

Schaffhausen, 2. Juni 2015

**Motion 2015/2 von Kantonsrat Thomas Hurter betreffend „Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019“**

**Stellungnahme des Regierungsrates**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Mit der Motion soll der Regierungsrat ohne Ausarbeitung von Bericht und Auftrag beauftragt werden, ein Kantonsreferendum auf Bundesebene einzureichen, falls im Differenzbereinigungsverfahren zwischen National- und Ständerat in der Sommersession 2015 weiterhin an keiner Reduktion der zu leistenden Zahlungen der Geberkantone festgehalten wird.

Der Regierungsrat teilt die Ansicht des Motionärs, dass die Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2016 – 2019 im Sinne des Vorschlages des Bundesrates zu reduzieren sind. Der Finanzausgleich muss fair, solidarisch und gerecht ausgestaltet sein. Ob das Kantonsreferendum wegen seiner geringen Erfolgsaussichten Sinn machen würde, ist allerdings fraglich. Hinzu kommt, dass es nur ergriffen werden kann, wenn ein Bundesbeschluss über den Ressourcenausgleich zustande kommt.

**1. Nationaler Finanzausgleich**

Die einzelnen Kantone verfügen aufgrund unterschiedlicher Wirtschafts- und Bevölkerungsstrukturen nicht im gleichen Ausmass über finanzielle Ressourcen. Auch führen die geographische Lage oder Zentrumslasten zu ungleichen Voraussetzungen in der Aufgabenerfüllung. Im Jahr 2008 wurde daher die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft gesetzt.

Der Nationale Finanzausgleich besteht aus dem Ressourcenausgleich, dem Lastenausgleich und dem temporären Härteausgleich. Der vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen gemeinsam finanzierte Ressourcenausgleich bildet dessen Hauptelement. Seine Basis bildet das Ressourcenpotenzial der Kantone, d. h. das steuerbare Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen und die steuerbaren Gewinne von Unternehmen. Anhand dieser Potenziale werden die Kantone in ressourcenstarke Kantone (sogenannte Geberkantone) und ressourcenschwache Kantone (sogenannte Nehmerkantone) eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten von den ressourcenstarken Kantonen und vom Bund finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, über die sie frei verfügen können. Schaffhausen gehört seit 2013 mit Zürich, Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Schaffhausen, Waadt und Genf aktuell zu den Geberkantonen.

Der ausschliesslich durch den Bund finanzierte Lastenausgleich dient dazu, geografisch-topografische sowie soziodemografische Sonderlasten der Kantone zu mildern. Der Härteausgleich federt die negativen Auswirkungen des NFA bis und mit ins Jahr 2035 ab.

## **2. Festlegung und Verteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs**

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung und die Verteilung 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 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 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. In Art. 6 Abs. 3 FiLaG ist zudem 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.

Der Bundesrat hat den eidgenössischen Räte alle vier Jahre einen Bericht über den Vollzug und die Wirksamkeit des Nationalen Finanzausgleichs vorzulegen (Art. 18 FiLaG). Der Bericht gibt Aufschluss über die Erreichung der Ziele des nationalen Finanzausgleichs in der vergangenen Vierjahresperiode und diskutiert mögliche Massnahmen für die kommende Periode. Die eidgenössischen Räte legen gestützt auf diesen Bericht mit einem dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss jeweils für vier Jahre den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone und denjenigen des Bundes an den Ressourcenausgleich fest. Sie halten dabei auch am Ziel fest, international konkurrenzfähige Steuersätze in den Kantonen zu erhalten. Der Bundesrat passt für das zweite, dritte und vierte Jahr den Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials dieser Kantone und den Grundbeitrag des Bundes an die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone an (Art. 5 FiLaG).

### 3. Der Kanton Schaffhausen – ein Wechselkanton

Zu beachten ist die Volatilität des Kantons Schaffhausen im System des Nationalen Finanzausgleichs. Während die Mehrheit der Kantone nach dem Index eindeutig zu den Geber- oder Nehmerkantonen gerechnet werden kann und damit eine klare Haltung einnehmen kann, schwankt das Ressourcenpotential des Kantons Schaffhausen. Er ist ein Wechselkanton.

Abgebildet wird das Ressourcenpotential eines Kantons pro Einwohner im Verhältnis zum schweizerischen Durchschnitt anhand des Ressourcenindex. Bei einem Index von 100 ist der Nationale Finanzausgleich für einen Kanton ein Nullsummenspiel. Liegt er unter 100, erhält er Auszahlungen. Liegt er über 100, hat er zu leisten. In den Jahren 2008 – 2012 zählte der Kanton Schaffhausen zu den ressourcenschwachen Kantonen. 2013 hatte er Einzahlungen von 3.3 Mio. Franken, 2014 von 5.2 Mio. Franken und dieses Jahr von 2.5 Mio. Franken zu leisten. Gemäss ersten Trendmeldungen für das kommende Jahr dürfte der Index in den kommenden Jahren nun wieder unter 100 liegen; aber nur leicht. Die Auszahlungen werden stetig abnehmen und im Jahr 2019 wahrscheinlich wieder beinahe ausbleiben.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Auszahlungen BR/NR	4.0	3.7	4.0	3.4	2.7	0	0	0	1.2	1.0	0.6	0.1
Auszahlungen SR	4.0	3.7	4.0	3.4	2.7	0	0	0	1.6	1.4	0.9	0.2
Einzahlungen	0	0	0	0	0	3.3	5.2	2.5	0	0	0	0
Index nach Ausgleich	96.8	96.7	96.4	96.5	99.3	102.1	103.1	101.5	98.5	98.5	99.0	99.6

Ähnlich ist die Situation für die Kantone Basel-Landschaft und Tessin. Basel-Landschaft zählte in den Jahren 2011 und 2013 zu den Nehmerkantonen und wird ab 2016 wahrscheinlich wieder Auszahlungen erhalten. Tessin war in den Jahren 2013 und 2014 ressourcenstark. Ab 2016 werden aktuellen Einschätzungen zufolge noch sieben Kantone (Zürich, Schwyz, Nidwalden, Zug, Basel-Stadt, Waadt und Genf) ressourcenstark sein.

### 4. Dotation des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2016-2019

Seit Jahren stossen die jährlich in die Milliarden gehenden und stetig weiter steigenden Zahlungen für den Ressourcenausgleich bei den ressourcenstarken Kantonen auf Kritik. Die ressourcenschwachen Kantone als Profiteure des Nationalen Finanzausgleichs zeigten sich bislang zu keinen Zugeständnissen bereit, was nun bei der Dotation für die Jahre 2016 – 2019 zu zähen politischen Diskussionen und Verhandlungen geführt hat. Da sich die Vertreter der Nehmerkantone in der Mehrheit befinden, konnten sie eine Reform des Nationalen Finanzausgleichs bislang verhindern.

#### 4.1 Position des Bundesrates

Der Bundesrat verabschiedete am 3. September 2014 die Vorlage «Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016 – 2019». Die zweite Wirksamkeitsanalyse zeigt, dass sich die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit und in der Steuerbelastung der Kantone verringert haben. Der Ressourcen-

ausgleich hat das angestrebte Mindestausstattungsziel in der Periode 2012 – 2015 mehr als erreicht hat. So verzeichnete der ressourcenschwächste Kanton (Uri) nach erfolgtem Ressourcenausgleich einen Indexstand, der das Mindestausstattungsziel von 85 % des schweizerischen Mittels teilweise deutlich übertroffen hat. Aus diesem Grund und gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse schlägt der Bundesrat vor, die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Jahre 2016 – 2019 zu reduzieren. Die vorgeschlagene Reduktion beträgt 330 Mio. Franken. Der Grundbeitrag des Bundes soll jährlich noch 2.15 Mia. Franken betragen, der der ressourcenstarken Kantone 1.47 Mia. Franken. Insgesamt würden damit noch 3.6 Mia. Franken pro Jahr in den Ressourcenausgleich bezahlt. Für den Bundeshaushalt würde dies ab dem Jahr 2016 eine Entlastung von 196 Mio. Franken bedeuten, für die ressourcenstarken Kantone eine von 134 Mio. Franken.

#### **4.2 Positionen der Eidgenössischen Räte**

Der Ständerat lehnte am 9. November 2014 den Vorschlag des Bundesrates für eine Reduktion des Ressourcenausgleichs ab. Die zahlenmässig unterlegenen ressourcenstarken Kantone konnten sich nicht durchsetzen. Anders als der Ständerat stimmte aber am 10. März 2015 eine Mehrheit des Nationalrates der Reduktion des Ressourcenausgleichs im Sinne des Entwurfs des Bundesrates zu. Aufgrund der vorhandenen Differenz ging das Geschäft wieder an den Ständerat, der am 17. März 2015 an seiner Meinung festhielt. Somit muss in der kommenden Sommersession die Einigungskonferenz über die Ressourcenausgleichsdotation beenden (Vorlage 14.066). Die Abstimmung über die Grundbeiträge wird voraussichtlich am 19. Juni 2015 behandelt. Sollte kein einheitlicher Beschluss der beiden Räte zustande kommen, verlängert sich die Geltungsdauer des geltenden Bundesbeschlusses um bis zu zwei Jahre (Art. 22 FiLaG). In dieser Zeit müsste eine neue Lösung gesucht werden.

#### **4.3 Position der Konferenz der Kantonsregierungen**

Aufgrund der Pattsituation in den eidgenössischen Räten unterbreitete die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) den Kantonen am 29. April 2015 eine Verständigungslösung. Im Wesentlichen schlug sie folgende Einigung vor: Die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016 – 2019 soll um 165 Mio. Franken reduziert werden. Der Beitrag des Bundes soll entsprechend um 98 Mio. Franken sinken, während der Anteil der ressourcenstarken Kantone um rund 67 Mio. Franken abnehmen soll. 19 Kantone stimmten diesem Vorschlag zu, 6 Kantone lehnten ihn ab, 1 Kanton enthielt sich der Stimme. Das erforderliche Quorum von 18 Kantonen für eine Verständigungslösung wurde damit erreicht. Die politische Verständigung der Kantone wurde demnach verabschiedet. Mit Schreiben vom 20. Mai 2015 hat die KdK den Verständigungsvorschlag den eidgenössischen Räten mitgeteilt. Diese werden nun in der Sommersession darüber zu entscheiden haben.

## **5. Haltung des Regierungsrates**

Wie aufgezeigt, ist der Kanton Schaffhausen ein Wechselkanton und daher umso mehr auf einen fairen Finanzausgleich angewiesen. Die Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016 – 2019 müssen dringend sachlich und aufgrund der gesetzlichen Vorgaben festgelegt werden. Der Vorschlag des Bundesrates entspricht aus folgenden Gründen einer neutralen Lösung unter dem geltenden System:

Gemäss der Botschaft des Bundesrates wurde das angestrebte Mindestausstattungsziel von 85 % in der letzten Beitragsperiode 2012 – 2015 mit 86,3 % von allen Kantonen deutlich übertroffen. Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben ist daher die temporäre Reduktion der Dotation für die Beitragsperiode 2016 – 2019 sachgerecht. Es besteht weder ein Anspruch der Nehmerkantone noch ein Grund, weshalb sie auf mehr als 85 % des schweizerischen Durchschnitts angehoben werden sollen. Die kompromisslose Haltung, die eine Mehrheit im Ständerat vertritt, ist unverständlich. Sie widerspricht dem Föderalismus und dem Solidaritätsgedanken unter den Kantonen.

Hinzu kommt, dass die Vorgaben für die Jahre 2016 – 2019 den ressourcenschwachen Kantonen entgegenkommen. Für die Jahre 2014 und 2015 wurde eine Überdotation von jeweils rund 490 Mio. Franken berechnet. Das Mindestausstattungsziel gemäss FilaG wird daher mit der vorgeschlagenen Reduktion von 330 Mio. Franken ab dem Jahr 2016 weiterhin deutlich übertroffen. Das heisst mit anderen Worten, die Reduktion stellt bereits einen Kompromiss dar. Es besteht eine Reserve von über 150 Mio. Franken. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), Bundesrätin Evelyne Widmer-Schlumpf, hat in den Beratungen im National- und Ständerat explizit auf diesen wichtigen Umstand hingewiesen. Die Reserve von 150 Mio. Franken ist für den Fall gedacht, dass sich die schwächsten Nehmerkantone schlechter als angenommen entwickeln würden. Aufgrund der Einnahmeentwicklung in den einzelnen Kantonen (vgl. Bericht des EFD vom 23. März 2015, Einnahmeentwicklung der Direkten Bundessteuer) ist aber nicht davon auszugehen, dass diese Überdotierung ab 2016 sinken wird.

Der Regierungsrat hat auch die von der KdK vorgeschlagene politische Verständigungslösung abgelehnt. Der Vorschlag ist quasi ein nochmaliger Kompromiss eines schon vom Bundesrat vorgeschlagenen Kompromisses. Er entspricht ebenfalls nicht dem im FiLaG vorgesehenen Mindestausstattungsziel von 85 %. Er stellt vielmehr ein negatives Präjudiz für künftige Anpassungen dar. Die Beiträge müssen unserer Meinung nach auch in Zukunft nicht politisch, sondern aufgrund der gesetzlichen Vorgaben festgelegt werden. Andernfalls ist zu befürchten, dass bei der nächsten Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs die Diskussionen von neuem beginnen.

## **6. Kantonsreferendum**

Ein Ergreifen des Kantonsreferendums ist das Recht nach Art. 141 BV, eine Volksabstimmung bei gewissen Bundesbeschlüssen, einem Bundesgesetz oder gewissen völkerrechtlichen Verträgen zu verlangen. Für eine Volksabstimmung auf Bundesebene muss innerhalb von 100

Tagen seit Veröffentlichung der Vorlage im Bundesblatt von acht Kantonen das Referendum ergriffen werden. Die Halbkantone haben eine ganze Stimme (Art. 59a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976; SR 161.1). Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen. Im Kanton Schaffhausen liegt die Kompetenz zum Ergreifen des Kantonsreferendums beim Kantonsrat (Art. 57 Abs. 1 lit. b KV). Bei erheblich erklärten Motionen zur Einreichung eines Kantonsreferendums erfolgt die Erledigung direkt durch den Regierungsrat (§ 70a Geschäftsordnung des Kantons Schaffhausen; SHR 171.110).

Ähnliche politische Vorstösse zum Ergreifen des Kantonsreferendums gibt es in den Kantonen Zug (Motion vom 18. März 2015), Schwyz (Motionen vom 19. und 26. März 2015) und Nidwalden (Motion vom 21. Mai 2015). Im Kanton Schwyz hat der Kantonsrat mit 91 zu 1 Stimmen die Motionen als erheblich erklärt. Dies hat zur Folge, dass der Kanton Schwyz im Falle eines Abweichens vom Bundesratsvorschlag alle nötigen Vorkehrungen treffen wird, um dem Kantonsrat eine abschliessende Abstimmung zur Ergreifung des Kantonsreferendums zu unterbreiten und bei einer Annahme das Referendum schnellstmöglich zu ergreifen. In einigen anderen ressourcenstarken Kantonen wurde das Thema Kantonsreferendum von den Politikern erwähnt, konkrete Vorstösse gab es bisher aber noch keine. Die Chance, dass von den neun aktuellen Geberkantonen effektiv acht Kantone einem Kantonsreferendum zustimmen würden, ist gering.

In formeller Hinsicht gilt es mit Bezug zum Kantonsreferendum zu beachten, dass allenfalls gar kein Referendum ergriffen werden kann. Kommt in der Sommersession keine Einigung zustande und wird die Vorlage betreffend Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016 – 2019 nicht beschlossen, liegt gar kein Bundesbeschluss und damit auch kein Referendumsgegenstand vor. Die Forderung des Motionärs könnte in diesem Fall vom Regierungsrat gar nicht umgesetzt werden. Entsprechend macht es wenig Sinn, wenn der Kantonsrat die Motion vor dem Vorliegen der Ergebnisse der Beratung der eidgenössischen Räte erheblich erklärt. Der Kantonsrat sollte erst nach der Beratung der eidgenössischen Räte in der Junisession 2015 definitiv über ein Ergreifen des Kantonsreferendums entscheiden.

Eine erfolgsversprechende Alternative zum Kantonsreferendum ist im Übrigen das Volksreferendum, das von 50'000 Stimmberechtigten eingereicht werden kann. Die aktuell neun Geberkantone vereinen rund 2.1 Mio. von total 5.2 Mio. eidgenössischen Stimmberechtigten.

## **7. Schlussfolgerung**

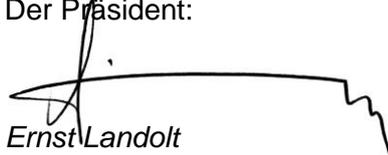
Falls in der kommenden Sommersession der eidgenössischen Räte ein Beschluss bezüglich Dotierung des Ressourcenausgleichs 2016 – 2019 gefällt wird und dieser nicht dem Bundesratsvorschlag entspricht oder kein akzeptabler anderer Beschluss vorliegt, sollte der Kantonsrat die Motion erheblich erklären.

Der Regierungsrat beantragt Ihnen daher, nach gewalteter Diskussion im Juni 2015 die endgültige Beschlussfassung zum Kantonsreferendum auf die Kantonsratssitzung vom 17. August 2015 zu vertagen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Ernst Landolt

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger