

Beschluss Nr. 567/2022

Schwyz, 5. Juli 2022 / ju

Motion M 2/22: SNB Zusatzausschüttungen als Stärkung der Entwicklungs- & Innovationskraft der Schwyzer Gemeinden einsetzen

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 7. Februar 2022 haben die Kantonsräte Lorenz Ilg, Dr. Michael Spirig und Michael Fedier folgende Motion eingereicht:

«Die SNB – Schweizerische National Bank – schüttet jedes Jahr einen Teil ihres Gewinnes zu 1/3 an den Bund und 2/3 an die Kantone aus. Der Verteilschlüssel ist pro Anteil Wohnbevölkerung, weil die Ausschüttung auf alle Bürger und Bürgerinnen gleich verteilt werden sollen. Die Kantone allerdings sind frei in ihrer Verwendung. Da ein Teil dieser Überschüsse (ca. 1 Mia jährlich) sehr regelmässig anfällt, ist es der SNB möglich, diese seit 2016 und bis auf weiteres praktisch zu garantieren, so dass die Kantone diese budgetieren können. Für den Kanton Schwyz sind das zurzeit regelmässige ca. 12.5 Mio. CHF, die der kantonalen Kasse zugutekommen.

In den letzten Jahren macht die SNB zudem immer wieder noch weit grössere Gewinne (>40 Mia. CHF), so dass sie Ausschüttungsreserven hat und in den nächsten fünf Jahren bis zu sechs Milliarden Franken ihres Überschusses jährlich an Bund und Kantone abliefern wird. Für Bund und Kantone heisst das, dass sehr grosse Zusatzausschüttungen über dem garantierten Betrag anfallen. Konkret für den Kanton Schwyz waren das gerundet 2020 und 2021 je +37 Mio. CHF und gem. Aufgaben- und Finanzplan (AFP) für 2022 und 2023 je +63 Mio. CHF. Für die Folgejahre sind es dann gem. AFP wieder je um die +37 Mio. CHF. Aufsummiert ergibt das allein schon für die Jahre 2022-2025 eine sehr beachtliche Summe von 200 Mio. CHF zusätzlich, zu den in dieser Zeit ohnehin anfallenden 50 Mio CHF. Und, es ist absehbar, dass auch in den weiteren Jahren Zusatzausschüttungen zu erwarten sind.

Da diese Zusatzausschüttungen der SNB nicht vom Steuerzahler kommen, sind diese auch nicht für Steuersenkungen des Kantons einzusetzen, weil dann die Ausschüttung nicht mehr auf alle Bürger und Bürgerinnen gleich verteilt werden. Steuersystembedingt profitiert nämlich bei einer Kantonssteuersenkung aufgrund des Kantonstarifs Einkommens- und Vermögensstarke Einwohner

überproportional. Gleichzeitig ist bekannt, dass beim Kanton bezüglich der Steuerfussfestlegung gegen unten enge Grenzen gesetzt sind. Wird der Kantonssteuerfuss noch tiefer gesenkt, so fehlt eine genügende Marge für die NFA-Finanzierung, so dass diese noch quersubventioniert werden muss. Das heisst der Kanton kann die Steuern gar nicht mehr senken.

Darum ist es sinnvoll, die Geldmittel der Zusatzausschüttungen der SNB dort einzusetzen, wo der Kanton noch das grösste Entwicklungs- und Innovationspotenzial hat: bei den Gemeinden. Kämen obige 200 Mio. CHF über 4 Jahre, also 50 Mio. CHF jährlich, den Gemeinden zugute, ergäbe dies ca. 312 CHF pro Einwohner und Jahr, also für eine 10'000 EW Gemeinde ca. 3.1 Mio CHF pro Jahr an Unterstützung.

Wird nun zumindest die Hälfte dieser Zusatzausschüttungen der SNB anteilmässig pro Kopf den Gemeinden gutgeschrieben, so verbessert sich die Verteilergerechtigkeit an alle Einwohner:Innen bereits deutlich und auch diese halben Beiträge würden viel zur direkt der Verbesserung aller Gemeindefinanzen beitragen. Damit würden die Gemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung und Autonomie gestärkt, sowie dringende Entwicklungschancen ergreifbar. Dank diesen Zuschüssen könnten einige Gemeinden ihre Steuerfüsse attraktiver machen und andere zusätzliche Verschuldungen bzw. drohende Steuererhöhungen zur Deckung ihres grossen Investitionsbedarf abwenden. Da auch der Kanton Investitionsbedarf hat und er wegen des Äquivalenzprinzips zu neuen Pflichten kommt, soll die andere Hälfte der SNB Zusatzausschüttungen als Puffer für kantonale Aufgaben oder auch die (Kreislauf-)Wirtschaftsförderung usw. beim Kanton bleiben.

Zusammengefasst: Die SNB Zusatzausschüttungen sollen also nicht durch kurzfristiges Denken aus der Staatskasse mittels Senkung des kantonalen Steuerfusses entfernt werden, sondern gerecht verteilt zur Ankurbelung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Attraktivität im ganzen Kantonsgebiet dienen. Diese Gelder sind für einen Kanton mit überall steigender Lebensqualität zu nutzen und sollen Innovationen und entsprechende Investitionen auslösen. Die meisten Gemeinden brauchen dringend und direkt solche Unterstützungsgelder zur Pflege und Verbesserung ihrer Standortvorteile. Schaffen sie es attraktiver und autonomer zu werden entsteht ein nachhaltiger Nutzen und Vorteil für alle Gemeinden im Kanton und den Kanton selber, da sich die Disparität, der Unterstützungsbedarf und damit auch die Geldflüsse des innerkantonalen Finanzausgleiches verringern.

Antrag:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat die gesetzlichen Grundlagen zu unterbreiten, um die Zusatzausschüttungen der SNB, wenn diese 1 Mia. CHF überschreiten, was einem Anteil von ca. 12.5 Mio. CHF für den Kanton Schwyz entspricht, hälftig zwischen den Gemeinden und dem Kanton zu teilen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines und Rechtsgrundlagen

Die Organisationsstruktur im Kanton Schwyz bezeichnet mit dem Kanton, den Bezirken und den Gemeinden drei autonome Staatsebenen, die ihre zugeteilten Aufgaben möglichst effizient und effektiv vollziehen. Die Aufgabenteilung erfolgt unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz und der Respektierung der Gemeindeautonomie. Das Subsidiaritätsprinzip besagt, dass in einem Bundesstaat die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn diese die Kraft der untergeordneten Gebietskörperschaften übersteigt oder einer einheitlichen Regelung bedarf (vgl. Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Aufgabenerfüllung soll möglichst nahe an den Bürgerinnen und Bürgern erfolgen. Das Prinzip

der fiskalischen Äquivalenz verlangt die Kongruenz von Nutzniesser, Kosten- und Entscheidungsträger (Art. 43a Abs. 2 und 3 BV). Der Personenkreis, dem der Nutzen aus einer öffentlichen Aufgabe zukommt, soll darüber entscheiden können und entsprechend die Kosten tragen. Diese Symmetrie erlaubt, Entscheidungen über Aufgaben und deren Kosten entsprechend den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger zu treffen. Damit werden zudem unerwünschte externe Effekte vermieden und es bestehen für die Bezirke und Gemeinden die Grundlagen, um den Staatshaushalt entsprechend ihrer Aufgaben adäquat auszugestalten.

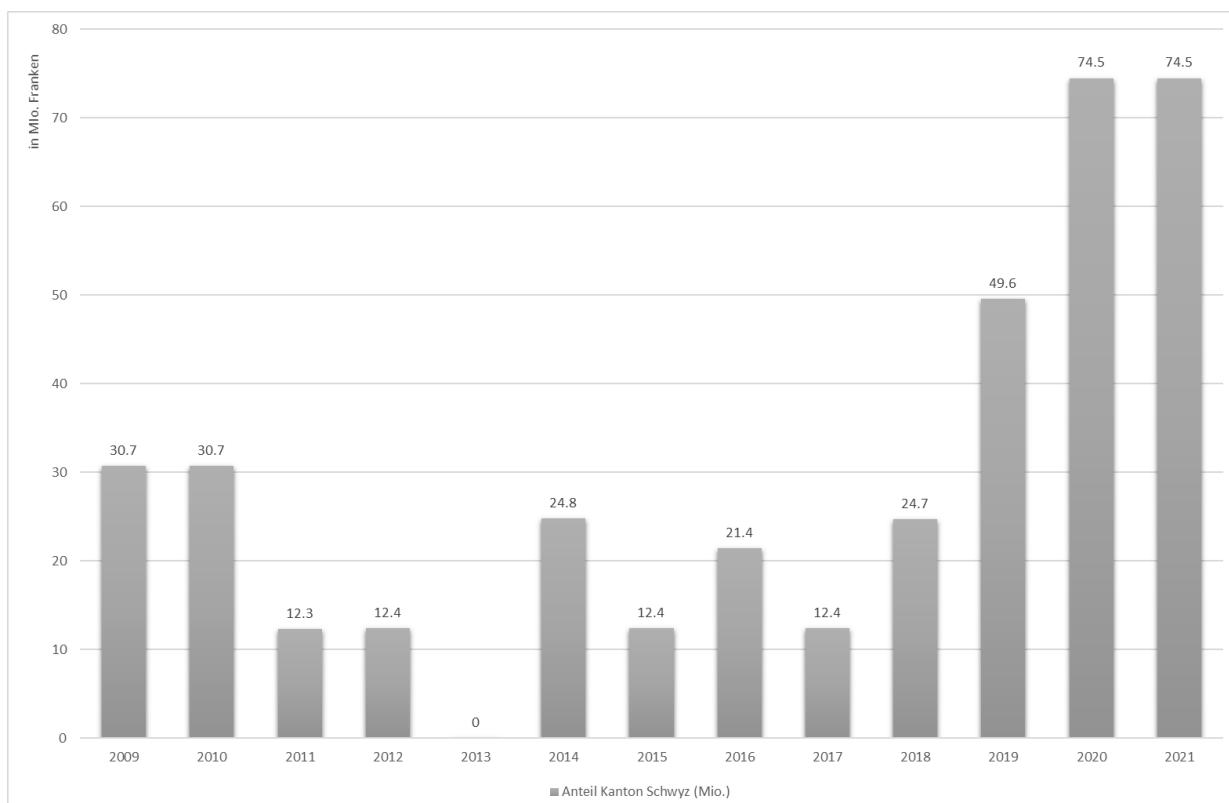
Die Finanzierung des Bezirks- und Gemeindehaushaltes erfolgt durch Steuererhebung und durch Beiträge aus dem Innerkantonalen Finanzausgleich (IFA). Wie der Wirksamkeitsbericht zum IFA von 2002 bis 2016 (WIBE) und der Bericht «Finanzen 2020» aufzeigen, sind rund 70 % der Bezirke und Gemeinden auf die Ausgleichszahlungen aus dem vertikalen und horizontalen Finanzausgleich angewiesen, um ihre Aufgaben und Ausgaben bestreiten zu können (vgl. Bericht «Finanzen 2020», Seite 112). Dank diesen umfangreichen Ausgleichszahlungen war es den Gemeinden möglich, ihre Steuerfüsse bedeutend zu senken und ihre Steuerkraft zu steigern (vgl. Bericht «Finanzen 2020», Seite 100 f.). Ebenso wurde die Steuerfussdisparität beachtlich reduziert (vgl. WIBE, Seite 99 f.). Im Jahre 2001 betrug die durchschnittliche Steuerfussdisparität 161 %, im Jahr 2019 lediglich noch 79 %. Dies entspricht einer faktischen Halbierung und somit dem Ziel des Abbaus übermässiger Unterschiede in der Steuerbelastung gemäss § 2 Bst. d des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001 (FAG, SRSZ 154.100). Ergänzend konnten die Gemeinden das Eigenkapital von 2003 von insgesamt rund 150 Mio. Franken auf über 400 Mio. Franken im Jahr 2018 (vgl. Bericht «Finanzen 2020», Seite 98 f.) erhöhen. Die Finanzlage der Bezirke und Gemeinden hat sich somit trotz veränderten Anforderungen an die Aufgabenerfüllung seit 2002 kontinuierlich verbessert und zeigt sich aktuell in ausgesprochen solider Verfassung. Nebst der Attraktivierung im nationalen Steuerwettbewerb durch Steuerfussenkungen konnte auch die Finanzierung der Aufgaben nach wie vor problemlos und in adäquatem Umfang erfolgen. Die Gemeinden im Kanton Schwyz sind in finanzieller Hinsicht durch Steuereinnahmen und Finanzausgleichszahlungen gut und grundsätzlich zweifelsohne auch ausreichend ausgestattet, um die gemeindeeigenen, kleinräumigen Aufgaben zu erfüllen.

Die Ausstattung eines kommunalen Gemeinwesens mit gut dotierten Finanzausschüssen alleine garantiert hingegen weder einen effektiven Mitteleinsatz noch eine Senkung der Steuerfuss- bzw. eine Reduktion der Steuerkraftdisparität. Zwischen Gemeindestruktur und Finanzausgleich besteht ein enger kausaler Zusammenhang. Je kleiner die Gemeinden eines Kantons sind und je grösser die Unterschiede in der Steuerbelastung, desto grösser sind grundsätzlich die Steuerkraftdisparitäten und das Bedürfnis nach einem Finanzausgleichssystem. Dieses soll die Disparitäten in einem – gemäss politischem Willen – akzeptablen Mass ausgleichen. Bei grossen Gemeinden hingegen findet der Finanzausgleich hauptsächlich ausserhalb des direkten Ausgleichs durch eine grossräumigere Aufgabenerfüllung im Sinne der Wahrnehmung funktionaler Räume statt. Schliessen sich zwei Gemeinden zusammen, findet der Finanzausgleich, der zuvor explizit per kantonalem Gesetz gemeindeübergreifend vollzogen wurde, implizit und gegen aussen unsichtbar innerhalb der neuen Gemeinde statt (vgl. WIBE, Seite 12).

Namentlich die Entwicklung funktionaler Räume und die Zunahme verwaltungs- und kostenintensiver Aufgaben bedingen immer mehr eine übergeordnete Koordination und Durchführung. Vorhaben zum Beispiel im Individualverkehr, im öffentlichen Verkehr, Erschliessungen von Verkehrs- oder Arbeitsplatzgebieten oder die Organisation der Pflege und des Wohnens im Alter dürften künftig wohl grossräumiger geplant, betrieben und finanziert werden. Ergänzend führt die gesellschaftliche und digitale Transformation zu einer übergeordneten und zentralen Administration auf gemeinsamen – meist vom Kanton betriebenen – Plattformen (Fachstelle Inkassohilfe, Zivilstandswesen, eBau, eSteuern.sz, Koordination Entwicklungsschwerpunkte ESP, Kindes- und Erwachsenenschutz usw.). Erst am 17. November 2021 hat der Kantonsrat zur Motion 3/21 «Förderung von überregionalen Arbeitsplatzgebieten» (RRB Nr. 608/2021) entschieden, dass beispielsweise

zielführende Wirtschaftsförderung durch den Kanton erfolgen muss und kaum auf Gemeindeebene erfolgen kann.

Die Finanzierung des Kantonshaushaltes erfolgt primär über Steuern, massgeblich aber auch über Gebühren, Transfererträge, Finanzertrag und Ertrag aus Regalien und Konzessionen. Hierzu zählt namentlich die Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von derzeit rund 74.6 Mio. Franken (sechsfache Ausschüttung). Empfänger der Ausschüttung ist der Kanton, welcher die Mittel zweckfrei und frei von jeder Verwendungskausalität zur Bestreitung des ordentlichen Staatshaushalts einsetzt. Die jährlichen Ausschüttungen der SNB sind schwankend und stark von der Konjunkturlage und der Zins- und Geldmengenpolitik der SNB abhängig, wie nachfolgende Entwicklung von 2009 bis 2021 zeigt:



Es fällt auf, dass aufgrund der Tiefzinssituation seit 2015 die SNB in den letzten Jahren grosse Buchgewinne und somit Ausschüttungen verzeichnen kann, diese aber auch durchwegs gänzlich ausfallen können (z. B. im Jahr 2013). Die jährliche Ausschüttung der SNB stellt somit keine verlässliche Plangrösse dar. Im ersten Quartal 2022 hat die SNB einen Verlust von fast 33 Mrd. Franken ausgewiesen. Die aktuelle Unsicherheit, die notwendigen Zinsschritte und die Rückkehr der Inflation werden im zweiten Quartal vermutlich zu einem nochmals deutlich höheren Verlust führen. Ende 2021 betrug die Ausschüttungsreserve der SNB vor Gewinnverwendung rund 91 Mrd. Franken. Im Falle eines Verlustes wird die Ausschüttungsreserve entsprechend belastet. Sollte sich die bisherige Entwicklung fortsetzen, konnte die Ausschüttungsreserve potentiell negativ werden, wie bereits im Geschäftsjahr 2013. Zum jetzigen Zeitpunkt besteht somit eine massgebende und grosse Unsicherheit, ob überhaupt eine Ausschüttung der SNB erfolgen kann.

Bereits mit der Initiative «Geld zurück in den Kanton Schwyz» im Jahre 2018 beabsichtigten die Initianten die Ausschüttung der SNB – damals an die Finanzierung von Energie-Fördergeldern – zu binden. Es sollte ein Fonds zu diesem Zweck errichtet werden, der durch eine jährliche Zuweisung von einem Sechstel der Ausschüttung der SNB laufend geäufnet worden wäre. Die Initiative wurde vom Kantonsrat abgelehnt bzw. der Gegenvorschlag des Regierungsrates zur Finanzierung

der Energie-Fördergelder aus dem ordentlichen Staatshaushalt angenommen. Unter anderem waren auch die stark schwankenden und unverlässlichen Ausschüttungen der SNB für die Ablehnung ausschlaggebend.

Allgemein ist der Regierungsrat – in Übereinstimmung mit anderen kantonalen Exekutiven – gegen die Aussonderung von finanziellen staatlichen Mitteln zur engbestimmten Verwendung. Selbständige und unabhängige Geldgefässe sind im Gegensatz zum ordentlich alimentierten und demokratisch aufgestellten Staatshaushalt unflexibel und nicht auf einen nach demokratisch festgelegtem priorisierten Bedarf anpassbar (vgl. RRB Nr. 435/2022 zum Postulat P 16/21 «Bildung eines Zukunftsfonds zwecks generationenübergreifender Nutzung übermässiger Steuererträge»). Vielmehr erscheint es dem Regierungsrat zielführender, den allgemeinen Staatshaushalt im Rahmen seiner ordentlichen Mittel durch strategische Grundlagen in den bedeutenden Politikfeldern, durch langfristige Finanzeckwerte, durch gesetzliche Normen, durch adäquate Kompetenzstufen und Ausgabenbewilligungsmechanismen, durch lang- und mittelfristige Steuerungsinstrumente und durch austarierte Budgetierungsprozesse auf eine solide Grundlage zu stellen und nachhaltig auszurichten. Mit den im Kanton implementierten Instrumenten der Strategiekoordination, der Langfristperspektive, den strategischen Stossrichtungen und den finanzstrategischen Leitlinien stellt der Regierungsrat mit dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) dem Parlament jährlich zentrale und wichtige Informationen zur mittel- bis langfristigen Steuerung des Staatshaushaltes (inklusive IFA) zur Verfügung.

Das Feld der Einnahmen des Kantonshaushaltes ist weit. Der Argumentation der Motionäre folgend, könnten weitere Erträge vorbestimmten, gebundenen Zwecken zugeteilt werden und dem allgemeinen Staatshaushalt entzogen werden. Soweit, bis dem ordentlichen Haushalt keine Mittel mehr für die Erfüllung seiner Kernaufgaben zur Verfügung stehen. Zu seinen Kernaufgaben zählt namentlich auch der IFA, welcher gemäss § 2 FAG die bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen, die wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung, die Autonomie, Eigenverantwortung und Zusammenarbeit von Bezirken und Gemeinden und den vorrangigen Abbau übermässiger Unterschiede der Steuerbelastung von Bezirken und Gemeinden fördert. Mit der Finanz- und Aufgabenprüfung 2022 läuft derzeit – basierend auf der erheblich erklärten Motion M 13/20 «Anreizbasierter, fairer und zeitgemässe innerkantonaler Finanzausgleich» – eine umfassende Prüfung der Aufgabenteilung und Finanzierung der Aufgaben zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden. Ein Kernthema bildet die Reform des IFA, welche weitere umfassende Optimierungen für die Gemeinden beinhaltet. Die Instrumente zur ordnungspolitischen Ausstattung der entsprechenden Staatsebenen bestehen bereits, so dass nach Ansicht des Regierungsrates auch für die kommunale Ebene keine weiteren, unsystematischen direkten Verteilungsgefässe notwendig sind und nachgerade systemfremd wirken würden.

2.2 Fazit und Haltung des Regierungsrates

Die Bezirke und Gemeinden im Kanton Schwyz sind solide aufgestellt. Die Steuerfüsse und die Steuerfussdisparität konnten kontinuierlich gesenkt sowie die Eigenkapitalien erhöht werden. Es fehlt nicht an finanziellen Mitteln oder ausreichenden Steuereinnahmen. Oft scheidet es an den strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen, um Attraktivierungsschritte und Infrastrukturvorhaben im eigenständigen, strukturell engen Bereich umzusetzen. Es handelt sich um Vorhaben mit weiträumiger, funktionaler Bedeutung, welche nur auf übergeordneter Ebene in Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden, mit dem Kanton oder dem Bund bewältigbar sind.

Die kommunalen Gemeinwesen unmittelbar an kantonalen – im vorliegenden Fall stark schwankenden oder teils ausbleibenden – Erträgen partizipieren zu lassen, ist aus ordnungspolitischer Sicht nicht zielführend. Einmal mehr will man mit der vorliegenden Motion – entgegen dem staats- und finanzpolitischen Ordnungsrahmen – kantonale Ertragskomponenten bereits vor Eingang in die Staatskasse direkt den kommunalen Gemeinwesen zu einem fixen, gebundenen Ver-

wendungszweck zuwenden. Dadurch würden dem ordentlich alimentierten und demokratisch aufgestellten kantonalen Staatshaushalt Mittel entzogen, die diesem in der Folge nicht mehr nach einem demokratisch festgelegten, priorisierten Bedarf – letztlich des Gesetzgebers mit seiner Budgethoheit – zur Verfügung stehen. Eine adäquate finanzielle Ausstattung, orientiert am Finanzbedarf der kommunalen Gemeinwesen, hat durch das ordnungspolitisch etablierte Instrument des IFA und nicht durch unmittelbare Zuwendung von Ertragsanteilen Dritter zu erfolgen. Der Regierungsrat verweist auch an dieser Stelle wiederum auf die laufenden Arbeiten zur Finanz- und Aufgabenprüfung 2022, wo die Reform des IFA im Fokus steht und die adäquate Finanzierung der kommunalen Gemeinwesen den zentralen Inhalt darstellt.

Die Motion M 2/22 ist basierend auf diesen Überlegungen nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 2/22 «SNB Zusatzausschüttungen als Stärkung der Entwicklungs- & Innovationskraft der Schwyzer Gemeinden einsetzen» nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Amt für Finanzen.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rügsegger
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber