

**Beschluss Nr. 1067/2015**

Schwyz, 10. November 2015 / ah

Ein „SchwExit“ aus der Konferenz der Kantonsregierungen als Antwort auf das unsolidarische Verhalten des Ständerats

Beantwortung des Postulats P 10/15

1. Wortlaut des Postulats

Am 27. Juli 2015 haben Kantonsrat Dominik Zehnder und drei Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

„Die Mehrheit der Ständeräte wollte sich im Juni nicht auf den bundesrätlichen Kompromissvorschlag bezüglich der Anpassung des Nationalen Finanzausgleichs einlassen sondern übernahm den faulen Kompromiss vom Kompromissvorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen. Somit wird der Beitrag des Kantons Schwyz nicht auf das korrekte, gesetzeskonforme Mass gesenkt. Da diese Konferenz von heute 17 Nehmerkantonen kein Gehör für die Anliegen der wenigen Geberkantone hat, ist eine Mitgliedschaft in dieser Organisation für den Kanton Schwyz vorderhand nicht mehr opportun.

Aus diesem Grund beantragen wir, die Mitgliedschaft bei der Konferenz der Kantonsregierungen mit sofortiger Wirkung solange zu sistieren, bis das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich gesetzeskonform umgesetzt ist. Mit dem temporären „SchwExit“ verbinden wir die Aufforderung an die Kantonsregierung, direkt mit der Landesregierung zu verhandeln, damit der NFA minimalen Ansprüchen an gemeineidgenössischer Fairness und Solidarität genügt.“

2. Antwort des Regierungsrates**2.1 Konferenz der Kantonsregierungen**

Zur besseren Wahrnehmung kantonaler Interessen in der Bundespolitik haben die Kantonsregierungen 1993 die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) gegründet. Die KdK fördert die Zusammenarbeit unter den Kantonen und stellt in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes

die erforderliche Koordination und Information der Kantone sicher. Die KdK befasst sich hauptsächlich mit

- der Erneuerung und Weiterentwicklung des Föderalismus;
- der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen;
- der Willensbildung und Entscheidvorbereitung im Bund;
- dem Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone;
- der Aussen- und Europapolitik.

Das oberste Entscheidungsorgan ist die Plenarversammlung, in der jeder Kanton einen Sitz und eine Stimme hat. Offizielle Stellungnahmen erfordern die Zustimmung von 18 Kantonen. Das Recht der Kantone auf abweichende Stellungnahme ist gewahrt. Entscheide der KdK stützen sich auf vorgängige Beschlüsse der Gesamtregierungen und sind daher breiter abgestützt als diejenigen der Direktorenkonferenzen.

2.2 Festlegung des NFA-Ressourcenausgleichs 2016-2019: Chronologie

Im September 2014 beantragte der Bundesrat dem Parlament, die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 um 330 Mio. Franken zu kürzen (Botschaft Nr. 14.066 vom 3. September 2014). Mit der Kürzung würde der schwächste Nehmerkanton 2016 eine Ausstattung von 86.8% des Schweizer Durchschnitts erreichen, was über der gesetzlichen Mindestausstattung von 85% liegt.

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung zeigte sich eine Differenz zwischen dem National- und Ständerat. Die grosse Kammer folgte dem bundesrätlichen Vorschlag, wohingegen die kleine Kammer den NFA auf dem heutigen Niveau belassen wollte. Hätten sich die beiden Kammern nicht einigen können, wäre es beim Status quo geblieben. Die Plenarversammlung der KdK sprach sich deshalb dafür aus, dass die Kantone im Hinblick auf die Sommersession 2015 der eidgenössischen Räte eine politische Lösung finden sollen.

Mit einem Quorum von 19 Kantonen verabschiedete die KdK den Verständigungsvorschlag, wonach der Antrag des Bundesrats halbiert werden soll, was einer Kürzung des Ressourcenausgleichs um 165 Mio. Franken entspricht. Der Regierungsrat sprach sich dezidiert gegen diesen Kompromissvorschlag aus, weil er rein politisch erfolgte und sich nicht an der gesetzlich anzustrebenden Mindestausstattung von 85% des schweizerischen Ressourcendurchschnitts orientierte. In der Sommersession 2015 einigten sich die Eidgenössischen Räte auf diesen Kompromissvorschlag der KdK. Innert Frist ist weder das Volksreferendum noch das Kantonsreferendum zustande gekommen.

2.3 Folgen

An ihrer Sitzung vom 25. September 2015 hat die Plenarversammlung der KdK beschlossen, eine politische Arbeitsgruppe einzusetzen. Sie hat den Auftrag erhalten, bis Sommer 2016 Empfehlungen auszuarbeiten, wie das Finanzausgleichssystem zwischen Bund und Kantonen optimiert und weiterentwickelt werden kann. Den Vorsitz dieser Arbeitsgruppe übernimmt Franz Marty, ehemaliger Vorsteher des Finanzdepartements und ehemaliger Präsident der Finanzdirektorenkonferenz. Er hat den NFA in seinen wesentlichen Grundzügen massgeblich mitentwickelt. In der Arbeitsgruppe werden je drei Regierungsmitglieder aus ressourcenstarken sowie aus ressourcenschwachen Kantonen vertreten sein.

Gestützt auf ein ähnliches Postulat wie das vorliegende aus dem Zuger Kantonsrat hat der Zuger Regierungsrat bei der KdK interveniert (Postulat Nr. 2537.1) und seinen Unmut über den Umgang mit Minderheiten im NFA-Dossier geäußert. Die Höhe der Ausgleichszahlungen solle nicht mehr auf politischem Weg, sondern arithmetisch festgelegt werden. Anlässlich der Plenarversammlung der KdK vom 25. September 2015 wurde beschlossen, dass sich die Arbeitsgruppe Marty auch dieser Forderung annimmt. Der Regierungsrat des Kantons Schwyz unterstützt diese Vorgehensweise. Der zustande gekommene Kompromiss der KdK stellt eine Lösung für die Beitragsperiode 2016-2019 dar. Folglich hat die KdK frühzeitig die Art und Weise der Behandlung des nächsten Wirksamkeitsberichts (Wirksamkeitsbericht 2016–2019 zum Finanzausgleich zwischen Bund und Kanton) zu definieren.

In die gleiche Richtung zielt das Postulat von Nationalrätin Petra Gössi betreffend „NFA Entpolitisierung der Zielgrösse von 85% im Ressourcenausgleich“ (Nr. 15.3702). Gemäss Stellungnahme vom 19. August 2015 ist der Bundesrat bereit, die im Postulat aufgeworfene Thematik im dritten Wirksamkeitsbericht zu analysieren.

2.4 Rechtliche Überlegungen

Rechtsgrundlage für die interkantonale Zusammenarbeit im Rahmen der Konferenz der Kantonsregierungen ist eine Vereinbarung vom 8. Oktober 1983 (nachfolgend KdKV genannt), welcher alle Kantone beigetreten sind. Nach Art. 17 Abs. 1 KdKV kann diese Vereinbarung von jedem Kanton jeweils auf ein Jahresende und unter Einhaltung einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden. Ein ordentlicher und an keine Begründung gebundener Austritt des Kantons Schwyz aus der KdK wäre somit frühestens per Ende 2016 möglich. Die Sistierung der Mitgliedschaft bzw. der interkantonalen Zusammenarbeit im Streitfall sieht die Vereinbarung nicht vor.

Es ist nicht gänzlich klar, was die Postulanten unter „SchwExit“ bzw. „Sistierung der Mitgliedschaft“ verstehen. Es kann angenommen werden, dass sie keinen definitiven Austritt aus der KdK anstreben, sondern die vertragliche Zusammenarbeit aussetzen wollen „bis das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich gesetzeskonform umgesetzt ist“. Das würde bedeuten, dass das bestehende Vertragsverhältnis in einen Schwebezustand versetzt würde und die vertraglichen Rechte und Pflichten auf unbestimmte Zeit nicht mehr wahrgenommen würden. Das schweizerische Recht verwendet dafür auch den Begriff der Suspendierung. Konkret hätte dies zur Konsequenz, dass der Kanton Schwyz bis auf Weiteres:

- auf seine Mitwirkungsrechte (Teilnahme an den Plenarversammlungen, Beteiligung an der Beratung und Beschlussfassung sowie Ausübung des Antrags- und Stimmrechts) verzichten würde;
- nicht mehr am Informations- und Meinungs austausch (Geschäftsdatenbank, Stammtisch der Kantone, Föderalistischer Dialog, usw.), an den Konsultationsverfahren (Anhörungen, Vernehmlassungen, gemeinsame Stellungnahmen) sowie an den Arbeitsgruppen und Delegationen teilnehmen würde;
- seine Jahresbeiträge an die Konferenz nicht mehr bezahlen oder zurückhalten würde.

Da es sich bei den Mitwirkungs- und Informationsrechten um Ansprüche der Mitglieder und nicht um Pflichten handelt, liesse die geltende Vereinbarung deren Nichtausübung grundsätzlich zu. Hingegen würde die Nichtbezahlung der Jahresbeiträge eine Vertragsverletzung bedeuten. Im Rahmen der Vertragsfreiheit und ohne besondere Formerfordernisse wäre es an sich mit Zustimmung aller KdK-Mitglieder möglich, eine Sistierung der konferenziellen Zusammenarbeit inkl. Aussetzung der Jahresbeiträge zu vereinbaren. Eine einseitige Sistierung der Mitgliedschaft unter Aussetzung der Mitwirkung und Jahresbeiträge würde demgegenüber eine Vertragsverletzung bedeuten.

2.5 Auswirkungen auf die Zusammenarbeit in der KdK und mit dem Bund

Die Vor- und Nachteile einer Sistierung bzw. einer Kündigung der KdK-Mitgliedschaft können wie folgt zusammengefasst werden:

	<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
<i>Sistierung</i>	Vorübergehende politische Signalwirkung (Demonstration der Unzufriedenheit)	Imageverlust (Trotzreaktion) Allfälliger Vorwurf des unschicklichen Verhaltens
	Reflexion über Rolle der KdK und Umgang mit Minderheiten	Weniger Einfluss auf parlamentarische Entscheidungsfindung
	Förderung der Gesprächsbereitschaft mittels politischem Druck	Schwächung der Position des Kantons Schwyz
	Unterstützung der Intervention des Kantons Zug bei der KdK	Schwächung der Stellung der anderen Geberkantone
		Vertragsverletzung gemäss Ziff. 2.4 vorstehend (Verlust der Glaubwürdigkeit, kein legitimes Mittel um eine angebliche Gesetzeswidrigkeit anzuprangern) Freiwillige Schlechterstellung (Verzicht auf Mitwirkungsrechte unter Beibehalt der Zahlungsverpflichtung)
<i>Kündigung</i>	Starke politische Signalwirkung	Keine zielgerichtete Strategie, um eine Reform des NFA zu erreichen und die kantonalen Interessen zu wahren
	Einsparung des Mitgliederbeitrages von Fr. 61 367.--.	Verlust der Einflussnahme bei allen bedeutsamen politischen Dossiers im Zuständigkeitsbereich der KdK (Föderalismus, Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, Finanzausgleich, Einbezug in Bundesvorhaben mit Konfliktpotential, Vollzug von Bundesaufgaben durch die Kantone, Aussen- und Integrationspolitik)
		Keine Sonderbehandlung durch den Bund
		Isolation in der interkantonalen Zusammenarbeit Abkehr vom kooperativen Föderalismus und Demokratieprinzip

2.6 Fazit

Mit der Zustimmung aller KdK-Mitglieder könnte die Mitgliedschaft des Kantons Schwyz in der KdK sistiert werden. Eine einseitige Sistierung wäre hingegen eine Vertragsverletzung. Ein ordentlicher Austritt mittels Kündigung wäre frühestens per Ende 2016 möglich.

Die KdK hat in der Frage der Weiterentwicklung des NFA grosses Gewicht. Ausdruck hierfür ist die Tatsache, dass sich ihr Kompromissvorschlag in der parlamentarischen Debatte durchsetzen konnte. Ein Austritt aus der KdK wäre nicht mehr als ein Protestsignal und würde das Gewicht der Geberkantone innerhalb der KdK schwächen.

Bereits Ende 2015 werden die Beratungen innerhalb der KdK um die Weiterentwicklungen des NFA wieder aufgenommen. Um die Differenzen zwischen den Geber- und Nehmerkantonen in dieser Frage zu schlichten und wieder zu einer Versachlichung der Debatte zu gelangen, wurde alt Regierungsrat Franz Marty von der KdK-Plenarversammlung mit der Leitung einer paritätisch zusammengesetzten Arbeitsgruppe beauftragt. Sie soll den NFA-Mechanismus verbessern und in die Zukunft führen.

Ein Austritt des Kantons Schwyz aus der KdK ist in dieser wichtigen Phase fehl am Platz. Der Kanton Schwyz wäre von den bevorstehenden Arbeiten zur Weiterentwicklung des NFA ausgeschlossen. Eine rechtzeitige Intervention wäre kaum mehr möglich und es würde schwierig, sich im Nachhinein noch Gehör zu verschaffen, wenn die diesbezüglichen Beschlüsse der KdK bereits gefällt sind.

Stattdessen soll sich der Kanton Schwyz aktiv auf allen Ebenen in diesen Meinungsbildungsprozess einbringen und Verständnis für die Situation der Geberkantone schaffen. Zusätzlich will der Schwyzer Regierungsrat dem Zuger Regierungsrat bei dessen Intervention bei der KdK bezüglich des Umgangs mit Minderheiten den Rücken stärken. Diese Thematik hat beim NFA-Dossier eine besondere Tragweite. Hier bedarf es innerhalb der KdK anderer Verhandlungs- und Kommunikationsregeln.

Unter Abwägung aller Vor- und Nachteile einer Sistierung sowie einer Kündigung ist das Postulat abzulehnen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 10/15 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Sicherheitsdepartement; Rechts- und Beschwerdedienst.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

