



Stans, 7. Juli 2015
Nr. 519

Finanzdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Kantonsreferendum. Motion von Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019. Antrag an den Landrat

1 Sachverhalt

1.1 Motion

Mit Schreiben vom 21. Mai 2015 haben Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnende eine Motion betreffend Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss betreffend des Nationalen Finanzausgleich (NFA) eingereicht.

1.1.1

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat fristgerecht eine Vorlage zur Ergreifung des Kantonsreferendums gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 (Geschäft 14.066) vorzulegen, sollten die eidgenössischen Räte bei diesem Geschäft nicht den Anträgen des Bundesrates um Kürzung des Ressourcenausgleichs um CHF 330 Mio. zustimmen.
2. Die vorliegende Motion sei im Sinne von § 107 LRR dringlich zu erklären.

1.1.2

Der Landrat hat an seiner Sitzung vom 24. Juni 2015 die Motion als dringlich erklärt. Gemäss § 107 Abs. 2 des Landratsreglements (NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen zwei Monaten seit der Dringlicherklärung seine Stellungnahme abzugeben.

1.2 Vorgeschichte

1.2.1

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 Grundbetrag 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 nach diesem Vorschlag also rund 3.6 Milliarden Franken betragen. Das sind jährlich 330 Millionen Franken weniger als bisher. Für den Bundeshaushalt würde dies ab dem Jahr 2016 eine Entlastung von 196 Millionen Franken, für die ressourcenstarken Kantone eine von 134 Millionen Franken bedeuten. Der Bundesrat begründet die Reduktion des Ressourcenausgleichs damit, dass die angestrebte Mindestausstattung in der Beitragsperiode 2012-2015 mit 86.3 Prozent von allen Kantonen deutlich übertroffen wurde.

1.2.2

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 Grundbetrag 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 Ständerats folgte am 9. Dezember 2014 der Mehrheit der ständerätlichen Finanzkommission. Der Ständerat lehnte damit den Vorschlag des Bundesrates ab.

1.2.3

Die Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats stimmte am 10. Februar 2015 dem Antrag des Bundesrates zu einem Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 zu. Die Kommission befürwortete damit eine Reduktion des Ressourcenausgleichs um 330 Millionen Franken pro Jahr.

Die Mehrheit des Nationalrats folgte am 10. März 2015 betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsjahre 2016-2019 der Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats und damit dem Entwurf des Bundesrats.

1.2.4

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 also gleich viel in den Nationalen Finanzausgleich einzahlen wie bisher. Damit lehnte der Ständerat eine Senkung der Beiträge zum zweiten Mal ab und stellte sich gegen den Nationalrat und den Bundesrat.

1.2.5

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 hielten 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 der 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 Nidwalden lehnte den Beschluss ab.

1.2.6

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

1.2.7

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

1.2.8

Der Nationalrat hielt am 3. Juni 2015 nach einer hitzigen 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 124 Millionen Franken zu entlasten. Eine Absage erteilte er damit auch dem Kompromissvorschlag der Kantone. Mit seinem Entscheid blieb der Nationalrat auf der Linie des Bundesrats.

1.2.9

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 Millionen 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 Millionen Franken entlasten.

1.2.10

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 Millionen Franken pro Jahr entlastet wer-

den. Der Nationalrat nahm also den Vorschlag an – wenn auch zähneknirschend und gegen den Willen der Kommissionsmehrheit.

1.2.11

Am 19. Juni 2015 erfolgte die Schlussabstimmung. Die entsprechende Publikation im Bundesblatt mit der Referendumsmöglichkeit erfolgte am 30. Juni 2015. Damit läuft die hunderttägige Referendumsfrist am 8. Oktober 2015 ab.

1.3 Kantonsreferendum

1.3.1 Rechtliche Grundlagen für das Kantonsreferendum

Gemäss Art. 141 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind Bundesgesetze, 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). Beim vorliegenden Bundesbeschluss läuft die Referendumsfrist bis zum 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, BPR; SR 161.1). Kein Kanton kann ein gültig eingereichtes Referendumsbegehren hinterher wieder zurückziehen (Art. 59b BPR).

Beim Kantonsreferendum haben Halbkantone jeweils eine ganze Stimme (Ehrenzeller/Nobs, in: Ehrenzeller/Schweizer/Schindler/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 9 ff. zu Art. 141 BV; vgl. auch <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/steuERPaket/seiten/steuERPaket-kantonsreferendum.aspx>).

Gestützt auf Art. 61 Ziff. 1 der Verfassung des Kantons Nidwalden vom 10. Oktober 1965 (NG 111) fällt die Ausübung der dem Kanton zustehenden Rechte der Initiative und des Referendums in der Eidgenossenschaft in die Zuständigkeit des Landrates. Im Kanton Nidwalden ist somit der Landrat zur Ergreifung des Kantonsreferendums zuständig.

1.3.2 Vorgehensweise

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, PublG; SR 170.512). Der referendumsfähige Beschluss wird zehn Tage nach der Schlussabstimmung im darauffolgenden Bundesblatt veröffentlicht. Damit wird die hunderttägige Referendumsfrist ausgelöst (Art. 141 BV). Innerhalb dieser Frist muss das Referendum entweder von acht Kantonen (oder «klassisch» von 50'000 Stimmberechtigten) ergriffen werden. Massgebend ist der Eingang bei der Bundeskanzlei (Art. 59a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, BPR; SR 161.1). Solange kein Bundesbeschluss vorliegt, gibt es keinen Referendumsgegenstand und das Kantonsreferendum kann nicht ergriffen werden.

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 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, BPR; SR 161.1) 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.

1.4 Rechtliche Grundlagen des Ressourcenausgleichs

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Ressourcenausgleichs finden sich in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2002 (FiLaG; SR 613.2):

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, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin und Einwohner mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

Die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (FiLaV; SR 613.21) 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 Bundesbeschluss kommt erst dann zu Stande, wenn beide Eidgenössischen Räte zustimmen (Art. 163 Abs. 1 BV).

2 Erwägungen

2.1 Die Festlegung des Ressourcenausgleichs zwischen Bund und Kantonen im Überblick

Im Jahr 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft gesetzt. Mit ihr wurden die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis gestellt. Die NFA 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 temporären 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 Finanzaus-

gleichs i.e.S. erfolgt dadurch, dass 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. Dieser 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 Prozent 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 schlägt er eine vergangenheitsorientierte Vorgehensweise vor. Das Ausmass der Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs soll 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 Millionen 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 Einführung der NFA weder eine Erhöhung noch eine Senkung des Zielwerts von 85 Prozent aufdrängt. Die Mindestausstattung dient dazu, dass jeder Kanton seine Kernaufgaben möglichst autonom und ohne übermässige Steuerbelastung erfüllen kann.

Tabelle: Entwicklung der Überdotation 2012-2015

	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 Prozent zu liegen gekommen, also immer noch wesentlich über dem gesetzlich anzustrebenden Ziel von 85 Prozent. Mit der Dotation gemäss Vorschlag des Ständerates (keine Kürzung) wäre der Index der Kantone Uri und Jura im Jahr 2016 auf 87.9 Prozent (also praktisch 88 Prozent) zu liegen gekommen. Mit der Dotation gemäss Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche nun beschlossen wurde (also Kürzung um 165 Millionen Franken) wird der Index der Kantone Uri und Jura im Jahr 2016 auf 87.4 Prozent zu liegen kommen. Dies ist immer noch deutlich mehr als die angestrebten 85 Prozent.

2.2 Haltung der Kantone und des Bundesrats

Die Konferenz der Kantonsregierungen (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 Nidwalden. Was es braucht, um die Solidarität auch in Zukunft zu gewährleisten und nicht zu sehr zu strapazieren, 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 Prozent 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 die FDP, Die Liberalen, economie-suisse und den Schweizerischen 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 hält trotzdem an seinem Antrag fest, das Volumen des Ressourcenausgleichs zu kürzen.

2.3 Argumente für eine Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs

Der Bundesrat und mit ihm der Regierungsrat des Kantons Nidwalden erachtet eine Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs aufgrund der Entwicklungen in der Vierjahresperiode 2012-2015 als notwendig und systemkonform. Die vorgebrachten Gegenargumente sind nicht stichhaltig:

- 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 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 war die Dotation des Ressourcenausgleichs um 7.6 Prozent höher, als es notwendig gewesen wäre, um die Ziele des NFA mit Bezug auf die Mindestausstattung zu erreichen. Deshalb ist für die nächsten Jahre eine gewisse Korrektur vorzunehmen. Die Dotation ist auch mit der vom Bundesrat vorgeschlagenen Korrektur immer noch überdotiert. Es besteht nach heutiger Berechnung im Jahr 2015 immer noch eine Überdotation von 150 Millionen Franken. Man muss deshalb nicht damit rechnen, dass es ab dem Jahr 2016 zu einer grossen Underdotation kommen würde. Im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz 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 man das auch nachvollziehen.
- Der Vorschlag des Bundesrats sieht vor, dass der Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016-2019 jährlich 2.15 Milliarden und derjenige der res-

sourcenstarken Kantone jährlich 1.47 Milliarden Franken betragen soll. Die gesamte Dotation des Ressourcenausgleichs beträgt somit rund 3.6 Milliarden Franken pro Jahr. Das ist jährlich 330 Millionen Franken weniger als bisher. Dieser Vorschlag des Bundesrats, die Dotation um 330 Millionen Franken zu kürzen, stellt bereits einen Kompromiss dar. 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 Überdotation des Ressourcenausgleichs für das Jahr 2014 betrug 499 Millionen Franken, diejenige für das laufende Jahr 2015 beträgt 483 Millionen Franken. Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Reduktionssumme um 330 Millionen Franken ist somit bereits eine Reserve von rund 150 Millionen 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 Nidwalden 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 Dotation, welche sich aus der anzustrebenden Zielerreichung von 85 Prozent gemäss FiLaG ergeben, sind gesetzeskonform umzusetzen. Entsprechend lehnt der Regierungsrat auch die politische Verständigungslösung der KdK ab.

2.4 Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht

2.4.1

Es gilt zu beachten, dass bereits der Vorschlag des Bundesrats, die Dotation um 330 Millionen Franken zu kürzen, einen Kompromiss darstellt. Einerseits wurde damit gegen die im Rahmen des Wirksamkeitsberichtsverfahrens vorgeschlagenen NFA-Optimierungen der Geberkantone argumentiert, andererseits ist der vom Bundesrat vorgeschlagene Reduktionsbetrag niedriger als die effektive kalkulatorische Überdotierung. Die Überdotation des Ressourcenausgleichs für das Jahr 2014 betrug 499 Millionen Franken, diejenige für das laufende Jahr 2015 beträgt 483 Millionen Franken. Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Reduktionssumme um 330 Millionen Franken ist somit bereits eine Reserve von rund 150 Millionen Franken einberechnet. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements hat in den Beratungen im National- und Ständerat explizit auf diesen wichtigen Umstand hingewiesen.

2.4.2

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 Prozent. 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 deshalb weder sachgerecht noch inhaltlich begründbar.

2.4.3

Es besteht gemäss Gesetz kein Anspruch der Nehmerkantone, auf eine Dotation von mehr als 85 Prozent 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.

2.4.4

Neben dem Kanton Nidwalden wurden auch in den Kantonen Schaffhausen, Zug und Schwyz Vorstösse zur Ergreifung eines Kantonsreferendums eingereicht.

2.4.5

Aufgrund des aktuellen Kenntnisstandes dürfte es schwierig werden, dass das Kantonsreferendum zustande kommt. Die Chance, dass von den neun aktuellen Geberkantonen effektiv acht Kantone bzw. Kantonsparlamente einem Kantonsreferendum zustimmen, ist gering.

Nichtsdestotrotz ist der Regierungsrat der Meinung, dass der Kanton Nidwalden das Kantonsreferendum ergreifen sollte. Einerseits muss den Nehmerkantonen klar gezeigt werden, dass sie den Bogen dieses Mal überspannt haben und dies nicht einfach hingenommen wird. Andererseits sollen sich Parteien und Private, welche das Volksreferendum ergreifen, getragen fühlen von Regierung und Parlament.

2.5 Finanzielle Auswirkungen

Der Ressourcenausgleich für das Jahr 2015 beträgt für den Kanton Nidwalden 21.4 Millionen Franken, gegenüber der Zahlung von 14.6 Millionen Franken im Jahr 2011. Die Steigerung beträgt im Zeitraum 2011-2015 somit 6.8 Millionen Franken. Diese Zahlen zeigen, dass die Zahlungen des Kantons Nidwalden in den Ressourcenausgleich eine ausserordentlich hohe Dynamik aufweisen und den Staatshaushalt des Kantons Nidwalden einer enormen Belastung aussetzen.

Bezeichnung (Zahlen in TCHF)	R2011	R2012	R2013	R2014	R2015	B2016
Ressourcenausgleich	14'604	15'366	17'587	19'021	21'413	31'227
Veränderung zu Vorjahr		762	2'221	1'434	2'392	9'814
Veränderung zu 2011		762	2'983	4'417	6'809	16'623

Der Vorschlag des Bundesrats würde für den Kanton Nidwalden eine Reduktion der NFA-Ausgleichszahlung von 0.92 Millionen Franken pro Jahr bedeuten. Mit dem nun beschlossenen Kompromiss müsste der Kanton Nidwalden 0.46 Millionen Franken weniger in den Ressourcenausgleich bezahlen.

Bezeichnung (Zahlen in TCHF)	2015	Veränderung zu Finanzausgleich 2015
Finanzausgleich 2015 (Ausgangslage für Veränderung)	21'413	
Vorschlag Bundesrat (- 330 Mio.)	20'493	-920
Vorschlag Kompromiss (-165 Mio.)	20'953	-460

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). Der Bundesrat kann in einem solchen Fall die bisherigen Mittel der Entwicklung des Ressourcenpotentials und der Teuerung anpassen (Art. 22 Abs. 2 FilaG).

Art. 22 Abs. 2 FilaG erwähnt den Faktor Alpha nicht. Eine Anpassung des Faktors Alpha ohne neuen Bundesbeschluss ist daher nicht möglich. Eine Anpassung der Basisfaktoren ist aufgrund von Art. 5 Abs. 1 FiLaG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 4 FiLaV nur dann rechtlich gefordert, wenn ein neuer Bundesbeschluss zur Dotation des Ressourcenausgleichs erfolgt.

2.6 Termine

19. Juni 2015	Schlussabstimmung im Eidgenössischen Parlament
30. Juni 2015	Veröffentlichung im Bundesblatt
7. Juli 2015	Regierungsratsbeschluss / Antrag an den Landrat
19. August 2015	Kommission FGS
20. August 2015	Finanzkommission
23. September 2015	Landrat

Beschluss

1. Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden betreffend Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 gutzuheissen.
2. Dem Landrat wird beantragt, gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 vom 19. Juni 2015 das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung zu ergreifen und dem beiliegenden Landratsbeschluss zuzustimmen.
3. Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Ennetbürgen, und Mitunterzeichnenden als erledigt abzuschreiben.

Beilagen:

- Entwurf des Bundesrats zum Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 vom 3. September 2014
- Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 vom 19. Juni 2015
- Entwurf des Schreibens an die Bundeskanzlei betreffend Ergreifung des Kantonsreferendums
- Landratsbeschluss über die Ergreifung des Kantonsreferendums gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landrätin Therese Rotzer-Mathyer, Buochserstrasse 2, 6373 Ennetbürgen
- Landratssekretariat
- Ständerat Paul Niederberger
- Nationalrat Peter Keller
- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) (Präsidium und Sekretariat)
- Finanzkommission (FiKo) (Präsidium und Sekretariat)
- Finanzdirektion
- Finanzkontrolle
- Finanzverwaltung

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber

