

Beschluss Nr. 600/2013

Schwyz, 2. Juli 2013 / bz

Solidarität statt leeres Verständnis

Beantwortung der Motion M 13/12

1. Wortlaut der Motion

Am 10. Dezember 2012 hat Kantonsrat Herbert Huwiler namens der SVP-Fraktion folgende Motion eingereicht:

„Im Vorfeld der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. November 2004 über die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) hat der Regierungsrat des Kantons Schwyz von ‚Solidaritätswerk des Jahrhunderts‘ gesprochen. Tatsächlich ist es zum ‚Jahrhundertwerk‘ geworden, mit fatalen Folgen für den Kanton Schwyz. Die jährlichen Ausgleichszahlungen des Kantons Schwyz an den Finanzausgleich sind unberechenbar und gefährden dadurch die finanzielle Stabilität unseres Kantons. Und dies obwohl in der Bundesverfassung und im Bundesbeschluss zur Neugestaltung des Finanzausgleichs festgehalten ist: ‚Der Bund wahrt die Eigenständigkeit der Kantone und beachtet ihre Organisationsautonomie. Er belässt den Kantonen ausreichende Finanzierungsquellen und trägt dazu bei, dass sie über die notwendigen finanziellen Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen (Art. 47 Bundesverfassung)‘.

Aus den Diskussionen über die Schwyzer Standesinitiative zum Finanzausgleich wissen wir, dass Bundesbern zwar Verständnis für die Situation im Kanton Schwyz hat, doch ändern will Bern nichts, sondern vorerst einmal abwarten. Der Kanton Schwyz will und kann aber nicht warten, wissen wir doch, dass der Kanton Schwyz auch von allen anderen Projekten ausserhalb des Finanzausgleichs kaum profitiert, beispielsweise Netzbeschluss, FABI, Finanzierung Infrastruktur SBB und KTU, Infrastrukturfonds, Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV-Fonds) oder Neue Regionalpolitik. Insbesondere Nehmerkantone profitieren von diesen, in der Bevölkerung wenig bekannten Finanzierungstöpfen. Der Kanton Schwyz darf bei diesen Programmförderungen nicht mehr abseits stehen. In Anlehnung an Artikel 47 Bundesverfassung fordern wir deshalb die Solidarität von Bundesbern und beauftragen den Regierungsrat, mit dem Bundesrat sofort Verhandlungen aufzunehmen über:

1. *Die Verlängerung der Fristen für die Umsetzung von Bundesrecht durch den Kanton Schwyz.*

2. *Die Aufschiebung von Bundesrecht mit finanziellen Folgen für den Kanton Schwyz.*
3. *Die bevorzugte Behandlung von Förderprogrammen im Kanton Schwyz in den Bereichen Regional- und Wirtschaftspolitik, Agglomerationsverkehr und Umfahrungsstrassen.“*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen zum NFA

Im Jahr 2013 leistet der Kanton Schwyz netto 134.2 Mio. Franken als NFA-Ausgleichszahlung. Die prognostizierte NFA-Nettoausgleichszahlung für das Jahr 2014 beträgt rund 143 Mio. Franken. Gegenüber der Nettozahlung von rund 45 Mio. Franken bei der NFA-Einführung im Jahr 2008 beträgt die Steigerung im Zeitraum 2008–2014 somit beinahe 100 Mio. Franken.

Übersicht NFA-Zahlungen Kanton Schwyz 2008-2014

(in 1 000 Franken)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressourcenausgleich	48 454	49 800	60 715	83 955	112 586	136 248	147 025
Lastenausgleich	- 5 886	- 6 045	- 5 970	- 6 038	- 6 330	- 6 257	- 6 541
Härteausgleich	2 156	2 159	2 159	2 159	2 159	2 120	2 120
Nettoausgleichszahlung Kanton Schwyz	44 724	45 914	56 904	80 076	108 415	132 111	142 604

Für den Kanton Schwyz macht die Höhe der Ausgleichszahlung in den Ressourcenausgleich den mit Abstand grössten Teil der NFA-Zahlung aus. Die beiden weiteren Ausgleichsgefässe (Lastenausgleich und Härteausgleich) haben deutlich geringere finanzielle Auswirkungen. Zur Kompensation von geographisch-topographischen Sonderlasten erhält der Kanton Beiträge, zahlt zugleich aber auch in den Härteausgleich ein.

Das Ziel des Ressourcenausgleichs besteht darin, alle Kantone mit einem Grundstock an finanziellen Mitteln auszustatten. Dazu werden die Kantone anhand des Ressourcenpotenzials in ressourcenschwache oder ressourcenstarke Kantone eingeteilt. Das Potenzial wird mittels sechs Faktoren errechnet: das Einkommen natürlicher Personen, das quellenbesteuerte Einkommen, das Vermögen der natürlichen Personen, die Gewinne der juristischen Personen mit oder ohne besonderen Steuerstatus und die Steuerrepartitionen (17%-Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer). Es gilt dabei die zeitliche Verschiebung zu beachten. Für das NFA-Jahr 2013 werden die Steuerjahre 2007, 2008 und 2009 berücksichtigt, für das NFA-Jahr 2014 die Steuerjahre 2008, 2009 und 2010 usw.. So wird das über drei Bemessungsjahre ermittelte Ressourcenpotenzial des entsprechenden NFA-Jahres ermittelt und die entsprechenden Beitragszahlungen festgelegt.

Das signifikante Wachstum der Ressourcenausgleichsbeträge des Kantons Schwyz lässt sich vorab auf die Erhöhung des Ressourcenpotenzials zurückführen. In den letzten beiden Jahren belegte der Kanton Schwyz, mit Zuwachsraten von 9.2% (2011 auf 2012) und 7.7% (2012 auf 2013) bei den massgebenden Einkommen der natürlichen Personen, jeweils den schweizweiten Spitzenwert. Auch bei den massgebenden Vermögen der natürlichen Personen nahm der Kanton Schwyz in den vergangenen zwei Jahren jeweils den ersten Platz ein. Von 2012 auf 2013 betrug die Wachstumsrate 14%, was mehr als das Doppelte des zweitplatzierten Kantons Obwalden bedeutete. Der Kanton Schwyz hat somit ein enormes Wachstum an Steuersubstrat zu verzeichnen. In fiskalischer Hinsicht rechnet sich die Anziehung dieses Steuersubstrats. Auch wenn sich durch die Verbreiterung des Substrats der Beitrag in den Ressourcenausgleich erhöht, verbleibt den Gemeinwesen im Kanton Schwyz letztlich der überwiegende Teil der Steuereinnahmen.

Es gilt allerdings zu beachten, dass die Veränderung der NFA-Beiträge des Kantons Schwyz von einem Jahr zum nächsten nicht nur von der Veränderung des eigenen Ressourcenpotenzials abhängt, sondern auch von der Entwicklung der Ressourcenpotenziale der anderen Geberkantone. 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. So kommt es dazu, dass der Kanton Schwyz stark steigende Beiträge leisten muss, deren Ursachen nicht ausschliesslich auf das effektive Wachstum seines Ressourcenpotenzials zurückzuführen sind. Indem die Gesamthöhe der Ausgleichszahlungen der Geberkantone für vier Jahre festgelegt wird, kann im Zeitverlauf eine problematische „Solidarhaftung“ entstehen. Fällt das Ressourcenpotentialwachstum eines bevölkerungsreichen Geberkanton wie Zürich aufgrund der Finanzkrise relativ zurück, müssen andere Geberkantone in die Bresche springen.

Der Regierungsrat betont den dringenden Handlungsbedarf in Bezug auf die Lösung der Solidarhaftungsproblematik. Die Höhe der Beitragszahlung in den Ressourcenausgleich muss von der Entwicklung der eigenen tatsächlichen Ressourcenstärke abhängig sein und nicht von Entwicklungen anderer Geberkantone. Der Kanton Schwyz versucht deshalb auf verschiedenen Wegen auf entsprechende Änderungen des NFA hinzuwirken. Einerseits werden im Rahmen der Geberkonferenz und der entsprechenden Arbeitsgruppe die verschiedenen Änderungsanträge zu überzeugenden Positionen zusammengeführt und mit Argumentarien untermauert. Die Position „Verminderung der Solidarhaftung der Geberkantone“ wird dabei an erster Stelle geführt. Andererseits ist der Kanton Schwyz in der paritätisch zusammengesetzten Begleitgruppe zum NFA-Wirksamkeitsbericht 2012–2015 als einer von zwei Geberkantonen direkt vertreten. Auch hier liegt der Fokus der zwei Gebervertreter nebst der generellen Forderung einer Beitragsentlastung vor allem bei Ansätzen zur Behebung der Solidarhaftung.

Der Regierungsrat des Kantons Schwyz bekennt sich trotz Systemmängeln zum Solidaritätswerk NFA. Dieser garantiert die kantonale Finanzautonomie, gewährt die Chancen auf den Steuer- und Standortwettbewerb und fördert den Föderalismus. Der Regierungsrat will am bestehenden Instrument des nationalen Finanzausgleichs festhalten, gleichwohl fordert er vehement Anpassungen. Die Solidarität stösst an ihre Grenzen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Geberkantone darf nicht immer stärker beeinträchtigt werden. Die Anliegen und Forderungen im Zusammenhang mit NFA-Anpassungen sollen nach Meinung des Regierungsrates allerdings nicht mit anderen Zusammenarbeitsbereichen mit dem Bund und Nehmerkantonen gekoppelt, sondern unabhängig davon verfolgt und durchgesetzt werden. Gleiches gilt für das Nutzen von Handlungsspielräumen bei der Umsetzung von Bundesaufgaben- und -vorschriften sowie bei der Positionierung von Forderungen gegenüber Finanzierungs- und Förderprogrammen des Bundes.

2.2 Verlängerung Fristen für die Umsetzung von Bundesrecht

Der Regierungsrat spricht sich für eine rechtskonforme Umsetzung der Bundesgesetze aus. Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass dort, wo Handlungsspielräume bei der Umsetzung von Bundesrecht vorhanden sind, diese auch genutzt werden. Der Kanton Schwyz orientiert sich in der Regel am Minimalstandard und setzt insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht mehrheitlich auf eine spätere Umsetzung. Der Verhandlungsspielraum mit dem Bund wird konsequent genutzt, indem beispielsweise bei den NFA-Programmvereinbarungen darauf geachtet wird, dass sich der Bund bei Verbundaufgaben auf die strategische Führung fokussiert und den Kantonen die operative Verantwortung überlässt. In zeitlicher Hinsicht gibt es dennoch Grenzen. Dann nämlich, wenn durch die späte Umsetzung Synergien verloren gehen, allfällige Subventionen auslaufen bzw. insgesamt höhere Kosten entstehen.

2.3 Aufschiebung von Bundesrecht mit finanziellen Folgen

Bereits heute wird der Handlungsspielraum bei der Umsetzung von Bundesrecht mit finanziellen Folgen soweit wie möglich ausgenutzt. Dem Aufschieben sind – analog der Verlängerung von Fristen – allerdings Grenzen gesetzt. Es gilt insbesondere allfällige Zusatzkosten durch spätere Umarbeitungen zu vermeiden.

Statt ex post die Umsetzung von beschlossener Bundesrecht aufzuschieben, versucht der Regierungsrat sich ex ante durch eine vertiefte kritische Auseinandersetzung im Vernehmlassungsverfahren zu Bundesvorlagen sowie einen proaktiven und regelmässigen Austausch mit den Schweizer Bundesparlamentariern frühzeitig im Gesetzgebungsprozess des Bundes einzubringen. Der Regierungsrat legt grossen Wert darauf bereits in einer frühen Phase die Auswirkungen von Bundesrecht auf die Kantone umfassend und präzise zu beurteilen bzw. die personellen und finanziellen Konsequenzen möglichst genau abschätzen zu können. Auf dieser Basis kann bei Bedarf in einer frühen Phase interveniert werden.

2.4 Bevorzugte Behandlung von Förderprogrammen

Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass die Koppelung von NFA-Interessen mit den vom Motionär genannten Finanzierungs- und Förderprogrammen des Bundes oder auch die immer wieder geforderte Verbindung mit anderen Bereichen der Zusammenarbeit mit Nehmerkantonen (wie z.B. Konkordate, Lastenausgleiche, Abkommen) nicht zielführend ist. Die Finanzierungs- und Förderprogramme folgen objektiven Kriterien des jeweiligen Politikbereichs und nicht nach dem Kriterium NFA-Geber- oder Nehmerkanton. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen, die sich nach den jeweils relevanten Interessensbereichen und dem sachlichen Zusammenhang ausrichtet.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 13/12 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Departemente; Sekretariat Kantonsrat (3).

Im Namen des Regierungsrates:

Walter Stählin, Landammann

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber