

Beschluss Nr. 768/2015

Schwyz, 18. August 2015 / ju

Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Ausgangslage

1.1 Am 19. März 2015 haben SVP-Kantonsrat René Bünler die Motion M 4/15 „Ergreifung des Kantonsreferendums – NFA-Neuregelung zur Rettung des Kantons Schwyz“ und am 26. März 2015 Kantonsrätin Sybille Ochsner im Namen der FDP-Fraktion die Motion M 5/15 „Kantonsreferendum zur NFA-Ausgestaltung gemäss ursprünglichen Zielen und rechtlichen Vorgaben im Bundesgesetz zum NFA (85%-Regel)“ eingereicht.

1.2 Der Kantonsrat hat beide Motionen am 20. Mai 2015 behandelt und mit 91:1 Stimmen erheblich erklärt. In der Antwort auf die Motionen (vgl. Beschluss Nr. 396 vom 12. Mai 2015) kündigte der Regierungsrat Bericht und Vorlage sowie ein entsprechendes Schreiben zum Ergreifen des Kantonsreferendums an, wenn der von den eidgenössischen Räten gefällte Beschluss nicht dem Bundesratsvorschlag entspricht oder kein adäquater und für die Geberkantone akzeptabler anderer Beschluss vorliegt.

2. Beratung und Beschlüsse auf Bundesebene

2.1 Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 3. September 2014 den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 unterbreitet. Dieser Entwurf sah folgende Regelungen vor:

Art. 1 Grundbeitrag des Bundes

Der Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 beträgt 2 149 681 026 Franken pro Jahr.

Art. 2 Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone

Der Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 beträgt 1 468 294 671 Franken pro Jahr.

Art. 3 Anpassung durch den Bundesrat

¹ Der Bundesrat wird beauftragt, die Beiträge nach den Artikeln 1 und 2 neu zu berechnen. Er berücksichtigt dabei:

- a. für den Beitrag nach Artikel 1 die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone in den Jahren 2015 und 2016 und nimmt anschliessend eine Reduktion von 196 270 488 Franken vor;
- b. für den Beitrag nach Artikel 2 die Entwicklung des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone in den Jahren 2015 und 2016 und nimmt anschliessend eine Reduktion von 133 792 973 Franken vor.

² Er nimmt diese Anpassungen zusammen mit der Festlegung der Zahlen zum Referenzjahr 2016 vor.

Die gesamte Dotation sollte aufgrund dieses Vorschlags demnach rund 3.6 Mrd. Franken betragen. Das sind jährlich 330 Mio. Franken weniger als bisher. Für den Bundeshaushalt würde dies ab dem Jahr 2016 eine Entlastung von 196 Mio. Franken, für die ressourcenstarken Kantone eine Entlastung von 134 Mio. Franken bedeuten. Der Bundesrat begründete die Reduktion des Ressourcenausgleichs damit, dass die angestrebte Mindestausstattung in der Beitragsperiode 2012–2015 mit 86.3% von allen Kantonen deutlich übertroffen wurde.

Betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 legte der Bundesrat mit Botschaft vom 3. September 2014 folgenden Entwurf vor:

Art. 1 Grundbeitrag des Bundes für den geografisch-topografischen Lastenausgleich

Der Bund gewährt den Kantonen, die durch ihre geografisch-topografische Situation übermässig belastet sind, für die Jahre 2016–2019 einen Grundbeitrag von 364 384 742 Franken pro Jahr.

Art. 2 Grundbeitrag des Bundes für den soziodemografischen Lastenausgleich

Der Bund gewährt den Kantonen, die durch ihre soziodemografische Situation übermässig belastet sind, für die Jahre 2016–2019 einen Grundbeitrag von 364 384 742 Franken pro Jahr.

Art. 3 Anpassungen durch den Bundesrat

Der Bundesrat wird beauftragt, die Beiträge nach Artikeln 1 und 2 der Teuerung in den Jahren 2014 und 2015 anzupassen. Er nimmt diese Anpassung zusammen mit der Festlegung der Zahlen zum Referenzjahr 2016 vor.

2.2 Eine Mehrheit der Finanzkommission des Ständerats beantragte am 6. November 2014 einen Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 von 2 345 951 514 Franken pro Jahr (Art. 1), einen Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 von 1 602 087 645 Franken pro Jahr (Art. 2) sowie keine Reduktion des Ressourcenpotenzials (Art. 3). Damit lehnte eine Mehrheit der Kommission den Vorschlag des Bundesrats für eine Reduktion des Ressourcenausgleichs ab.

Die Mehrheit des Ständerates folgte am 9. Dezember 2014 der Mehrheit der ständerätlichen Kommission. Der Ständerat lehnte damit den Vorschlag des Bundesrates ab.

2.3 Die Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrates stimmte am 10. Februar 2015 betreffend Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 dem Vorschlag des Bundesrats zu. Die Kommission befürwortete damit eine Reduktion des Ressourcenausgleichs um 330 Mio. Franken. Betreffend der Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 beantragte eine Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrates einen Grundbeitrag des Bundes für den soziodemografischen Lastenausgleich von 560 665 230 Franken. Betreffend die restlichen Punkte folgte die Finanzkommission des Nationalrates dem Bundesrat.

Die Mehrheit des Nationalrats folgte am 10. März 2015 betreffend der Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsjahre 2016–2019 der Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats und damit dem Entwurf des Bundesrats. Auch betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 stimmte der Nationalrat dem Vorschlag des Bundesrats zu.

2.4 Aufgrund der vorhandenen Differenz ging das Geschäft wieder an den Ständerat. Die Mehrheit der Finanzkommission des Ständerats hielt am 12. März 2015 vollumfänglich an ihren Anträgen vom 6. November 2014 fest.

Der Ständerat hielt am 17. März 2015 ebenfalls vollumfänglich an seinen Beschlüssen vom 9. Dezember 2014 fest: Die Geberkantone sollten gleich viel in den Nationalen Finanzausgleich (NFA) einzahlen wie bisher, obwohl das anzustrebende Mindestaustattungsziel von 85 Ressourcenindexpunkten von allen Nehmerkantonen übertroffen wurde. Damit lehnt der Ständerat eine Senkung der Beiträge zum zweiten Mal ab und stellte sich gegen den Nationalrat und den Bundesrat.

2.5 Am 20. März 2015 nahm die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Kenntnis von der Differenz zwischen National- und Ständerat betreffend die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019. Die Mehrheit der Regierungsvertreterinnen und -vertreter der Kantone hielt es für wichtig, dass diese Differenz zwischen den beiden Räten ausgeräumt wird und dass dazu die Möglichkeit einer politischen Verständigung der Kantone geprüft wird, um die Situation zu deblockieren. Schliesslich stimmten 19 Kantone einer politischen Verständigung zu, sechs Kantone lehnten sie ab und ein Kanton enthielt sich der Stimme. Damit war das erforderliche Quorum von 18 Kantonen erreicht und die politische Verständigung der Kantone betreffend die Festlegung des Ressourcenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016–2019 verabschiedet. Der Kanton Schwyz lehnte den Verständigungsvorschlag der KdK ab und forderte stattdessen die Umsetzung des Vorschlags des Bundesrates (vgl. Beschluss Nr. 414 vom 12. Mai 2015).

2.6 Eine Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats beantragte dem Nationalrat am 30. März 2015, an seinem ersten Beschluss festzuhalten, also dem Vorschlag des Bundesrats Folge zu leisten.

2.7 Mit Zirkularbeschluss vom 18. Mai 2015 schlug eine Mehrheit der Kantone (nicht zu dieser Mehrheit gehörte unter anderem der Kanton Schwyz) vor, die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsjahre 2016–2019 um lediglich 165 Mio. Franken zu kürzen. Dies entsprach der Hälfte des vom Bundesrat unterbreiteten Kürzungsvorschlags. Der Beitrag des Bundes würde damit um rund 98 Mio. Franken sinken, während der Anteil der ressourcenstarken Kantone um rund 67 Mio. Franken abnehmen würde.

2.8 Der Nationalrat hielt am 3. Juni 2015 nach einer intensiven Debatte mit 103:87 Stimmen (bei einer Enthaltung) an seinem Beschluss vom 30. März 2015 fest und stimmte damit erneut dem Vorschlag des Bundesrats zu. Der Nationalrat beharrte damit darauf, die Geberkantone um jährlich 134 Mio. Franken zu entlasten. Eine Absage erteilte er damit auch dem Verständigungsvorschlag der KdK. Mit seinem Entscheid blieb der Nationalrat auf der Linie des Bundesrats.

2.9 Am 4. Juni 2015 schwenkte die Finanzkommission des Ständerats auf den Vorschlag der KdK um, wonach die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 um 165 Mio. Franken zu kürzen sei. Der Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone sollte danach 1 535 191 158 Franken pro Jahr betragen.

Der Ständerat folgte am 8. Juni 2015 mit 30:14 Stimmen dem Vorschlag seiner Finanzkommission. Dieser Kompromissvorschlag würde die Geberkantone jährlich um 67 Mio. Franken entlasten.

2.10 Am 10. Juni 2015 beantragte die Finanzkommission des Nationalrats Festhalten, also dem Vorschlag des Bundesrats zuzustimmen.

Am 15. Juni 2015 stimmte der Nationalrat dem Kompromiss des Ständerats zu. Damit sollen die Geberkantone in den Jahren 2016–2019 um 67 Mio. Franken entlastet werden. Der Nationalrat nahm also den Vorschlag an – wenn auch gegen den Willen seiner Kommissionsmehrheit.

2.11 Am 19. Juni 2015 erfolgte die Schlussabstimmung. Die entsprechende Publikation im Bundesblatt mit der Referendumsfrist erfolgte am 30. Juni 2015 (BBI 2015 5033). Damit läuft die hunderttägige Referendumsfrist bis 8. Oktober 2015.

3. Grundlagen des Ressourcenausgleichs

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Ressourcenausgleichs finden sich in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101, BV, und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2002, SR 613.2, FiLaG:

- In Art. 135 Abs. 2 BV sind die Ziele des Ressourcenausgleichs verankert. Er soll insbesondere die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit zwischen den Kantonen verringern (Bst. a), den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten (Bst. b) und die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten (Bst. e). Im selben Verfassungsartikel sind in Abs. 3 im Weiteren die Leitplanken für die Finanzierung des Ressourcenausgleichs festgelegt. So werden die Mittel durch die ressourcenstarken Kantone und den Bund zur Verfügung gestellt, wobei die Leistungen der ressourcenstarken Kantone mindestens zwei Drittel und höchstens vier Fünftel der Leistungen des Bundes betragen.
- Das FiLaG hat in Art. 2 die Ziele und in Art. 4 die Leitplanken der Finanzierung des Ressourcenausgleichs noch einmal aufgenommen. Art. 5 und 6 regeln schliesslich das Verfahren für die Festlegung bzw. Verteilung der Mittel für den Ressourcenausgleich. In Art. 6 Abs. 3 ist festgelegt, dass zusammen mit den Leistungen des Ressourcenausgleichs angestrebt wird, mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts erreichen.
- Die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007, SR 613.21, FiLaV, und deren Anhänge halten die Details zum Finanz- und Lastenausgleich fest, unter anderem das Ressourcenpotenzial, die Berechnung der Beiträge der ressourcenstarken Kantone sowie die Beiträge an die ressourcenschwachen Kantone in Franken. Die Dotierung der Ausgleichsgefässe nehmen die Eidgenössischen Räte alle vier Jahre jeweils für eine Beitragsperiode anhand eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses vor (Art. 5 Abs. 1 FiLaG). Der Bundesbeschluss kommt erst dann zu Stande, wenn beide Eidgenössischen Räte zustimmen (Art. 156 Abs. 2 BV).

4. Grundlagen des Kantonsreferendums

Gemäss Art. 141 BV sind Bundesgesetze, referendumsfähige Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn dies 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen (fakultatives Referendum). Der Bundesbeschluss betreffend dem Grundbeitrag der ressour-

censtarken Kantone und denjenigen des Bundes unterliegt gemäss Art. 5 Abs. 1 FiLaG dem Referendum. Die Referendumsfrist läuft bis 8. Oktober 2015.

Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen (Art. 59c des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1, BPR). Halbkantone haben dabei eine ganze Stimme. Kein Kanton kann ein gültig eingereichtes Referendumsbegehren im Nachhinein wieder zurückziehen (Art. 59b BPR).

Gestützt auf § 55 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, liegt die Kompetenz zur Ergreifung des Kantonsreferendums beim Kantonsrat.

Nach der Schlussabstimmung in den Eidgenössischen Räten muss die Vorlage zunächst im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 2 lit. f des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004, SR 170.512, PubLG). Damit wird die hunderttägige Referendumsfrist ausgelöst (Art. 141 BV). Innerhalb dieser Frist muss das Referendum entweder von acht Kantonen oder von 50 000 Stimmberechtigten ergriffen werden. Massgebend ist der Eingang bei der Bundeskanzlei (Art. 59a BPR).

Die «Stimmabgabe» eines Kantons für das Kantonsreferendum wird durch ein Schreiben der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei ausgeübt, welches innerhalb der hunderttägigen Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen muss (Art. 59a BPR) und von Gesetzes wegen folgende Angaben enthalten muss (Art. 67a BPR):

- a) den Erlass mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;
- b) das Organ, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt;
- c) die kantonrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Kantonsreferendum;
- d) das Datum und das Ergebnis des Referendumsbeschlusses.

Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen. Kommt ein solches Referendum zustande, entscheidet das Volksmehr über Annahme oder Ablehnung.

5. Erwägungen zur Ergreifung des Kantonsreferendums

5.1 Festlegung des Ressourcenausgleichs zwischen Bund und Kantonen

Im Jahr 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft gesetzt. Mit ihr wurden die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis gestellt. Die Neugestaltung umfasste die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben sowie die Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen dem Bund und den Kantonen (Finanzausgleich i.e.S.). Sie verfolgt einerseits das Ziel des Abbaus der kantonalen Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und andererseits die Steigerung der Effizienz der staatlichen Aufgabenerfüllung. Der Finanzausgleich i.e.S. besteht aus dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich und dem Härteausgleich. Der vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) und den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) gemeinsam finanzierte Ressourcenausgleich bildet dessen Hauptelement. Er strebt an, dass alle ressourcenschwachen Kantone über eine Mindestausstattung an finanziellen Ressourcen verfügen. Die politische Steuerung des Finanzausgleichs i.e.S. erfolgt dadurch, indem das Parlament die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich jeweils für eine Vierjahresperiode festlegt.

Im Jahr 2010 legte der Bundesrat den ersten Wirksamkeitsbericht vor. Der Bericht kam zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs in der ersten Vierjahresperiode weitgehend erreicht wurden.

Der zweite Wirksamkeitsbericht, vorgelegt im Jahr 2014, kommt hinsichtlich der Zielerreichung zum Schluss, dass der Finanzausgleich gut funktioniert und die Ziele in der betrachteten Periode weitgehend erreicht wurden. Bezüglich der Erreichung der einzelnen Ziele stellt der Wirksamkeitsbericht unter anderem fest, dass die gemäss Art. 6 FiLaG anzustrebende Ausstattung je Einwohnerin bzw. Einwohner von mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts 2012–2015 in sämtlichen Kantonen deutlich übertroffen wurde. Deshalb schlug der Bundesrat für die nächste Vierjahresperiode eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs vor: Die Grundbeiträge des vertikalen und des horizontalen Ressourcenausgleichs sollten für die Periode 2016–2019 gekürzt werden. Bei der Festlegung dieser Anpassung orientierte er sich an einer vergangenheitsorientierten Vorgehensweise. Das Ausmass der Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs sollte sich an den Finanzausgleichszahlen der gesamten zweiten Vierjahresperiode (Referenzjahre 2012–2014) orientieren. Anhand dieser Daten wird für jedes Jahr diejenige Dotation berechnet, mit welcher der ressourcenschwächste Kanton nach erfolgtem Ressourcenausgleich einen Index von *genau* 85.0 Punkten erreicht hätte. Die durchschnittliche Differenz zwischen der effektiven Dotation des Ressourcenausgleichs und dem so berechneten (hypothetischen) Volumen entspricht dem Ausmass der Anpassung. Diese beläuft sich auf der Grundlage der Jahre 2012–2014 auf 279 Mio. Franken. Der Wirksamkeitsbericht weist darauf hin, dass aufgrund der Zahlen zum Referenzjahr 2015 dieser Betrag noch anzupassen sei. Das Mindestausstattungsziel bildet die einzige quantitative Zielgrösse des Finanzausgleichs. Aus der Sicht des Bundesrats ist es deshalb folgerichtig und systemkonform, die Anpassung der Dotation jeweils an dieser Zielgrösse auszurichten. Aber auch die Zielgrösse selber muss regelmässig überprüft werden. Die diesbezügliche Analyse im Wirksamkeitsbericht kommt zum Ergebnis, dass sich aufgrund der Ausgabenentwicklungen seit der NFA-Einführung weder eine Erhöhung noch eine Senkung des Zielwerts von 85% aufdrängt. Die Mindestausstattung dient dazu, jedem Kanton die Erfüllung seiner Kernaufgaben autonom und ohne übermässige Steuerbelastung zur ermöglichen.

Die Entwicklung der Überdotation im Zeitraum 2012–2015 wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

	2012	2013	2014	2015	Mittelwert
Total Überdotation	68 275 693	269 978 269	498 647 106	483 352 776	330 063 461
Beitrag Bund	40 511 502	160 413 460	296 945 506	287 211 482	196 270 488
Beitrag Kantone	27 764 191	109 564 809	201 701 600	196 141 294	133 792 973

Mit einer Kürzung der Dotation gemäss Vorschlag des Bundesrates wäre der Index der Kantone Uri und Jura nach Ausgleich im Jahr 2016 immer noch auf 86.8% zu liegen gekommen, also immer noch wesentlich über dem gemäss Gesetz anzustrebenden Mindestausstattungsziel von 85%. Mit der Dotation gemäss Vorschlag des Ständerates (keine Kürzung) wäre der Index der Kantone Uri und Jura im Jahr 2016 auf 87.9% zu liegen gekommen. Mit der Dotation gemäss Vorschlag der KdK, welche nun beschlossen wurde (also Kürzung um 165 Mio. Franken), wird der Index der Kantone Uri und Jura im Jahr 2016 auf 87.4% liegen. Dies ist deutlich mehr als die gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG anzustrebenden 85%.

5.2 Haltung der Kantone und des Bundesrates

Die KdK wie auch diverse Kantonsregierungen, politische Parteien und interessierte Organisationen anerkennen die Bedeutung der NFA als grundlegende Reform der föderalistischen Staatsordnung unseres Landes, so auch der Kanton Schwyz. Was es braucht, um die Solidarität auch in Zukunft zu gewährleisten, darüber sind sich die Konferenz der ressourcenschwachen Kantone und

jene der NFA-Geberkantone indessen nicht einig. Gemäss den ressourcenschwachen Kantonen dürfe angesichts der nach wie vor grossen Disparitäten zwischen den Kantonen und der ausgeprägten Dynamik des Ertrags der direkten Bundessteuer (83% zugunsten des Bundes, 17% zugunsten der Kantone) die Dotierung der Ausgleichsgefässe nicht reduziert werden; vielmehr sei sie zu erhöhen. Für die ressourcenstarken Kantone (wie auch für diverse weitere Institutionen und Verbände wie z. B. Avenir Suisse, Economiesuisse und der Schweizerische Gewerbeverband) stehen dagegen Systemverbesserungen im Vordergrund, um Benachteiligungen einzelner Kantone zu korrigieren. Die Mehrheit der Kantone spricht sich betreffend die Dotation von Ressourcen- und Lastenausgleich gegen die Empfehlungen des Bundesrats aus. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass sich insbesondere bei den Fragen rund um den Ressourcenausgleich die Positionen der ressourcenstarken und der ressourcenschwachen Kantone polarisierend gegenüberstehen. Der Bundesrat hielt richtigerweise an seinem Antrag fest, das Volumen des Ressourcenausgleichs zu kürzen.

5.3 Argumente für eine Anpassung der Ressourcenausgleichsdotation

Der Bundesrat und mit ihm der Regierungsrat des Kantons Schwyz erachtet eine Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs aufgrund der Entwicklungen in der Vierjahresperiode 2012–2015 als notwendig und systemkonform. Die wichtigsten Argumente für eine Anpassung werden im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben:

- Der Begriff «Mindestausstattung» bezieht sich auf alle Kantone und nicht nur auf den ressourcenschwächsten: Der Ressourcenausgleich soll so dotiert sein, dass alle Kantone einen Indexwert von mindestens 85 erreichen (Art. 6 Abs. 3 FiLaG). Diese Mindestausstattung wird dadurch gewährleistet, dass der ressourcenschwächste Kanton auf einen Index von möglichst genau 85 angehoben wird, womit die übrigen Kantone alle oberhalb dieses Werts liegen. Gemeint war nie, dass die Messlatte von 85 nur ein Minimum für den ressourcenschwächsten Kanton ist und demnach auch höher liegen könnte. Es war schon immer geplant, die jeweilige Neudotierung des Ressourcenausgleichs auf eine neue Vierjahresperiode stets an diesem Ziel zu orientieren.
- Gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG bezieht sich das Mindestausstattungsziel von 85 auf den Indexwert nach erfolgtem Ressourcenausgleich.
- Eine Mindestausstattung von 85 ist auch für die nächste Vierjahresperiode gerechtfertigt, wie der Vergleich zwischen der Ausgabenentwicklung der Kantone insgesamt und der vier ressourcenschwächsten Kantone gezeigt hat.
- In den Jahren 2012 bis 2015 lag die Dotation 7.6% höher als sie notwendig gewesen wäre, um die Ziele des NFA mit Bezug auf den Ressourcenausgleich zu erreichen. Deshalb ist für die nächsten Jahre eine Korrektur vorzunehmen. Die Dotation ist auch mit der vorgeschlagenen Korrektur immer noch sehr hoch. Es besteht nach heutiger Berechnung im Jahr 2015 auch nach der vorgeschlagenen Dotationsanpassung noch eine Überdotierung von 150 Mio. Franken. Es ist damit nicht zu erwarten, dass es ab dem Jahr 2016 zu einer grösseren Unterdotierung kommt. Im FiLaG wird vorgesehen, dass alle vier Jahre die Dotation überprüft und allenfalls entsprechend angepasst wird, weshalb jetzt diese Anpassung vorzunehmen ist. Jetzt, da die klaren Kriterien erfüllt sind, sollte dies das eidgenössische Parlament auch nachvollziehen.
- Der Vorschlag des Bundesrats sieht vor, dass der Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 jährlich 2.15 Mrd. Franken und derjenige der ressourcenstarken Kantone jährlich 1.47 Mrd. Franken betragen soll. Die gesamte Dotation des Ressourcenausgleichs beträgt somit rund 3.6 Mrd. Franken pro Jahr. Das ist jährlich 330 Mio. Franken weniger als bisher. Dieser Vorschlag des Bundesrats, die Dotation um 330 Mio. Franken zu kürzen, stellt bereits ein Kompromiss dar. Einerseits wurde damit gegen die im Rahmen des Wirksamkeitsberichtsverfahrens vorgeschlagenen NFA-Optimierungen der Geberkantone argumentiert. Andererseits ist der vom Bundesrat vorgeschlagene Re-

duktionsbetrag niedriger als die effektive kalkulatorische Überdotierung. Die Überdotation des Ressourcenausgleichs für das Jahr 2014 betrug 499 Mio. Franken, diejenige für das laufende Jahr 2015 beträgt 483 Mio. Franken. Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Reduktionssumme um 330 Mio. Franken ist somit bereits eine Reserve von rund 150 Mio. Franken einberechnet. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements hat in den Beratungen im National- und Ständerat explizit auf diesen wichtigen Umstand hingewiesen. Die Reserve ist für den Fall vorgesehen, dass sich die schwächsten Nehmerkantone schlechter als angenommen entwickeln würden.

- Der Bundesrat hat im zweiten Wirksamkeitsbericht 2012–2015 die vom Kanton Schwyz und den übrigen Geberkantonen eingebrachten Korrekturvorschläge abgelehnt und dabei auf die vorgeschlagene Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs sowie auf die weiteren Arbeiten im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts 2016–2019 verwiesen. Aus diesem Grund beharrt der Regierungsrat konsequent auf der Umsetzung des Bundesratsvorschlags zur Ressourcenausgleichsdotation. Die Reduktionspotenziale der Dotierung, welche sich aus der anzustrebenden Zielerreichung von 85% gemäss FiLaG ergeben, sind gesetzeskonform umzusetzen. Entsprechend lehnt der Regierungsrat auch die politische Verständigungslösung der KdK ab.

5.4 Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass der vom Bundesrat am 3. September 2014 unterbreitete Bundesbeschluss einen korrekten, konsequenten und vermittelnden Kompromissvorschlag unter dem geltenden System darstellt. Die NFA soll die Schwachen stärken und nicht die Starken schwächen. Mit dem Vorschlag des Bundesrates verfügen alle Kantone über ausreichend finanzielle Mittel, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Senkung der Grundbeiträge erscheint als faire, vermittelnde Lösung. Diese Anpassung berücksichtigt Geber- wie Nehmeranliegen gleichermaßen. Es besteht kein Anspruch der Nehmerkantone auf eine Ausstattung von mehr als 85%. Die von der KdK vorgeschlagene politische Verständigungslösung, welcher nun der National- und der Ständerat zugestimmt haben, wird vom Regierungsrat abgelehnt. Dieser Entscheid als Kompromiss eines schon vom Bundesrat vorgeschlagenen Kompromisses entspricht nicht den im FiLaG vorgesehenen Steuerungsmechanismen des Ressourcenausgleichs. Er würde vielmehr ein nachteiliges Präjudiz für künftige Anpassungen darstellen und ist zudem weder sachgerecht noch inhaltlich begründbar.

Es besteht gemäss Gesetz kein Anspruch der Nehmerkantone, auf eine Dotation von mehr als 85% des schweizerischen Durchschnitts angehoben zu werden. Der Vorschlag des Bundesrats wendet lediglich das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich an und setzt es korrekt um. Der Regierungsrat fordert deshalb die Umsetzung des Bundesratsvorschlags.

Auch in den Kantonen Schaffhausen, Nidwalden und Zug wurden Vorstösse zur Ergreifung des Kantonsreferendums eingereicht. Die Regierungen dieser Kantone haben ihren Legislativen entsprechende Anträge gestellt. Der Kantonsrat Schaffhausen hat am 17. August 2015 das Kantonsreferendum beschlossen. Der Landrat des Kantons Nidwalden wird darüber am 23. September 2015 befinden, der Zuger Kantonsrat am 24. September 2015.

Aufgrund des aktuellen Kenntnisstandes dürfte es schwierig werden, ein Zustandekommen des Kantonsreferendums zu bewerkstelligen. Die Chance, dass von den neun aktuellen Geberkantonen effektiv acht Kantone bzw. Kantonsparlamente einem Kantonsreferendum zustimmen, ist gering. Nichtsdestotrotz stellt der Regierungsrat Antrag, das Kantonsreferendum zu ergreifen. Einerseits muss dem eidgenössischen Parlament respektive deren Vertretern aus finanzschwachen Kantonen klar signalisiert werden, dass der aufgrund ihrer Dominanz zustande gekommene Entscheid den Leitplanken des FiLaG und dem Zweck des Ressourcenausgleichs widerspricht

und dadurch die Solidarität überspannt und gefährdet. Andererseits soll damit das ergriffene Volksreferendum mitgetragen werden.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1 Anfangs Juli 2015 hat die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) die Zahlen für den Finanzausgleich 2016 – unter der Berücksichtigung des Beschlusses der eidgenössischen Räte gemäss Ziffer 2 – veröffentlicht. Der Beitrag des Kantons Schwyz in den Ressourcenausgleich wächst gegenüber dem Vorjahr um 14.4 Mio. Franken und beträgt für das Jahr 2016 voraussichtlich 180.7 Mio. Franken. Bezogen auf 2015 entspricht die Zahlung in den Ressourcenausgleich von 180.7 Mio. Franken mittlerweile rund 13% des gesamten Staatsaufwands. Rund ein Viertel der kantonalen Steuereinnahmen fliesst in den NFA. Gegenüber der Zahlung in den Ressourcenausgleich von 48 Mio. Franken bei der NFA-Einführung im Jahr 2008 beträgt die Steigerung im Zeitraum von 2008 bis 2016 somit mehr als 133 Mio. Franken. Diese Zahlen zeigen, dass die Zahlungen des Kantons Schwyz in den Ressourcenausgleich eine ausserordentlich hohe Dynamik aufweisen und den Staatshaushalt des Kantons Schwyz einer enormen Belastung aussetzen.

6.2 Der Vorschlag des Bundesrats hätte für den Kanton Schwyz ab dem Jahr 2016 eine Reduktion der NFA-Ausgleichszahlung von rund 14 Mio. Franken pro Jahr bedeutet. Mit dem nun beschlossenen Kompromiss des Kompromisses beträgt die Reduktion allerdings nur rund 7 Mio. Franken. Effektiv steigt im Jahr 2016 der Ressourcenausgleichsbeitrag auf rund 181 Mio. Franken. Die Gründe dafür sind das steigende schwyzerische Ressourcenpotenzial (von 165.9 Punkten 2015 auf 170.6 Punkte 2016, u.a. wegen der grösseren Gewichtung der Vermögen natürlicher Personen mit dem Faktor Alpha) und die Solidarhaftung unter den Geberkantonen. Zwei bisherige Geberkantone sind ab 2016 neu Nehmerkantone: Baselland und Schaffhausen. Die bisherigen Ressourcenausgleichsbeiträge dieser Kantone haben nun die übrigen Geberkantone zu tragen.

6.3 Sollte das Referendum zustande kommen und der Bundesbeschluss in der darauf folgenden Volksabstimmung abgelehnt werden, würde der bisherige Bundesbeschluss für die Jahre 2012–2015 für maximal zwei Jahre weitergelten (Art. 22 Abs. 1 FiLaG). In dieser Zeit müsste eine neue Lösung gesucht werden. Der Bundesrat kann in einem solchen Fall die bisherigen Mittel lediglich der Entwicklung des Ressourcenpotenzials und der Teuerung anpassen (Art. 22 Abs. 2 FiLaG). Dies bedeutet vorderhand, dass auch die von den eidgenössischen Räten am 19. Juni 2015 beschlossene Reduktion von rund 7 Mio. Franken nicht zum Tragen käme.

6.4 Art. 22 Abs. 2 FiLaG erwähnt den ab 2016 neu gewichteten Vermögenseinflussfaktor Alpha nicht (2012–2015: 0.8%; ab 2016: 1.5%). Die von der EFV vorgesehene Anpassung des Faktors Alpha wäre deshalb ohne neuen Bundesbeschluss nicht umsetzbar. Eine Anpassung von Basisfaktoren ist aufgrund von Art. 5 Abs. 1 FiLaG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 4 FiLaV nur möglich, wenn ein neuer Bundesbeschluss zur Dotation des Ressourcenausgleichs vorliegt. Die Geberkantone würden deshalb ohne einen neuen Bundesbeschluss nicht schlechter fahren als mit der beschlossenen halben Kürzung. Dies weil ohne neuen Bundesbeschluss der bisherige Alpha-Faktor von 0.8% bestehend bleibt. Allein aufgrund des neuen Alpha-Faktors von 1.5% wächst der Ressourcenausgleich um rund 5% an. Die beschlossene Kürzung von 67 Mio. Franken für die Geberkantone wird demnach durch dieses Wachstum infolge Erhöhung des Alpha-Faktors ab 2016 gleich wieder kompensiert.

7. Behandlung im Kantonsrat

7.1 Keine Ausgabenbremse

Gemäss Ausgabenbremse in § 73 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Kantonsrat des Kantons Schwyz vom 28. April 1977, SRSZ 142.110, GOKR, 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. Die Ausgabenbremse kommt deshalb nicht zur Anwendung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 73 Abs. 1 GOKR.

7.2 Kein Referendum

Gemäss § 34 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010, SRSZ 100.100. KV, unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.-- dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat keinen der in § 34 KV aufgeführten Gegenstände zum Inhalt und unterliegt somit nicht dem Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage zum Ergreifen des Kantonsreferendums über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 anzunehmen.

2. Zustellung: Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung; Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Departemente; Finanzkontrolle; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber