

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt – Streichung der Schwankungsreserve Erläuterungen

1. Übersicht

Mit der Einführung des neuen Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013, SRSZ 144.110, FHG, würde mit § 7 FHG i.V.m. § 55 FHG eine neue Bestimmung zur Erhaltung einer Schwankungsreserve per 1. Januar 2018 in Kraft treten. Dies mit dem Ziel, im Kantonshaushalt stets über ein Mindesteigenkapital von 100% des Ertrages der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen zu verfügen. Der Erhalt einer solchen Reserve ist durch den Verzicht von Ausgabensteigerungen, durch Ausgabensenkungen, durch Einnahmensteigerungen oder den Verzicht auf Einnahmensenkungen zu erzielen. Da aufgrund der angespannten aktuellen Haushaltssituation der Aufbau und der Erhalt der Schwankungsreserve von rund 310 Mio. Franken vorwiegend durch weitere Steuererhöhungen herzustellen wären, will das Parlament und die Regierung auf eine solche gesetzliche Schwankungsreserve noch vor deren Inkrafttreten verzichten. Statt einer gesetzlichen Regelung will man im Sinne einer weitsichtigen Finanzplanung eine ausreichende Eigenkapitalhöhe anstreben.

2. Ausgangslage

2.1 Verfassung des Kantons Schwyz – Ausgewogener Staatshaushalt

Die Hauptverantwortung für einen gesunden und ausgewogenen Haushalt weisen die §§ 76 bis 79 der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, dem Kantonsrat und dem Regierungsrat 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. Nach § 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 von 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.

2.2 Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt – Haushaltssteuerung

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.

Im Dienste der beiden Regelungen des Haushaltsausgleichs und der Schwankungsreserve stehen eine umsichtige Aufgaben- und Finanzplanung sowie eine solide Budgetierung. 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 Verordnung über den kantonalen Finanzhaushalt vom 9. Dezember 2015, SRSZ 144.111, 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.

2.3 Mittelfristiger Haushaltsausgleich gemäss § 6 FHG

Der mittelfristige Haushaltsausgleich soll gemäss § 11 FHV ein ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag auf einen Zeitraum von acht Jahren ermöglichen. Diese Perspektive ist auf eine nachhaltig 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.

2.4 Schwankungsreserve gemäss § 7 FHG

Anders als das mittelfristige Haushaltsgleichgewicht, welches 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 in begründeten Fällen (z.B. Sanierung der Pensionskasse oder andere ähnliche zwingend zu ergreifende Massnahmen mit finanziellen Auswirkungen) 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. 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 bei ausgeglichenem Haushalt lediglich finanzielle Ereignisse mit einmaligem oder ausserordentlichem Charakter (z.B. Unwetterereignis mit erheblicher Schadenfolge, Ausschüttung aus Verkauf von Nationalbank-Gold).

2.5 Aktuelle Haushaltssituation

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 entsprechen würde. Die Jahresrechnung 2016 weist zwar mit einem Ertragsüberschuss von 11.9 Mio. Franken eine ausgeglichene Rechnung aus, der per anfangs März 2017 aktualisierte Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2017–2020 ermöglicht nach dem heutigen Kenntnisstand hingegen noch keine nachhaltige Sanierung des Finanzhaushalts des Kantons Schwyz. Die grösste Herausforderung für einen nachhaltigen Ausgleich des Staatshaushalts ist und bleibt die Finanzierung der jährlich steigenden NFA-Ausgaben. Gegenüber der Nettozahlung im Jahr 2008 beträgt die Steigerung der NFA-Ausgaben im Zeitraum von 2008 bis 2018 150 Mio. Franken. Gemäss den aktualisierten Grundlagen (Jahresbericht 2016, Ausschüttung der Schweizerischen Nationalbank des Geschäftsjahrs 2016 im 2017, NFA-Zahlungen 2018, Anpassung der Schätzung der Steuererträge natürliche Personen im 2017 sowie der Saldonachführungen der Departemente) verbleibt mittelfristig ein Aufwandüberschuss in der Erfolgsrechnung von rund 30 bis 50 Mio. Franken. Der Regierungsrat hält weiterhin an der Zielsetzung fest, den Staatshaushalt auf die Dauer ausgeglichen zu führen.

Gegenüber den Vorjahren ist dies ein höheres Wachstum. Zu beurteilen gilt es allerdings die gesamten vergangenen zehn Jahre seit der NFA-Einführung. Gegenüber der Nettozahlung von rund 45 Mio. Franken im Jahr 2008 beträgt die Steigerung im Zeitraum von 2008 bis 2018 rund 149 Mio. Franken. Diese Zahlen zeigen, dass die Beiträge des Kantons Schwyz in den Ressourcenausgleich eine ausserordentlich hohe Dynamik aufweisen und den Staatshaushalt des Kantons Schwyz einer enormen Belastung aussetzen

2.6 Motion M 6/16 Streichung der Schwankungsreserve

Am 17. November 2016 die Fraktionspräsidenten der SVP, der CVP, der FDP und der SP eine Motion zur ersatzlosen Streichung des § 7 FHG und somit auf das Erfordernis einer Schwankungsreserve (Mindesteigenkapitals) zu verzichten eingereicht. Mit seiner Antwort vom 16. Mai 2017 (RRB Nr. 370/2017) beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Motion als erheblich zu erklären. Anlässlich der Sitzung vom 29. Juni 2017 stimmte der Kantonsrat der Erheblichkeitserklärung mit 86 zu 7 Stimmen zu.

3. Ziel der Vorlage und Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der Regierungsrat beabsichtigt gemäss Auftrag des Kantonsrates das FHG anzupassen. Deshalb ist in erster Linie die Bestimmung über die Schwankungsreserve (§ 7 FHG) zu streichen. Beibehalten werden soll allerdings das Erfordernis, dass die Erfolgsrechnung mittelfristig ausgeglichen sein muss (§ 6 FHG). Mit dem Wegfall der Schwankungsreserve fehlt zudem die Verpflichtung, eine Überschuldung zu verhindern. Deshalb ist anstelle der gestrichenen Schwankungsreserve eine Bestimmung zum Ausgleich von Bilanzfehlbeträgen aufzunehmen.

Der Regierungsrat plant die Gesetzesänderungen per 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen, damit die Übergangsbestimmung in § 55 FHG betreffend den § 7 FHG nicht zur Anwendung gelangt.

§ 6 Haushaltsgleichgewicht / a) Mittelfristiger Ausgleich

Weiterhin wird angestrebt, die Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen (§ 78 Abs. 1 KV). § 6 FHG bleibt deshalb mit Ausnahme von Abs. 3 unverändert. Letzterer wird neu unter § 7 FHG aufgeführt, der sich mit den Massnahmen bei einem gefährdeten Haushaltsgleichgewicht befasst.

§ 7 b) Sicherung des mittelfristigen Haushaltsgleichgewichts

Wie bereits im geltenden Recht hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Vorschläge zu unterbreiten, falls der Ausgleich nach § 6 FHG gefährdet ist. Zudem wird mit Abs. 2 und 3 die Verpflichtung aufgenommen, Bilanzfehlbeträge innert fünf Jahren auszugleichen. Diese Bestimmung gilt als Ersatz für die aufgehobene Schwankungsreserve. Die in Abs. 3 enthaltene Möglichkeit, die erwähnte Frist zu überschreiten, entspricht der geltenden Konzeption betreffend die Schwankungsreserve.

§ 55 b) Haushaltsgleichgewicht

§ 55 FHG sah ein verzögertes Inkrafttreten der ursprünglichen Bestimmungen über das Haushaltsgleichgewicht, insbesondere die Sicherung einer Schwankungsreserve, vor. Da diese mit der vorliegenden Revision abgeändert werden, entfällt die ursprüngliche Inkraftsetzungsbestimmung für die §§ 6 und 7.

4. Auswirkungen und Folgen

4.1 Finanzielle und personelle Folgen

Die Anpassung der beiden Paragraphen haben keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen im Sinne von zusätzlichen Ausgaben. Dem Kanton stehen weniger finanzielle Mittel als Reserve zur Verfügung.

4.2 Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt

Mit dem Verzicht auf das Erfordernis der Erhaltung einer Schwankungsreserve, welches derzeit durch weitere Aufwandsenkungen oder Ertragssteigerungen herzustellen wäre, stehen der Bevölkerung und der Wirtschaft des Kantons Schwyz mehr Finanzmittel zu Investitions- und Konsumzwecken zur Verfügung. Das Parlament und die Regierung sind – im Sinne einer weitsichtigen Finanzplanung im Rahmen des Aufgaben- und Finanzplanes – aber auch künftig gehalten, eine ausreichende Höhe des Eigenkapitals anzustreben.

5. Behandlung im Kantonsrat

5.1 Erledigung parlamentarischer Vorstoss

Mit dieser Vorlage kann der in Ziffer 2.6 genannte parlamentarische Vorstoss der Fraktionspräsidenten als erledigt abgeschrieben werden.

5.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 KV unterstehen Erlasse, Änderungen und Aufhebung von Gesetzen dem obligatorischen oder fakultativen Referendum. Der vorliegende Beschluss hat die Änderung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel

der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

5.3 Keine Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, gelten der Voranschlag, Kreditbeschlüsse und Erlasse des Kantonsrates, die für den Kanton Ausgaben von einmalig mehr als Fr. 125 000.-- oder wiederkehrend jährlich mehr als Fr. 25 000.-- zur Folge haben, als angenommen, wenn 60 Mitglieder zustimmen.

Der vorliegende Beschluss hat für den Kanton keine finanziellen Auswirkungen im Sinne der Ausgabenbremse. Sie kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das Einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.