



**Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine Reduktion des NFA-Beitrages der ressourcenstarken Kantone an die ressourcenschwachen Kantone durch Änderung von Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2)
(Vorlage Nr. 2541.1 - 14996)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 15. September 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine Reduktion des NFA-Beitrages der ressourcenstarken Kantone an die ressourcenschwachen Kantone durch Änderung von Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) (Vorlage Nr. 2541.1 - 14996). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Einleitung	1
2.	Zum Verfahren der Standesinitiative	2
3.	Beurteilung	2
4.	Antrag	4

1. Einleitung

Die SVP-Fraktion hat am 11. August 2015 eine Motion eingereicht mit dem Anliegen, der Kanton Zug solle gestützt auf Art. 160 Abs. 1 BV eine Initiative zuhanden der Bundesversammlung einreichen: Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG, SR 613.2) sei neu zu fassen, wonach zusammen mit den Leistungen aus dem Ressourcenausgleich angestrebt werden soll, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner 75 bis höchstens 80 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen sollen.

An seiner Sitzung vom 27. August 2015 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Der Regierungsrat beantragt Nichterheblicherklärung der Motion. Der Kanton Zug anerkennt die Bedeutung des NFA als grundlegende Reform der föderalistischen Staatsordnung unseres Landes. Eine Mindestausstattung von 85 Prozent ist korrekt, müsste aber ohne weitere Vorstösse umgesetzt werden. Eine Reduktion der Mindestausstattung auf 75 bis höchstens 80 Prozent lehnt der Regierungsrat ab.

2. Zum Verfahren der Standesinitiative

Nach Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) steht jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Das Verfahren für Standesinitiativen wird durch das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002 (ParlG; SR 171.10) geregelt. Seit einer Änderung des ParlG vom 21. Juni 2013 (in Kraft seit 25. November 2013) können Standesinitiativen nur noch in der Form eines Vorentwurfs eines Erlasses der Bundesversammlung eingereicht werden. Eine Standesinitiative muss begründet werden. Die Begründung muss insbesondere die Zielsetzungen des Erlasses enthalten (Art. 115 ParlG).

Standesinitiativen unterliegen sodann einer Vorprüfung. Danach wird einer Initiative Folge gegeben, wenn der Regelungsbedarf im Grundsatz bejaht und das weitere Vorgehen auf dem Wege der parlamentarischen Initiative als zweckmässig beurteilt wird. Der Beschluss, einer Initiative Folge zu geben, bedarf der Zustimmung der zuständigen Kommissionen beider Räte. Stimmt eine Kommission nicht zu, so entscheidet der Rat. Stimmt der Rat nicht zu, so geht die Initiative an den anderen Rat. Die zweite Ablehnung durch einen Rat ist endgültig (Art. 116 Abs. 3 ParlG). Die Kommission des Erstrates hört bei der Vorprüfung eine Vertretung des Kantons an. Wird der Initiative Folge gegeben, wird sie einem der Räte zur Erstbehandlung zugewiesen (Art. 117 Abs. 1 ParlG). Die zuständige Kommission arbeitet einen Erlassentwurf zuhanden des Rates aus (Art. 117 Abs. 2 i.V.m. Art. 111 ParlG).

Damit eine Standesinitiative erfolgreich ist, muss sie somit mehrere institutionelle Hürden überwinden. Kommt es dennoch zur Ausarbeitung und Verabschiedung eines Erlassentwurfes durch die Bundesversammlung, geht dem ein lange dauerndes Verfahren voraus. Anders als bei Volksinitiativen ist eine Volksabstimmung über den Gegenstand einer Standesinitiative nicht zwingend. Zu beachten ist zudem, dass je nach der Regelungsstufe ein Erlassentwurf dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Das Verfahren für eine Standesinitiative ist somit aufwändig und der Ausgang unklar. Das dürfte erklären, weshalb Standesinitiativen in der Praxis anzahlmässig eine untergeordnete Rolle spielen.

3. Beurteilung

3.1. Mit der von der Motionärin verlangten Standesinitiative soll erreicht werden, dass das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) so geändert wird, dass die massgebenden eigenen Ressourcen jedes Kantons pro Einwohnerin oder Einwohner 75 bis höchstens 80 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreichen.

Alle Regelungen, die in den Kompetenzbereich der Bundesversammlung fallen, können Inhalt der Standesinitiative sein (vgl. Häfelin/Haller/Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012, N 953).

Der Regierungsrat beurteilt das vorliegende Begehren wie folgt:

3.2. Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Ressourcenausgleichs finden sich in der Bundesverfassung und im 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 (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. 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.

Im Jahr 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen in Kraft gesetzt. Mit dieser Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung wurden die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis gestellt. Sie umfasste die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben sowie die Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen dem Bund und den Kantonen (Nationaler Finanzausgleich i.e.S., NFA). 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.

Der Kanton Zug anerkennt die Bedeutung des Nationalen Finanzausgleichs NFA als grundlegende Reform der föderalistischen Staatsordnung unseres Landes. Anlässlich der Ergreifung des Kantonsreferendums gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 haben sich der Regierungsrat und der Kantonsrat für eine Mindestausstattung von 85 Prozent auch für die nächste Vierjahresperiode ausgesprochen.

3.3. Entsprechend teilt der Regierungsrat die Meinung der Motionärin nicht, dass Art. 6 Abs. 3 FiLaG neu zu formulieren sei. Vielmehr ist darauf hinzuwirken, dass der bestehende Art. 6 Abs. 3 FiLaG korrekt umgesetzt wird und keine Überdotation stattfindet. Es ist dafür zu sorgen, dass sich der Begriff «Mindestausstattung» auf alle Kantone und nicht nur auf den ressourcenschwächsten bezieht: Der Ressourcenausgleich soll so dotiert sein, dass alle Kantone einen Indexwert von 85 erreichen (Art. 6 Abs. 3 FiLaG). Diese Ausstattung 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 für den ressourcenschwächsten Kanton auch höher liegen könnte. Es besteht gemäss Gesetz kein Anspruch der Nehmerkantone, auf eine Dotation von mehr als 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts angehoben zu werden.

3.4. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die Motion zur Einreichung einer Standesinitiative nicht erheblich zu erklären sei.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

- Die Motion der SVP-Fraktion betreffend Standesinitiative für eine Reduktion des NFA-Beitrages der ressourcenstarken Kantone an die ressourcenschwachen Kantone durch Änderung von Art. 6 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (Fi-LaG, SR 613.2) (Vorlage Nr. 2541.1 - 14996) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 15. September 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser