder übereinkommen, dass ein Bezirk oder eine Gemeinde bestimmte Tätigkeiten für alle Beteiligten wahrnimmt.

3 Bezirke und Gemeinden können durch Gesetz zur Zusammenarbeit verpflichtet werden, wenn wichtige öffentliche Interessen es erfordern und eine Tätigkeit nur so zweckmässig erfüllt werden kann.

Tabelle 3 Übersicht zu Vor- und Nachteilen von regionalen Aufgabenträger

| Aufgabenträger | Vorteile | Nachteile |
|---------------------|---|--|
| <i>Bezirke</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Traditionelle Verankerung – Identifikation der Bevölkerung mit dem Bezirk (jedoch unterschiedlich) – Eigener Steuerfuss, fiskalische Äquivalenz – Demokratische Einflussnahme gewährleistet – Skaleneffekte nutzbar – Angebot von bestimmter Qualität kann mit einer entsprechenden Grösse getragen werden – Ganzheitlichere Entwicklung innerhalb des Raumes möglich | <ul style="list-style-type: none"> – Heutige Bezirke teilweise zu klein, um Vorteile nutzen zu können – Fixe Grenzen, dadurch geringere Flexibilität bezüglich funktionaler Ausrichtung – Die Identifikation mit dem Bezirk nimmt im Falle einer Neuabgrenzung ab. |
| <i>Zweckverband</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Skaleneffekte nutzbar – Angebot von bestimmter Qualität kann mit einer entsprechenden Grösse getragen werden – Variable räumliche Geometrie; flexible, nach einzelner Funktion mögliche Abgrenzung (auch mehrere Zwecke) – Bei Aufgaben mit Spezialfinanzierung fiskalische Äquivalenz | <ul style="list-style-type: none"> – Keine Identifikation der Bevölkerung mit dem Verband – Oft eher schwerfällig (zusätzliche Gremien, lange Entscheidungswege) – Demokratische Einflussnahme des Stimmbürgers geringer, Entscheide an DV (teilweise Stimmengewicht von finanzieller Beteiligung abhängig), Kompetenzen der Gemeindeversammlung werden beschnitten – Begrenzte Kontrolle durch die Gemeindeorgane – Belastung der kantonalen Amtsstellen relativ gross – An einzelnen Aufgaben orientiert, daher wenig Einfluss auf die Entwicklung der Gemeindegruppe als Ganzes |
| <i>Sitzgemeinde</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Einfach, keine zusätzlichen Gremien – geringer administrativer Aufwand – Flexible, bedarfsgerechte Abgrenzung (insbesondere im Falle von kleinen, in gewissen Aufgaben überforderten Gemeinden) | <ul style="list-style-type: none"> – Ungleiche Stellung von Sitz- und Anschlussgemeinden – Beschränkte Mitwirkungsmöglichkeiten der Anschlussgemeinden (take it or leave it) – Risiko bezüglich Ressourcen und damit auch das finanzielle Risiko liegen bei der Sitzgemeinde, deshalb meist Anwendung in wenig kostenintensiven Aufgabenbereichen |

Bezirk in der Rolle einer Sitzgemeinde

Grundsätzlich ist es auch denkbar, dass der Bezirk die Rolle einer Sitzgemeinde für einzelne Gemeinden auf seinem Gebiet übernimmt, beispielsweise für kleinere Gemeinden, die bei der Erfüllung einzelner Aufgaben an Leistungsgrenzen gelangen.

4 Kriterien für die Zuordnung von Aufgaben

Ziel der Aufgabenzuteilung

Das Ziel der Aufgabenzuteilung ist ein bedarfsgerechtes und qualitativ überzeugendes Versorgungs- und Leistungsangebot mit einem möglichst günstigen Kosten-Nutzenverhältnis im funktional geeigneten Raum erbringen zu können. Erreicht werden soll dieses Ziel mit einer vernünftigen Zuordnung und Entflechtung der Aufgaben.

Grundsätze der Aufgabenzuteilung

Für die Aufgabenzuteilung werden folgende Grundsätze angewendet:

- Der Kreis der Personen, der aus der Erfüllung einer Aufgabe den Nutzen zieht, diese in Auftrag gibt und sie bezahlt, muss möglichst deckungsgleich sein (fiskalisches Äquivalenz-Prinzip, AKV-Prinzip).
- Eine Aufgabe wird derjenigen Ebene/Körperschaft zugeteilt,
 - deren Bevölkerung daraus den grössten Nutzen zieht (Allokationseffizienz);
 - die für die Durchführung der Aufgabe eine optimale Betriebsgrösse zur Verfügung stellen kann (betriebliche Effizienz).
- Als Folge der Aufgabenzuteilung dürfen keine unakzeptablen, regionalen Unterschiede entstehen (Verteilungsgerechtigkeit).
- Es sollen möglichst wenige Verbundaufgaben entstehen. Durch die ausschliessliche Zuteilung kann die entsprechende Verantwortung besser lokalisiert werden.

Finanzwissenschaftliche Kriterien

Diese Grundsätze basieren auf den Erkenntnissen der finanzwissenschaftlichen Theorie zur Aufgabenteilung in einem marktwirtschaftlichen System. Die folgende Zielsetzungen diskutiert:

- Allokationseffizienz und betriebliche Effizienz
- Verteilungsgerechtigkeit
- Stabilisierung

Allokationseffizienz und betriebliche Effizienz verlangen beide, dass mit den knappen Ressourcen optimal umgegangen wird.

Allokationseffizienz

Die Allokationseffizienz ("Die richtigen Dinge tun") verlangt, dass jenes Leistungspaket angeboten wird, welches möglichst gut an die Nutzenvorstellungen (Präferenzen) der Bevölkerung angepasst ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass es für Individuen in kleineren Gebietskörperschaften leichter ist, die öffentlichen Leistungen ihren Präferenzen entsprechend zu beeinflussen. Geht man davon aus, dass Präferenzen regional unterschiedlich sind, dann erlaubt eine dezentrale Struktur, dass besser auf regionale Unterschiede eingegangen werden kann. Die Zuteilung der Aufgaben sollte nach dem fiskalischen Äquivalenzprinzip erfolgen, so dass der Entscheidungsträger, der (regionale) Nutzniesser und der Kostenträger deckungsgleich sind. Spillover-Effekte sind zu vermeiden.

Betriebliche Effizienz

Die betriebliche Effizienz ("Die Dinge richtig tun") verlangt, dass mit gegebenen Mitteln ein grösstmögliches Angebot oder umgekehrt ein bestimmtes Angebot mit minimalem Ressourcenverbrauch erzeugt werden soll. Dies setzt der dezentralen Aufgabenerfüllung Grenzen. Werden grössere Lose

hergestellt oder mehr Fälle behandelt, sinken gegebenenfalls die Durchschnittskosten (Skalenökonomie) oder ein Angebot (von bestimmter Qualität) kann mit einer entsprechenden Grösse getragen werden.

Verteilungsgerechtigkeit

Die Zielsetzung der Verteilungsgerechtigkeit ist normativer Art. Eine über den Markt entstandene als „ungerecht“ empfundene Primärverteilung soll durch den Staat korrigiert werden. Um stossende Unterschiede auf kleinem Raum zu vermeiden, ist diese Zielsetzung besser auf zentraler Ebene zu erreichen.

Stabilisierungsziel

Das dreifache Stabilisierungsziel der Preisniveaustabilität, der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums kann zweckmässigerweise nur auf zentraler Ebene verfolgt werden. Diese Zielsetzung ist für die vorliegende Fragestellung von untergeordneter Bedeutung und kann daher ausser Acht gelassen werden.

*Anwendung
der Grundsätze*

Die Anwendung der Grundsätze im konkreten Fall kann meist nicht eindeutig erfolgen, da die finanzwissenschaftlichen Ziele zueinander in Konkurrenz stehen können (z.B. Allokationseffizienz versus betriebliche Effizienz oder Verteilungsgerechtigkeit versus betriebliche Effizienz). Je nach Gewichtung eines Kriteriums können unterschiedliche Zuordnungen entstehen. Die im folgenden Kapitel vorgenommene Zuordnung ist vor diesem Hintergrund als pragmatischer Vorschlag zu verstehen.

5 Mögliche Aufgaben für die Bezirke

Anhand der genannten Grundsätze und der Erkenntnisse aus der Analyse der bestehenden Zusammenarbeiten sowie der Erkenntnisse aus dem Vergleich mit anderen Modellen der regionalen Aufgabenerfüllung erfolgt eine Zuordnung öffentlicher Aufgaben auf die Bezirksebene. Im Gegenzug wurden bestehende Bezirksaufgaben ebenfalls überprüft und gegebenenfalls einer anderen Ebene zugeordnet.

Da keine Übersicht über die heutige Zuteilung der Aufgaben auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene existiert und es den Auftrag gesprengt hätte eine solche zu erstellen, wurde folgendes Vorgehen gewählt:

- Kommunale Aufgaben, in denen am häufigsten Zusammenarbeiten bestehen, wurden überprüft.
- Kommunale Aufgaben, in denen am häufigsten Leistungsgrenzen erreicht werden, wurden überprüft.
- Sämtliche öffentlichen Aufgaben wurden durch Beiratsmitglieder, anhand der genannten Grundsätze dahingehend klassifiziert, auf welcher Ebene diese am besten angesiedelt werden sollten. Die daraus resultierenden Aufgaben wurden überprüft.
- Zusätzlich dienten Erkenntnisse aus Gesprächen mit Verantwortlichen des Kantons und der Gemeinden, um die Eignung der Zuordnung der so eruierten Aufgaben auf die Bezirksebene zu klären.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie das mögliche künftige Aufgabenportfolio der Bezirke ausgestaltet sein könnte. Dabei werden die Aufgaben zu Gruppen gebündelt, welche auch als Ressorts für die interne Struktur der Bezirke genutzt werden kann. Es werden auch die bisherigen Aufgaben, welche auf Bezirksebene verbleiben erwähnt, so dass ein Gesamtbild der künftigen Bezirksaufgaben ersichtlich wird.

5.1 Soziales und Gesundheit

5.1.1 Sozial- und Beratungsdienste

Sozial- und Beratungsdienste

Der Aufgabenkatalog der individuellen Sozialhilfe hat sich in der Vergangenheit deutlich vergrössert. Die Sozial- und Beratungsdienste benötigen heute spezifische und gleichzeitig breit angelegte Fachkenntnisse. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) für eine Regionalisierung und Professionalisierung der sozialen Dienste ein. Durch eine Regionalisierung lassen sich folgende Vorteile erzielen:

- Sie ermöglicht eine personelle Trennung von Sozialberatung und wirtschaftliche Hilfe. Das "Vier-Augen-Prinzip" bringt eine gegenseitige Kontrolle und dient somit auch der Bekämpfung des Sozialhilfemissbrauchs.
- Sie erlaubt eine Bündelung von personellen Ressourcen und ermöglicht dadurch gegenüber der Bevölkerung eine gleichmässig gute Unterstützungsleistung zu erbringen.

- Sie bietet der Bevölkerung einen verbesserten Persönlichkeitsschutz.
- Die grösseren Strukturen tragen dazu bei, dass das Personal gleichmässiger und somit besser ausgelastet werden kann.
- Durch eine bessere Gewährleistung einer zeitgerechten und fachlich qualifizierten Unterstützung von Hilfsbedürftigen kann der Bedarf an wirtschaftlicher Sozialhilfe vermindert werden.

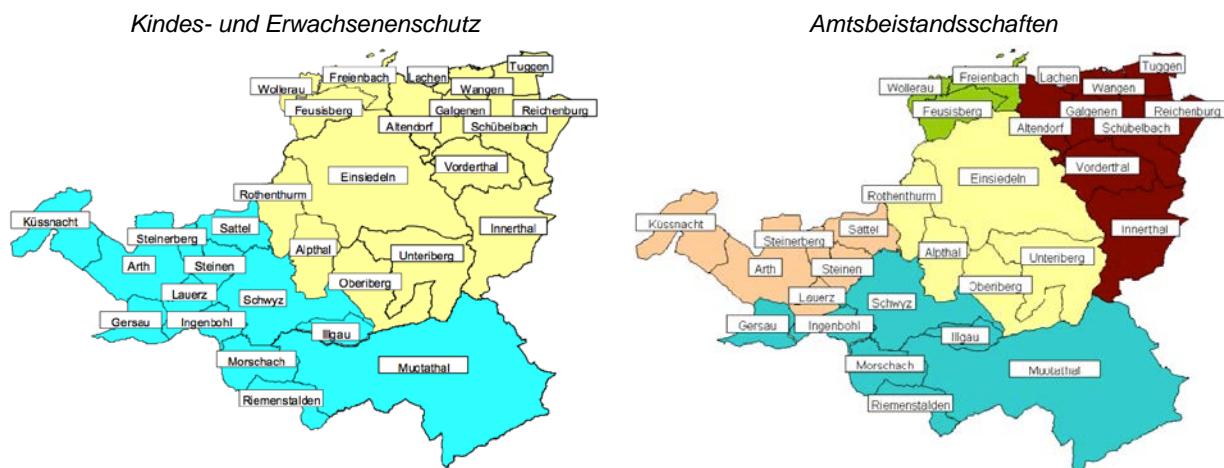
Aus diesen Gründen ist dieser heutige kommunale Aufgabenbereich als Bezirksaufgabe prädestiniert.

5.1.2 Kindes- und Erwachsenenschutz

Kindes- und Erwachsenenschutz

Wie bei den Sozial- und Beratungsdiensten ist auch beim Kindes- und Erwachsenenschutz eine regionale Leistungserbringung angezeigt, um eine einheitliche Mindestqualität sicherzustellen. Insofern wäre dieses Aufgabengebiet ebenfalls als Bezirksaufgabe prädestiniert. Da die bestehenden Bezirke zu unterschiedlich und teilweise zu kleinräumig abgegrenzt sind, wurde dieser Bereich bei der Gesetzesrevision von 2011 dem Kanton zugeteilt. Ab dem 1. Januar 2013 wird es auf Kantonsgebiet zwei Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden und fünf Amtsbeistandsschaften geben (siehe Abbildung 4).

Abbildung 4 Künftige Organisation des Kindes- und Erwachsenenschutzes im Kanton Schwyz



Quelle: www.sz.ch/documents/medienmitteilung_zustaendigkeitskreise.pdf

Der Kanton Schwyz ist zurzeit daran, die benötigten Strukturen aufzubauen. Dabei zeigt sich, wie anspruchsvoll die Übernahme von personalintensiven Aufgaben ist. Vom Kanton müssen insgesamt 70 Personen eingestellt werden, die künftig angemessene Arbeitsbedingungen benötigen.

Eine Kantonalisierung des Bereiches aufgrund der Zuteilungskriterien ist nicht zwingend notwendig. Wie die geplante Struktur ab 1.1.2013 zeigt, ist eine Regionalisierung vorgesehen. Nach einer Neuorganisation der Bezirke scheint es zweckmässig, das Aufgabengebiet an die Bezirke zu übertragen.

Aufgrund der inhaltlichen Nähe zu den Sozial- und Beratungsdiensten sind Synergieeffekte sowie eine erwünschte Konzentration an Fachkompetenz im sozialen Bereich zu erwarten.

5.1.3 Spitex

Spitex

Wie bei den Sozial- und Beratungsdiensten ist auch bei der Spitex eine Tendenz zur Regionalisierung und Professionalisierung festzustellen. Dieser Trend wurde durch die neue Pflegefinanzierung nochmals verstärkt, die von den Spitex-Organisationen die Erbringung eines Mindestangebotes fordert. Es wäre somit angezeigt, dass die zehn heute bestehenden Spitex-Organisationen zu je einer Organisation pro Bezirk mit dezentralen Stützpunkten zusammengefasst werden.

5.1.4 Rettungsdienst

Der Rettungsdienst ist bereits heute eine Bezirksaufgabe. Es ist keine Umteilung auf eine andere Ebene angezeigt.

5.2 Ver-/Entsorgung, Infrastruktur

5.2.1 Abwasserentsorgung

Abwasserentsorgung

Im Bereich der Abwasserentsorgung ist es zweckmässig, in regionalen Einzugsgebieten zu planen. Bei der Übernahme der Aufgabe durch neu abgegrenzte Bezirke umfassten diese mehrere solche Einzugsgebiete. Pro Einzugsgebiet wäre langfristig eine Abwasserreinigungsanlage anzustreben. Diese grösseren Anlagen sind im Vergleich zu stark dezentralen (kommunalen) Abwasserlösungen deutlich kosteneffizienter; ausserdem können sie professionell betrieben werden (vollamtliche Klärmeister). Durch die Zuteilung der Abwasserentsorgung zu den Bezirken entstünde in diesem Bereich ein grösserer Planungsspielraum und eine grössere Planungssicherheit. Eine Strukturbereinigung hin zu grösseren Anlagen könnte dadurch beschleunigt werden.

Aus der Sicht des Aufgabenbereichs bilden die Abwasserreinigungsanlagen, die Kanalisationsleitungen und allfällige weitere Entwässerungsinfrastrukturen ein System mit wesentlichen inneren Abhängigkeiten. Insofern stellt sich die Frage, ob auch das kommunale Kanalisationsnetz in den Besitz der Bezirke überführt werden sollte. Bei einer Regionalisierung des Kanalisationsnetzes könnte dessen Unterhalt zentral geplant und professionell betreut werden. Daneben spricht auch ein finanzieller Aspekt für eine Regionalisierung: Wenn für grössere Investitionen nicht ausreichend Rückstellungen aus der Spezialfinanzierung vorhanden sind, ist es den Gemeinden erlaubt, diese Kosten als Sonderaufwände über die Gemeinderechnung laufen zu lassen. Dieser unerwünschte Fall tritt eher bei kleineren Gemeinden auf. Im grösseren Gebiet eines neu abgegrenzten Bezirks ist besser

gewährleistet, dass notwendige Investitionen über die Spezialfinanzierung geleistet werden können.

Die Frage, ob die kommunalen Kanalisationsnetze an die Bezirke übertragen werden sollen, lässt sich mit dem momentanen Kenntnisstand nicht beantworten und müsste gegebenenfalls noch vertieft geklärt werden. Da der Zustand der Kanalisationen sehr unterschiedlich sein kann, müsste für die Überführung eine für alle Seiten akzeptable Lösung gefunden werden.

5.2.2 Abfallentsorgung

Abfallentsorgung

Zusammen mit dem Abwasserbereich kann auch die Abfallentsorgung als Aufgabengebiet den neu abzugrenzenden Bezirken übertragen werden. Dadurch lassen sich die Sammeltouren und die Standorte der Wertstoffsammelstellen einfacher gemeindeübergreifend planen. In den überregionalen Zweckverbänden können die Bezirke mit einer Stimme und aufgrund der Grösse mit entsprechendem Gewicht auftreten.

5.2.3 Liegenschaften / Infrastruktur

Die Bezirke sind Eigentümer etlicher Liegenschaften, deren Bewirtschaftung selbstverständlich bei den Bezirken verbleibt. Im Einzelfall gilt es zu prüfen, ob neu abgegrenzte Bezirke vermehrt auch Träger regionaler Infrastrukturen beispielsweise in den Bereichen Freizeit, Sport oder Kultur sein könnten. Die heutigen Aufgaben in Zusammenhang mit den Bezirksstrassen und den Gewässerverbauungen werden anderen Ebenen zugeteilt (vgl. Kapitel 5.5.).

5.2.4 Regionalverkehr

Regionalverkehr

Der Regionalverkehr wird heute zu 50 Prozent durch den Kanton und zu je 25 Prozent durch die Bezirke und Gemeinden finanziert. Der Kanton strebt einen neuen Schlüssel von 40 Prozent – 30 Prozent – 30 Prozent an. Vor dem Hintergrund der als Grundsatz postulierten fiskalischen Äquivalenz und der damit verbundenen Allokationseffizienz ist die Finanzierung über drei Ebenen unerwünscht. Eine bessere Übereinstimmung zwischen Besteller der Leistung und dem Kostenträger ist anzustreben. Dies ist möglich, wenn die Bezirke und der Kanton den Regionalverkehr abdecken und die Gemeinden lediglich noch den Ortsverkehr bestellen und finanzieren. Dadurch werden auch die Abläufe vereinfacht.

5.3 Bildung und Kultur

5.3.1 Sekundarstufe I

Das Bildungsangebot auf der Sekundarstufe I und somit die Führung der Mittelpunktschulen verbleibt weiterhin bei den Bezirken. Dieses Bildungsangebot setzt eine gewisse Mindestgrösse des Einzugsgebietes voraus, die auf regionaler Ebene gegeben ist.

5.3.2 Musikschule

Musikschule

Eine Regionalisierung der Musikschule bringt diverse Vorteile mit sich, die diesen Bereich als geeignete Bezirksaufgabe erscheinen lässt. Das Musikschulangebot kann vereinheitlicht und insgesamt vergrössert werden, den Lehrpersonen können grössere Pensen und eine höhere Pensensicherheit gewährleistet werden und die Musikschulleitung liesse sich professionalisieren.

Auch als Bezirksaufgabe müsste der Musikschulunterricht jedoch weiterhin dezentral erbracht werden – idealerweise im jeweiligen Schulhaus der Schulkinder. Auf Primarschulstufe ist eine zentralisierte Leistungserbringung des Musikschulunterrichtes wenig akzeptiert. Hier würde eine Schnittstelle zu den Gemeinden entstehen. Der Kanton Uri, der die Musikschule kantonalisiert hat, löst dies, indem die Gemeinden weiterhin dafür verantwortlich sind, die Unterrichtsräume zur Verfügung zu stellen, was auch bei einer Bezirkslösung möglich wäre.

Der Bezirk Schwyz traf bereits 2008 Abklärungen, die Musikschule zu regionalisieren. Obwohl die oben erwähnten Gründe erkannt waren, kam das Projektteam zum Schluss, dass der aktuelle Zustand zufriedenstellend ist und vorläufig kein Handlungsbedarf besteht. Der Handlungsdruck seitens der Musikschulen dürfte nach wie vor eher gering sein. Mit der hier angedachten Bezirksreform würde sich die Ausgangslage insofern etwas verändern, als dass sich neu abgegrenzte Bezirke für eine Regionalisierung der Musikschule besser eignen würden.

5.3.3 Offene Jugendarbeit

Offene Jugendarbeit

Die Jugendförderung sowie die Kinder- und Jugendberatung sind bis anhin Gemeindeaufgaben. Dieser Aufgabenbereich setzt die Bereitstellung spezifischer Fachkompetenzen voraus. Zur Sicherstellung einer homogeneren Leistungserbringung erscheint eine Verschiebung dieser Aufgabe zu den Bezirken sinnig zu sein. Dies erleichtert zudem die Koordination mit der Schulsozialarbeit, die hauptsächlich an den Mittelpunktschulen angeboten wird.

5.4 Rechtspflege

5.4.1 Bezirksgericht

Die Bezirksgerichte als erstinstanzliche Gerichte bleiben Aufgabe der neu abzugrenzenden Bezirke. Durch die Neuabgrenzung werden aufgrund der grösseren Anzahl Fälle eine Spezialisierung und eine weitere Professionalisierung möglich, was wiederum zur Attraktivierung der Stellen beiträgt und deren Besetzung erleichtern kann.

5.4.2 Vermittler

Vermittler

Die Vermittler (Friedensrichter) sind bisher auf Gemeindeebene angesiedelt. Wie der Rechenschaftsbericht¹⁰ zeigt, verläuft die Arbeit in diesem Bereich friktionslos, es besteht daher kein eigentlicher Handlungsbedarf. Das neue Prozessrecht stellt jedoch höhere juristische Anforderungen an die Vermittler, so dass von einer notwendigen Professionalisierung auszugehen ist. Insbesondere Vermittler in kleinen Gemeinden könnten an Grenzen gelangen. Vor diesem Hintergrund macht eine Ansiedelung der Vermittler auf der Bezirksebene Sinn, könnten doch dadurch zusätzlich auch Synergien mit den Bezirksgerichten genutzt werden. Diesen Vorteilen stünde der Verlust von Nähe und Kenntnis lokaler Verhältnisse gegenüber, der bisher für die Funktion des Vermittlers recht wichtig war, da bis anhin weniger juristisches Können als vielmehr Persönlichkeit des Vermittlers im Vordergrund stand.

5.4.3 Diverse Aufgaben in der Rechtspflege

Im Bereich der Rechtspflege übernehmen die Bezirke weitere Aufgaben, welche Sie bereits bis anhin erfüllten oder nächstens übernehmen werden:

- Notariat, Grundbuch- und Konkursamt
- Das Erbschaftswesen wird von Gesetzes wegen per 1.1. 2013 durch die Bezirke übernommen.
- Schlichtungsbehörden im Mietwesen

In Verbindung mit dem Konkursamt ist es sinnvoll, auch die Betreibungsämter auf der Bezirksebene anzusiedeln.

5.5 Wegfallende Aufgaben

Neben neuen Aufgaben die den Bezirken übertragen werden, sollen in Anwendung der in Kapitel 4 genannten Kriterien gewisse Aufgaben nicht mehr durch die Bezirke wahrgenommen werden. Es sind dies die Aufgaben: „Gewässerbau“, „Bezirksstrassen“ und „Staatsanwaltschaft“.

¹⁰ Kantonsgericht und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz: Rechenschaftsberichte 2011

5.5.1 Gewässerbau

„Die Aufgaben im Bereich des Wasserrechts sind momentan auf die Grundeigentümer, die Wuhrkorporationen, die Bezirke und den Kanton aufgeteilt. Es treten regelmässig Probleme mit Kompetenzabgrenzungen auf.“¹¹ Daneben bestehen Doppelspurigkeiten zwischen Bezirken und Kanton. Aus diesem Grund und aufgrund veränderter Anforderungen in übergeordnetem Recht beabsichtigt der Regierungsrat das Wasserrechtsgesetz total zu revidieren. In diesem Zusammenhang wird auch die Verleihung der Konzessionen für die Nutzung der Wasserkraft und die damit verbundenen Aufgaben (Sanierungsplanung etc.) thematisiert. „Diese Aufgaben bedingen ein grosses Fachwissen. (...) Deshalb sollen diese Aufgaben dem Kanton zugeordnet werden.“¹² Der Auftrag zur Revision geht davon aus, dass die Verleihung der Konzessionen weiterhin bei den Bezirken bleibt. Im Gegenzug soll jedoch die Beteiligung der Bezirke an den Aufwendungen für die durch den Kanton übernommenen Aufgaben geprüft werden.

5.5.2 Bezirksstrassen

Im Kanton Schwyz sind mit Kanton, Bezirken und Gemeinden drei Staatsebenen für den Bau und Unterhalt des öffentlichen Strassennetzes zuständig. Die Gemeindestrassen machen dabei einen Anteil von ca. 59 Prozent aus, bei den Kantonsstrassen sind es 35 Prozent, bei den Bezirksstrassen 6 Prozent. Diese aufgeteilte Zuständigkeit führt zu Doppelspurigkeiten. Es empfiehlt sich deshalb, den Bezirk von der Aufgabe des Strassenbaus und Strassenunterhalts zu entlasten und die Bezirksstrassen je nach ihrer Bedeutung dem Kanton beziehungsweise den Gemeinden zu übertragen.

5.5.3 Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft ist heute sowohl Bezirks- als auch Kantonsaufgabe. Diese Zweiteilung führt zu schwerfälligen Abläufen und wirkt im Alltag als Hemmnis, wie dies auch der Bericht Marty moniert.¹³ Eine Konzentration der Staatsanwaltschaft auf kantonaler Ebene hätte verschiedene Vorteile

- Vereinfachte Abläufe, klarere Strukturen
- Klarheit bei der Kostenzuteilung
- Flexiblere Zuteilung der Fälle und der Arbeitsbelastung
- Spezialisierung möglich
- Einfachere Besetzung der Stellen, da interessanteres Job-Profil als heute bei der Bezirksstaatsanwaltschaft
- Geringere Kosten

¹¹ Regierungsrat des Kantons Schwyz, Totalrevision des kantonalen Wasserrechtsgesetzes – Auftrag, Schwyz 10.7.2012, S. 3

¹² Regierungsrat des Kantons Schwyz, Totalrevision des kantonalen Wasserrechtsgesetzes – Auftrag, Schwyz 10.7.2012, S. 4

¹³ Marty, Dick, Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schwyz betreffend die Überprüfung der Organisation und der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und die Untersuchung der Vorkommnisse um die Strafrechtspflege im Kanton Schwyz, 17. April 2012

6 Neue Bezirksabgrenzung

Aufgrund der neu den Bezirken zugeordneten Aufgaben ist eine neue Abgrenzung der Bezirke unumgänglich. Insbesondere Bezirke, welche nur eine Gemeinde umfassen, machen keinen Sinn, wenn die Bezirke überkommunale, regionale Aufgaben erfüllen sollen. Um eine Optimierung der betrieblichen Effizienz bei gleichzeitig möglichst hoher Allokationseffizienz zu erreichen, sind weniger Bezirke von ähnlicher Grösse anzustreben. Aufgrund der funktionalen Verflechtungen der Bevölkerung und der bestehenden Zusammenarbeiten im öffentlichen Bereich werden drei neu abgegrenzte Bezirke als sinnvoll erachtet und zur Diskussion gestellt.

Aufgrund der funktionalen Verflechtungen sind grundsätzlich zwei Varianten mit drei neuen Bezirken denkbar:

Variante A

- Der neue Bezirk Schwyz mit rund 60'000 Einwohnern umfasst die Gemeinden des bisherigen Bezirks Schwyz (ohne Alpthal, Unteriberg, Oberiberg und Rothenthurm) sowie Küsnacht und Gersau;
- Der neue Bezirk Einsiedeln-Höfe mit rund 47'000 Einwohnern umfasst die Gemeinden Einsiedeln, Alpthal, Unteriberg, Oberiberg und Rothenthurm sowie die Gemeinden des Bezirks Höfe;
- Der Bezirk March mit rund 39'000 Einwohnern umfasst die bisherigen Gemeinden des Bezirks March.

Variante B

- Bezirk March/Höfe mit rund 66'000 Einwohnern umfasst die bisherigen Gemeinden der Bezirke March und Höfe;
- Bezirk Einsiedeln mit rund 20'000 Einwohnern umfasst die Gemeinden Einsiedeln, Alpthal, Unteriberg, Oberiberg und Rothenthurm;
- Bezirk Schwyz mit rund 60'000 Einwohnern umfasst die Gemeinden des bisherigen Bezirks Schwyz (ohne Alpthal, Unteriberg, Oberiberg und Rothenthurm) sowie Küsnacht und Gersau.

Die Hauptunterschiede zwischen den beiden Varianten liegen in der ausgeglicheneren Bevölkerungszahl und in der Betonung unterschiedlicher Achsen der funktionalen Verflechtungen.

In der Variante A umfassen die drei Bezirke jeweils rund 40'000 bis 60'000 Einwohner. In der Variante B steht zwei grossen Bezirken (60'000 Einwohner) ein relativ kleiner mit 20'000 Einwohnern gegenüber.

In der Variante A werden die zwei Achsen aus den periphereren Gebieten an die Zentren an der Zürichsee-Achse betont (Einsiedeln – Pfäffikon/Freienbach; Wägital – Lachen/Altendorf).

Demgegenüber wird in der Variante B die Haupt-Entwicklungsachse entlang des Zürichsees betont, indem die Bezirke Höfe und March zusammengeführt werden.

Auf weitere Unterschiede sowie die Vor- und Nachteile der beiden Varianten wird in den Schlussfolgerungen eingegangen.

Abbildung 5 Neue Bezirksabgrenzung, Variante A

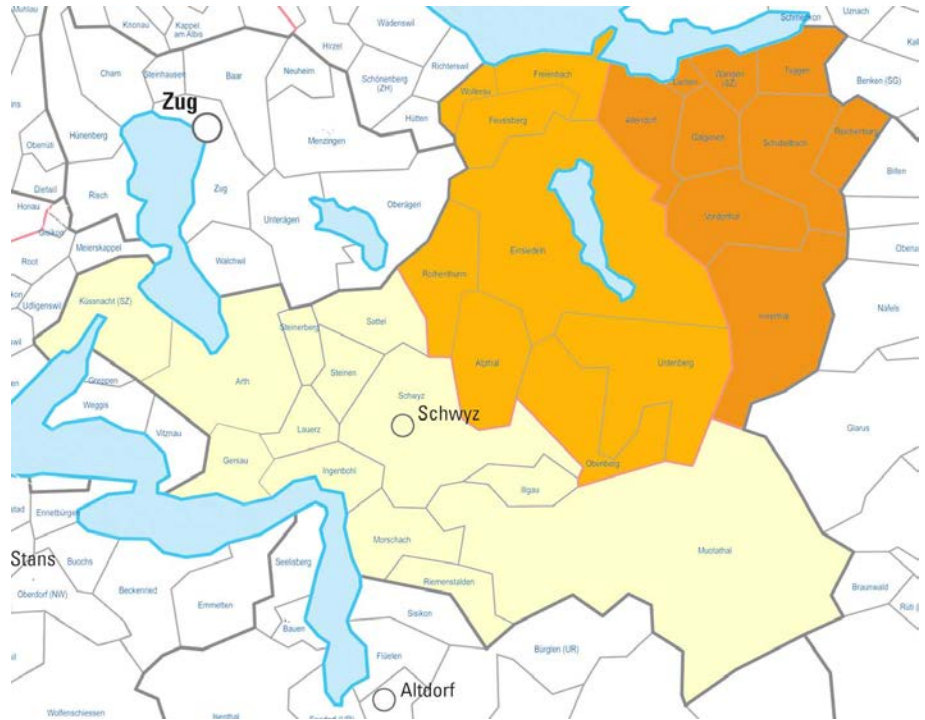
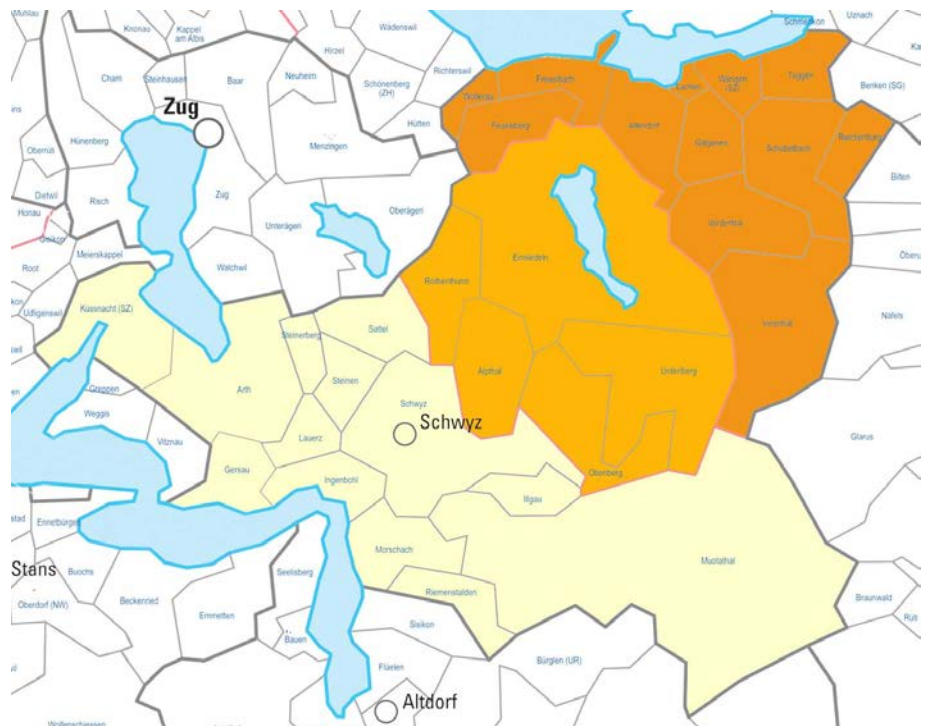


Abbildung 6 Neue Bezirksabgrenzung, Variante B



Interne Struktur

Neu abgegrenzte Bezirke ziehen auch Veränderungen der internen Struktur nach sich. Obwohl dieser Aspekt nicht im Zentrum des Auftrags steht, seien einige Überlegungen dazu erwähnt:

Es wäre denkbar, dass die Exekutive aus fünf Mitgliedern besteht, die je einem Ressort vorstehen. Das Präsidium übernimmt zugleich ein kleineres Ressort.

Die in Kapitel 5 angewendete Gliederung kann als Ressortstruktur übernommen werden:

- Soziales und Gesundheit
- Ver-/Entsorgung, Infrastruktur
- Bildung und Kultur
- Rechtspflege
- Finanzen

Ob in den neu abgegrenzten Bezirken als Legislative weiterhin Bezirksversammlungen dienen sollen oder ob Urnenabstimmungen oder gar ein Parlament diese Funktion übernehmen sollen, bedürfte weiterer Abklärungen.

7 Finanzielle Auswirkungen

7.1 Vorgehen und Modellannahmen

In den vorangegangenen Kapiteln wurden mögliche Bezirksaufgaben und eine neue Bezirksstruktur beschrieben. In diesem Kapitel geht es darum, die finanziellen Auswirkungen dieser Veränderungen darzustellen. Die Berechnungen sollen die Grössenordnung der finanziellen Auswirkungen zeigen, ohne dabei zu stark ins Detail zu gehen.

Vorgehen

Bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen wurde folgendes Vorgehen gewählt:

1. Beschaffung der relevanten Basisdaten.
2. Aufteilung der Nettoaufwände der Eingemeindebezirke in Gemeinde- und Bezirksaufwände
3. Berücksichtigung der neuen Aufgabenteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden
4. Zuteilung der Nettoaufwände – inklusive Neuberechnung des Steuerkraftausgleichs – auf die beiden Varianten der neuen Bezirksstruktur

Annahmen

Die Berechnungen basieren auf den folgenden Grundlagen und Modellannahmen:

- Das Modell basiert auf den Nettoaufwänden der Rechnungen der Gemeinden, Bezirke und des Kantons des Jahres 2011. Zur Berechnung des Finanzausgleichs und des Bezirksanteils an der Grundstückgewinnsteuer werden ebenfalls die Daten von 2011 verwendet.
- In diesen Daten enthalten ist eine Aufteilung der Bildungsaufwände der Eingemeindebezirke in Bezirks- und Gemeindeaufwand.
- Die Aufteilung der übrigen Nettoaufwände der Eingemeindebezirke wurde auf Basis von durchschnittlichen Prozentwerten der Mehrgemeindebezirke vorgenommen.¹⁴ Die Aufteilung war notwendig, weil die Eingemeindebezirke nur eine gemeinsame Rechnung für Bezirk und Gemeinde führen und keine Abgrenzungen vornehmen.
- Nettoaufwände für Aufgaben, welche in Kapitel 5 nicht explizit erwähnt sind, aber in der Bezirksrechnung 2011 erscheinen, wurden so übernommen.
- Der Umfang (zu verteilende Mittel) des Steuerkraftausgleichs und des Bezirksanteils an den Grundstückgewinnsteuern wurde konstant gehalten.
- Die Zuteilung der Gemeinden Rothenthurm, Oberiberg, Unteriberg und Alpthal zum neuen Bezirk Einsiedeln-Höfe beziehungsweise zum Bezirk Einsiedeln wurde bei der Berechnung der Nettoaufwände prozentual zum Anteil der Bevölkerung berücksichtigt.

¹⁴ Bei Verbundaufgaben von Bezirk und Gemeinden wurden die Nettoaufwände der Mehrgemeindebezirke in Prozent der gesamten Nettoaufwände des Bezirks und der Gemeinden dieses Bezirks berechnet. Der durchschnittliche Prozentwert der drei Mehrgemeindebezirke für die einzelnen Verbundaufgaben wurde zur Verteilung der Nettoaufwände dieser Aufgaben in Bezirks- und Gemeindeaufwände der Eingemeindebezirke verwendet.

7.2 Ergebnisse

Ausgangslage

Als Ausgangslage wurden die Nettoaufwände der bestehenden Bezirke analysiert und die erwähnte Aufteilung der Nettoaufwände der Eingemeindebezirke auf die Bezirks- und die Gemeindeebene vorgenommen. Sie erfolgte auf der Basis von Durchschnittswerten der Mehrgemeindebezirke. Dies betrifft die Bereiche „allgemeine Verwaltung“, „Kulturförderung“ und „Freizeit- und Sportanlagen“. Nach dieser Aufteilung zeigt sich folgende Ist-Situation als Ausgangslage.

Tabelle 4 Aufteilung der Nettoaufwände der Eingemeindebezirke (in Mio. CHF)

| Bezirk | Total Nettoaufwände | Horizontaler FA (inkl. GGSt ¹⁵) | Total inkl. FA |
|----------------------|---------------------|---|----------------|
| Schwyz | 39.4 | -9.6 | 29.8 |
| Gersau | 1.7 | -0.5 | 1.2 |
| Einsiedeln | 8.1 | -2.0 | 6.1 |
| Küssnacht | 7.1 | -0.5 | 6.6 |
| March | 26.0 | -1.5 | 24.5 |
| Höfe | 20.7 | 2.8 | 23.5 |
| Total Bezirke | 103.1 | -11.3 | 91.7 |

Datenquelle: Daten Finanzdepartement Schwyz (Rechnung 2011); eigene Berechnungen

Grosse Unterschiede

Nicht sehr überraschend zeigt sich ein Bild mit finanziell sehr unterschiedlich grossen Bezirken. Der Nettoaufwand des finanziell kleinsten Bezirks Gersau ist vor Finanzausgleich rund 23-mal kleiner als der Nettoaufwand des Bezirks Schwyz. Die heute bestehende Bezirksstruktur ist also auch gemessen an den Nettoaufwänden sehr heterogen.

Finanzausgleich

Die Tabelle zeigt zudem die Auswirkung des Finanzausgleichs, der sich aus Beiträgen des Bezirks Höfe und aus dem Bezirksanteil an den Grundstückgewinnsteuern speist. In absoluten Beträgen gemessen profitiert der Bezirk Schwyz mit rund 9.6 Mio. CHF am meisten. Einziger zahlender Bezirk ist Höfe.

Aufgabenteilung

Im zweiten Schritt der Modellrechnungen wurden die finanziellen Auswirkungen der neuen Aufgabenverteilung zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden berechnet. Als zusätzliche Annahme wurden die Nettoaufwände für Bezirksstrassen anteilmässig auf den Kanton (37 Prozent) und die Gemeinden (63 Prozent) aufgeteilt¹⁶. Tabelle 5 zeigt die Verschiebungen zwischen den Gebietskörperschaften auf Basis der Rechnung 2011 in der Übersicht.

¹⁵ GGSt: Grundstückgewinnsteuer

¹⁶ Entspricht der heutigen Verteilung ohne Bezirke. Vgl. Kanton Schwyz (2002). Grundlagenbericht G-Reform. Anhang 5, S. 96.

Tabelle 5 Finanzielle Auswirkung der Aufgabenverschiebung (in Mio. CHF)

| | Nettoaufwände (Basis Rechnung 2011 in Mio. CHF) | | | Mit Berücksichtigung Kantonalisierung der Vormundschaft |
|-------------------|---|------------------------------|------------|---|
| | Vor Aufgabenverschiebung | Nach Aufgabenverschiebung | Differenz | |
| Gemeinden | 174.9 | 148.9 | -24.7 | -21.3 |
| Bezirke | 103.1 | 124.2 | 21.2 | 21.2 |
| Kanton zusätzlich | - | 4.8 | 3.5 | 0.1 |
| Total | 277.9 | 277.9 | 0.0 | 0.0 |

Datenquelle: Daten Finanzdepartement Schwyz (Rechnung 2011); eigene Berechnungen

*Lastenverschiebung von
Gemeinden zu Bezirken*

Auf der Basis der Zahlen und der Aufgabenverteilung von 2011 führt die vorgeschlagene Zuteilung der Aufgaben zu einer Mehrbelastung der Bezirke von 21.2 Mio. CHF und des Kantons von 3.5 Mio. CHF. Die Gemeinden würden um rund 24.7 Mio. CHF entlastet. Da jedoch der Bereich Vormundschaft ab 2013 neu vom Kanton statt von den Gemeinden wahrgenommen und finanziert wird, muss die Berechnung der finanziellen Auswirkungen aufgrund dieser Aufgabenverschiebung entsprechend korrigiert werden. Dadurch verringert sich die Entlastung der Gemeinden und die Belastung des Kantons um je 3.4 Mio. CHF. Somit führt die vorgeschlagene Aufgabenverschiebung zu einer Entlastung der Gemeinden um 21.3 Mio. CHF und einer Belastung der Bezirke um 21.2 Mio. CHF. Für den Kanton sind die Aufgabenverschiebungen beinahe aufwandsneutral.

Im letzten Schritt können die Nettoaufwände der neuen Bezirksstruktur zugewiesen werden. Wie in Kapitel 6 dargelegt, werden folgende zwei Drei – Bezirk-Varianten vorgeschlagen:

Variante A: Bezirk Schwyz (mit Gersau und Küssnacht); Bezirk Einsiedeln-Höfe; Bezirk March

Variante B: Bezirk Schwyz (mit Gersau und Küssnacht); Bezirk Einsiedeln; Bezirk March-Höfe

Bei beiden Varianten werden die Gemeinden Rothenthurm, Oberiberg, Unteriberg und Alpthal neu dem Bezirk Einsiedeln zugeteilt.

Variante A

Tabelle 6 zeigt die Ergebnisse der Berechnungen für Variante A in der Übersicht. Der Bezirk Schwyz hat vor Finanzausgleich ein Total der Nettoaufwände von 52.5 Mio. CHF. Der Bezirk Einsiedeln-Höfe hat einen Nettoaufwand vor Finanzausgleich von 43.1 Mio. CHF und der Bezirk March von 28.7 Mio. CHF.

Als finanzstärkster Bezirk wäre Einsiedeln-Höfe Beitragszahler im Finanzausgleich, während die anderen beiden Bezirke vom horizontalen Finanzausgleich unter den Bezirken und von der Verteilung der Grundstückgewinnsteuer profitieren würden. Wie unter den Modellannahmen beschrieben, wird davon ausgegangen, dass sich der Umfang des Finanzausgleichs nicht verändert.

Tabelle 6 Nettoaufwände der Bezirke bei Variante A (in Mio. CHF)

| Variante A | Total Nettoaufwände | Horizontaler FA (inkl. GGSt) | Total inkl. FA |
|-----------------|---------------------|------------------------------|----------------|
| Schwyz | 52.5 | -9.7 | 42.8 |
| Einsiedeln/Höfe | 43.1 | 2.1 | 45.2 |
| March | 28.7 | -3.7 | 25.0 |
| Total Bezirke | 124.2 | -11.3 | 112.9 |

Datenquelle: Daten Finanzdepartement Schwyz (Rechnung 2011); eigene Berechnungen

Variante B

In Variante B ist die Verteilung der Nettoaufwände zwischen den Bezirken ungleichgewichtiger. Gemäss Tabelle 7 gäbe es mit Schwyz (52.5 Mio. CHF) und March-Höfe (55.9 Mio. CHF) zwei grosse Bezirke und mit Einsiedeln (15.8 Mio. CHF) einen kleinen Bezirk. Einsiedeln wäre der mit Abstand finanzschwächste Bezirk und würde daher stark vom Finanzausgleich profitieren. Beitragszahlender Bezirk wäre March-Höfe. Die Ungleichgewichte der Nettoaufwände würden sich nach dem Finanzausgleich weiter vergrössern.

Tabelle 7 Nettoaufwände der Bezirke bei Variante B (in Mio. CHF)

| Variante B | Total Nettoaufwände | Horizontaler FA (inkl. GGSt) | Total inkl. FA |
|---------------|---------------------|------------------------------|----------------|
| Schwyz | 52.5 | -5.9 | 46.5 |
| Einsiedeln | 15.8 | -6.7 | 9.1 |
| March/Höfe | 55.9 | 1.3 | 57.3 |
| Total Bezirke | 124.2 | -11.3 | 112.9 |

Datenquelle: Daten Finanzdepartement Schwyz (Rechnung 2011); eigene Berechnungen

Vergleich der Varianten

Tabelle 8 zeigt die beiden Varianten im Vergleich zum Ist-Zustand. Dabei werden sowohl das Total der Nettoaufwände als auch die relative Steuerkraft der Bezirke verglichen.

Insgesamt erhöhen sich die Nettoaufwände der Bezirke von 103 auf 124 Mio. CHF. Anstelle der heutigen Struktur mit drei grossen und drei kleinen Bezirken treten bei beiden Varianten drei Bezirke, welche aufwandsmässig bedeutend ähnlicher sind. Der Nettoaufwand des Bezirks Schwyz würde bei beiden Varianten von 39.4 Mio. CHF auf 52.5 Mio. CHF steigen, derjenige von Einsiedeln je nach Variante auf 43.1 Mio. CHF (Variante A) oder 15.8 Mio. CHF (Variante B). Beim Bezirk March wäre der Nettoaufwand bei Variante B rund doppelt so hoch wie beim Ist-Zustand.

Tabelle 8 Nettoaufwände und relative Steuerkraft der Bezirke im Vergleich (in Mio. CHF)

| Bezirke | Total Nettoaufwände ohne FA (in Mio. CHF) | | | Relative Steuerkraft (in CHF) | | |
|----------------------------|---|------------|------------|-------------------------------|------------|------------|
| | Ist-Zustand | Variante A | Variante B | Ist-Zustand | Variante A | Variante B |
| Schwyz | 39.4 | 52.5 | 52.5 | 973 | 1'149 | 1'149 |
| Gersau | 1.7 | - | - | 900 | - | - |
| Einsiedeln (Var. A: +Höfe) | 8.1 | 43.1 | 15.8 | 1'020 | 3'087 | 915 |
| Küssnacht | 7.1 | - | - | 1'700 | - | - |
| March (Var. B: +Höfe) | 26.0 | 28.7 | 55.9 | 1'215 | 1'215 | 2'659 |
| Höfe | 20.7 | - | - | 4'687 | - | - |
| Total Bezirke | 103.0 | 124.2 | 124.2 | 1'797 | | |

Datenquelle: Daten Finanzdepartement Schwyz (Rechnung 2011); eigene Berechnungen

Geringere Unterschiede in der Steuerkraft Mit der vorgeschlagenen Aufgabenteilung und Bezirksstruktur würden sich die Diskrepanzen unter den Bezirken auch gemessen an der relativen Steuerkraft verringern. Insbesondere hat die Einbindung des Bezirks Höfe in einen Bezirk Einsiedeln-Höfe oder March-Höfe zur Folge, dass sich die maximale relative Steuerkraft von 4'687 CHF auf 3'087 respektive 2'659 CHF verringert.

7.3 Sparpotential

Bei Gebietsreformen wird häufig argumentiert, dass nach der Reform gleiche Leistungen kostengünstiger angeboten werden können. Es stellt sich daher die Frage, ob durch die in den vorangegangenen Kapiteln vorgeschlagenen Reformen ebenfalls ein Sparpotential entstehen könnte.

Diese Frage ist aufgrund des vorhandenen Kenntnisstandes schwierig zu beantworten, weil es sich einerseits nicht um eine klassische Fusion von Gebietskörperschaften handelt und andererseits für die Eruierung von Sparpotentialen eine dynamische Sichtweise notwendig ist. Zwar gibt es in der neuen Struktur nur noch drei statt sechs Bezirke. Doch die drei Eingemeindebezirke haben heute keine spezifische Bezirks(infra)struktur, sie führen die Gemeinde und den Bezirk als eine Einheit. Da die Gemeinden bestehen bleiben und lediglich die Bezirksfunktion in einen der neuen Bezirke übergeben wird, ist kaum mit einem wesentlichen Sparpotential aufgrund der Reduktion der Bezirke zu rechnen. Bei Variante B wäre sogar eine neue Bezirksstruktur für den bisherigen Eingemeindebezirk Einsiedeln aufzubauen.

Kurzfristig sind Mehraufwände infolge der Reorganisation zu erwarten. Längerfristig könnten die Reorganisation und die verbesserte Zuteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Staatsebenen Effizienz- oder Qualitätsgewinne bringen. Hinweise darauf sind in den einzelnen, besprochenen Aufgabenbereichen vorhanden. Eine Quantifizierung solcher Gewinne würde jedoch einer bedeutend tieferen Analyse bedürfen als es in dieser Studie möglich ist.

7.4 Zusammenfassung

Es ist wichtig zu betonen, dass die vorliegenden Modellrechnungen auf einer Reihe von Annahmen beruhen. Die Berechnungen zeigen somit nicht ein exaktes Bild der finanziellen Veränderungen, sondern sind als Grössenordnung zu verstehen.

Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Zuteilung der Aufgaben hat eine Lastenverschiebung von den Gemeinden zu den Bezirken im Umfang 21 Mio. CHF ergeben. Für den Kanton ist die Neuzuteilung der Aufgaben insgesamt praktisch kostenneutral.

Die Nettoaufwände der Bezirke von rund 124 Mio. CHF verteilen sich je nach Variante in unterschiedlicher Weise auf die einzelnen Bezirke, wobei Variante A insgesamt sowohl in Bezug auf die Verteilung der Nettoaufwände als auch auf die Steuerkraft ausgeglichener ist.

Kurzfristig ist aufgrund der Reorganisationskosten mit einem Mehraufwand für die Bezirke zu rechnen. Ein Sparpotential ist aber in einzelnen Bereichen längerfristig möglich und es besteht die Aussicht, dass mit dem gleichen Aufwand bessere Leistungen angeboten werden können.

8 Schlussfolgerungen

Die Bezirke als eigenständige Körperschaften mit eigener Steuerhoheit sind in der neuen Kantonsverfassung verankert, ihre Zahl und ihre Gebiete werden darin jedoch nicht mehr festgelegt. Demzufolge können die Zahl, die Grenzen und die Aufgaben der Bezirke auf Gesetzesstufe neu umschrieben werden.

Die Bezirksebene eignet sich für überkommunale, regionale Aufgaben. Im Unterschied zu Zweckverbänden kann aufgrund der eigenen Steuerhoheit das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz umgesetzt werden.

Ziel der vorgeschlagenen neuen Aufgabenzuteilung ist es, ein bedarfsge-
rechtes und qualitativ überzeugendes Versorgungs- und Leistungsangebot
mit einem möglichst günstigen Kosten-Nutzenverhältnis im funktional geeig-
neten Raum erbringen zu können. Erreicht werden soll dieses Ziel mit einer
vernünftigen Zuordnung und Entflechtung der Aufgaben.

Für die Aufgabenzuteilung wurden folgende Grundsätze angewendet:

- Der Kreis der Personen, der aus der Erfüllung einer Aufgabe den Nutzen zieht, diese in Auftrag gibt und sie bezahlt, muss möglichst deckungs-
gleich sein (fiskalisches Äquivalenz-Prinzip, AKV-Prinzip).
- Eine Aufgabe wird derjenigen Ebene/Körperschaft zugeteilt,
 - deren Bevölkerung daraus den grössten Nutzen zieht (Allokationsef-
fizienz);
 - die für die Durchführung der Aufgabe eine optimale Betriebsgrösse
zur Verfügung stellen kann (betriebliche Effizienz).
- Als Folge der Aufgabenzuteilung dürfen keine unakzeptablen, regionalen
Unterschiede entstehen (Verteilungsgerechtigkeit).
- Es sollen möglichst wenig Verbundaufgaben entstehen. Durch die aus-
schliessliche Zuteilung kann die entsprechende Verantwortung besser
lokalisiert werden.

Neue Aufgaben

Als mögliche neue Aufgaben der Bezirke wurden folgende Bereiche erkannt:

- Sozial- und Beratungsdienste
- Kindes- und Erwachsenenschutz
- Spitex
- Abwasserentsorgung
- Abfallentsorgung
- Regionalverkehr
- Musikschule
- Offene Jugendarbeit
- Vermittler/Friedensrichter

Wegfallende Aufgaben

Demgegenüber wurden folgende Aufgaben als für andere Ebenen besser geeignet erkannt (wegfallende Aufgaben):

- Gewässerbau (Kantonebene)
- Bezirksstrassen (Kantons- und Gemeindeebene)
- Staatsanwaltschaft (Kantonebene)

Aufgrund der neu den Bezirken zgedachten Aufgaben ist eine neue Abgrenzung der Bezirke unumgänglich. Insbesondere Bezirke, welche nur eine Gemeinde umfassen, machen keinen Sinn, wenn die Bezirke überkommunale, regionale Aufgaben erfüllen sollen. Um eine Optimierung der betrieblichen Effizienz bei gleichzeitig möglichst hoher Allokationseffizienz zu erreichen, sind weniger Bezirke von ähnlicher Grösse anzustreben.

Aufgrund der funktionalen Verflechtungen der Bevölkerung und der bestehenden Zusammenarbeiten im öffentlichen Bereich werden drei neu abgegrenzte Bezirke vorgeschlagen.

Eine Teilung des Kantons in lediglich zwei Bezirke (Innerschwyz, Auserschwyz) wird einerseits aufgrund der funktionalen Verflechtungen nicht als sinnvoll erachtet, andererseits entstünden dadurch zwei bezüglich Bevölkerungszahl und Entwicklungsdynamik stark unterschiedliche Bezirke, was sich auch in Bezug auf den Zusammenhalt des Kantons ungünstig auswirken könnte.

Neue Bezirke für künftige Herausforderungen besser gewappnet

Die neu abgegrenzten Bezirke entsprechen in beiden Varianten bedeutend besser den regionalen Lebensräumen der Bewohner als dies heute der Fall ist. Es ist davon auszugehen, dass die grösseren Bezirke auch im Hinblick auf künftige Herausforderungen besser gewappnet sind und künftige neue Aufgaben besser bewältigen können als die bestehenden Bezirke. Ihr Aufgabenportfolio wäre ausbaufähig. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die neuen Bezirke auch als Sitzgemeinde für Aufgaben einzelner Gemeinden, die an Leistungsgrenzen gelangen, fungieren könnten.

Auch aus finanzieller Sicht macht die Reorganisation und Aufgabenzuteilung Sinn. Die sehr heterogene Struktur mit kleinen Eingemeindebezirken und grossen Mehrgemeindebezirken wird in eine homogenere Struktur überführt. Die Abgrenzungsprobleme zwischen Gemeinde- und Bezirksebene in den Eingemeindebezirken entfallen, was die Berechnung des horizontalen Finanzausgleichs wesentlich vereinfacht und mehr Transparenz schafft. Zusätzlich wäre es in der neuen Struktur auch möglich, den vertikalen Finanzausgleich auf die Bezirksebene auszudehnen.

Aufgrund der Reorganisation und der klareren Zuteilung der Aufgaben auf die verschiedenen Staatsebenen und der damit verbundenen grösseren Transparenz ist längerfristig mit Effizienz- oder Qualitätsgewinnen zu rechnen. Insgesamt verringert sich die Komplexität des öffentlichen Finanzsystems im Kanton Schwyz.

Die vorgeschlagene Aufgabenverschiebung führt zu einer Entlastung der Gemeinden um 21.3 Mio. CHF und einer Belastung der Bezirke um 21.2 Mio. CHF. Für den Kanton sind die Aufgabenverschiebungen nahezu aufwandsneutral.

*Variante A
im Vordergrund*

Durch die neue Bezirksstruktur verringern sich auch die heute grossen Unterschiede bezüglich der relativen Steuerkraft.

Von den beiden geprüften Varianten weist die Variante A mehr Vorteile auf:

- Sie umfasst bevölkerungsmässig ähnlich grosse Bezirke.
(Bezirk Schwyz 60'000 Einwohner., Bezirk Einsiedeln-Höfe 47'000 Einwohner, Bezirk March 39'000 Einwohner).
- Diese Grössen sind für die neu den Bezirken zugeordneten Aufgaben besser geeignet und machen einen gegebenenfalls künftigen Ausbau der Aufgaben möglich. In Variante B wäre der Bezirk Einsiedeln mit lediglich 20'00 Einwohnern bereits bezüglich einzelner neu zugeordneter Aufgaben eher an der unteren Grenze.
- Die neuen Bezirke der Variante A sind von ausgewogenerer Struktur und verfügen über ausgewogenere Entwicklungsdynamiken als jene der Variante B. In Variante A verbinden alle drei Bezirke eher periphere Regionen mit Zentren grösserer Entwicklungsdynamik (Schwyz und Küssnacht, Pfäffikon/Freienbach, Lachen/Altendorf)
- In der Variante A ist gegenüber heute kein zusätzlicher Aufbau von Bezirksstrukturen notwendig. Dies wäre in Variante B der Fall, da im neuen Bezirk Einsiedeln die Bezirks- von den Gemeindestrukturen getrennt werden müssten. Dies wäre angesichts der Grösse des Bezirks mit 20'000 Einwohnern wenig nachvollziehbar.
- Die ausgewogenere Struktur der Variante A schlägt sich auch bezüglich Gesamtaufwand und relativer Steuerkraft nieder. Die Unterschiede sind in Variante B insbesondere aufgrund des relativ kleinen neuen Bezirks Einsiedeln wesentlich grösser.

Eine neue Aufteilung von Aufgaben zwischen den verschiedenen Ebenen des Kantons Schwyz und eine damit verbundene neue Abgrenzung der Bezirke birgt vielfältigen politischen Zündstoff und weckt Emotionen. Sie wird daher nur schwer realisierbar sein. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass in der Variante A der Bezirk March in der heutigen Form bestehen bleibt und die Zusammenführung der Bezirke Einsiedeln und Höfe auf gemeinsame historische Verbindungen zurückgreifen kann.

Lässt man politische Erwägungen ausser Acht, muss nüchtern festgehalten werden, dass die heutige Bezirksstruktur und Aufgabenteilung wenig zweckdienlich ist. Die Variante A vereinigt demgegenüber verschiedenste Vorteile und lässt sie dadurch als valable Alternative erscheinen, die es verdient, diskutiert zu werden.

Quellenverzeichnis

Kanton Schwyz: Erläuterungen zur Teilrevision der Kantonsverfassung über die G-Reform, Abstimmung vom 26.11.2006

Kanton Schwyz: Grundlagenbericht G-Reform, 2002

Kanton Schwyz: Verfassung des Kantons Schwyz, 24.11.2010

Kantonsgericht und Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz: Rechenschaftsberichte 2011

Marty, Dick: Bericht an den Regierungsrat des Kantons Schwyz betreffend die Überprüfung der Organisation und der Arbeit der Strafverfolgungsbehörden und die Untersuchung der Vorkommnisse um die Strafrechtspflege im Kanton Schwyz, 17. April 2012

Regierungsrat des Kantons Schwyz: Totalrevision des kantonalen Wasserrechtsgesetzes – Auftrag, 10.7.2012

Regierungsrat des Kantons Schwyz: Wirtschaft und Wohnen im Kanton Schwyz, 27.9.2011