

**Beschluss Nr. 370/2017**

Schwyz, 16. Mai 2017 / ju

Streichung Schwankungsreserve gemäss FHG

Beantwortung der Motion M 6/16

1. Wortlaut der Motion

Am 17. November 2016 hat Kantonsrat Herbert Huwiler im Namen der Fraktionspräsidenten folgende Motion eingereicht:

“Nach der kürzlichen Ablehnung der Steuergesetzrevision bleibt der § 7 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) unverändert bestehen. Dieser verlangt, dass nach geltendem FHG der Kantonshaushalt ab 1. Januar 2018 stets eine Schwankungsreserve im Umfang von mindestens 100% des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen nach der letzten abgeschlossenen Jahresrechnung aufweisen muss. Wird diese Grenze unterschritten, ist der fehlende Betrag durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung auszugleichen. Für die nächsten Jahre müsste also eine Schwankungsreserve in der Grössenordnung von rund 300 Mio. Franken aufgebaut werden.

Im Zuge der Steuergesetzrevision war geplant, die Schwankungsreserve durch eine Änderung des FHG herabzusetzen. Es bestand unter den Parteien der breite Konsens, dass die geltende Vorgabe im heutigen Umfeld nicht zielführend ist. Steuern auf Vorrat zu erheben in einer Defizitphase führt zu einer unnötigen Verschlechterung der Steuerattraktivität.

Grundsätzlich ist gegen ein gewisses Mass an Eigenkapital bei den öffentlichen Körperschaften nichts einzuwenden. Dies darf jedoch nur aus ungeplanten Überschüssen gebildet werden. Ein gewisses Eigenkapital kann wohl als finanzpolitisches Ziel gesetzt werden, jedoch gehört es nicht als einzuhaltendes Mindest-Eigenkapital auf Gesetzesstufe geregelt zu werden.

Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die mit dem FHG beschlossene Einführung des Rechnungslegungsmodells nach HRM2 eine Neuberechnung des Eigenkapitals rückwirkend per 1. Januar 2016 zur Folge haben wird und die Ausgangslage wiederum ändern könnte.

Die Motionäre beantragen deshalb, den § 7 FHG ersatzlos zu streichen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Per 1. Januar 2016 trat das neue Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, SRSZ 144.110, FHG, in Kraft. Das Gesetz regelt die Steuerung der Finanzen, die Ausgaben und deren Bewilligung sowie die Rechnungslegung. Abschnitt B des FHG bezeichnet unter anderem in Ziffer 1 die finanzpolitischen Steuerungsinstrumente des mittelfristigen Ausgleichs und der Sicherung einer Schwankungsreserve zur Erzielung des Haushaltsgleichgewichtes.

2.2 §§ 76 bis 79 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, weisen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat die Hauptverantwortung für einen gesunden und ausgewogenen Haushalt zu. Nach § 78 Abs. 1 KV ist der Finanzhaushalt des Kantons, der Bezirke und Gemeinden gesetzmässig, sparsam, wirtschaftlich sowie auf Dauer ausgeglichen zu führen. Voranschlag und Rechnung richten sich gemäss § 78 Abs. 2 KV nach den Grundsätzen der Transparenz, Vergleichbarkeit und Öffentlichkeit. Gemäss § 79 Abs. 1 KV erstellen Kanton, Bezirke und Gemeinden eine Finanzplanung und verknüpfen sie mit der Tätigkeitsplanung. Die Ausgaben sind sodann laufend auf Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Tragbarkeit zu überprüfen (§ 79 Abs. 2 KV). Ausserhalb der eigentlichen Finanzverfassung werden das Finanzreferendum (§ 34 Abs. 2 Bst. c KV bzw. § 35 Abs. 1 Bst. b KV) sowie die Finanzkompetenzen von Kantonsrat (§ 53 KV) und Regierungsrat (§ 58 Bst. b KV) geordnet. Für diese Organe des Kantons sind im FHG wirkungsvolle Instrumente für ihre Aufgabenerfüllung vorgesehen. Für die Gesamtsteuerung des Haushalts stehen Regelungen zum mittelfristigen Haushaltsausgleich (§ 6 FHG) und zur Schwankungsreserve (§ 7 FHG) zur Verfügung.

2.3 Im Dienste der beiden Regelungen des Haushaltsausgleichs und der Schwankungsreserve stehen eine umsichtige Aufgaben- und Finanzplanung sowie eine solide Budgetierung (Voranschlag). Über diese Instrumente des jährlichen Haushaltens und der mehrjährigen Planung sollen die beiden Ziele des Haushaltsausgleichs und des Erhalts einer Schwankungsreserve erreicht werden. Gemäss § 55 FHG treten die §§ 6 und 7 per 1. Januar 2018 in Kraft. In die Berechnung des mittelfristigen Haushaltsausgleichs gemäss § 6 FHG sind gemäss § 11 FHV die drei zurückliegenden Rechnungsjahre 2015–2017, das laufende Rechnungsjahr 2018 sowie die vier auf das Rechnungsjahr folgenden Planjahre 2019–2022 zu berücksichtigen. Die geforderte Schwankungsreserve muss per 1. Januar 2018 bestehen bzw. ist innert fünf Jahren bis 1. Januar 2023 herzustellen.

2.4 Der mittelfristige Haushaltsausgleich soll gemäss § 11 der Verordnung zum Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 9. Dezember 2015, SRSZ 144.111, FHV, ein ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag auf einen Zeitraum von acht Jahren ermöglichen. Diese Perspektive ist auf eine strukturell ausgeglichene Haushaltsführung ausgerichtet, die gewisse konjunkturelle Schwankungen aufzufangen vermag. Diese Zielsetzung ist damit auf Art. 100 Abs. 4 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV, abgestimmt, welcher Bund, Kantone und Gemeinden zu einer konjunkturgerechten Finanzpolitik anhält.

2.5 Anders als das Haushaltsgleichgewicht, das an den finanziellen Erfolg (Erfolgsrechnung) anknüpft, bezieht sich die Schwankungsreserve auf den Umfang der eigenen Mittel. Wird die gesetzliche Limite für das Eigenkapital von 100% des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen nach der letzten abgeschlossenen Rechnung unterschritten, so muss diese Unterdeckung zwingend innert fünf Jahren ausgeglichen werden. Eine Erstreckung der Frist ist gemäss § 7 Abs. 3 FHG in begründeten Fällen ausnahmsweise zulässig. Massgebend für die Schwankungsreserve ist gemäss § 12 FHV das Eigenkapital ohne Sonderrechnungen (Spezialfinanzierungen und Spezialfonds). Der massgebende Ertrag der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen nach der letzten abgeschlossenen Rechnung ist in § 13 FHV definiert. Ausgehend von der Jahresrechnung 2016 müsste die Schwankungsreserve rund 310 Mio. Franken betragen.

2.6 Der Saldo der Erfolgsrechnung (ein Bilanzüberschuss oder ein Bilanzfehlbetrag) verändert das Eigenkapital. Folglich bleibt bei einem mittelfristig ausgeglichenen Finanzhaushalt gemäss § 6 FHG das Eigenkapital gleich hoch, so dass die Schwankungsreserve erhalten bleibt. Zu einer Zu- oder Abnahme der Schwankungsreserve führen letztlich lediglich finanzielle Ereignisse mit einmaligem oder ausserordentlichem Charakter (z.B. Unwetterereignis, Ausschüttung aus Verkauf von Nationalbank-Gold).

2.7 Die Erstellung der Jahresrechnung 2016 erfolgte erstmals unter Anwendung des neuen FHG und der Rechnungslegung nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2). Aus der Bilanzüberführung ins HRM2 resultiert eine Aufwertung des Eigenkapitals um 4.2 Mio. Franken. Nach Berücksichtigung des Ertragsüberschusses von 11.9 Mio. Franken in der Erfolgsrechnung 2016 erhöht sich das ordentliche Eigenkapital per 31. Dezember 2016 auf 93.9 Mio. Franken. Gemäss § 7 FHG i.V.m. § 55 FHG und § 13 FHV müsste das Eigenkapital per 1. Januar 2018 rund 310 Mio. Franken betragen. Zur Herstellung der gesetzlich geforderten Schwankungsreserve ist das Eigenkapital somit innert fünf Jahren bis spätestens 1. Januar 2023 um rund 220 Mio. Franken zu erhöhen, was jährlich 44 Mio. Franken entspricht.

2.8 Der Regierungsrat hält weiterhin an der Zielsetzung fest, den Staatshaushalt nachhaltig zu sanieren. Zur Einhaltung des Haushaltsgleichgewichts, bestehend aus dem mittelfristigen Ausgleich gemäss § 6 FHG und der Sicherung der Schwankungsreserve gemäss § 7 FHG, wäre eine jährliche Entlastung des Staatshaushalts in Form von Aufwandsenkungen oder Ertragssteigerung in grösserem Umfang notwendig.

2.9 Aufgrund der angespannten Haushaltssituation und des wirtschaftlichen und finanzpolitischen Umfelds unterstützt der Regierungsrat die Forderung der Motionäre. Bereits im Rahmen der Steuergesetzteilrevision 2016 plante der Regierungsrat, die Schwankungsreserve gemäss § 7 FHG auf einen fixen Betrag von 100 Mio. Franken zu reduzieren, da das Erfordernis der Sicherung einer Schwankungsreserve zu einer Minderung der Attraktivität des Kantons Schwyz führen könnte. Steuern auf Vorrat zu erheben in einer Defizitphase führt zu einer unnötigen Herabsetzung der Steuerattraktivität. Eine gewisse Reserve ist wichtig und richtig. Die Steuerung derselben soll aber in der Planungskompetenz des Regierungsrates und in der Budgetkompetenz des Parlaments verbleiben. Der Regierungsrat will weiterhin die bewährte gut schwyzerische Maxime des schuldenfreien Staates verfolgen. Es ist geboten, die aktuelle Nettoschuld von 46 Mio. Franken zu beseitigen.

2.10 Der Regierungsrat beabsichtigt, das FHG den Forderungen der Motionäre entsprechend anzupassen. Die bestehende Bestimmung gemäss § 7 FHG beschreibt das Erfordernis und die Ausgestaltung der Schwankungsreserve. Absatz 1 umschreibt die Berechnung zur Festlegung der erforderlichen Schwankungsreserve. Die Absätze 2 und 3 stellen das Erfordernis der Erhaltung der Schwankungsreserve bzw. die Frist zur Wiederherstellung im Falle einer Unterschreitung dar. Der bestehende § 7 FHG soll gänzlich gestrichen werden. § 55 FHG sieht im Rahmen der Übergangsbestimmungen die Inkraftsetzung des mittelfristigen Ausgleichs gemäss § 6 FHG und die Sicherung einer Schwankungsreserve gemäss § 7 FHG per 1. Januar 2018 vor. Die Bestimmung soll insofern angepasst werden, als der § 7 FHG gestrichen wird.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 6/16 erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

Othmar Reichmuth, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber