

Beschluss Nr. 82/2015

Schwyz, 27. Januar 2015 / ju

Wer verursacht die hohe NFA-Zahllast und mit welchen Steuergeldern wird diese bezahlt?

Beantwortung der Interpellation I 15/14

1. Wortlaut der Interpellation

Am 26. Juli 2014 hat Kantonsrat Markus Ming folgende Interpellation eingereicht:

„In den letzten Jahren ist die NFA-Zahllast für den Kanton Schwyz stark angestiegen. Der auf der Basis des Ressourcenpotenzials der Kantone ermittelte NFA-Beitrag ist für den Kanton Schwyz eine grosse Finanzlast geworden und ist mehrheitlich dafür verantwortlich, dass der Schwyzer Finanzhaushalt in eine grosse Schieflage geraten ist.

Bei der Einführung der NFA im Jahr 2008 ging man allgemein noch davon aus, dass der Kantonshaushalt den Beitrag an den Ressourcenausgleich alleine aufzubringen vermag. Zwischenzeitlich muss kritisch hinterfragt werden, ob der Kantonshaushalt überhaupt in der Lage ist, alleine für diese Zahllast aufzukommen.

Es stellt sich daher die einfache Frage, in welchen Gemeinden das Ressourcenpotenzial pro Einwohner überdurchschnittlich hoch ist und welchen Steueranteil diese Gemeinden für die Finanzierung der NFA-Zahllast leisten. Im Sinne der Transparenz gilt es zu prüfen, ob die für die Ressourcenstärke und deren Zunahme verantwortlichen Gemeinden und Steuerpflichtigen mit höheren Kantonssteuererträgen auch den für die Finanzierung erforderlichen finanziellen Beitrag an die verursachte NFA-Zahllast leisten.

Ich bitte den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Wie entwickelten sich die kantonalen Steuererträge des Kantons Schwyz insgesamt und pro Gemeinde in den Steuerperioden seit der Einführung der NFA (absolut in Fr. und Veränderung in Prozent)?*
- 2. Wie entwickelten sich das Ressourcenpotenzial des Kanton Schwyz und dessen einzelne massgebende Komponenten wie die Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie die Gewinne der juristischen Personen usw. des Kanton Schwyz insgesamt und pro Gemeinde in den Steuerperioden seit der Einführung der NFA (absolut und pro Einwohner sowie die jeweilige Veränderung in Prozent)?*

3. *Wie entwickelten sich die kantonalen Steuererträge insgesamt und pro Gemeinde bezogen auf das zuordenbare Ressourcenpotenzial und dessen einzelne massgebende Komponenten des Kanton Schwyz insgesamt und pro Gemeinde im Kanton Schwyz in den Steuerperioden seit der Einführung der NFA (absolut, pro Einwohner sowie die jeweilige Veränderung in Prozent und die Steuerausschöpfung in Prozent des Ressourcenpotenzials)?*
4. *Würde der Beitrag des Kantons Schwyz an den Ressourcenausgleich 2013 gemäss ihres Ressourcenpotenzials 2013 auf die Gemeinden verteilt, wie würde diese Aufteilung aussehen (absolut, pro Einwohner, in Prozent des Ressourcenpotenzials sowie in Prozent des Überschuss-Ressourcenpotenzials bezogen auf den Schweizer Mittelwert)?*
5. *Welche Nettozahllast pro Gemeinde ergibt sich, wenn mit dem Ergebnis gemäss Ziffer 4 der Betrag aus dem innerkantonalen Finanzausgleich im Jahr 2013 verrechnet wird (absolut sowie pro Einwohner)?*
6. *Kann anhand der vorliegenden Ergebnisse festgestellt werden, dass*
 - a) *jene Gemeinden welche die hohe NFA Zahllast infolge hohem Ressourcenpotenzial auslösen, auch für die dadurch entstandene Mehrbelastung des Kantons Haushaltes vollständig selber finanziell aufkommen?*
 - b) *mit dem aktuellen innerkantonalen Finanzausgleich ein bereits genügender Ausgleich stattfindet und dadurch die ressourcenstarken Gemeinde und die Verursacher der hohen NFA-Zahllast einen genügend hohen Finanzbeitrag an die hohen NFA-Kosten leisten und sich zusätzlich angemessenen am übrigen Kantonsaufwand finanziell beteiligen?*
 - c) *es aktuell ausgeschlossen werden kann, dass eine Gemeinde die NFA-Zahllast mitfinanzieren muss, obwohl diese das erforderliche Ressourcenpotenzial für eine Auslösung einer NFA-Zahlpflicht gar nicht erreicht?*
 - d) *es weiterhin sinnvoll ist, jene Gemeinden nicht konsequenter an der NFA-Zahllast zu beteiligen, welche dank ihrer sehr attraktiven Gemeindesteuerfüsse das grosse Ressourcenwachstum herbeigeführt haben?*
7. *Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf nach der Analyse dieser Ergebnisse? Wenn ja, wo gedenkt er Veränderungen vorzunehmen?*

Ich danke dem Regierungsrat für die Beantwortung dieser Fragen.“

2. Antwort des Regierungsrates

Der Kanton Schwyz gewärtigt seit der Einführung des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 stetig steigende Zahlungen in den Ressourcenausgleich. Diese Steigerungen hängen einerseits mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials („Steuerkraft“) des Kantons zusammen, andererseits aber auch mit der Entwicklung in den anderen Geberkantonen. Der Finanzierungsmechanismus des Ressourcenausgleichs ist in der heutigen Form so konstruiert, dass eine Reduktion des Ressourcenpotenzials bei einem Geberkanton zu Zahlungsbelastungen bei anderen Geberkantonen führt („Solidarhaftung der Geberkantone“). 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 aktuellen NFA-Zahlungen 2015 werden die Steuerjahre 2009, 2010 und 2011 berücksichtigt.

Die NFA-Nettoausgleichszahlung für das Jahr 2015 beträgt 161.6 Mio. Franken. Gegenüber der Nettzahlung von rund 45 Mio. Franken bei der NFA-Einführung im Jahr 2008 beträgt die Steigerung im Zeitraum 2008–2015 somit fast 120 Mio. Franken bzw. rund 260%. Für den Kanton Schwyz macht die Höhe der Ausgleichszahlung in den Ressourcenausgleich den mit Abstand grössten Teil der NFA-Zahlung aus. Wenn der Interpellant den Begriff „NFA-Zahllast“ verwendet, so ist damit offensichtlich der Bruttobetrag von 166.3 Mio. Franken (2015) in den Ressourcenausgleich gemeint. Die beiden weiteren Ausgleichsgefässe (Lastenausgleich und Härteausgleich)

des NFA haben jedoch deutlich geringere finanzielle Auswirkungen. Zur Kompensation von geographisch-topographischen Sonderlasten erhält der Kanton Schwyz im Jahr 2015 den Betrag von 6.8 Mio. Franken, zahlt zugleich aber auch in den Härteausgleich den Betrag von 2.1 Mio. Franken ein. Die folgende Tabelle zeigt die Zahlungen seit 2008 im Überblick:

Übersicht NFA-Zahlungen Kanton Schwyz 2008-2015

<i>(in 1 000 Franken)</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
Ressourcenausgleich	48 454	49 958	60 716	83 963	110 469	138 318	147 313	166 264
Lastenausgleich	- 5 886	- 6 045	- 5 970	- 6 038	- 6 330	- 6 256	- 6 541	- 6 825
Härteausgleich	2 159	2 159	2 159	2 159	2 159	2 120	2 120	2 120
<i>Nettoausgleichszahlung</i>	<i>44 727</i>	<i>46 072</i>	<i>56 905</i>	<i>80 084</i>	<i>106 298</i>	<i>134 182</i>	<i>142 892</i>	<i>161 559</i>

Die Fragen des Interpellanten müssen mit umfassenden statistischen Auswertungen auf Beilagenblättern beantwortet werden. Zur Gewährleistung des Überblicks entsprechen die folgenden Ziffern 2.1 bis 2.7 und die dazugehörigen Beilagen der Nummerierung der Fragen 1 bis 7 des Interpellanten.

2.1 Entwicklung Steuererträge

Beilage 1 zeigt die Entwicklung der kantonalen Steuererträge des Kantons Schwyz pro Gemeinde und insgesamt in den Steuerperioden 2008 bis 2012. Das Jahr 2012 ist die aktuellste verfügbare Steuerperiode. Neuere Daten lassen aufgrund des Veranlagungsstandes keine adäquate statistische Auswertung zu. Die Erträge (Kantonsanteile) der direkten Bundessteuer sind nicht berücksichtigt.

2.2 Entwicklung Ressourcenpotenzial

Die Entwicklung des Ressourcenpotenzials (RP) und dessen einzelne massgebende Komponenten in den Gemeinden und insgesamt für die Jahre 2003 bis 2011 sind in den Beilagen 2a und 2b (absolut in Franken) sowie in den Beilagen 2c und 2d (Franken pro Einwohner) dargestellt. Die Auswahl der Periode 2003 bis 2011 hängt mit der zeitlichen Verschiebung zwischen NFA-Jahr und RP-Jahren zusammen. In der folgenden Tabelle ist der Zusammenhang zwischen NFA-Jahr und den RP-Jahren dargestellt:

<i>NFA-Jahr</i>	<i>Massgebliches Ressourcenpotenzial (RP-Jahre)</i>
2008	2003, 2004
2009	2003, 2004, 2005
2010	2004, 2005, 2006
2011	2005, 2006, 2007
2012	2006, 2007, 2008
2013	2007, 2008, 2009
2014	2008, 2009, 2010
2015	2009, 2010, 2011

Es gilt bei den Tabellen 2a und 2b zu beachten, dass es sich um Bruttowerte handelt, wie sie der eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) übermittelt werden. Die EFV nimmt an diesen Werten Korrekturen vor (z.B. Abzug Freigrenze) und ermittelt so die Bemessungsgrundlagen für das entsprechende NFA-Jahr. Für die Jahre 2003 und 2004 sind keine detaillierten statistisch verwertbaren Daten der Ressourcenpotenziale Einkommen NP (Natürliche Personen) und Gewinne JP (Juristische Personen) vorhanden.

2.3 Steuererträge bezogen auf das Ressourcenpotenzial

Die Entwicklung der kantonalen Steuererträge bezogen auf das zuordenbare RP und dessen einzelne massgebende Komponenten in den Gemeinden und insgesamt für die Jahre 2008 bis 2012 ist in den Beilagen 3a und 3b (absolut in Franken) sowie in den Beilagen 3c und 3d (Franken pro Einwohner) dargestellt.

2.4 Aufteilung auf Gemeinden

Die Aufteilung (absolut, pro Einwohner, in Prozent des RP) auf die Gemeinden und insgesamt in den für das NFA-Jahr 2013 relevanten RP-Jahren 2007, 2008 und 2009, aufgeschlüsselt nach den massgeblichen RP-Komponenten, ist in der Beilage 4 abgebildet. Diese Aufteilung bildet die Grundlage für die vom Interpellanten nachgefragte betragsmässige Verteilung der Ressourcenausgleichszahlung 2013 auf die Gemeinden gemäss ihrem Ressourcenpotenzial (vgl. Ziffer 2.5).

2.5 Nettozahllast pro Gemeinde

Die Aufteilung der Ressourcenausgleichszahlung 2013 gemäss ihrer Anteile am Ressourcenpotenzial auf die Gemeinden folgt unter der Annahme der Anwendung des „Zuger-Modells“ auf den Kanton Schwyz (vgl. Beilage 5a absolut in Franken und Beilage 5b Franken pro Einwohner). Die Annahme des Zuger-Modells liegt darin begründet, dass dieser der einzige Kanton ist, welcher seine Gemeinden mittels Finanzierungsbeiträgen am NFA beteiligen lässt. Die Zuger Gemeinden leisten seit der Einführung des NFA im Jahr 2008 jährliche Beiträge von sechs Prozent ihres Kantonssteuerertrags an der Ressourcenausgleichszahlung des Kantons. Im Sinne einer Belastungsobergrenze für die Zuger Gemeinden darf sich dieser Finanzierungsbeitrag maximal auf 40% des jährlichen Kantonsbeitrags an den Ressourcenausgleich belaufen (vgl. Kantonsratsbeschluss über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich vom 30. August 2007; Systematische Sammlung des Kantons Zug Nr. 621.2).

Beilage 5a zeigt, dass die Schwyzer Gemeinden unter Anwendung des Zuger-Modells im Jahr 2013 insgesamt 17 Mio. Franken an die Ressourcenausgleichszahlungen des Kantons von 138.3 Mio. Franken hätten leisten müssen. Im Jahr 2013 hätten die drei Gebergemeinden Feusisberg, Freienbach und Wollerau unter Annahme des Zuger-Modells 7.9 Mio. Franken (46.4% der Beiträge der Gemeinden) aufbringen müssen. Die Verrechnung der von den Gemeinden zu leistenden Finanzierungsbeiträgen mit denjenigen des innerkantonalen Finanzausgleichs im Jahr 2013 hätte in den drei Gemeinden Altendorf, Küssnacht und Lachen dazu geführt, dass diese zu Nettozahlern würden.

Es gilt hierbei zu bemerken, dass die Verrechnung mit dem innerkantonalen Finanzausgleich im Jahr 2013 und die daraus ermittelte Nettozahllast rein hypothetischer Natur sind. Wären die Gemeinden gemäss dem Zuger-Modell am NFA beteiligt, wäre davon auszugehen, dass die Zahlungen des horizontalen innerkantonalen Steuerkraftausgleichs Anpassungen erfahren würden.

2.6 Erkenntnisse

Die statistische Auswertung in Beilage 4 zeigt, dass im Jahr 2013 genau 50% des Ressourcenpotenzials des Kantons Schwyz aus den drei Gemeinden Feusisberg (9.1%), Freienbach (26.0%) und Wollerau (14.9%) kommt. Vergleicht man diese Anteile mit den Steuererträgen dieser drei Gemeinden in Beilage 1 und 3a so erkennt man, dass diese mit 51.2% (2008), 48.7% (2009), 51.1% (2010), 52.8% (2011), 46.5% (2012) in etwa dem Anteil am Ressourcenpotenzial entsprechen. Der Durchschnitt der Steuerertragsanteile im Zeitraum zwischen 2008 bis 2012 liegt ebenfalls bei 50%. Dies bedeutet, dass die drei Höfner Gemeinden, welche für die Hälfte des Ressourcenpotenzials verantwortlich sind, auch die Hälfte der kantonalen Steuererträge leisten.

In Beilage 5a ist ersichtlich, dass die drei Höfner Gemeinden im Jahr 2013 insgesamt 25.8 Mio. Franken in den Steuerkraftausgleich (horizontaler Finanzausgleich) einbezahlt haben. Von dieser Abschöpfung haben alle anderen Schwyzer Gemeinden profitiert. Würde das Zuger-Modell im Kanton Schwyz eingeführt, so hätten die Höfner Gemeinden 7.9 Mio. Franken mehr an die NFA-Zahllast leisten müssen. Alle anderen Schwyzer Gemeinden hätten – entsprechend ihrer Steuerkraft – aber auch mit 9.1 Mio. Franken dazu beitragen müssen. Dies zeigt, dass jede Gemeinde zum Ressourcenpotenzial beiträgt und unter Annahme des Zuger-Modells jede Gemeinde ihren Beitrag am NFA zu leisten hätte. Eine Grenze des erforderlichen Ressourcenpotenzials, welche die NFA-Zahlpflicht in einer Gemeinde auslösen würde, ist nicht vorhanden.

Die Frage, ob sich die ressourcenstarken Gemeinden auch genügend an der NFA-Zahllast beteiligen, hat der Regierungsrat bereits mit der nicht erheblich erklärten Motion M 12/12 „Für eine Mitbeteiligung der Bezirke und Gemeinden am NFA nach der steuerlichen Ressourcenstärke“ (vgl. Beschluss Nr. 363 vom 23. April 2013) beantwortet. Darin wurde die bewährte Funktionsweise des innerkantonalen Finanzausgleichs gewürdigt und festgehalten, dass sich mit dem Instrument des Steuerkraftausgleichs die Steuerniveaus der Bezirke und Gemeinden einander angenähert haben, ohne dass jedoch in die Autonomie der Gemeinwesen eingegriffen wurde. Die ressourcenstarken Gemeinden leisten über den Steuerkraftausgleich einen angemessenen Beitrag. Eine darüber hinaus gehende Beteiligung der ressourcenstarken Gemeinden hat der Regierungsrat abgelehnt. An dieser Beurteilung hat sich in der Zwischenzeit nichts geändert. Zur Grundsatzfrage einer Beteiligung der Gemeinden am NFA verweist der Regierungsrat zudem auch auf die Praxis der aktuell neun Geberkantone, die – mit Ausnahme des Kantons Zug – allesamt auf eine solche verzichten.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass ein grundsätzlicher Verzicht einer Mitbeteiligung der Bezirke und Gemeinden an den NFA-Beitragszahlungen aber nicht heisst, dass diese sich nicht an den Lasten im Kanton beteiligen müssen. Unter Wahrung des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz hat der Regierungsrat mit der per 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Steuergesetzteilrevision die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer neu verteilt. Bezirke und Gemeinden erhalten zusammen neu nicht mehr die Hälfte des Grundstückgewinnsteuerertrages, sondern nur noch ein Viertel. Davon sind die ressourcenstarken Gemeinden in finanzieller Hinsicht massgeblich betroffen und leisten damit einen überproportionalen Beitrag.

2.7 Handlungsbedarf

Der Regierungsrat sieht aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse keinen Handlungsbedarf, Veränderungen an der Zahllast der Ressourcenausgleichszahlungen des NFA vorzunehmen. Mit Verweis auf die Argumentation in der an der Kantonsratssession vom 27. Juni 2013 traktandierten und nicht erheblich erklärten Motion M 12/12 „Für eine Mitbeteiligung der Bezirke und Gemeinden am NFA nach der steuerlichen Ressourcenstärke“ werden die wichtigsten Punkte für die Beibehaltung des Status Quo zusammenfassend genannt:

- Wahrung des fiskalischen Äquivalenzprinzips, welches besagt, dass sich die Entscheidungshoheit über Aufgaben und die finanzielle Verantwortung auf derselben staatlichen Ebene befinden sollen. Diesem Prinzip entsprechend soll die NFA-Beitragszahlung auch durch den Kanton getragen werden;
- Wahrung der grösstmöglichen Autonomie der Gemeinden und Vermeidung von starren Finanzbeitragsmechanismen, welche die Handlungsspielräume wesentlich beeinträchtigen können. Im Zuger-Modell müssen alle Gemeinden sechs Prozent ihres Kantonssteuerertrages entrichten. Dies führt zur Situation, dass ressourcenschwache Gemeinden einerseits Mittel aus dem innerkantonalen Finanzausgleich erhalten, aber gleichzeitig dem Kanton Beiträge für die NFA-Finanzierung entrichten müssen. Ausser dem Kanton Zug kennt denn auch kei-

ner der neun aktuellen NFA-Geberkantone die Beteiligung der Gemeinden an den NFA-Beitragszahlungen;

- Die ressourcenstarken Gemeinden leisten im Kanton Schwyz über den Steuerkraftausgleich indirekt bereits einen angemessenen Beitrag an die hohe NFA-Zahllast des Kantons. Zudem sind sie von der per 1. Januar 2015 in Kraft gesetzten Neuverteilung des Grundstückgewinnsteuerertrags massgeblich bzw. überproportional betroffen;
- Das Ressourcenpotenzial des Kantons Schwyz hat wohl einen massgeblichen, letztlich aber nicht den alles entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Beitrags in den Ressourcenausgleich. Die Ressourcenausgleichszahlung hängt nicht nur von der Entwicklung des eigenen Ressourcenpotenzials ab, sondern auch von der Entwicklung in den anderen Geberkantonen. Die Übertragung von NFA-Beiträgen an die Gemeinden nach einem eigentlichen Verursacherprinzip wäre somit auch in technischer Hinsicht nur bedingt möglich, weil der Zusammenhang zwischen dem Ressourcenpotenzial und der effektiven Zahlung in den Ressourcenausgleich auch von Solidarhaftungseffekten überlagert wird.

Beschluss des Regierungsrates

1. Der Vorsteher des Finanzdepartements wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung (mit Beilagen): Mitglieder des Kantonsrates.

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

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

