

Regierungsratsbeschluss

vom 9. September 2025

Nr. 2025/1469

KR.Nr. A 0026/2025 (FD)

Auftrag André Wyss (EVP, Rohr): SNB-Ausschüttungen entpolitisieren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Mechanismus einzuführen, dass in Voranschlag und Rechnung des Kantons jeweils ein durchschnittlicher, grundsätzlich fixer und somit stabiler Betrag der SNB-Zahlungen berücksichtigt wird und nicht der effektiv erwartete beziehungsweise erhaltene.

2. Begründung (Vorstosstext)

Die Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) leisten einen wichtigen Beitrag an den Staatshaushalt des Kantons Solothurn. Jedoch aber ist jeweils nicht vorhersehbar, wie hoch dieser effektiv ausfallen wird, was eine «richtige» Budgetierung von vornherein verunmöglicht. Dies führt oft zu starken Schwankungen beim Voranschlag beziehungsweise bei der Rechnung des entsprechenden Jahres, was wiederum im politischen Diskurs zu entsprechenden Reaktionen bei den verschiedenen Parteien führt: Sofern die Ausschüttung sehr hoch ausgefallen ist, werden sogleich Forderungen nach höheren Ausgaben und/oder tieferen Steuern laut. Fliesst keine Ausschüttung, so führt dies zu Forderungen nach massiven Kostensenkungen oder auf der anderen Seite zu Steuererhöhungen. Diese Schwankungen hemmen somit eine nachhaltige Finanzpolitik.

Kurzfristig unterliegt die SNB-Ausschüttung zwar naturgemäss grossen Schwankungen – langfristig und rückblickend kann der Kanton Solothurn jedoch mit stabilen Einnahmen in der Höhe von ca. 40 Millionen Franken pro Jahr rechnen. Würde man in die Staatsrechnung somit nicht die effektive, sondern die (ungefähre) durchschnittliche Ausschüttung erfolgswirksam berücksichtigen, so würden damit die Rechnungen des Kantons Solothurn viel weniger stark schwanken. Die SNB-Ausschüttungen werden somit «entpolitisiert» und es ist nicht – je nach «Wetterlage» der SNB – immer wieder mit neuen und anderen politischen Forderungen zu rechnen. Die Diskussionen werden sachlicher.

Daher soll eine Systemänderung eingeführt werden: Anstelle des effektiven Betrages soll ein durchschnittlicher, realistischer, fixer Betrag in Voranschlag und Rechnung berücksichtigt werden. Sofern die effektive SNB-Auszahlung höher ausfällt, soll der «überschüssige» Teil im Sinne einer «Schwankungsreserve» zurückgestellt werden. Umgekehrt soll im Falle, dass die effektive SNB-Auszahlung tiefer ausfällt, die Differenz aus dieser «Schwankungsreserve» bezogen werden. Sofern die «Schwankungsreserve» einen bestimmten definierten Betrag über- oder unterschreitet, kann beziehungsweise soll der Fix-Betrag für die Folgejahre angepasst werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Ausschüttung der SNB ist im Bundesgesetz über die Nationalbank (Nationalbankgesetz, NBG) wie folgt geregelt:

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) weist ihrem Jahresergebnis zunächst Rückstellungen zu, um ihre Währungsreserven in einem für die geld- und währungspolitischen Anforderungen angemessenen Umfang zu halten (Art. 30 Abs. 1 NBG). Die Höhe dieser Rückstellungen bestimmt die SNB in eigener Kompetenz unter Berücksichtigung der volkswirtschaftlichen Entwicklung (Art. 42 Abs. 2 Bst. d NBG).

Der nach Abzug der Rückstellungen verbleibende Teil des Jahresergebnisses gilt als ausschüttbarer Jahresgewinn (Art. 30 Abs. 2 NBG).

Zur mittelfristigen Verstetigung der Gewinnausschüttungen vereinbaren das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) und die SNB eine Obergrenze für die jährliche Ausschüttung über einen bestimmten Zeitraum (Art. 31 Abs. 2 NBG).

Bemessungsgrundlage für eine Ausschüttung in einem bestimmten Geschäftsjahr ist der sogenannte Bilanzgewinn, der sich zusammensetzt aus:

- dem ausschüttbaren Jahresgewinn und
- der Ausschüttungsreserve, welche als Schwankungsreserve zur Glättung der Ausschüttungen dient.

Die Ausschüttungsreserve entspricht einem Gewinn- bzw. Verlustvortrag: Nicht ausgeschüttete Gewinne erhöhen diese Reserve, während bei unzureichendem Ergebnis zur Finanzierung der Ausschüttung auf sie zurückgegriffen wird. Eine Ausschüttung erfolgt nur bei vorhandenem Bilanzgewinn – liegt ein Bilanzverlust vor, entfällt die Ausschüttung vollständig (Art. 31 NBG).

Die momentan gültige Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB vom 29. Januar 2021 definiert die Höhe der Gewinnausschüttungen der SNB für die Geschäftsjahre 2020 – 2025 an Bund und Kantone wie folgt:

Bilanzgewinn der SNB	Ausschüttung/ Schwellenwert	Begrifflichkeit
≥ 40 Mrd. CHF	6 Mrd. CHF	
≥ 30 Mrd. CHF	5 Mrd. CHF	
≥ 20 Mrd. CHF	4 Mrd. CHF	
≥ 10 Mrd. CHF	3 Mrd. CHF	
< 10 Mrd. CHF	2 Mrd. CHF	Grundbetrag

Die Gewinnausschüttung von maximal 6 Mrd. Franken pro Jahr besteht aus einem Grundbetrag von 2 Mrd. Franken, der ausgeschüttet wird, sofern ein Bilanzgewinn von mindestens 2 Mrd. Franken vorhanden ist.¹ Hinzu kommen vier mögliche Zusatzausschüttungen von je 1 Mrd. Franken. Der Betrag des Bilanzgewinns, der die Dividendenausschüttung übersteigt, fällt zu einem

¹ Die Ausschüttung zusammen mit der Dividende an die Aktionäre dürfen zu keiner negativen Ausschüttungsreserve führen

Drittel an den Bund und zu zwei Dritteln an die Kantone (Art. 31 Abs. 2 NBG). Der den Kantonen zufallende Anteil wird zu $\frac{5}{8}$ unter Berücksichtigung ihrer Wohnbevölkerung und zu $\frac{3}{8}$ unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft verteilt (Art. 31 Abs. 3 NBG).

Aufgrund der guten Anlageergebnisse der vergangenen Jahre (ausgenommen die Geschäftsjahre 2013, 2022 und 2023) ist auch die Ausschüttungsreserve deutlich höher. Diese positiven Entwicklungen erlaubten es, seit 2016 die maximale Ausschüttung von ursprünglich 2 Mrd. Franken pro Jahr gestaffelt auf 6 Mrd. Franken zu erhöhen. Für das Geschäftsjahr 2026 wird eine neue Vereinbarung zwischen dem EFD und der SNB zu vereinbaren sein. Eine Erhöhung des Ausschüttungsrahmens an Bund und Kantone bleibt vorbehalten.

3.2 Würdigung des Vorstosses

3.2.1 SNB-Gewinnausschüttung für den Kanton Solothurn

Der Vorstoss beabsichtigt, die Volatilität der SNB-Ausschüttungen zu entschärfen, indem statt des effektiven Betrags ein durchschnittlicher, langfristig realistischer Betrag in Voranschlag und Rechnung eingestellt wird. Eine Schwankungsreserve soll Abweichungen abfangen.

Die seit 1993 auf der Website der EFD publizierten Daten zeigen eine durchschnittliche Ausschüttung von 39 Mio. Franken für den Kanton Solothurn, wobei der Median bei 32 Mio. Franken liegt. Der Durchschnitt der Ausschüttungen vor der Erhöhung der maximalen Ausschüttung beträgt 33 Mio. Franken; ab 2016 liegt er bei 55 Mio. Franken. In der gesamten Zeitspanne zwischen 1993 – 2024 erfolgten 2014, 2023 und 2024 für die entsprechenden Geschäftsjahre keine Ausschüttungen. Die letzte Ausschüttung im Jahr 2022 belief sich auf 128 Mio. Franken und entsprach damit rund 20 % der gesamten Bundesanteile bzw. 5 % des Betriebsertrags.

Die Daten zeigen, dass trotz volatiler Ausgangslage eine Ausschüttung gemäss Art. 42 Abs. 2 Bst. d NBG eher wahrscheinlich, jedoch nicht garantiert ist. Um diesen Umstand in der Finanzplanung effektiv berücksichtigen zu können, wurden im aktuell gültigen IAFP 2026 – 2029 42,7 Mio. Franken pro Jahr bereits berücksichtigt. Dieser Betrag entspricht der aktuellen Grundausschüttung zugunsten des Kantons Solothurn. Im nationalen Vergleich haben 16 Kantone eine SNB-Gewinnausschüttung für die Jahre 2025 – 2028 bereits berücksichtigt.

Im aktuellen Voranschlag 2025 (VA 25) wurde keine SNB-Ausschüttung berücksichtigt. In der Jahresrechnung wird der effektiv von der SNB überwiesene Betrag verbucht. Die Ausschüttung erfolgt in der Regel im Mai des dem Geschäftsjahr folgenden Jahres.

3.2.2 Dynamischer Mechanismus

Um die im Auftrag genannten Faktoren – «durchschnittlich», «grundsätzlich fix» und «stabil» – in einem künftigen Mechanismus wo möglich zweckmässig zu berücksichtigen, wird nachfolgendes Modell vorgestellt.

Im IAFP werden die Planzahlen für die Gewinnausschüttung der SNB auf Basis definierter Ausschüttungsschwellen festgelegt (vgl. Ziffer 3.1). Ziel dieser Systematik ist es, die stark schwankenden SNB-Ausschüttungen über die Jahre zu glätten und damit – sofern es zu einer Ausschüttung kommt – eine verlässlichere und planbare finanzielle Grundlage zu schaffen. Ausgangspunkt bildet dabei der Durchschnitt der effektiv ausgerichteten Ausschüttungen der letzten vier Jahre. Dieser Durchschnittswert wird einer der vordefinierten Schwellenwertstufen zugeordnet. Die daraus abgeleitete Planzahl für den Kanton Solothurn bleibt so auch bei hohen Schwankungen einzelner Jahre stabil und sachlich nachvollziehbar.²

² Die Planzahl für den Kanton Solothurn entspricht 2.1 % des zugeordneten Schwellenwerts. Dieser Anteil berücksichtigt bereits die Aufteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Verteilungskriterien nach der Bevölkerungszahl ($\frac{5}{8}$) und der Finanzkraft ($\frac{3}{8}$).

Im Voranschlagsprozess werden die relevanten Faktoren des IAFP übernommen.

3.2.3 Schwankungsreserve

Eine Schwankungsreserve dient als finanzieller Puffer zur Glättung volatiler, jedoch wiederkehrender Einnahmen – wie die SNB-Gewinnausschüttung – und trägt zur mittelfristigen Stabilisierung des Haushalts bei. Sie wird in Jahren mit überdurchschnittlichen Einnahmen aufgebaut und in finanziell schwächeren Jahren gezielt eingesetzt.

Die Einführung einer Schwankungsreserve stellt nach geltendem WoV-G eine Spezialfinanzierung dar, welche gemäss § 43 nur eingeschränkt zulässig ist. Spezialfinanzierungen als gesetzlich zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe sind im Kanton Solothurn einzig möglich, wenn sie übergeordnetes Recht vorschreibt oder sie nicht im Eigenkapital geführt werden müssen. Beide Voraussetzungen sind vorliegend nicht erfüllt. Die Bildung einer Spezialfinanzierung als Schwankungsreserve wird in Betrachtung des gesamten Staatshaushaltes abgelehnt, zumal die Transparenz erheblich eingeschränkt und die Flexibilität sowie die Festlegung gesamtheitlicher Prioritäten massgebend erschwert werden.

3.2.4 Fazit

Die Bildung einer Schwankungsreserve setzt eine rechtliche Grundlage, fiskalische Stabilität oder Haushaltsüberschüsse voraus. In einer Situation mit strukturellem Defizit sollte die haushaltspolitische Priorität hingegen auf der Konsolidierung liegen – etwa durch nachhaltige Einnahmenerhöhungen, konsequente Ausgabendisziplin oder gezielte Strukturreformen.³ Andernfalls besteht das Risiko, dass eine Reserve lediglich eine symptomatische Behandlung darstellt und grundlegende finanzielle Herausforderungen überdeckt.

Durch die Einführung des dynamischen Modells kann die Gewinnausschüttung der SNB weitgehend von politischen Einflüssen entkoppelt und auf eine rein quantitative Grundlage gestellt werden. Die Bildung einer Schwankungsreserve wird nicht in Erwägung gezogen.

³ „Ein strukturelles Defizit bedeutet, dass auch bei normaler Konjunktur die Einnahmen nicht ausreichen, um die Ausgaben zu finanzieren.“

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Mechanismus einzuführen, wonach im Voranschlag und in der Jahresrechnung des Kantons ein durchschnittlicher, grundsätzlich fixer und damit stabiler Betrag der SNB-Ausschüttungen berücksichtigt wird. Die Bildung einer Schwankungsreserve wird nicht in Erwägung gezogen.



Yves Derendinger
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Aktuariat FIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat