

Beschluss Nr. 846/2015

Schwyz, 8. September 2015 / ju

Teilrevision des Gesetzes über den Finanzausgleich

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Der Finanzhaushalt des Kantons Schwyz ist seit Jahren strukturell überlastet. Mit den bisher eingeleiteten Entlastungsmassnahmen konnte das Gleichgewicht noch nicht wieder hergestellt werden. Weitere Massnahmen für die Sanierung der Kantonsfinanzen sind unumgänglich. Überprüft werden sollen auch die kantonalen Steuertarife für die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen, für die Dividendenbesteuerung und für die Gewinnsteuern von juristischen Personen. Daneben werden weitere Entlastungen des Haushalts geprüft und umgesetzt. Bis diese Massnahmen wirken können, sind weitere Entscheidungen von Behörden und allenfalls des Volkes erforderlich. Dafür braucht es Zeit.

Um den kantonalen Finanzhaushalt kurzfristig zu entlasten, will der Regierungsrat die finanzstarken Gemeinden zu höheren Beiträgen in den innerkantonalen Finanzausgleich beiziehen. Der horizontale Finanzausgleich wird zum grössten Teil von den finanzstarken Gemeinden Wollerau, Freienbach und Feusisberg finanziert. Der Abschöpfungsbetrag aus dem horizontalen Finanzausgleich soll ab 2016 von bisher 21 Mio. Franken auf neu 39 Mio. Franken angehoben werden. Diese zusätzliche Abschöpfung von 18 Mio. Franken erlaubt es, einerseits den horizontalen Finanzausgleich mit 7 Mio. Franken zu verstärken und andererseits den kantonalen Finanzhaushalt im Bereich Normaufwandausgleich gegenüber 2015 um 11 Mio. Franken zu entlasten. Die Verwendung eines Teils des Ertrages aus dem horizontalen Finanzausgleich für den Normaufwandausgleich bedingt eine auf drei Jahre befristete Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001, SRSZ 154.100, FAG.

2. Ausgangslage und vorgeschlagene Massnahme

2.1 Sanierung des Kantonshaushalts

Die Staatsrechnung 2014 wies einen Fehlbetrag von 211 Mio. Franken aus. Die ungebremst steigenden Verpflichtungen des Kantons Schwyz für den interkantonalen Ressourcenausgleich (Nationaler Finanzausgleich, NFA) sind eine der Hauptursachen für das Ausgabenwachstum der ver-

gangenen Jahre. Sie sind von rund 50 Mio. Franken für das Jahr 2008 auf über 181 Mio. Franken für das Jahr 2016 angestiegen. Die Steuereinnahmen haben in dieser Zeitspanne nur um etwa 50 Mio. Franken zugenommen. Auch andere – oft bundesrechtlich gesteuerte – Bereiche unterlagen einem starken Wachstum. Zur Entlastung des Kantonshaushalts wurden in den letzten Jahren verschiedene Sanierungspakete beschlossen und umgesetzt. Dadurch konnte der kantonale Staatshaushalt insgesamt um rund 240 Mio. Franken entlastet werden. Mit den bisher eingeleiteten Entlastungsmassnahmen konnte das Gleichgewicht im Kantonshaushalt allerdings noch nicht erreicht werden. Weitere Massnahmen zur Sanierung der Kantonsfinanzen wurden deshalb bereits eingeleitet. Überprüft werden sollen auch die Steuertarife für die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen, für die Dividendenbesteuerung und für die Gewinnsteuern von juristischen Personen. Die von einzelnen Kategorien von Steuerpflichtigen erzielten Steuererträge sollen den von ihnen ausgelösten Verpflichtungen des Kantons für den interkantonalen Ressourcenausgleich gegenübergestellt werden. Ziel muss es sein, dass die kantonalen Steuereinnahmen über alle Steuertarife hinweg die Belastungen durch den Ressourcenausgleich zu decken vermögen. Darüber hinaus sind die Steuertarife so auszugestalten, dass sie neben den Leistungen in den NFA auch eine bedarfsgerechte Versorgung der eigenen Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch einen schlanken Staat ermöglichen.

2.2 Innerkantonaler Finanzausgleich im Kanton Schwyz

Für den Finanzausgleich zwischen Kanton, Bezirken und Gemeinden ist das FAG massgebend. Mit diesem innerkantonalen Finanzausgleich sollen namentlich eine selbständige Aufgabenerfüllung durch die Gemeinwesen sowie eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen durch die Bezirke und Gemeinden gefördert werden. Übermässige Unterschiede in der Steuerbelastung von Bezirken und Gemeinden sollen abgebaut werden (§ 2 FAG). Diese Ziele werden mit einem indirekten, einem horizontalen und einem direkten Finanzausgleich verfolgt (§ 3 FAG).

2.2.1 Beim indirekten Finanzausgleich richtet der Kanton den Bezirken und Gemeinden zweckgebundene Beiträge nach Massgabe der Spezialgesetzgebung aus (§ 4 ff. FAG; z.B. Baubeiträge an Schulhausneubauten).

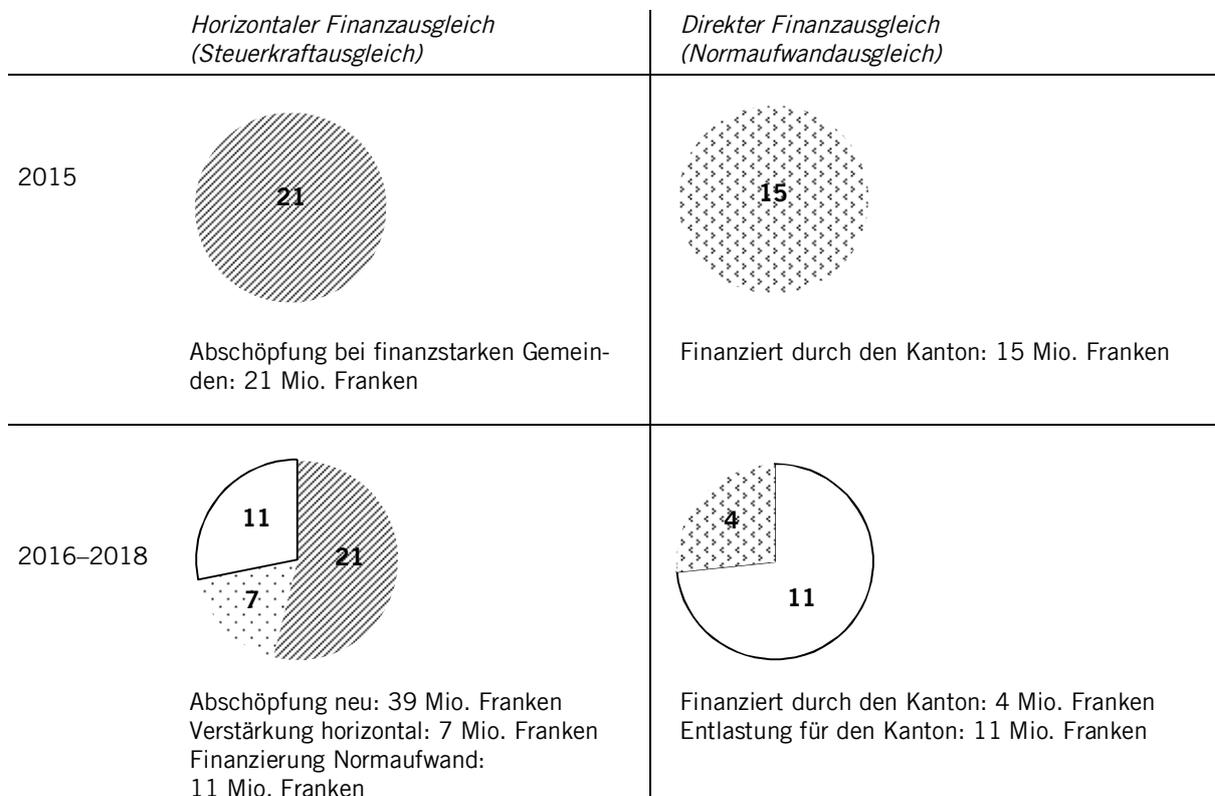
2.2.2 Unter den Bezirken und Gemeinden wird voneinander getrennt ein Steuerkraftausgleich vorgenommen sowie ein Teil des Ertrages der Grundstückgewinnsteuer verteilt (§ 7 ff. FAG). Mit diesem *horizontalen Finanzausgleich* wird die unterschiedliche relative Steuerkraft der Bezirke und Gemeinden einander angenähert (§ 9 FAG). Übersteigt die relative Steuerkraft einzelner Bezirke den gewichteten Mittelwert aller Bezirke um einen bestimmten Prozentsatz, werden 20% des Steuerkraftüberhangs abgeschöpft und auf Bezirke mit einer tiefen relativen Steuerkraft umverteilt (§ 10 FAG). Übersteigt die relative Steuerkraft einzelner Gemeinden den gewichteten Mittelwert aller Gemeinden, werden mindestens 10 und höchstens 50% des Steuerkraftüberhangs abgeschöpft und auf Gemeinden mit einer tiefen relativen Steuerkraft umverteilt (§ 11 FAG). Bei der Verteilung der Grundstückgewinnsteuer wird ein Viertel der Grundstückgewinnsteuer vom Kanton zu einem Drittel den Bezirken und zu zwei Dritteln den Gemeinden abgetreten (§ 12 FAG). Die Beiträge der Bezirke und Gemeinden zugunsten des Steuerkraftausgleichs und die Bezirks- und Gemeindeanteile am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer, die für den Steuerkraftausgleich zu Verfügung stehen, werden in getrennte Spezialfinanzierungen des Kantons für die Bezirke und Gemeinden eingelegt. Der Regierungsrat ermittelt auf der Grundlage der Vorjahreswerte die jährlichen Einlagen der Bezirke und Gemeinden in die Spezialfinanzierungen und das Finanzdepartement bezieht die Beiträge der Bezirke und Gemeinden zugunsten des Steuerkraftausgleichs (§ 13 FAG).

2.2.3 Der Kanton richtet schliesslich jenen Gemeinden jährlich einen Beitrag zweckgebunden als *Normaufwandausgleich* aus, deren Normaufwand den Normertrag in der Laufenden

Rechnung übersteigt und welcher der Differenz zwischen Normaufwand und Normertrag entspricht (*direkter Finanzausgleich*; §§ 14 ff. FAG). Der Normaufwand wird nach Normaufwandgruppen der Laufenden Rechnung und geeigneten Verursacherkriterien ermittelt und entspricht in der Regel den gewichteten Durchschnittswerten aller Gemeinden (§ 15 FAG). Gemeinden mit weit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl werden angemessene Strukturzuschläge zum Normaufwand angerechnet und können Einlagen in Spezialfinanzierungen abgegolten werden, soweit die marktüblichen Abgaben und Gebühren deutlich überschritten werden müssten (§ 16 FAG). Der Normertrag der einzelnen Gemeinden umfasst die Kantonsbeiträge, Beiträge zugunsten oder aus dem Steuerkraftausgleich, den Anteil am Ertrag der Grundstückgewinnsteuern, ausserordentliche Erträge sowie den Normertrag der Steuern der Laufenden Rechnung. Mit diesem direkten Finanzausgleich werden die bezugsberechtigten Gemeinden mit zusätzlichen Eigenmitteln ausgestattet, über die sie eigenverantwortlich verfügen können (§ 18 FAG).

2.3 Verlagerung von Mitteln aus dem horizontalen zum direkten Finanzausgleich

Um den kantonalen Finanzhaushalt kurzfristig zu entlasten, sind die finanzstarken Gemeinden bereit, einen höheren Beitrag in den innerkantonalen Finanzausgleich zu leisten. Der Abschöpfungsbetrag erhöht sich ab 2016 von bisher 21 Mio. Franken auf neu 39 Mio. Franken. Von diesen zusätzlich abgeschöpften 18 Mio. Franken bleiben 7 Mio. Franken im horizontalen Finanzausgleich, während neu 11 Mio. Franken in den Normaufwandausgleich (direkter Finanzausgleich) fliessen sollen. Dies ist eine Abweichung von § 13 FAG, wonach die Beiträge der finanzstarken Gemeinden für den Steuerkraftausgleich in eine Spezialfinanzierung eingelegt werden und nur für den horizontalen Finanzausgleich verwendet werden dürfen. Diese Zweckbestimmung wird durchbrochen (vgl. Skizze unten) und ein Teil des zusätzlich abgeschöpften Steuerüberhangs wird in den direkten Finanzausgleich umgeleitet. Mit diesen zusätzlichen Mitteln von 11 Mio. Franken soll der kantonale Aufwand für den Normaufwandausgleich von bisher 15 Mio. Franken (2015) um 11 Mio. Franken auf 4 Mio. Franken reduziert werden. Diese Regelung soll begrenzt für die Jahre 2016–2018 gelten.



In der Gemeinde Wollerau wird erstmals das Maximum von 50% des Steuerkraftüberhangs abgeschöpft. In den Gemeinden Feusisberg und Freienbach erhöht sich die Belastung ebenfalls auf über 40% des Steuerkraftüberhangs. Somit bringen – ohne den direkten Finanzausgleich – die finanzstarken Gemeinden bis auf 4 Mio. Franken die Mittel für den innerkantonalen Finanzausgleich auf. Voraussetzung für die Umleitung von Mitteln aus dem horizontalen Finanzausgleich in den direkten Finanzausgleich ist der Erlass einer neuen Übergangsbestimmung im Gesetz über den kantonalen Finanzausgleich. Geschaffen wird damit die Grundlage für die Verwendung von Mitteln aus der Steuerkraftabschöpfung, die gesetzlich für den horizontalen Finanzausgleich reserviert sind (§ 13 FAG), für den direkten Finanzausgleich im Sinne der §§ 14 ff. FAG.

Nicht zu einem sachgerechten Ergebnis führen würde es, wenn die zusätzlich abgeschöpften Mittel bei den Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen relativen Steuerkraft horizontal auf die Gemeinden mit einer unterdurchschnittlichen Steuerkraft verteilt würden und im Gegenzug der Kanton seinen Beitrag an den Normaufwandausgleich reduzieren würde. Auf Seiten des Kantons würde zwar die erwünschte Verminderung der Ausgaben erreicht. Bei den Empfängergemeinden stellten sich dagegen Verwerfungen ein. Namentlich Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Einwohnerzahl würden bei einem ausschliesslich oder überwiegend horizontal wirkenden Ausgleich benachteiligt. Sie müssten erhebliche Einbussen beim Normaufwandausgleich verkraften. Mit dem vorgeschlagenen Modell der Verwendung der Steuerkraftabschöpfung für den Normaufwandausgleich bleibt die Zuteilung bei den Empfängergemeinden im Wesentlichen unverändert. Aus diesem Grund ist die vorgeschlagene Übergangsregelung notwendig.

3. Einzelheiten zur Änderung

§ 22 FAG-E

Die formal noch geltende, inhaltlich jedoch bedeutungslos gewordene Übergangsbestimmung von § 22 FAG soll durch eine befristete Regelung für die Umleitung von Mitteln aus dem horizontalen zum direkten Finanzausgleich, d.h. von Mitteln aus der Abschöpfung des Steuerkraftüberhangs zum Normaufwandausgleich, ersetzt werden. Gestützt auf die Bestimmung ist die Verwendung von Mitteln aus dem horizontalen für den direkten Finanzausgleich für die Rechnungsjahre 2016–2018 zulässig. Der Regierungsrat ist befugt, jedoch nicht verpflichtet, die Mittel umzuleiten. Sollten entlastende Anpassungen in der Steuergesetzgebung bereits für das Rechnungsjahr 2018 voll wirksam werden, könnte auf die zusätzliche Abschöpfung und Umleitung in den Normaufwandausgleich für das letzte der drei Jahre verzichtet werden. Die gesetzliche Obergrenze der Abschöpfung im Sinne von § 11 FAG hat der Regierungsrat bei dieser Umteilung stets einzuhalten. Nicht betroffen von der Zuteilung der Erträge aus dem horizontalen Finanzausgleich ist der Steuerkraftausgleich für die Bezirke.

II.

Mit der Zustimmung zum Gesetz tritt dieses auf den 1. Januar 2016 in Kraft. Vorbehalten bleibt ein allfälliges obligatorisches oder fakultatives Referendum. Einen gesonderten Inkraftsetzungsbeschluss braucht es nicht. Die Umsetzung der gesetzlichen Regelung für das Jahr 2016 hat der Regierungsrat in seinem Sammelbeschluss über die Zusicherungen und Verpflichtungen des innerkantonalen Finanzausgleichs vom 30. Juni 2015 (RRB Nr. 645/2015) bereits beschlossen. Die Zusicherungen und Verpflichtungen für das Rechnungsjahr 2016 ergingen dabei unter dem Vorbehalt, dass die gesetzliche Grundlage für eine vorübergehende Verwendung von Mitteln aus dem horizontalen für den direkten Finanzausgleich beschlossen wird.

4. Vernehmlassungsverfahren

4.1 Teilnahme und allgemeine Beurteilung

Im Rahmen einer konsultativen Vernehmlassung hat am 21. August 2015, nach Absprache mit dem Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB), eine Informationsveranstaltung in der Mehrzweckhalle Rothenthurm stattgefunden. Es haben 22 Vernehmlassungsteilnehmende an der Veranstaltung teilgenommen. Insgesamt wurden 24 Stellungnahmen eingereicht. Eine Vernehmlassungsantwort eingereicht haben die CVP, FDP, SP und GLP, ein Verband, fünf Bezirke sowie 14 Gemeinden.

Im Allgemeinen wird die befristete Finanzierung des innerkantonalen Finanzausgleichs aus der Abschöpfung des Steuerkraftüberhangs der Gemeinden durchwegs unterstützt. Mit dieser befristeten Massnahme kann der kantonale Finanzhaushalt für die Jahre 2016–2018 entlastet werden.

Zusätzlich zu dieser kurzfristigen Massnahme fordert die CVP eine eigentliche (Teil)-Revision des Gesetzes über den Finanzausgleich im Rahmen einer Gesamtkonzeption der Staatshaushalts-Sanierung. Dabei sei die Abhängigkeit der Finanzierung des NFA und des Innerkantonalen Finanzausgleichs durch die Bezirke und Gemeinden sowie den Kanton entsprechend zu berücksichtigen. Auch die SP fordert eine umfassende Modernisierung des Finanzausgleichs. Die GLP vertritt die Meinung, dass eine nachhaltige Gesundung des kantonalen Finanzhaushalts nur mit einem NFA-kompatiblen Steuerrecht, in Kombination mit einer verursachergerechten Gegenfinanzierung der NFA-Beiträge, realisiert werden könne.

Die Bezirke und Gemeinden unterstützen die vorgesehene befristete Massnahme vorbehaltlos. Der Bezirk Höfe sowie die Gemeinden Wollerau, Freienbach und Feusisberg sind jedoch der Meinung, dass die Massnahme nicht über drei, sondern maximal über zwei Jahre Gültigkeit haben sollte. Als Begründung wird ausgeführt, dass mit 45.8 Mio. Franken aus den direkten Steuern die Höfner Bürger einen enormen Beitrag zur Solidarität mit den anderen Gemeinden und mit dem Kanton leisten. Die Gebergemeinden und der Geberbezirk seien überdies nur kurzfristig in der Lage, eine solche Erhöhung des horizontalen Finanzausgleichs zu finanzieren. Es werde finanzpolitisch als falsch betrachtet, die Problematiken des NFA und dessen Auswirkungen auf den kantonalen Finanzhaushalt über Instrumente des innerkantonalen Finanzausgleichs zu lösen. Die Höfner Gemeinden und der Bezirk Höfe erachten eine Befristung der Regelung bis ins Jahr 2017 als ausreichend.

Mit der breiten Abstützung der vorgesehenen Teilrevision soll dem Regierungsrat die Möglichkeit gegeben werden, die kantonalen Steuertarife für die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen, für die Dividendenbesteuerung und für die Gewinnsteuern von juristischen Personen zu überprüfen und wenn möglich bis 2017 anzupassen. Der Handels- und Industrieverein des Kantons Schwyz hält in seiner Stellungnahme fest, dass – bevor die Steuertarife überprüft werden – der Kanton aufzeigen soll, wie mit der Änderung und Optimierung von Strukturen und Arbeitsabläufen Kosten gespart werden könnten.

4.2 Konsequenzen aus der Vernehmlassung

Die eingegangenen Vernehmlassungen zeigen auf, dass die vorgesehene Massnahme – einen Teil des Ertrages aus der Abschöpfung des Steuerkraftüberhangs der Gemeinden für die Finanzierung des Normaufwandausgleichs für 2016–2018 zu verwenden – unterstützt wird. Die Höfner Gemeinden und der Bezirk Höfe erwarten jedoch, dass diese Massnahme nur maximal über zwei und nicht über drei Jahre zu bestehen habe. Da der Regierungsrat mit der vorgesehenen Änderungen nur befugt, nicht aber verpflichtet ist, die zusätzliche Abschöpfung nach dem Normaufwandausgleichsmechanismus zu verteilen und vor allem der Fortschritt der bereits anhand ge-

nommenen Teilrevision des Steuergesetzes massgeblich sein wird, ob die befristete Änderung von § 22 FAG auch noch im 2018 benötigt wird, soll die sicherheitshalber auf drei Jahre ausgelegte Möglichkeit bestehen bleiben. Hingegen ist offensichtlich, dass die geplante Teilrevision seitens des Regierungsrats angesichts der finanziellen Sachlage, aber auch aufgrund der Mehrbelastung der Gebergemeinden und des Geberbezirks, zielstrebig und möglichst zeitverzugslos vorangetrieben wird. Ein Terminplan mit dem Ziel einer Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2017 wird – soweit in der Verfügungsgewalt des Regierungsrates – angestrebt; die Inanspruchnahme von § 22 FAG würde somit 2018 hinfällig. Mit einer Teilrevision des Steuergesetzes sollen die Steuertarife für die Einkommens- und Vermögenssteuern von natürlichen Personen, für die Dividendenbesteuerung und für die Gewinnsteuern von juristischen Personen auf die Auswirkungen des NFA überprüft und angepasst werden. Schlussendlich erwarten die CVP und die SP, dass im Rahmen einer Gesamtkonzeption der Staatshaushaltssanierung der innerkantonale Finanzausgleich mittelfristig einer Revision unterzogen werden soll.

5. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die in § 11 FAG gesetzte Grenze für die Steuerkraftabschöpfung gestattet es nach der derzeit bestehenden Steuerkraft dem Regierungsrat, zusätzlich Steuerkraft im Umfange von rund 18 Mio. Franken abzuschöpfen. Nach der Vorlage darf der Regierungsrat diesen zusätzlichen Ertrag für die Finanzierung des direkten Finanzausgleichs einsetzen (2016: 11 Mio. Franken). In finanzieller Hinsicht führt die vorgeschlagene (befristete) Gesetzesänderung zu einer Mehrbelastung der finanzstarken Gemeinden von jährlich 18 Mio. Franken, maximal für die Jahre 2016 bis 2018. Im teilweisen Umfang der Mehrbelastung der Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen relativen Steuerkraft wird der Kanton im Gegenzug um 11 Mio. Franken pro Jahr entlastet. Nicht angehoben werden durch die Gesetzesrevision die Ausgaben des Kantons im Bereich des Normaufwandausgleichs.

Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen.

6. Behandlung im Kantonsrat

6.1 Keine Ausgabenbremse

§ 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GO-KR, gelten 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 von Mehrausgaben. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das Einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GO-KR.

6.2 Referendum

Nach § 34 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates über den Erlass, die Änderung und die 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 Dreiviertel der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem obligatorischen oder bei Zustimmung von Dreiviertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Beauftragter für Information und Kommunikation; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement (unter Rückgabe der Akten); Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber