

Beschluss Nr. 396/2015

Schwyz, 12. Mai 2015 / ju

Kantonsreferendum Nationaler Finanzausgleich (NFA)

Beantwortung der Motionen M 4/15 und M 5/15

1. Wortlaut der Motionen

1.1 Motion M 4/15: Ergreifung des Kantonsreferendums – NFA-Neuregelung zur Rettung des Kantons Schwyz

Am 19. März 2015 hat Kantonsrat René Bünter folgende Motion eingereicht:

„Mit der vorliegenden dringlichen Motion wird der Regierungsrat beauftragt, im Namen des Kantons Schwyz bei der Schweizerischen Bundeskanzlei das Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 zu ergreifen (Geschäft 14.066 S).

Formelles: Gemäss Art. 141 Abs. 1 Bst. c) der Bundesverfassung (BV) werden Bundesbeschlüsse dem Volk zur Abstimmung vorgelegt, wenn es 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen.

Nach Art. 67 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) entscheidet das Kantonsparlament, ob das Kantonsreferendum ergriffen wird, wenn das kantonale Recht nichts anderes bestimmt. Gemäss § 55 Abs. 2 Bst. a) der Kantonsverfassung (KV) entscheidet der Kantonsrat über die Ergreifung des Kantonsreferendums oder die Einreichung einer Standesinitiative auf Bundesebene.

Dieser Antrag wird vorliegend gestellt, damit der Regierungsrat genügend Zeit hat, der Bundeskanzlei vor Ablauf der Referendumsfrist das Kantonsreferendum gemäss Art. 67a BPR vorzulegen.

Begründung: Der sich verschlechternde Finanzhaushalt des Kantons Schwyz ist zu einem wesentlichen Teil auf die Ressourcenausgleichszahlungen in den NFA zurückzuführen. Die finanzielle Lage des Kantons Schwyz dürfte sich aufgrund von wegfallenden Steuereinnahmen und weiteren gesetzlich vorgeschriebenen Aufwendungen in absehbarer Zeit dramatisch verschlimmern. Die

SVP-Fraktion hatte bereits am 22. September 2010 eine Motion zur Ergreifung einer Standesinitiative eingereicht, weil der NFA die kantonale Finanzautonomie und steuerliche Wettbewerbsfähigkeit schwächt. Die Bemühungen des Regierungsrates sind offensichtlich komplett gescheitert. Die SVP hat als einzige Partei im Kanton Schwyz den NFA seit 2004 kritisch und dezidiert begleitet. Deshalb muss jetzt energisch und so schnell als möglich Druck aufgebaut werden; hoffentlich zusammen mit weiteren Kantonen.

Ich bitte den Regierungsrat, diese Motion dringlich zu behandeln und an der nächsten Kantonsrats-Sitzung dem Kantonsrat zu unterbreiten.“

1.2 Motion M 5/15: Kantonsreferendum zur NFA-Ausgestaltung gemäss ursprünglichen Zielen und rechtlichen Vorgaben im Bundesgesetz zum NFA (85%-Regel)

Am 26. März 2015 hat Kantonsrätin Sibylle Ochsner im Namen der FDP-Fraktion folgende Motion eingereicht:

„Ausgangslage: Zurzeit findet in Bern ein Trauerspiel statt. Der Ständerat hat bereits zweimal (9. Dezember 2014 und 17. März 2015) die vom Bund zugunsten der Geberkantone vorgeschlagenen, systemisch notwendigen Anpassungen bei der NFA mit grosser Mehrheit abgelehnt. Zwischen den Ständeräten der Geber- und Nehmerkantone besteht eine grosse Kluft. Die Geberkantone sollen gleich viel in den Nationalen Finanzausgleich (NFA) einzahlen wie bisher. Eine Senkung der Beiträge wird durch die Vertreter der Nehmerkantone kategorisch abgelehnt. Damit stellt sich der Ständerat gegen den Nationalrat und den Bundesrat, welche die Geberkantone entlasten wollen. Der Entscheid im Ständerat zu Ungunsten der Geberkantone fiel mit 27 zu 16 Stimmen, bei einer Enthaltung. Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, die Beiträge für die Periode 2016 bis 2019 zu senken. Die Geberkantone sollen jährlich 134 Mio. Franken weniger in den Ressourcenausgleich einzahlen und der Bund 196 Mio. Franken weniger.

Finanzministerin Eveline Widmer-Schlumpf, die aus einem Nehmerkanton stammt und als damalige Bündner Finanzdirektorin bei der Geburt der NFA beteiligt war, zeigt für das Anliegen der Geberkantone grosses Verständnis. Gemäss Bundesgesetz über die NFA ist es das erklärte Ziel, die Ressourcen des schwächsten Kantons auf 85% des schweizerischen Durchschnitts zu bringen. Gemäss Finanzministerin Widmer-Schlumpf, sei es damals Geber- wie Nehmerkantonen klar gewesen, dass die 85% als Ziel und nicht bloss als Richtgrösse zu verstehen sind. Da auch die schwächsten Kantone dieses Ziel nun übertroffen haben, müssten die Zahlungen an die Nehmerkantone deshalb nun sinken. Sie sei aber bei diesem Thema inzwischen «völlig desillusioniert». Die Vorlage wird nun in der Sommersession erneut vom Nationalrat behandelt. In der Debatte wurde von einem Ständerat eines Nachbarkantons angedeutet, dass die Nehmerkantone im Sommer eventuell Hand bieten zu einem Kompromiss.

Die Geberkantone sind bei der NFA infolge des unterschiedlichen Kräfteverhältnisses zwischen Nehmer- und Geberkantonen einer Willkür ausgesetzt, welche nicht akzeptabel ist. Es ist an der Zeit, mit rechtlichen Mitteln für eine NFA zu kämpfen, die den ursprünglichen Zielen entspricht und nicht einer inzwischen masslosen Umverteilung zwischen den Kantonen gleichkommt. Das Verhalten der Nehmerkantone wird die Geberkantone und somit die Wirtschaftskraft der Schweiz mittel- bis langfristig nachhaltig schwächen.

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt:

- 1. Mit den übrigen NFA-Geberkantonen die Vornahme eines Kantonsreferendums umgehend zu prüfen, damit bei einem für die Geberkantone negativen Bescheid anlässlich des Differenzbereinigungsverfahrens zwischen National- und Ständerat in der Sommersession 2015 schnellstmöglich das Kantonsreferendum ergriffen werden kann;*
- 2. Das Kantonsreferendum soll die Umsetzung der NFA-Bundesgesetzgebung verlangen (85%-Regel);*
- 3. Diese Motion wird als dringliche Motion eingereicht.“*

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Ausgangslage

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Ressourcenausgleichs finden sich in der Bundesverfassung 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, den Kantonen minimale finanzielle Ressourcen gewährleisten und die steuerliche Wettbewerbsfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Verhältnis erhalten. Des Weiteren sind im selben Verfassungsartikel in Abs. 3 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. In Art. 6 Abs. 3 ist festgelegt, dass zusammen mit den Leistungen des Ressourcenausgleichs angestrebt wird, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin und Einwohner mindestens 85% des schweizerischen Durchschnitts erreichen. Art. 5 und 6 regeln schliesslich das Verfahren für die Festlegung bzw. Verteilung der Mittel für den Ressourcenausgleich. 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.

Der Bundesrat hat mit seiner Botschaft vom 3. September 2014 den eidgenössischen Räten den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 unterbreitet. Dieser Entwurf sieht vor, dass der Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 jährlich 2.15 Mia. Franken und derjenige der ressourcenstarken Kantone jährlich 1.47 Mia. Franken betragen soll. Die gesamte Dotation des Ressourcenausgleichs beträgt somit rund 3.6 Mia. Franken pro Jahr. Das ist 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 von 134 Mio. Franken bedeuten. Der Beitrag in den Ressourcenausgleich würde für den Kanton Schwyz ab 2016 um rund 14 Mio. Franken pro Jahr niedriger ausfallen. Der Bundesrat begründet die Reduktion des Ressourcenausgleichs damit, dass die angestrebte Mindestausstattung in der Beitragsperiode 2012–2015 mit 86.3% von allen Kantonen deutlich übertroffen wur-

de. Es entspricht der Absicht des Gesetzgebers eine Reduktion der Dotation vorzunehmen, wenn dies aufgrund der Erreichung der 85% des schweizerischen Durchschnitts gerechtfertigt ist.

Es gilt überdies zu beachten und ist offensichtlich, dass bereits der Vorschlag des Bundesrates, die Dotation um 330 Mio. Franken zu kürzen, einen Kompromiss darstellt. Einerseits wurde damit gegen die im Rahmen des Wirksamkeitsberichtsverfahrens vorgeschlagenen NFA-Optimierungen der Geberkantone argumentiert und andererseits ist der vom Bundesrat vorgeschlagene Reduktionsbetrag niedriger als die effektive kalkulatorische Überdotierung. Die Überdotierung 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.

2.2 Beratung in den eidgenössischen Räten

Eine Mehrheit der Finanzkommission des Ständerates lehnte am 6. November 2014 den Vorschlag des Bundesrates für eine Reduktion des Ressourcenausgleichs ab. Die bisherigen Beiträge sollen fortgeschrieben werden. Sie beantragte einen – der bisherigen Höhe entsprechenden – Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 von 2.35 Mia. Franken pro Jahr sowie einen Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 von 1.6 Mia. Franken pro Jahr. Insgesamt sind dies somit rund 3.9 Mia. Franken und damit 330 Mio. Franken mehr als der Bundesratsvorschlag vorsieht. Eine Mehrheit des Ständerates folgte am 9. Dezember 2014 diesem Kommissionsantrag.

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 Bundesrates zu. Die Kommission befürwortete somit eine Reduktion des Ressourcenausgleichs um 330 Mio. Franken. Eine Mehrheit des Nationalrates folgte am 10. März 2015 diesem Kommissionsantrag und damit dem Entwurf des Bundesrates.

Aufgrund der vorhandenen Differenz ging das Geschäft wieder an den Ständerat. Die ständerätliche Finanzkommission entschied am 12. März 2015 vollumfänglich an ihren bisherigen Anträgen vom 6. November 2014 festzuhalten. Die gleiche Meinung vertrat das Plenum des Ständerates am 17. März 2015. Der Vorschlag des Bundesrates wurde nach wie vor abgelehnt.

Eine Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrates beantragte am 30. März 2015 dem Nationalrat an seinem ersten Beschluss festzuhalten, also dem Vorschlag des Bundesrates und damit einer Reduktion von 330 Mio. Franken des Ressourcenausgleichs zuzustimmen. Der Nationalrat wird das Geschäft voraussichtlich in der Sommersession im Zeitraum zwischen dem 1. und 19. Juni 2015 behandeln.

Bleibe die Differenz zwischen den beiden Räten bestehen, ginge das Geschäft anschliessend in die Einigungskonferenz. Sollte kein einheitlicher Beschluss der beiden Räte zustande kommen, verlängert sich die Geltungsdauer des geltenden Bundesbeschlusses gemäss Art. 22 FiLaG um höchstens zwei Jahre. In dieser Zeit müsste eine neue Lösung gesucht werden.

2.3 Dringlichkeitserklärung

Gemäss Antrag der Motionäre hat der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 22. April 2015 die vorliegenden Motionen M 4/15 und M 5/15 für dringlich erklärt und das Geschäft auf die nächstfolgende Kantonsratssitzung vom 20. Mai 2015 traktandiert.

2.4 Verständigungslösung der Konferenz der Kantonsregierungen

Aufgrund der bestehenden Differenzen in den eidgenössischen Räten und der damit einhergehenden teilweise öffentlich ausgetragenen Konflikten zwischen Geber- und Nehmerkantonen äusserte die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) den Wunsch, der politischen Begleitgruppe (die zur Erarbeitung eines Entwurfs einer Stellungnahme zum zweiten NFA-Wirksamkeitsbericht einberufen worden war) den Auftrag zu erteilen, eine politische Analyse zum Stand der parlamentarischen Beratung vorzunehmen und ein mögliches weiteres Vorgehen zuhanden der Kantonsregierungen zu diskutieren. Der Kanton Schwyz stellt einen von zwei Vertretern der Geberkantone in der paritätisch zusammengesetzten politischen Begleitgruppe.

Mit Schreiben vom 29. April 2015 gelang die KdK mit dem Entwurf einer Stellungnahme an die Kantonsregierungen. Der Entwurf schlägt vor, dass sich die Kantone auf eine politische Verständigungslösung einigen. Diese sieht vor, dass die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 um 165 Mio. Franken gekürzt wird. Dies entspricht der Hälfte des vom Bundesrat unterbreiteten Kürzungsvorschlags. Der Beitrag des Bundes würde somit um rund 98 Mio. Franken sinken, während der Anteil der ressourcenstarken Kantone um rund 67 Mio. Franken abnehmen würde. Für den Kanton Schwyz würde dies ab dem Jahr 2016 eine Reduktion der Ressourcenausgleichszahlung von rund 7 Mio. Franken bedeuten.

Dieser von der KdK vorgeschlagenen politischen Verständigungslösung steht der Regierungsrat ablehnend gegenüber. Der Vorschlag, der quasi ein nochmaliger Kompromiss eines schon vom Bundesrat vorgeschlagenen Kompromisses wäre, entspricht nicht den im FiLaG vorgesehenen Steuerungsmechanismen des Ressourcenausgleichs. Er würde vielmehr ein nachteiliges Präjudiz für künftige Anpassungen darstellen und ist deshalb weder sachgerecht noch inhaltlich begründbar.

2.5 Haltung der Geberkantone

Aus Sicht der neun NFA-Geberkantone (Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Nidwalden, Schaffhausen, Schwyz, Waadt, Zug und Zürich) ist der vom Bundesrat am 3. September 2014 unterbreitete Bundesbeschluss eine korrekte und konsequente Lösung unter dem geltenden System. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Senkung der Grundbeiträge ist bereits ein vermittelnder Kompromissvorschlag. Diese Anpassung berücksichtigt Geber- wie Nehmeranliegen gleichermaßen. Es besteht gemäss Gesetz kein Anspruch der Nehmerkantone, auf mehr als 85% des schweizerischen Durchschnitts angehoben zu werden. Der Vorschlag des Bundesrates wendet das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich an und setzt es korrekt um. Die Geberkantone fordern deshalb die Umsetzung des Bundesratsvorschlags.

Es gab analoge politische Vorstösse zum Ergreifen des Kantonsreferendums in den Kantonen Zug (Motion vom 18. März 2015) und Schaffhausen (Motion vom 22. März 2015). In einigen weiteren Geberkantonen wurde von verschiedenen Politikern das Thema Kantonsreferendum erwähnt, konkrete Vorstösse gab es bisher aber noch keine.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat die Möglichkeit der Vornahme eines Kantonsreferendums bereits diskutiert und vorbereitende Arbeiten im Sinne einer Eventualplanung eingeleitet.

Rein rechnerisch dürfte es allerdings schwierig werden. Die Chance, dass von den neun aktuellen Geberkantonen effektiv acht Kantone bzw. Kantonsparlamente einem Kantonsreferendum zustimmen würden, ist gering. Es gilt zu beachten, dass die Kantone Basel-Landschaft und Schaffhausen als sogenannte „Wechselkantone“ bereits ab dem Jahr 2016 wieder Nehmerkantone sein könnten.

2.6 Grundlagen und Praxis des Kantonsreferendums

Ein Ergreifen des Kantonsreferendums ist das Recht nach Art. 141 BV, eine Volksabstimmung über gewisse Bundesbeschlüsse, einem Bundesgesetz oder gewissen völkerrechtlichen Verträgen, welche vom Parlament beschlossen wurden, zu verlangen. Das Kantonsreferendum kann somit gegen die gleichen legislativen Erlasse ergriffen werden, gegen die auch das fakultative Referendum mit 50 000 Stimmberechtigten zulässig ist. Für eine Volksabstimmung müssen mindestens acht Kantone das Referendum ergreifen, wobei auch die Halbkantone eine ganze Stimme haben.

Das Kantonsreferendum gehört zu den ältesten direkt demokratischen Instrumenten. Es wurde in der Geschichte des Schweizerischen Bundesstaates bis heute allerdings nur einmal ergriffen. Im Jahr 2003 waren es elf Kantone (Basel-Stadt, Bern, St. Gallen, Graubünden, Solothurn, Wallis, Obwalden, Schaffhausen, Waadt, Glarus und Jura), die das Kantonsreferendum gegen eine steuerpolitische Vorlage, welche massive Steuereinbussen für die Kantone zur Folge hätte haben können, ergriffen. Der Schwyzer Kantonsrat hat sich damals mit 86 zu 10 Stimmen gegen das Kantonsreferendum ausgesprochen. Das ergriffene und auch zustande gekommene Kantonsreferendum war jedoch dazumal gar nicht erforderlich, da es sowieso zu einer Volksabstimmung gekommen ist. Gegen die Vorlage wurde nämlich das Referendum mittels 50 000 Unterschriften ergriffen. Am 16. Mai 2004 wurde die Volksabstimmung von den Initianten des Referendums gewonnen – der Souverän hat das Steuerpaket abgelehnt.

2.7 Formelles zum Ergreifen des Kantonsreferendums

Nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten muss die Vorlage zunächst im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 2 Bst. f Bundesgesetz über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004, SR 170.512, PubIG). Damit wird die 100-tägige Referendumsfrist ausgelöst. Innerhalb dieser Frist muss das Referendum von acht Kantonen ergriffen werden. Massgebend ist der Eingang bei der Bundeskanzlei (Art. 59a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1, BPR).

Grundsätzlich wird die Kantonsstimme durch Mehrheitsentscheid des Kantonsparlaments abgegeben, wobei das kantonale Recht etwas anderes vorsehen kann. So ist beispielsweise im Kanton St. Gallen der Regierungsrat für ein Ergreifen des Kantonsreferendums zuständig. Im Kanton Glarus kann das Kantonsparlament die Kompetenz dem Regierungsrat delegieren. In anderen Kantonen kann das Kantonsparlament den Entscheid freiwillig dem Volk unterstellen (sogenannter „Plebiszitvorbehalt“). Im Kanton Luzern kann nicht nur das Parlament, sondern auch das Volk mit 4000 Unterschriften ein Kantonsreferendum verlangen. Im Kanton Schwyz – wie auch in allen anderen Geberkantonen – liegt die Kompetenz einer Ergreifung des Kantonsreferendums gemäss Art. 55 Abs. 2 Bst. a der Verfassung des Kantons Schwyz vom 24. November 2010, SRSZ 100.100, KV, beim Kantonsrat.

Das Ergreifen des Kantonsreferendums wird durch ein Schreiben der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei vorgenommen, welches innerhalb der 100-tägigen Referendumsfrist eintreffen muss. Das Schreiben muss nach Art. 67a BPR, folgende Angaben enthalten:

- den Erlass mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;
- das Organ, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt;
- die kantonalrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Kantonsreferendum;
- 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 zu Stande, entscheidet das Volksmehr über Abnahme oder Ablehnung.

Die Bundesverfassung sieht eine Frist von 100 Tagen für das Einreichen des Referendumsbegehrens vor. Der Schwyzer Kantonsratsbeschluss über Anbegehrung einer Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse von Seiten des Kantons vom 5. Dezember 1874, SRSZ 120.310, nachfolgend „KRB“, schreibt in § 4 allerdings die Einreichung innert 90 Tagen vor. Unter den vorliegenden Zeitverhältnissen ist die Fristenfrage insofern relevant, als dass es mit 90 Tagen allenfalls nicht reicht, wenn der Kantonsrat – nach Vorliegen der Ergebnisse der Beratung der eidgenössischen Räte in der Sommersession 2015 – an seiner Session vom 23. September 2015 über das Ergreifen des Kantonsreferendums entscheiden würde. Es könnte also sein, dass deswegen eine ausserordentliche Kantonsratssitzung im August einberufen werden müsste. Mit einer Frist von 100 Tagen ist dagegen davon auszugehen, dass der Kantonsrat an seiner Septembersession über das Kantonsreferendum entscheiden könnte.

Es stellt sich damit die Frage, ob die 90-tägige kantonsinterne Frist effektiv eingehalten werden muss oder ob nicht Handlungsspielraum besteht, direkt die bundesrechtliche 100-tägige Frist anzuwenden. Die rechtlichen Abklärungen haben ergeben, dass § 4 KRB keine eigenständige Bedeutung hat, sondern bloss Bundesrecht wiederholte. Bis 1997 sah das Bundesrecht nämlich ebenfalls eine Frist von 90 Tagen vor. Mit der Revision des BPR wurde die Frist auf 100 Tage verlängert (BBI 1993 III 490). § 4 KRB aus dem Jahr 1874 wurde bisher allerdings nicht angepasst.

Das Kantonsreferendum nach Art. 141 BV ist ein Mitwirkungsrecht auf Bundesebene. Es liegt in der Natur der Sache, dass die Voraussetzungen für die Ausübung dieses Referendums durch das Bundesrecht geregelt werden. Die hier zur Diskussion stehende Referendumsfrist wurde im Jahr 2003 gar von Gesetzesstufe auf Verfassungsstufe angehoben (zuvor war die Frist in Art. 59 BPR geregelt). Davon ist ohne weiteres auch für das Volksreferendum auszugehen. Aber auch für das Ständesreferendum darf angenommen werden, dass den Kantonen kein eigener Rechtsspielraum für die Festsetzung der Referendumsfrist belassen wird. Daraus folgt, dass somit einzig die 100-tägige Frist gemäss Bundesverfassung gilt. Der Regierungsrat wird entsprechend eine Anpassung des KRB prüfen.

In formeller Hinsicht gilt es mit Bezug zum Kantonsreferendum schliesslich zu beachten, dass, wenn in der Sommersession keine Einigung zustande käme und die Vorlage nicht beschlossen würde, gar kein Bundesbeschluss und damit auch kein Referendumsgegenstand vorliegt. Es könnte damit auch kein Referendum dagegen ergriffen werden. Aus diesem Grund kann der Kantonsrat auch erst nach Vorliegen der Ergebnisse der Beratung der eidgenössischen Räte in der Junisession 2015 über ein Ergreifen des Kantonsreferendums entscheiden.

2.8 Würdigung

Die NFA-Nettoausgleichszahlung für das Jahr 2015 beträgt über 160 Mio. Franken. Gegenüber der Zahlung von 45 Mio. Franken bei der NFA-Einführung im Jahr 2008 beträgt die Steigerung im Zeitraum 2008–2015 somit knapp 120 Mio. Franken. Für den Kanton Schwyz macht die Höhe der Ausgleichszahlung in den Ressourcenausgleich den mit Abstand grössten Teil der NFA-

Zahlung aus (vgl. nachfolgende Tabelle). 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.

Übersicht NFA-Zahlungen Kanton Schwyz 2008-2015

| (in 1 000 Franken) | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Ressourcenausgleich | 48 454 | 49 958 | 60 716 | 83 963 | 110 469 | 138 318 | 147 024 | 166 264 |
| Lastenausgleich | - 5 886 | - 6 045 | - 5 970 | - 6 038 | - 6 330 | - 6 256 | - 6 541 | - 6 589 |
| Härteausgleich | 2 159 | 2 159 | 2 159 | 2 159 | 2 159 | 2 120 | 2 120 | 2 120 |
| Nettoausgleichszahlung Kt. Schwyz | 44 727 | 46 072 | 56 905 | 80 084 | 106 298 | 134 182 | 142 603 | 161 795 |

Die in der Tabelle dargestellte Entwicklung der Zahlungen in den Ressourcenausgleich macht deutlich, dass die Zahlungen in den Ressourcenausgleich eine ausserordentlich hohe Dynamik aufweisen und für den Staatshaushalt des Kantons Schwyz eine enorme Belastung bedeuten.

Der Kanton Schwyz hat sich zusammen mit den anderen Geberkantonen zum Solidaritätswerk NFA bekannt, weil er – im Gegensatz zu einer materiellen Steuerharmonisierung – die kantonale Finanzautonomie garantiert und unter den Kantonen einen Steuer- und Standortwettbewerb gewährt. Die Beiträge müssen aber im Verhältnis zum Gesamthaushalt betrachtet werden. Die Steigerungen der NFA-Beiträge hängen mit der Entwicklung des Ressourcenpotenzials („Steuerkraft“) des Kantons zusammen, aber eben nicht nur. Im heute bestehenden NFA sind auch Konstruktionsfehler vorhanden. Diese Fehler waren bei der Konzeption nicht alle absehbar, aber nun spüren die Geberkantone, insbesondere die kleineren Kantone wie der Kanton Schwyz, die Konsequenzen. Daher braucht es Korrekturmassnahmen.

Der Bundesrat hat im zweiten Wirksamkeitsbericht 2012–2015 die vom Kanton Schwyz und den 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 die 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.

2.9 Weiteres Vorgehen

Der Entscheid über die Ergreifung eines Kantonsreferendums kann erst nach Abschluss der Beratungen in den eidgenössischen Räten gefällt werden. Ein Ergreifen des Referendums benötigt einen Referendumsgegenstand. Dieser wird frühestens mit der Veröffentlichung des Bundesblatts mit dem Abstimmungsergebnis der Sommersession der eidgenössischen Räte vorliegen. Somit kann am 23. Mai 2015 im Schwyzer Kantonsrat noch kein Kantonsreferendum ergriffen werden, ohne dessen Gültigkeit zu gefährden.

Falls ein Beschluss vorliegt und dieser nicht dem vorerwähnten Vorschlag des Bundesrates entspricht oder kein adäquater und für die Geberkantone akzeptabler anderer Vorschlag beschlossen wurde, muss aus politischer Sicht als Alternative zu einem Kantonsreferendum auch geprüft werden, ob die Möglichkeit des Ergreifens eines Referendums via 50 000 Stimmberechtigte allenfalls bessere Aussichten auf ein Zustandekommen des Referendums hätte. Diese allfällige Ergreifung wäre vorab den politischen Parteien anheimgestellt.

Der Regierungsrat hat die Vorlage betreffend Kantonsreferendum im Sinne einer Eventualplanung jedoch bereits in Vorbereitung und tritt entschieden für eine Umsetzung des Reduktionsvorschlags des Bundesrates ein. In diesem Sinne stimmt der Regierungsrat den Motionen zu und beantragt deren Erheblicherklärung.

Falls in der kommenden Junisession der eidgenössischen Räte ein Beschluss bezüglich Dotierung des Ressourcenausgleichs 2016–2019 gefällt wird und dieser nicht dem Bundesratsvorschlag entspricht oder kein adäquater und für die Geberkantone akzeptabler anderer Beschluss vorliegt, wird der Regierungsrat im Sinne der vorliegenden Motionen und unter Berücksichtigung der politischen Chancen und Risiken dem Kantonsrat Bericht und Vorlage sowie ein entsprechendes Schreiben zum Ergreifen des Kantonsreferendums vorlegen. Der Kantonsrat wird an der Session vom 23. September 2015 darüber entscheiden können.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motionen M 4/15 sowie M 5/15 als erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Andreas Barraud, Landammann



Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber