

Beschluss Nr. 880/2021

Schwyz, 14. Dezember 2021 / ju

Interpellation I 34/21: Gemeinden verursachergerecht an NFA-Kosten beteiligen

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 21. Juli 2021 haben Kantonsrat Andreas Marty und Kantonsrätin Aurelia Imlig-Auf der Maur folgende Interpellation eingereicht:

«Im RRB 416/2021 beantwortet der Regierungsrat die Interpellation „Steuer-Attraktivität der Gemeinden durch verursachergerechte NFA-Beteiligung steigern“. In der Beantwortung von Frage sechs wird errechnet, dass der Kantonssteuerfuss bei den natürlichen Personen um rund 19 Steuerfussprozente gesenkt werden könnte, wenn sich die Gemeinden zu einem Drittel an den NFA-Kosten mitbeteiligen würden. Anschliessend führt der Regierungsrat aus, wie stark sich im Gegenzug für alle Gemeinden und Bezirke die Steuerfüsse anheben würden und dass dies zu einem Nullsummenspiel führen würde. Gemäss den Ausführungen im RRB müssten sich restlos alle Gemeinden an den NFA-Kosten beteiligen, sogar Riemenstalden, Muotathal und Vorderthal mit ihrer sehr tiefen und weit unterdurchschnittlichen Steuerkraft. Damit legt die Regierung ein sehr eigenwilliges und merkwürdiges Verständnis von «verursachergerecht» an den Tag. Verursachergerecht beschreibt in der Wirtschaftslehre einen Zustand, in dem alle Kosten, die infolge eines Tuns oder Unterlassens entstehen, von den Verursachern getragen werden. Das Verständnis der Regierung, wonach die NFA-Kosten einfach zu einem Drittel aufgrund der Steuerkraft den Gemeinden in Rechnung gestellt würden, lässt fundamentales ökonomisches Verständnis vermissen. Diese Auslegung, wonach auch die Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft sich an den NFA-Kosten beteiligen sollen, ist NICHT verursachergerecht!

Der Kanton Schwyz muss aufgrund seiner überdurchschnittlich hohen Ressourcenkraft Beiträge in den Nationalen Finanzausgleich bezahlen. Eine verursachergerechte Kostenbeteiligung der Gemeinden und Bezirke bedingt darum auch ganz klar, dass sich lediglich die Gemeinden und Bezirke an den NFA-Kosten beteiligen müssten, die eine überdurchschnittliche Steuerkraft haben. In Frage drei der Interpellationsantwort wird ausgeführt, dass der Kanton Schwyz ohne die externe Steuerkraft der Höfe in den Jahren 2016 – 2019 im Durchschnitt lediglich 16.9 Mio. Franken

NFA hätte bezahlen müssen, anstatt durchschnittlich 192 Millionen Franken. Über 90 Prozent der NFA-Kosten wird also durch die Höfe verursacht. Dementsprechend sollte eigentlich auch klar sein, dass sich diese auch zu über 90 Prozent an den Kosten beteiligen müssten.

In der Interpellationsantwort erwähnt der Regierungsrat, dass in der Vergangenheit alle Gemeinden ihre Steuerfüsse senken konnten. Doch trotzdem haben sich die Unterschiede der Gemeinde- und Bezirkssteuerfüsse in den letzten 20 Jahren noch verstärkt. Einsiedeln, Arth und Schwyz hatten im 2000 einen 1.9 bis 2.4 mal so hohen Steuerfuss wie der Durchschnitt der Höfner Gemeinden. Im 2020 war der Steuerfuss sogar 2.6 bis 2.9 mal so hoch. Auch wenn der Steuerfuss der Gemeinden nicht in der Kompetenz des Kantons liegt, würden diese ihre Steuerfüsse noch so gerne senken. Trotz Sparsamkeit ist dies kaum möglich. Ohne konkrete zusätzliche Massnahmen des Kantons werden die Steuerfussunterschiede nicht einmal mehr das Niveau vom Jahr 2000 erreichen können. Eine dieser Massnahmen könnte eine verursachergerechte Mitbeteiligung der Gemeinden an den NFA-Kosten sein.

Wir bitten den Regierungsrat darum um eine entsprechende Präzisierung seiner Ausführungen im RRB 416/2021 und insbesondere folgender Fragen:

- 1. Wie würden sich die Kosten für die Gemeinden und Bezirke verteilen, wenn sich diese verursachergerecht, also nur von denjenigen mit überdurchschnittlich hoher Ressourcenkraft entsprechend zu einem Drittel an den NFA-Kosten beteiligen müssten?*
- 2. Für die Beantwortung von Frage sieben in der Interpellation bitten wir entsprechend der Fragestellung das Jahr 2000 als Referenzjahr zu nehmen und nicht 2001. Die Beantwortung soll ja aufzeigen, wie sich die Steuerfussdisparitäten mit Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes im 2001 entwickelt haben.*
- 3. Im Gesetz über den Finanzausgleich von 2001 wird in §2 als Ziel „Der vorrangige Abbau übermässiger Unterschiede der Steuerbelastung von Gemeinden und Bezirke“ genannt. Trotzdem haben die Steuerfuss Disparitäten seither noch zugenommen und gehören national zu den höchsten. Mit welchen Massnahmen will der Regierungsrat Disparitäten anstreben, die wenigstens nicht höher als im 2000 sind?*

Besten Dank für die Beantwortung»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Mit der Beantwortung der Interpellation I 4/21 «Steuer-Attraktivität der Gemeinden durch verursachergerechte NFA-Beteiligung steigern» hat der Regierungsrat am 15. Juni 2021 (RRB Nr. 416/2021) zum vorliegenden Themenbereich bereits ausführlich Stellung genommen. Der Kantonsrat hat die Beantwortung anlässlich seiner Sitzung vom 29. September 2021 breit debattiert und mehrheitlich positiv gewürdigt. Der Kantonsrat hat bereits an seiner Sitzung vom 26./27. Juni 2013 mit 82 zu 9 Stimmen die Motion M 12/12 «Für eine Mitbeteiligung der Bezirke und Gemeinden am NFA nach steuerlicher Ressourcenstärke» deutlich für nicht erheblich erklärt. Die Frage zur Beteiligung der Gemeinden wurde vom Regierungsrat in der Folge unter anderem mit RRB Nr. 82/2015 sowie RRB Nr. 382/2016 erneut abschlägig beantwortet. Der Wirkungsbericht zum Innerkantonalen Finanzausgleich (IFA) von 2002 bis 2016 hat des Weiteren festgestellt (vgl. Seite 128 ff.), dass für die Zahlungen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und der fiskalischen Äquivalenz der Kanton zuständig sein muss. Auch «Finanzen 2020» (vgl. Seite 174 ff.) kommt zum Schluss, dass keine weiteren Massnahmen notwendig sind. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Beteiligung der Gemeinden an den NFA-Kosten mittlerweile mehr als ausreichend evaluiert wurde und sieht weiterhin keinen Handlungsbedarf.

An dieser Stelle soll die Systematik der Steuererhebung in Verbindung mit dem NFA und die Wirkung des Äquivalenzprinzips jedoch nochmals verdeutlicht werden. Steuersubjekt ist die steuerpflichtige natürliche oder juristische Person, nicht der Bezirk und auch nicht die Gemeinde. Die steuerpflichtige Person wird aufgrund ihrer Steuerkraft (Steuersubstrat) am Wohnort beziehungsweise am Ort ihres Geschäftssitzes kommunal, kantonale und national besteuert. Ist die Steuerkraft der steuerpflichtigen Person hoch, löst dies – basierend auf dem Steuersubstrat der Person – Zahlungen in den NFA aus. Der NFA ist ein Ausgleichssystem der Kantone sowie des Bundes und ganz klar als Kantonsaufgabe zu beurteilen. Die Zahlungen an den Bund sind vom Kanton zu leisten und aus den Kantonssteuern zu finanzieren. In welcher Gemeinde nun die NFA-Zahlungen auslösende steuerpflichtige Person wohnt oder Sitz hat, ist nicht relevant. Es ist nicht die Gemeinde, die das Steuersubstrat hält und dadurch NFA-Zahlungen auslöst, sondern die steuerpflichtige Person – und das unabhängig davon, ob diese Person z. B. in Wollerau oder Illgau ihren Sitz hat. Infolgedessen ist es ordnungspolitisch mangelhaft, im Zusammenhang mit den NFA-Zahlungen aufsummierte Steuersubstrate (Steuerkraft) ganzer Gemeinden miteinander in Verbindung zu bringen oder zu vergleichen. Die verursachergerechte Abschöpfung der hohen Steuersubstrate erfolgt entsprechend dem Äquivalenzprinzip über den Kantonstarif. Eine steuerpflichtige Person mit hohem Steuersubstrat wird steuerlich durch den Kanton zusätzlich besteuert respektive abgeschöpft und leistet damit – neben dem keinesfalls zu vernachlässigenden ordentlichen Tarif – einen zusätzlichen Beitrag an die NFA-Zahlung. Mittels jährlicher Berechnung der NFA-Margendeckung zuhanden des Steuerfussantrags stellt der Regierungsrat sicher, dass innerhalb der Steuerkategorien nicht weniger Steuern abgeschöpft werden, als für den NFA notwendig sind. Es ist somit offensichtlich, dass die Interpellanten in ihrer Fragestellung von falschen Annahmen ausgehen und deshalb augenscheinlich einer Fehlbeurteilung der Verhältnisse unterliegen.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Wie würden sich die Kosten für die Gemeinden und Bezirke verteilen, wenn sich diese verursachergerecht, also nur von denjenigen mit überdurchschnittlich hoher Ressourcenkraft entsprechend zu einem Drittel an den NFA-Kosten beteiligen müssten?

Bei der Definition von «verursachergerecht» wird auf die obigen Ausführungen zur Systematik der Steuererhebung in Verbindung mit dem NFA und die Wirkung des Äquivalenzprinzips verwiesen. Die derzeit angewandte Systematik entspricht aufgrund der Beachtung des Steuersubjektes ungeachtet seiner Sitz- oder Wohngemeinde in Verbindung mit der erhöhten Steuerabschöpfung durch den Kantonstarif eben gerade einer verursachergerechten Finanzierung. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb sich z. B. die Steuerpflichtigen der Gemeinde Schwyz nicht auch an den NFA-Kosten beteiligen sollen. Denn das betreffende potente Steuersubstrat löst ebenfalls NFA-Zahlungen aus.

Ziffer 2.2.3 der Antwort auf die Interpellation I 4/21 (RRB Nr. 416/2021) zeigt auf, dass die durchschnittlichen NFA-Zahlungen der Jahre 2016, 2017 und 2018 192.7 Mio. Franken betragen. Bei einer Beteiligung der Gemeinden zu einem Drittel würde der Gemeindeanteil 64.2 Mio. Franken betragen. Die Tabelle in Ziffer 2.2.6 der betreffenden Antwort stellt weiter dar, wie hoch der Anteil je Gemeinde bei einer Verteilung nach Steuerkraft wäre und wie sich dies auf den Steuerfuss der Gemeinden auswirken würde. Es zeigt sich, dass alle Gemeinden den Steuerfuss um 19 bis 24 % erhöhen müssten. Würden hingegen, gemäss der nachweislich irreführenden Fragestellung der Interpellanten, nur die drei Gemeinden Wollerau, Freienbach und Feusisberg, diesen Drittel finanzieren, hätten diese den Steuerfuss um 37 bis 45 % zu erhöhen. Dies entspricht einer Steuerfusserhöhung um rund zwei Drittel. Die übrigen Gemeinden könnten ihren Steuerfuss (vorerst) belassen.

Gemeinden	Mittelwert der Steuerkraft 2016 - 2019			1/3 Anteil NFA	steuerliche Auswirkung			
	relativ (in Franken)	absolut (in Franken)	Anteil in %	(in Franken)	Steuerfuss 2019	Steuerertrag NP + JP laufendes Jahr 2019	Ertrag pro 1 % einer Steuereinheit (in Franken)	notwendige Anpassung Steuerfuss (in %)
Wollerau	7 606	54 372 881	28.83	18 510 122	65	32 533 978	500 523	36.98
Freienbach	5 791	93 923 352	49.80	31 974 261	65	46 163 843	710 213	45.02
Feusisberg	7 709	40 289 180	21.36	13 715 617	65	20 871 457	321 099	42.71
Total Gemeinden	2 318	188 585 413	100.00	64 200 000		333 402 185		

Die drei betreffenden Gemeinden müssten – neben weiteren finanzpolitischen Verwerfungen – auf ein Steuerfussniveau angehoben werden, mit welchem sie ihre interkantonale und internationale Attraktivität verlieren. Hierdurch wird die von den Interpellanten angesprochene Steuerfussdisparität nur vermeintlich beziehungsweise höchst kurzfristig verringert. Im Gegenteil würden die Höfner Gemeinden durch die fehlende Steuerattraktivität ihren Beitrag in den IFA nicht mehr leisten können. Aufgrund der massgebenden Beiträge an die Nehmergemeinden müssten diese ihre Steuerfüsse – aufgrund ihrer tieferen Steuerkraft – in vergleichsweise noch weit höherem Umfang erhöhen. Bereits der Wirksamkeitsbericht zum Innerkantonalen Finanzausgleich von 2002 bis 2016 hatte aufgezeigt, dass rund 80 % der Bezirke und Gemeinden ohne vertikale und horizontale Ausgleichszahlungen ihre Aufgaben nicht wahrnehmen könnten (vgl. Abb. 97, Seite 104).

Aufgrund der bereits hohen Grenzabschöpfung des IFA bei den Gebergemeinden könnte die Finanzierung des NFA-Beitrages nur über eine Erhöhung des Steuerfusses erfolgen. Würden den Gebergemeinden die zusätzlichen NFA-Lasten entsprechend ihrer überdurchschnittlichen Steuerkraft aufgebürdet, wäre die Grenzabschöpfung in der Summe zwangsweise negativ. Die betreffenden Gemeinden müssten in extremis alle ihre Steuereinnahmen wieder abliefern und ihre Eigenmittel aufbrauchen, ohne auch nur einen Steuerfranken zugunsten ihrer Bürger einsetzen zu können. Die Abschöpfung könnte nur über eine Erhöhung des Steuerfusses nivelliert werden. Die Beteiligung der Gemeinden am NFA käme somit einer Vorschrift zur Minimalsteuer gleich und würde die Steuerautonomie der betroffenen Gemeinwesen erheblich einschränken.

2.2.2 Für die Beantwortung von Frage sieben in der Interpellation bitten wir entsprechend der Fragestellung das Jahr 2000 als Referenzjahr zu nehmen und nicht 2001. Die Beantwortung soll ja aufzeigen, wie sich die Steuerfussdisparitäten mit Einführung des neuen Finanzausgleichsgesetzes im 2001 entwickelt haben.

Ergänzend zu den Ausführungen zur Steuerfussentwicklung und Entwicklung der Steuerfussdisparität im Bericht «Finanzen 2020» (vgl. Abb. 52, Seite 110) wird nachfolgend als Referenzjahr das Jahr 2000 statt 2001 verwendet. Die Aussage bleibt grundsätzlich unverändert. Sämtliche Bezirke und Gemeinden (ausser Tuggen und Schwyz) konnten die Disparität zum tiefsten Steuerfuss in beachtlichem Umfang senken, im Durchschnitt um 45 Steuerfussprozente.

Gemeinden	Steuerfussdisparität		Steuerfussdisparität Abbau der Steuerfussdisparität		
	Steuerfuss 2000	2000	Steuerfuss 2019	2019	2000 bis 2019
Riemenstalden	225	140	100	35	105
Vorderthal	235	150	120	55	95
Steinerberg	225	140	120	55	85
Alpthal	225	140	135	70	70
Gersau	310	225	220	155	70
Altendorf	175	90	90	25	65
Muotathal	215	130	130	65	65
Lauerz	225	140	140	75	65
Oberiberg	225	140	140	75	65
Innerthal	235	150	150	85	65
Küssnacht	250	165	165	100	65
Einsiedeln	310	225	230	165	60
Sattel	225	140	150	85	55
Morschach	225	140	150	85	55
Reichenburg	225	140	159	94	46
Galgenen	210	125	145	80	45
Arth	215	130	160	95	35
Wollerau	117	32	65	0	32
Feusisberg	115	30	65	0	30
Wangen	200	115	150	85	30
Ingenbohl	215	130	165	100	30
Unteriberg	225	140	175	110	30
Steinen	215	130	170	105	25
Rothenthurm	215	130	170	105	25
Illgau	225	140	180	115	25
Schübelbach	225	140	180	115	25
Lachen	130	45	95	30	15
Freienbach	85	0	65	0	0
Tuggen	180	95	170	105	- 10
Schwyz	160	75	165	100	- 25
<i>Durchschnitt</i>	<i>209</i>	<i>124</i>	<i>144</i>	<i>79</i>	<i>45</i>

2.2.3 Im Gesetz über den Finanzausgleich von 2001 wird in §2 als Ziel „Der vorrangige Abbau übermässiger Unterschiede der Steuerbelastung von Gemeinden und Bezirke“ genannt. Trotzdem haben die Steuerfuss Disparitäten seither noch zugenommen und gehören national zu den höchsten. Mit welchen Massnahmen will der Regierungsrat Disparitäten anstreben, die wenigstens nicht höher als im 2000 sind?

Die durchschnittliche Steuerfussdisparität im Jahre 2000 betrug 124 %, im Jahre 2019 noch 79 %. Der durchschnittliche Steuerfuss im Jahre 2000 lag bei 209 %, im Jahre 2019 noch bei 144 %. Die Steuerfüsse der Gemeinden bewegten sich im Jahre 2000 in einem Rahmen von 85 bis 310 % (maximale Differenz 225 %), im Jahre 2019 noch von 65 bis 230 % (maximale Differenz 165 %). Hierbei muss angemerkt werden, dass naturgemäss die Differenz zu den Eingemeindebezirken am grössten ist. Wird der Bezirkssteuerfuss ebenfalls in die Berechnung eingeschlossen, verringert sich die maximale Differenz auf 155 %.

Die Interpellanten legen offensichtlich einen fehlerbehafteten Massstab zur Berechnung der Steuerdisparitäten an. Entscheidend ist nicht das Verhältnis der Steuerfüsse, sondern die absolute Differenz. Ein fiktives Beispiel macht dies deutlich: Gemeinde A hat einen Steuerfuss von 50 % und Gemeinde B einen Steuerfuss von 150 %. Die Differenz beträgt 100 % und das Verhältnis der Steuerfüsse – gemäss den Beispielen der Interpellanten – liegt beim Faktor 3. Reduziert nun die Gemeinde A ihren Steuerfuss um 10 % und die Gemeinde B um 20 %, resultiert eine Differenz von 90 % und ein Faktor von 3.25. Obwohl die Steuerpflichtigen der Gemeinde B eine dop-

pelt so hohe Reduktion ihrer Steuerfüsse erfahren hat und der Belastungsunterschied in Steuerfussprozenten geringer ausfällt, wäre die Disparität nach Massgabe der Interpellanten deutlich erhöht worden.

Die Behauptung der Interpellanten, dass die Disparitäten zugenommen haben, liegt einer nicht aussagekräftigen Berechnung zugrunde. Die Disparitäten konnten vom Jahr 2000 bis ins Jahr 2019 massgebend gesenkt werden.

2.3 Fazit

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die bestehende Systematik im Kanton Schwyz in Bezug auf den NFA ordnungs- und finanzpolitisch zweifelsohne bewährt hat. Auch der IFA erfüllt seinen Zweck und leistet einen wichtigen Beitrag, um die unterschiedlichen Voraussetzungen der Gemeinden trotz durchaus heterogenen Strukturen zu nivellieren. Der Regierungsrat sieht keinen Handlungsbedarf für eine Beteiligung der Gemeinden an den NFA-Zahlungen und betrachtet – nach mehrfacher und vertiefter Analyse – diese Diskussion unter unveränderten Vorzeichen als abgeschlossen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Departemente; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

