

MOTION DER CVP-FRAKTION

BETREFFEND STANDESINITIATIVE ZUR FESTLEGUNG EINER OBERSTEN
BELASTUNGSGRENZE FÜR DIE RESSOURCENSTARKE KANTONE BEI DER
NEUGESTALTUNG DES FINANZAUSGLEICHES (NFA)
(VORLAGE NR. 1284.1 - 11605)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 26. SEPTEMBER 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 18. November 2004 folgende **Motion** eingereicht:

1. Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für eine Standesinitiative zur Festlegung einer obersten Belastungsgrenze für die ressourcenstarken Kantone bei der Neugestaltung des Finanzausgleiches zu unterbreiten.
2. Der Entwurf soll den Charakter einer Ergänzung zu Art. 135 der Bundesverfassung (Fassung gemäss NFA-Beschluss vom 3. Oktober 2003) und/oder von Art. 3 ff. des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 (FiLaG) haben.
3. Die Motion ist durch den Kantonsrat sofort zu behandeln und erheblich zu erklären.
4. Die Standesinitiative ist rechtzeitig der Bundesversammlung einzureichen, dergestalt, dass ein Beschluss [...] gleichzeitig mit der NFA in Kraft tritt.

Zur Begründung führten die Motionäre im Wesentlichen aus, der neue Finanzausgleich sehe für die ressourcenstarken Kantone keine Belastungsobergrenze vor. Es

liege einzig in der Kompetenz der Bundesversammlung, in einem referendumsfähigen Bundesbeschluss den Grundbetrag der ressourcenstarken Kantone und des Bundes jeweils für vier Jahre festzusetzen. Dabei berücksichtige das Bundesparlament lediglich die Ergebnisse des Wirksamkeitsberichtes und müsse für den Erhalt der internationalen Konkurrenzfähigkeit im Steuerbereich sorgen. Die deutliche Ablehnung der NFA im Kanton Zug beruhe auf den "zurzeit deutlich zu hohen Leistungen des Kantons und den gegen oben offenen zukünftigen Beiträgen".

Die Motionäre überliessen es der Regierung, einen Vorschlag zu machen, ob die Standesinitiative als einfache Anregung oder als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht werden solle.

An seiner Sitzung vom 27. Januar 2005 behandelte der Kantonsrat die Motion sofort und erklärte sie erheblich.

Wir erstatten dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze	2
2. Problemstellung	3
3. Interessenwahrung auf Bundesebene im Allgemeinen	3
4. Mitwirkung in den NFA-Projektorganen des Bundes im Besonderen	5
5. Umsetzung der Motion	6
6. Standesinitiative als einfache Anregung.....	7
7. Antrag.....	8

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Kanton Zug wird im Rahmen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu den ressourcenstarken Kantonen gehören. Diese "Geberkantone" zahlen jedes Jahr gesamthaft einen Betrag in den so genannten Ressourcenausgleich. Diese Summe beträgt zwischen zwei Dritteln und 80% des Beitrages des Bundes in dieses Finanz-Ausgleichsgefäss. Das System des neuen Finanzausgleichs sieht keine individuelle Belastungsobergrenze vor. Wird ein ressourcenstarker Kanton einmal ressourcenschwach oder sinkt sein Ressourcenpotenzial, müssen die übrigen "Geberkantone" den entsprechenden Ausfall auffangen. Das neue System sieht für die ressourcenstarken Kantone keine (individuelle) Belastungsobergrenze vor.

Im heutigen politischen Umfeld ist eine Standesinitiative – wenn überhaupt – höchstens als einfache Anregung sinnvoll und mehrheitsfähig.

2. Problemstellung

Der Ressourcenausgleich ist eines der drei Finanz-Ausgleichsgefässe der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die jährliche **Gesamtleistung** der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich beträgt mindestens zwei Drittel und höchstens 80 Prozent der Leistungen des Bundes (Art. 135 Abs. 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2003 über den Finanz- und Lastenausgleich [FiLaG, SR 613.2]). Unter sich teilen die ressourcenstarken Stände die Gesamtleistung in den Ressourcenausgleich entsprechend ihrer jährlich neu berechneten Ressourcenstärke auf. Wird ein ressourcenstarker Kanton einmal ressourcenschwach oder sinkt sein Ressourcenpotenzial, müssen die übrigen "Geberkantone" den entsprechenden Ausfall auffangen. Der Beitrag der übrigen Kantone erhöht sich also, auch wenn ihre eigene Ressourcenstärke gar nicht angestiegen ist. Das System sieht für die ressourcenstarken Kantone **keine Belastungsobergrenze** vor. Diese Frage war im Rahmen der gesetzgeberischen Vorarbeiten zum FiLaG bereits thematisiert worden.

3. Interessenwahrung auf Bundesebene im Allgemeinen

Zahlreiche Vertreterinnen und Vertreter des Kantons Zug haben ihre Bemühungen in den letzten eineinhalb Jahren deutlich verstärkt, auf Bundesebene die Interessen der ressourcenstarken Kantone im Allgemeinen und die Anliegen des Kantons Zug im Besonderen einzubringen. Zu Demarchen kam es in folgenden Bereichen:

Die ressourcenstarken Kantone gründeten am 12. Mai 2005 auf Initiative der Zuger Finanzdirektion die Konferenz der NFA-Geberkantone. Der Zuger Finanzdirektor präsidiert diese (rein) thematische Kantonskonferenz, während das Direktionssekretariat der Finanzdirektion das Konferenzsekretariat besorgt und auf Verwaltungsebene die Arbeitsgruppe der Geberkonferenz leitet und begleitet.

Im Rahmen der Geberkonferenz beraten die ressourcenstarken Kantone ihre Anliegen und koordinieren soweit als möglich das Vorgehen in allen Fragen zur NFA.

Der Finanzdirektor hat seit Frühling 2005 Einsitz im Vorstand der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK). Dank der Mitarbeit in diesem Exekutivorgan hat der Zuger Vertreter von den Neuerungen in Fragen des Finanzausgleichs viel früher Kenntnis und kann die Arbeit von Regierungsrat und Finanzdirektion entsprechend ausgestalten.

Auf Vorschlag der FDK ernannte die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) den Finanzdirektor zum Vorsitzenden der KdK-Arbeitsgruppe Finanz- und Fiskalfragen. Dieses Tätigkeitsfeld gewährt dem Finanzdirektor Einblick in internationale Zusammenhänge im Bereich des zwischenstaatlichen Steuerwettbewerbs.

An einer persönlichen Besprechung mit dem Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartementes, Herrn Bundesrat Hans-Rudolf Merz, überbrachte eine Delegation des Regierungsrates am 23. Februar 2005 dem Bundesrat die brennendsten Anliegen des Kantons Zug. Dabei kam auch das Unbehagen der Zuger Bevölkerung zur Sprache, das in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 zu einer wuchtigen Ablehnung der NFA-Vorlage geführt hatte.

In zahlreichen Direktkontakten mit den Mitarbeitenden der NFA-Projektleitung setzen sich die Mitarbeitenden des Direktionssekretariats der Finanzdirektion und der kantonalen Steuerverwaltung für die Anliegen des Kantons Zug ein. Mit dieser Überzeugungsarbeit glückte auf informellem Weg die Umsetzung einiger technischer Anliegen.

Mit Schreiben vom 17. März 2006 an Herrn Bundesrat Hans-Rudolf Merz setzte sich der Regierungsrat zusammen mit der Nidwaldner Regierung für eine Verlängerung der in bundesrechtswidriger Weise viel zu kurz angesetzten Vernehmlassungsfrist zur 3. NFA-Botschaft ein. Der Bundesrat entsprach diesem Antrag immerhin teilweise.

Am 24. März 2006 reichte Ständerat Rolf Schweiger mit acht Mitunterzeichnenden eine Interpellation betreffend Transparenz und rechtliche Grundlage für die NFA-Organen ein. Der Bundesrat beantwortete die darin gestellten Fragen am 31. Mai 2006. Dieser Vorstoss ist erledigt. Als Mitunterzeichner beteiligte sich Ständerat

Rolf Schweiger zudem an der Interpellation vom 7. März 2006 von Ständerätin Trix Heberlein, Zürich, betreffend den Ressourcenausgleich und Qualitätskontrolle im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich; auch dieser Vorstoss ist erledigt.

Als Mitglieder der vorberatenden Kommissionen des National- bzw. Ständerates betreffend die 2. NFA-Botschaft haben sich Nationalrat Gerhard Pfister und Ständerat Rolf Schweiger für die Interessen des Kantons Zug engagiert. Bei ihrer Arbeit richteten sie ein Augenmerk insbesondere auch auf Fragestellungen, die direkte Auswirkungen auf die 3. NFA-Botschaft haben werden.

Der Regierungsrat hat der KdK zuhanden der NFA-Projektleitung am 14. September 2006 eine umfangreiche Stellungnahme zur 3. NFA-Botschaft und zur Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) eingereicht. Die Vernehmlassung an das Eidgenössische Finanzdepartement zu denselben Erlassentwürfen werden wir fristgemäss per 13. Oktober 2006 einreichen.

4. Mitwirkung in den NFA-Projektorganen des Bundes im Besonderen

Erst nachdem die Konferenz der NFA-Geberkantone offiziell um Mitwirkung in den NFA-Projektorganen nachgesucht hatte, wurde in der Person des Finanzdirektors des Kantons Schwyz ein Vertreter der Geberkantone in das Politische Steuerungsorgan der NFA aufgenommen. Über den Schwyzer Vertreter der Konferenz der NFA-Geberkantone stellte die Finanzdirektion des Kantons Zug dem Politischen Steuerungsorgan zahlreiche Anträge zu Sachfragen betreffend die NFA. Diese Anliegen trugen viel zur politischen Meinungsbildung bei. Aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Politischen Steuerungsorgan unterlagen die meisten dieser Vorstösse.

Der Direktionssekretär der Finanzdirektion hatte ab Oktober 2005 bis im Sommer 2006 Einsitz in zwei NFA-Projektgruppen des Bundes. Dabei leitete er die Untergruppe zur Erarbeitung des Normenkonzepts. Auf den Konzepten dieser Untergruppe erarbeitete die Bundesverwaltung die Vorentwürfe der Erlasse der 3. NFA-Botschaft und der Verordnung zum FiLaG.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Konferenz der NFA-Geberkantone in den NFA-Projektgruppen des Bundes und im Politischen Steuerungsorgan haben in den

letzten eineinhalb Jahren mehrfach vergeblich versucht, das Thema einer individuellen Belastungsobergrenze für die ressourcenstarken Kantone in die noch zu erarbeitenden Erlasse einfließen zu lassen. Ebenso misslang das Ansinnen, das FiLaG einer Teilrevision zu unterziehen.

5. Umsetzung der Motion

Von der Gesetzessystematik und -hierarchie her kann eine individuelle Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone nicht in die Bundesbeschlüsse betreffend die Dotierung der NFA-Ausgleichsgefässe (3. NFA-Botschaft) einfließen. Darin wird nämlich lediglich geregelt, welchen Grundbeitrag in absoluten Beträgen der Bund und welche Gesamtsumme die ressourcenstarken Kantone einzahlen müssen (in Ausführung von Art. 4 Abs. 2 und Art. 5 FiLaG). Der Bundesversammlung bleibt es im Rahmen ihrer Kompetenz unbenommen, den Gesamt-Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone innerhalb des gesetzlichen Spielraums tief festzusetzen (zwei Drittel bis 80 Prozent des Grundbeitrages des Bundes). Andere rechtssetzende Regelungen im Sinne von generell-abstrakten Normen enthalten diese Erlasse nicht. Aus diesem Grund haben es die NFA-Projektorgane bisher abgelehnt, die einzelnen Beiträge der ressourcenstarken Kantone in den Erlasstext aufzunehmen. Nicht angängig ist nach Ansicht der NFA-Projektorgane die betragsmässige Begrenzung des Grundbeitrages einzelner ressourcenstarker Kantone in diesem Erlass.

Mangels Grundlage im FiLaG lässt sich das Anliegen der Motionäre schon gar nicht in der FiLaV umsetzen.

Das Anliegen der Motionäre lässt sich nur auf Verfassungs- oder Gesetzesebene verwirklichen. Es bedarf entweder einer Ergänzung von Art. 135 BV und/oder Art. 4 FiLaG.

Die im heutigen Zeitpunkt als ressourcenstark geltenden Kantone Zürich, Schwyz, Nidwalden, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Tessin, Genf und Zug vereinigen in den Eidgenössischen Räten insgesamt 86 Sitze (73 im Nationalrat und 13 im Ständerat). Angesichts dieser klaren Verteilung der Stimmkraft zugunsten der ressourcenschwachen Stände ist es indessen höchst zweifelhaft, dass nach den bereits geleisteten Vorbereitungsarbeiten ein mehrheitsfähiger politischer Willen zur Teilrevision der Bundesverfassung und/oder des FiLaG besteht. Aus diesem Grund verzichten wir darauf, Ihnen einen ausformulierten Entwurf für eine Standesinitiative vorzulegen.

Wir beschränken uns vielmehr darauf, die Standesinitiative im Sinne einer **einfachen Anregung** zu formulieren. Mit diesem Vorgehen wollen wir einerseits die Grundsatzfrage der individuellen Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone überhaupt thematisieren. Andererseits sind wir aufgrund unserer Erfahrungen im bisherigen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess überzeugt, dass eine ausformulierte Standesinitiative nachteilig wäre. Wir gehen davon aus, dass das Anliegen einer individuellen Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone – wenn überhaupt – nur im Sinne generellen Anregung minimale Chancen auf eine Mehrheit in der Bundesversammlung findet.

Die Motionäre fordern einen Beschluss des Bundesparlamentes zu der mit der Standesinitiative eingereichten Anregung des Kantons Zug gleichzeitig mit Inkraftsetzen der NFA. Dies erscheint aufgrund der bisherigen Erfahrungen und dem aktuellen Projektstand unrealistisch. Die zuständigen Projektorgane und Bundesstellen setzen seit langem alles daran, den äusserst ambitionösen Zeitplan mit Inkrafttreten der NFA per 1. Januar 2008 einzuhalten. Wie in Ziffer 4 dieses Berichts bereits ausgeführt, besteht keine Bereitschaft, die gesetzlichen Grundlagen (BV oder FiLaG) vor Inkrafttreten nochmals zu ändern. Gelegenheit dazu böte sich unseres Erachtens frühestens beim Vorliegen des ersten Wirksamkeitsberichtes, der dem Bundesparlament als Entscheidungsgrundlage für die nächste Vierjahres-Periode der NFA dienen wird.

6. Standesinitiative als einfache Anregung

Gestützt auf Art. 160 Abs. 1 BV und Art. 115 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10) ist der Kanton Zug befugt, der Bundesversammlung eine Standesinitiative zu unterbreiten. Aufgrund der obigen Ausführungen beschränken wir uns auf die Einreichung einer einfachen Anregung mit folgendem Wortlaut:

Art. 135 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) und / oder Art. 4 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) sei(en) dahingehend zu ergänzen und zu präzisieren, dass die ressourcenstarken Kantone im Rahmen ihrer verfassungs- und gesetzesmässigen Verpflichtung zur Dotierung des Ressourcenausgleichs je nur bis zu einer bestimmten Obergrenze belastet werden.

Mit diesem Vorgehen bewahrt sich der Kanton Zug seinen politischen Handlungsspielraum. Ausserdem kann die Bundesversammlung die weiteren politischen und wissenschaftlichen Entwicklungen in die Behandlung unserer Initiative einbeziehen. Insbesondere kann sie anhand des ersten Wirksamkeitsberichts entscheiden, ob und gegebenenfalls wie die Ziele des Finanzausgleichs in der ersten Vierjahresperiode erreicht wurden (Art. 18 FiLaG). Im Rahmen dieser Beurteilung wird das Bundesparlament auch darüber befinden, ob zur Wahrung des Zieles der Erhaltung der steuerlichen Wettbewerbfähigkeit der Kantone im nationalen und internationalen Umfeld (Art. 2 Bst. c FiLaG) eine verlässliche Belastungsobergrenze für ressourcenstarke Kantone einzuführen ist.

7. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

- 7.1. auf die Vorlage Nr. 1284.2 - 12197 einzutreten und der Standesinitiative als einfache Anregung gemäss Ziffer 6 zuzustimmen.
- 7.2. die Motion der CVP-Fraktion betreffend Standesinitiative zur Festlegung einer obersten Belastungsgrenze für die ressourcenstarken Kantone bei der Neugestaltung des Finanzausgleiches (NFA) (Vorlage Nr. 1284.1 - 11605) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 26. September 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio