

**Beschluss Nr. 693/2018**

Schwyz, 25. September 2018 / ju

Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022

Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Aufgaben- und Finanzplan 2019–2022

Gemäss § 52 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, Kantonsverfassung, KV, beteiligt sich der Kantonsrat an der Tätigkeits- und Finanzplanung des Kantons. Er beschliesst den Voranschlag sowie den Steuerfuss (§ 53 Abs. 1 KV). Das Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, SRSZ 144.110, FHG, präzisiert Inhalt und Erlass des Aufgaben- und Finanzplans (AFP). Gemäss § 10 FHG erlässt der Regierungsrat den AFP und unterbreitet diesen an der Wintersitzung dem Kantonsrat. Dabei genehmigt der Kantonsrat die Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung (§ 17 Abs. 1 FHG). Von den übrigen Teilen des AFP nimmt der Kantonsrat Kenntnis und kann Erklärungen beschliessen (§ 11 Abs. 1 und 2 FHG).

2. Umsetzung der Erklärung zur Bildung einer NFA-Reserve**2.1 Erklärung zum AFP 2018–2021**

Gemäss § 11 Abs. 3 FHG setzt der Regierungsrat vom Kantonsrat beschlossene Erklärungen im nächsten AFP um. Kann oder will er eine Erklärung nicht umsetzen, so begründet er dies schriftlich zuhanden des Kantonsrates innert dreier Monate nach dessen Beschluss.

Mit Beschluss Nr. 755 vom 26. September 2017 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat den AFP 2018–2021. Der Kantonsrat genehmigte den AFP am 13. Dezember 2017. Er beschloss dabei die nachfolgende Erklärung:

„Amt für Finanzen (NFA-Reserve)

Ab AFP 2019–2022 wird jeweils eine NFA-Reserve gebildet, berechnet aufgrund des Überhangs zwischen Zahlungen im laufenden Jahr und erwarteter höherer NFA-Last. Diese wird bei sinkendem Ressourcenpotenzial wieder aufgelöst.“

2.2 Ausgangslage

2.2.1 Nationaler Finanzausgleich (NFA)

Als Geberkanton leistet der Kanton Schwyz seit Einführung des NFA im Jahr 2008 steigende Zahlungen in den Ressourcenausgleich. Seit 2008 haben sich die Zahlungen von 42 Mio. auf 204 Mio. Franken mehr als vervierfacht. Diese Steigerung hängt einerseits mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials (Steuerkraft) des Kantons zusammen, andererseits mit der Entwicklung in den anderen Geberkantonen. Das Ressourcenpotenzial verwendet der NFA, um die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kantone für den Ausgleich festzulegen. Die Konsequenz eines steigenden Potenzials sind höhere Ausgleichszahlungen, wobei die zeitliche Verschiebung zu beachten ist. Für die NFA-Zahlungen 2019 werden die Steuerjahre 2013, 2014 und 2015 als Aggregierte Steuerbemessungsgrundlage (ASG) berücksichtigt.

Die NFA-Zahlungen stellen eine faktische, gegenwärtige Verpflichtung dar, da sie aufgrund der Bemessungsgrundlage vier Jahre später effektiv zu bezahlen sind. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für den NFA gemäss dem Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003, SR 613.2, FiLaG, wonach der Kanton Schwyz die Zahlungen zu leisten hat, sind mindestens für vier Jahre gegeben. Eine verlässliche Schätzung hängt von den zur Berechnung abhängigen Variablen im System des NFA ab, was aufgrund der Mitwirkung der anderen Geberkantone (Solidarhaftung) und der um vier Jahre verschobenen Zahlung zu prognostizieren ist.

2.2.2 Vorgaben gemäss kantonalem Finanzhaushaltsrecht und Fachempfehlungen Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2)

Nach den Bilanzierungsgrundsätzen gemäss § 45 Abs. 2 FHG werden Verpflichtungen passiviert, wenn ihr Ursprung in einem Ereignis in der Vergangenheit liegt, ein Mittelabfluss zu ihrer Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann. Rückstellungen werden gebildet für bestehende Verpflichtungen, bei denen der Zeitpunkt der Erfüllung oder die Höhe des künftigen Mittelabflusses mit Unsicherheiten behaftet sind (§ 45 Abs. 3 FHG). Gemäss § 43 der Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt vom 9. Dezember 2015, SRSZ 144.111, FHV, sind Rückstellungen ab einem Betrag von 2 Mio. Franken zu passivieren. Sie gehören zum Fremdkapital und sind zu einem bestimmten Zweck zu verwenden. Die Fachempfehlung Nr. 9 zum HRM2 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren vom 25. Januar 2008 sieht die Bildung von Rückstellungen vor, wenn eine gegenwärtige (faktisch oder rechtliche) Verpflichtung aus einem Ereignis in der Vergangenheit besteht, ein Abfluss von Ressourcen wahrscheinlich ist und eine zuverlässige Schätzung der Höhe möglich ist. Demgegenüber können Reserven erfolgsneutral im Eigenkapital gebildet werden und sind frei verfügbar.

2.2.3 Entwicklung des Ressourcenpotenzials

Die geltenden detaillierten Bilanzierungsgrundsätze zur Jahresrechnung im Kanton Schwyz äussern sich zu NFA-Zahlungen aufgrund ordentlicher und ausserordentlicher Steigerungen des Ressourcenpotenzials.

2.2.3.1 Ordentliche Steigerung

Eine ordentliche Steigerung des Ressourcenpotenzials kann sich in Neuansiedelungen und Zuzügen, in einer Bevölkerungszunahme, in Einkommens- und Vermögenssteigerungen oder in ordentlichen Gewinnsteigerungen begründen und ist erwartungsgemäss nachhaltig. Die allfällig höheren Zahlungen resultieren systembedingt aus dem Aufbau und der Funktionalität des NFA, unter Berücksichtigung der Entwicklung des Ressourcenpotenzials in den anderen Kantonen.

Für eine ordentliche Steigerung des Ressourcenpotenzials, welches letztlich vier Jahre später zu höheren NFA-Zahlungen führt, wird derzeit im Kanton Schwyz in der Bilanz weder eine Rückstellung noch eine Reserve gebildet. Die mutmasslichen Zahlungen werden in den Finanzplanjahren im NFA-Aufwand entsprechend den Prognosen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und der BAK Economics AG (BAK) berücksichtigt.

2.2.3.2 Ausserordentliche Steigerung

Eine ausserordentliche – nicht nachhaltige – Steigerung des Ressourcenpotenzials liegt namentlich bei einem einmaligen Ereignis vor. Bei einer solchen einmaligen und vor allem wesentlichen Steigerung des Ressourcenpotenzials kann der zukünftige Geldabfluss verlässlich genug geschätzt werden. Aufgrund der Grössenordnung fallen die anderen Variablen weniger ins Gewicht. Insofern kann eine ausserordentliche Steigerung des Ressourcenpotenzials unter den aktuell verfügbaren Variablen ausreichend vorausgesagt werden.

Gemäss den vom Amt für Finanzen definierten und vom Regierungsrat mit der Jahresrechnung verabschiedeten detaillierten Bilanzierungsgrundsätzen zur Jahresrechnung im Kanton Schwyz ist eine Rückstellung zu bilden, wenn der Effekt wesentlich ist – definiert mit 10% des NFA-Aufwandes des entsprechenden Rechnungsjahres (aktuell bei 20 Mio. Franken). Seit Einführung des NFA im Jahr 2008 kam dieser Bilanzierungsgrundsatz bisher nur ein einziges Mal im Jahr 2016 zur Anwendung, da eine juristische Person eine einmalige Gewinnausschüttung mit NFA-Auswirkungen von rund 65 Mio. Franken tätigte.

Eine nicht wesentliche, ausserordentliche Steigerung des Ressourcenpotenzials – also unter 10% des NFA-Aufwandes des entsprechenden Jahres – wird bei der Berechnung der NFA-Zahlungen in den Finanzplanjahren berücksichtigt. Eine Anrechnung in einer Reserve oder einer Rückstellung erfolgt derzeit nicht. Auch dieser Fall kam bisher ein einziges Mal im Jahr 2014 zur Anwendung, da aufgrund der Anpassung der Dividendenbesteuerung per 1. Januar 2015 (Senkung Dividendenrabatt) im Steuerjahr 2014 ein erhöhter Steuerertrag mit NFA-Auswirkungen anfiel.

2.3 Bildung von Rückstellungen und Reserven bei Steigerung des Ressourcenpotenzials

2.3.1 Bildung einer Rückstellung im Fremdkapital

Beim NFA handelt es sich um ein zeitversetztes Finanzausgleichssystem, da Bemessungs- und Ausgleichsjahr nicht identisch sind. Nach Beurteilung des Finanzdepartements besteht bereits im Bemessungsjahr eine faktische Verpflichtung beim NFA, so dass eine Rückstellung im Fremdkapital zulässig und in bestimmten Fällen sinnvoll ist. Die Festlegung der Summe hingegen bedingt eine Schätzung aufgrund der vorliegenden statistischen Datengrundlagen und Prognosen. Eine solche Schätzung ist nur eingeschränkt möglich, namentlich bei wesentlichen, ausserordentlichen, einmaligen Steigerungen des Ressourcenpotenzials (vgl. Ziffer 2.2.3.2). In den Frequently Asked Questions (FAQ) zum HRM2 wird die Frage zur Bildung von Rückstellungen bei Finanzausgleichssystemen insofern beantwortet, als für zeitversetzte Finanzausgleichszahlungen grundsätzlich keine Rückstellungen gebildet werden können. Es wird aber nicht differenziert, ob dies auch für wesentliche, ausserordentliche Ereignisse gilt. Das Finanzdepartement wie auch die externe

Revisionsstelle erachten die Bildung einer Rückstellung in wesentlichen, ausserordentlichen Fällen im Fremdkapital hingegen als sinnvoll.

2.3.2 Bildung einer finanzpolitischen Reserve im Eigenkapital

Das HRM2 sieht in der Fachempfehlung Nr. 17 die Möglichkeit der Bildung einer finanzpolitischen Reserve vor. Diese kann als Konjunktur- oder Ausgleichsreserve dienen und wird über den ausserordentlichen Aufwand bzw. Ertrag gebildet und aufgelöst, wodurch das operative Ergebnis nicht beeinflusst wird. Die Äufnungs- und Verwendungsmechanismen bzw. -bedingungen sind möglichst auf Gesetzesstufe zu definieren. Weder das FHG, die FHV noch der Kontenplan sehen derzeit im Kanton Schwyz eine solche Möglichkeit vor. Die Schwierigkeit solcher Reserven liegt in der Verwendung. Meist ist es nicht abschliessend geregelt, wie solche Reserven im konkreten Fall aufgelöst werden können. Zudem dürfen sie grundsätzlich nicht für andere Zwecke verwendet werden, falls sich die Finanzhaushaltssituation zwischenzeitlich verändert hat oder sich andere Finanzierungsprioritäten ergeben haben. Mangels hinreichender Regelung und aufgrund der nicht unabhängigen Verwendung erweist sich eine finanzpolitische Reserve für ordentliche und unwesentliche, ausserordentliche Steigerungen des Ressourcenpotenzials nicht als Lösungsoption. Ergänzend ist zu beachten, dass der Kantonsrat am 13. Dezember 2017 mit der Streichung der ab 1. Januar 2018 im FHG vorgesehenen Schwankungsreserve keine solchen Reserven im FHG vorsehen will (RRB Nr. 754/2017 zur Beantwortung der Motion M 6/16).

2.3.3 Bildung von ordentlichem Eigenkapital als NFA-Reserve

Das ordentliche Eigenkapital dient als Risikokapital für Unvorhergesehenes, Unsicheres, Konjunkturschwankungen oder negative Aufwand- oder Ertragsentwicklungen. Sieht sich ein Gemeinwesen höheren Risiken ausgesetzt (z.B. Entwicklung der Steuererträge, Entwicklung der NFA-Zahlungen, Investitionsvorhaben, Staatshaftung aus einer Bankbeteiligung usw.), verfügt dieses sinnvollerweise über ausreichendes Eigenkapital. Im Gegensatz zu einer finanzpolitischen Reserve kann es zweckfrei dort eingesetzt werden, wo aktuell Handlungsbedarf besteht. Im Eigenkapital kann eine freie Reserve gebildet oder deklaratorisch ausgewiesen und jederzeit wieder aufgelöst werden, was dem Regierungsrat im Gegensatz zur finanzpolitischen Reserve als zweckmässig und sinnvoll erscheint.

Für einmalige ausserordentliche Ereignisse unterhalb der Wesentlichkeitsgrenze und bei ordentlichen Steigerungen des Ressourcenpotenzials ist daher die Bildung bzw. der Erhalt von ordentlichem Eigenkapital gegenüber einer finanzpolitischen Reserve zu bevorzugen.

2.4 Umsetzung

2.4.1 Anpassung des Bilanzierungsgrundsatzes zum NFA im Kanton Schwyz

Der Regierungsrat will weiterhin an den geltenden Bilanzierungsgrundsätzen zur Jahresrechnung festhalten, wonach für wesentliche, ausserordentliche Ereignisse (einmalige Steigerung des Ressourcenpotenzials) Rückstellungen zu bilden sind (vgl. Ziffer 2.2.3.2). Da diese – von der externen Revisionsstelle unterstützte – Praxis in den Fachempfehlungen von HRM2 nicht vorgesehen ist, wird der Regierungsrat in der FHV bzw. deren Anhang 1 eine entsprechende Abweichung aufnehmen (§ 35 FHG).

2.4.2 Deklaration der neuen NFA-Reserve

Nicht wesentliche, ausserordentliche Ereignisse und die ordentliche Steigerung des Ressourcenpotenzials (gemäss Schätzungen der EFV und BAK) sind wie bisher in den Finanzplanjahren des AFP zu berücksichtigen. Sie werden neu im ordentlichen Eigenkapital als NFA-Reserve berück-

Die oben ersichtliche Reduktion der Ressourcenausgleichszahlung im Finanzplanjahr 2021 begründet sich primär darin, dass das Bemessungsjahr 2014 mit den erhöhten Steuererträgen aufgrund der Anpassung der Dividendenbesteuerung per 1. Januar 2015 (Senkung Dividendenrabbatt) in der ASG der Jahre 2015, 2016 und 2017 für das Jahr der NFA-Zahlung im 2021 nicht mehr berücksichtigt wird.

2.4.5 Verwendung des ordentlichen Eigenkapitals inklusive NFA-Reserve

Sinkt das Ressourcenpotenzial, muss der Kanton Schwyz trotzdem für vier weitere Jahre aufgrund der zurückliegenden höheren ASG höhere NFA-Zahlungen leisten. Die noch weiter anfallenden NFA-Mehrzahlungen können durch das ausreichend gebildete, ordentliche Eigenkapital aufgefangen werden, so dass der Kanton durch die in diesem Fall bereits tieferen Steuererträge nicht noch zusätzlich für vier Jahre durch weiter steigende NFA-Zahlungen belastet wird. Diese Verwendung erfolgt analog zur Bildung über den Aufwand- bzw. Ertragsüberschuss.

2.5 Ergebnis

Der Regierungsrat ist mit der Umsetzung der Erklärung im Rahmen des AFP 2019–2022 einverstanden. Er plant darin mit einer NFA-Reserve, die erstmals im ordentlichen Eigenkapital der Jahresrechnung 2018 im Umfang von 23.8 Mio. Franken deklariert wird (vgl. Ziffer 2.4.4). Die Berechnung der Höhe der NFA-Reserve wird jeweils zusammen mit dem AFP vorgenommen. Die Deklaration der Reserve im ordentlichen Eigenkapital erfolgt in der nächstfolgenden Jahresrechnung per 31. Dezember im Eigenkapitalnachweis im Anhang zur Jahresrechnung.

Die detaillierten Bilanzierungsgrundsätze im Anhang zur Jahresrechnung werden mit dem Jahresbericht 2018 entsprechend angepasst. Die Anpassung des Anhangs der FHV soll per 1. Dezember 2018 vorgenommen werden.

Der Umgang mit den zeitversetzten finanziellen Auswirkungen von Anpassungen im NFA-Ressourcenpotenzial erfolgt zusammengefasst wie folgt:

- Für wesentliche, ausserordentliche (einmalige) Steigerungen im Ressourcenpotenzial werden erfolgswirksame Rückstellungen im Fremdkapital gebildet (vgl. Ziffer 2.3.1).
- Nicht wesentliche, ausserordentliche (einmalige) Steigerungen im Ressourcenpotenzial werden im ordentlichen Eigenkapital als NFA-Reserve berücksichtigt (vgl. Ziffer 2.3.3).
- Ordentliche (nicht einmalige) Steigerungen im Ressourcenpotenzial werden im ordentlichen Eigenkapital als NFA-Reserve deklariert (vgl. Ziffer 2.3.3).

3. Postulat P 2/16 „Vereinfachung der Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget“

3.1 Ausgangslage

Mit Inkraftsetzung des neuen FHG per 1. Januar 2016 wurde der Steuerungsmechanismus der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der ganzen kantonalen Verwaltung eingeführt. Leistungen und Finanzen wurden erstmals in einem AFP zusammengefasst, wodurch sich eine gebündelte und integrierte Planung ermöglichte.

Mit dem Postulat P 2/16 „Vereinfachung der Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget“ vom 17. März 2016 verlangten die Kantonsräte Christoph Weber, Christoph Pfister und Paul Hardegger drei Monate nach Inkraftsetzung des neuen FHG eine Überarbeitung der Leistungsaufträge im AFP. Namentlich die Zielsetzungen in den Leistungsaufträgen der einzelnen Verwaltungseinheiten sollten optimiert werden, um eine kompetente Führung durch Parlament und Re-

gierung zu ermöglichen. Der Regierungsrat war bestrebt, nach den ersten Erfahrungen weitere Optimierungen am AFP und den entsprechenden Geschäftsprozessen vorzunehmen und beantragte dem Kantonsrat mit Beschluss Nr. 797 vom 20. September 2016, das Postulat erheblich zu erklären. Mit Beschluss vom 14. Dezember 2016 hat der Kantonsrat das Postulat erheblich erklärt.

3.2 Umsetzung

Der Regierungsrat hat die Erfahrungen der ersten drei AFP gesammelt, analysiert und ergänzend zum Postulat P 2/16 Optimierungen geprüft und mit dem AFP 2019–2022 umgesetzt. Die Übersichtlichkeit und Lesbarkeit der Leistungsaufträge wurde optimiert, indem optische Anpassungen (z.B. Kennzeichnung der Voranschlagskredite bei den finanziellen Steuerungsgrössen, Einfügen einer Fusszeile mit Bezeichnung des Berichts, des Departements und der Verwaltungseinheit und Verzicht auf die Nennung von Verantwortlichen bei den Leistungsgruppen) vorgenommen wurden. Inhaltlich verbessert sich die Konsistenz zu den Zielen im Regierungsprogramm auf der Departementsseite im Leistungsauftrag. Die Ziele und Indikatoren bei den leistungsorientierten Steuerungsgrössen sind aussagekräftiger. Je Leistungsgruppe wurde neu ein übergeordnetes und umfassendes Ziel aus Sicht der Anspruchsgruppen definiert und mit sinnvollen Indikatoren unterlegt. Bisher waren die Ziele mehrheitlich operativ festgelegt.

Im Weiteren wurde die Darstellung von Bauprojekten beim Tiefbauamt, Hochbauamt und Amt für Wasserbau vereinheitlicht, indem diese als betriebliche Leistungen bei den leistungsorientierten Steuerungsgrössen und nicht mehr als (Entwicklungs-)Projekte der Verwaltungseinheit dargestellt und gesteuert werden. Auch die Transparenz bei den finanziellen Steuerungsgrössen konnte durch die Optimierung der Kommentare und die zusätzliche Darstellung des Transferaufwandes und -ertrages massgebend erhöht werden. Im Bericht zum AFP (Einleitungskapitel 2) erhält der Leser zudem erweiterte und gebündelte Informationen zu den finanziellen Entwicklungen im Kanton Schwyz (z.B. Eigenkapitalausstattung, NFA, Innerkantonaler Finanzausgleich, Finanzen 2020, Steuervorlage 17, Finanzierung Strassenwesen). Mit dem vorliegenden AFP 2019–2022 ist das Postulat P 2/16 gestützt auf § 53 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, erledigt.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der AFP 2019–2022 wird beschlossen.
2. Dem Kantonsrat wird beantragt:
 - a) die in den Leistungsaufträgen in Ziffer 5 des Berichts zum AFP 2019–2022 aufgeführten Voranschlagskredite der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung zu genehmigen;
 - b) den Steuerfuss gemäss Ziffer 2.5 des Berichts zum AFP 2019–2022 auf 165% bei den natürlichen Personen und den juristischen Personen der einfachen Steuer festzusetzen;
 - c) die übrigen Teile des AFP 2019–2022 zur Kenntnis zu nehmen;
 - d) Die Erklärung betreffend „Amt für Finanzen (NFA-Reserve)“ als erledigt abzuschreiben;
 - e) Das Postulat P 2/16 gilt gemäss § 53 Abs. 3 GO-KR als erledigt.

3. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates; Gerichte.

4. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Departemente; Ämter; Finanzkontrolle (zuhanden Staatswirtschaftskommission); Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber