



Postulat der Fraktionen der CVP und der FDP des Kantons Zug für eine Sistierung der interkantonalen Zusammenarbeit des Kantons Zug bis zu einer gesetzeskonformen Umsetzung des nationalen Finanzausgleichs NFA

(Vorlage Nr. 2537.1 - 14989)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 24. November 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Das Postulat vom 20. Juli 2015 wurde am 27. August 2015 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Der Antrag auf sofortige Behandlung der Anliegen zur KdK-Mitgliedschaft (Ziffer 1) und der Beteiligung an anderen Organisationen bzw. Trägerschaften (Ziffer 2) wurde abgelehnt. Der Regierungsrat versprach eine beförderliche Behandlung bis Ende November 2015. Wir unterbreiten Ihnen zum Postulat folgenden Bericht und Antrag:

1. Ausgangslage

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wurde am 8. Oktober 1993 gegründet. Sie dient seit vielen Jahren als zentrale politische Plattform für die Meinungsbildung unter den Kantonen und für die Interessenwahrung der Kantone gegenüber dem Bund. Rechtsgrundlage der KdK ist die Vereinbarung über die Konferenz der Kantonsregierungen vom 8. Oktober 1993, aktuell in der Fassung vom 24. März 2006. Der Kanton Zug ist, wie alle anderen Kantone der Schweiz, der KdK beigetreten. Den entsprechenden Beschluss hat der Regierungsrat am 1. Oktober 1993 gefasst.

Seit dem Regierungsratsbeschluss (RRB) über die Aussenbeziehungen des Kantons Zug vom 11. März 2003, mit welchem die Volkswirtschaftsdirektion als «Aussenministerium» bezeichnet wurde, vertritt der Volkswirtschaftsdirektor den Kanton Zug in der KdK. Der Kanton Zug hat seine Mitgliedschaftspflichten (Teilnahme an Sitzungen, Bezahlung jährlicher Mitgliederbeitrag von aktuell 47 745 Franken) stets vollumfänglich erfüllt.

Der Kanton Zug ist Mitglied von zahlreichen Konkordaten und Verwaltungsvereinbarungen. Regierungsmitglieder nehmen sodann seit Jahren an Fachdirektorenkonferenzen teil. Alle diese Vereinbarungen und Konferenzen bilden ein tragfähiges Netzwerk des Föderalismus und der interkantonalen Zusammenarbeit. Alle rechtssetzenden Vereinbarungen unterliegen der Mitwirkung des Kantonsrats, vorberatend jeweils der kantonsrätlichen Konkordatskommission.

2. Haltung des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat Verständnis, dass die Postulantinnen ein starkes politisches Zeichen des Missbehagens gegen die zunehmende Belastung des Zuger Staatshaushalts durch die NFA-Zahlungen des Kantons an die Nehmerkantone setzen wollen. Auch hat ein Interview des KdK-Präsidenten im Kanton Zug Unmut provoziert, da der Eindruck entstehen konnte, der Geberkanton Kanton Zug werde nicht ernst genommen. Wir können auch nachvollziehen, dass andere als bisherige Mittel gesucht werden, um die Zuger Ziele zu erreichen. Abgesehen von der Unmöglichkeit der vertragsrechtlichen Umsetzung einer Sistierung der KdK-Mitgliedschaft

erachtet der Regierungsrat die Mehrheit der vom Postulat vorgeschlagenen Massnahmen als ungeeignet und unverhältnismässig. Die KdK ist für eine gesetzeskonforme Umsetzung wie eine Revision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) und der Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) nicht zuständig und nicht die direkte Ansprechpartnerin. Immerhin hat die KdK – gerade in Fragen des NFA – eine wichtige vorbereitende und meinungsbildende Funktion. Die definitive Ausgestaltung des NFA obliegt allerdings dem Bundesparlament und dem Bundesrat. Dies trifft im Fall der von den Postulantinnen geforderten gesetzeskonformen Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 FiLaG besonders zu, da hierfür keine Gesetzesrevision, sondern der korrekte Vollzug der bestehenden gesetzlichen Grundlagen durch den Bundesrat und das Parlament nötig ist. Es war diverse Male zu hören, der Bundesrat sei sofort für eine geringere Gewichtung der Unternehmensgewinne zu haben, wenn sich die Kantone einig seien. Um dieses Ziel zu erreichen, ist allerdings eine Sistierung der Mitwirkung in der KdK nicht das richtige Instrument.

Der Regierungsrat will auch bei seinen Aussenbeziehungen keine «Politik des leeren Stuhls» betreiben. Er will vielmehr an seiner aktiven Aussenpolitik anknüpfen und die künftige Rolle der KdK in dieser Konferenz selber thematisieren. Dazu hat er bereits erfolgreich Schritte unternommen.

Entsprechend beantragt der Regierungsrat, drei der vier Postulatsanliegen nicht als erheblich zu erklären. Hingegen unterstützt er die Anstrengungen zur gesetzeskonformen Umsetzung des Finanzausgleichsgesetzes zusammen mit andern Geberkantonen.

2.1 Zur Sistierung der Mitgliedschaft in der KdK (Ziffer 1 des Postulats)

Die Postulantinnen verlangen bis zur Revision des Bundesgesetzes über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG) eine Sistierung der Mitgliedschaft in der KdK unter Aussetzung der Beitragszahlung. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag aus mehreren Gründen ab.

a. Sistierung vertragsrechtlich unmöglich

Vorab stellt sich ein vertragsrechtliches Problem: Die Kantone als Mitglieder der KdK sind verpflichtet, ihre Mitgliedschaftspflichten regelmässig und vollumfänglich zu erfüllen. Nach der KdK-Vereinbarung ist eine Sistierung oder Aussetzung der KdK-Mitgliedschaft bzw. eine Nichtbezahlung des Mitgliederbeitrags nicht möglich. Gemäss Artikel 17 der KdK-Vereinbarung ist nur eine Kündigung jeweils auf das Jahresende mit einer Frist von sechs Monaten möglich, also erstmals per 31. Dezember 2016. Mit einem anderen Vorgehen würde der Kanton Zug vertragsbrüchig. Vertragsbrüchig zu werden, erachtet der Regierungsrat als falschen Schritt zur Verfolgung unserer Interessen; auch der Kantonsrat hat sich bisher im Rahmen anderer parlamentarischer Vorstösse auf rechtlich zulässige Mittel beschränkt. Um sich von den Pflichten zu befreien, käme nur ein Austritt aus der Konferenz in Frage, was bei der KdK frühestens per Ende 2016 mit einer Kündigung bis 30. Juni 2016 möglich wäre. Der Austritt wird vom Postulat nicht gefordert; er wäre nach Ansicht des Regierungsrats auch ein unverhältnismässiger und ungeeigneter Schritt, was sich aus nachfolgender Argumentation ergibt.

b. Keine «Politik des leeren Stuhls»

Möglich wäre nur eine faktische Sistierung in dem Sinne, dass der Kanton Zug von den Sitzungen fernbleibt und keine Dienstleistungen der KdK mehr bezieht, aber zur Bezahlung der Mitgliedschaftsbeiträge verpflichtet bliebe (also: einseitiger Verzicht auf die Rechte, die Pflichten bleiben) – eine unvorteilhafte Situation. Insbesondere liesse sich damit die erwünschte Wirkung einer Beeinflussung der KdK bzw. anderer Kantone nicht erzielen. Die Wirkung einer solchen Verweigerungshaltung hängt nämlich von den politischen und rechtlichen Machtverhältnissen

ab. Unter dem Schlagwort der «Politik des leeren Stuhls» hat Frankreich mittels einer Politik der Verweigerung im Jahr 1965 die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gelähmt: Dies wegen des im Ministerrat geltenden Einstimmigkeitsprinzips, welches mangels der Stimme Frankreichs nicht erreichbar war. Die Situation unseres Kantons im Rahmen von Konkordaten und Konferenzen ist eine andere: In der Regel gilt das Mehrheitsprinzip. Durch das Fernbleiben bzw. durch Stimmenthaltung erreicht ein Mitglied - abgesehen von der Erschwerung des für die Verabschiedung von KdK-Stellungnahmen notwendigen Quorums von 18 Stimmen - nichts.

c. Aktive Zuger Aussenpolitik

In den letzten 15 Jahren hat sich der Regierungsrat aktiv darum bemüht, den interkantonalen Kontakt mit den anderen Schweizer Kantonen bzw. Regionen zu verstärken, um «ausserpolitisch» eine bessere Verankerung innerhalb der Schweiz zu erreichen. Dies, nachdem vor dieser Phase das Engagement von Regierungsmitgliedern in nationalen bzw. überregionalen Gremien und Plattformen abgenommen hatte. Damit sollten die Interessen des Kantons Zug, die in den meisten Fällen nicht an der Kantongrenze haltmachen, besser wahrgenommen werden. Verschiedene Regierungsmitglieder bekleiden heute führende Positionen in Direktorenkonferenzen. Konsequenterweise müsste eine Sistierung der KdK-Mitgliedschaft auch einen Rückzug aus den Gremien der Fachkonferenzen zur Folge haben. Unbestreitbar ist, dass dem Kanton Zug aus diesen Absenzen grössere Nachteile als bei einer Mitgliedschaft respektive einer Teilnahme erwachsen würden.

Dank seiner KdK-Mitgliedschaft und dem Engagement in den Vorständen der Direktorenkonferenzen kann der Kanton Zug seine Anliegen im nationalen Kontext besser positionieren. Dies bedeutet allerdings nicht, dass diese Gremien und Plattformen einfach die Anliegen des Kantons Zug unterstützen. Ein solches Ziel durch eine Sistierung und Verweigerung der Beitragszahlungen erreichen zu wollen, ist nicht realistisch. Ein Vorgehen, wie von den Postulantinnen vorgeschlagen, würde als reine Trotzreaktion des ressourcen- und finanzstarken Kantons verstanden. Interessenwahrung in der Politik und der innerstaatlichen Diplomatie erfolgt nicht über Verweigerung, sondern über aktive Partizipation. Dieses Modell hat der Regierungsrat in den letzten Legislaturperioden aktiv gepflegt und es ist auch Teil der Strategie 2010–2018. Diese verlangt eine aktive Kooperation und damit die Interessenwahrung, auch in nationalen Plattformen. Der Antrag der Postulantinnen würde einen Paradigmenwechsel in den Ausserbeziehungen des Kantons Zug darstellen, ein Wechsel, welcher langfristig gegen unsere Interessen liefe.

Auch aufgrund der Erfahrungen hat die bisherige Art der Aussenpolitik mit einer aktiven Rolle im interkantonalen Dialog in den vergangenen Jahren durchaus Erfolge gebracht und auch dazu geführt, dass dem Kanton Zug massgebliche Bundesmittel zugestanden wurden, z.B. im Rahmen der Agglomerationsprogramme und des Ausbaus der Schieneninfrastruktur im Kanton Zug. Es ist zu befürchten, dass bei einem Ausscheiden des Kantons Zug aus dem erwähnten Dialog auch finanzielle Konsequenzen zu gewärtigen wären. Auch wäre die Versorgung des Kantons mit wichtigen Angeboten und Leistungen, die im Verbund erbracht werden, gefährdet, z.B. bei der hochspezialisierten Medizin (IVHSM), welche direkte Auswirkungen auf die Spitalliste des Kantons Zug hat und bei einem Wegfall diesen Medizinbereich massiv verteuern könnte. Gleiches gilt bei einem allfälligen Wegfall des Konkordats betreffend interkantonale Polizeischule Hitzkirch. Ebenfalls profitieren kann der Kanton von seiner Mitgliedschaft in der Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE), welche die Finanzierungsmodalitäten für den Aufenthalt von Personen mit speziellen Betreuungs- und Förderungsbedürfnissen in sozialen Einrichtungen ausserhalb des Wohnkantons regelt. Würde der Kanton Zug nicht mehr zum Konkordat IVSE gehören, wäre eine ausserkantonale Unterbringung von Personen

mit Behinderungen nicht mehr oder nur noch mit erheblichen Kosten möglich. Ein weiteres Beispiel sind die diversen Vereinbarungen im Bildungsbereich: Diese ermöglichen Zuger Schülerinnen und Schülern bzw. Studierenden den freien Zugang zu ausserkantonalen Institutionen bzw. sichern Schulgelder von ausserkantonalen Schülerinnen und Schülern an Zuger Berufsschulen. Ebenfalls angeführt werden können die Ausbildungsvereinbarung Zivilschutz, mit welcher der Kanton Zug massgeblich Personal und Material bei der Zivilschutzausbildung einsparen kann, und die Polizeivereinbarungen zur gemeinsamen Realisierung von Informatikanwendungen, welche eine günstigere Beschaffung ermöglichen. Erwähnt sei sodann der gemeinsame Betrieb der Strafanstalt Bostadel zusammen mit dem Kanton Basel-Stadt. Diese Hinweise stehen beispielhaft für viele andere Bereiche der für unseren Kanton wichtigen interkantonalen Zusammenarbeit.

d. KdK als Instrument des Föderalismus

Die KdK erfüllt in der Schweiz eine wichtige Funktion zur Stärkung des Föderalismus, indem sie versucht, eine gemeinsame Haltung der Kantone untereinander und im Verhältnis zum Bund zu erreichen. Zudem bündelt sie die Interessen der Kantone und verfügt über erhebliches Knowhow in nationalen und grenzüberschreitenden politischen Fragestellungen.

Der Kanton Zug profitiert im Weiteren massgeblich von der Arbeit der KdK, indem er regelmässig umfangreiche Vorarbeiten und Stellungnahmen der KdK gegenüber dem Bund für eigene Stellungnahmen ganz oder teilweise verwenden kann (2014: 20 Stellungnahmen, 2015: bisher 9 Stellungnahmen), nachdem diese jeweils von den Direktionen und dem Regierungsrat auf ihre Vereinbarkeit mit der Verhandlungsposition des Kantons Zug überprüft werden. Dies schont die Personalressourcen und ermöglicht es, die vom Bund oft sehr kurzfristig angesetzten Vernehmlassungsfristen einzuhalten. Angesichts des Entlastungsprogramms 2015–2018 sollte unser Kanton auch künftig nicht auf solche Basisdienstleistungen verzichten.

Über die KdK können sich die 26 Kantonsregierungen gezielt und abgestimmt in die Bundespolitik einbringen. Ihr gemeinsamer Auftritt stärkt ihre Stellung im schweizerischen Bundesstaat. Dabei beschliesst jeweils die Plenarversammlung über alle politischen Geschäfte der KdK. Stellungnahmen der KdK erfordern ein hohes Quorum von 18 Kantonen, wobei das Recht der Kantone auf abweichende Stellungnahme gewährleistet ist. Ein solches Quorum fand sich bezüglich FiLaG-Revision nicht für den Vorschlag des Bundesrats, sondern für den Vergleichsvorschlag aus dem Nationalrat. Die KdK hat sodann in ihrer Stellungnahme zum NFA-Wirksamkeitsbericht vom 20. Juni 2014 jeweils explizit auch die Minderheitsposition von Geberkantonen erwähnt. Auch in der entsprechenden Medienmitteilung kommt die Minderheitsposition klar zum Ausdruck, sowohl hinsichtlich des Vorschlages des Bundesrats und der Dotation des Ressourcenausgleichs als auch hinsichtlich weiterer notwendiger Korrekturen des Systems (sog. Alternativmodell).

e. Rolle der KdK im Rahmen der Revision des Nationalen Finanzausgleichs (NFA)

Der Bund hat die Kantone Ende 2013 zur Vernehmlassung zum zweiten NFA-Wirksamkeitsbericht eingeladen. Da die KdK von Beginn weg eine führende Rolle bei der Erarbeitung des NFA hatte und es sich um ein aufgaben- und bereichsübergreifendes Werk handelt, hat sich die KdK dieser Vernehmlassung angenommen. Der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) kam die vorbereitende Funktion zu. Im Wissen um die Mehrheitsverhältnisse (Geber- und Nehmerkantone) stellte der Kanton Zug den Antrag, auf eine gemeinsame KdK-Stellungnahme zu verzichten; dieser Antrag unterlag grossmehrheitlich – nicht einmal alle Geberkantone stimmten dafür. Inhaltlich hat die KdK die Stellungnahme der FDK übernommen. Dabei hat sich die KdK immerhin zu einer minimalen Änderung der bisherigen Zuteilung der Mittel des Ressourcenausgleichs bekannt, ist dabei aber nicht so weit gegangen, wie dies der Bundesrat und die Geber-

kantone verlangten. Die KdK blieb aber immer transparent: Die Mehrheits- und Minderheitsverhältnisse wurden klar dargelegt und in der entsprechenden Medienmitteilung auch kommuniziert. Die Haltung der Minderheit (Geberkantone) kam dabei klar zum Ausdruck.

Als dann zwischen Ständerat und Nationalrat Dissens herrschte, hat die KdK angesichts der blockierten Situation eine Vermittlerrolle eingenommen. Diese Vermittlerrolle wurde nur von einer kleinen Minderheit der Kantone abgelehnt unter anderem dem Kanton Zug. Dass die Mehrheit, darunter auch einige Geberkantone, eine vermittelnde Lösung anstrebte, kann man ihr kaum verübeln, da es genau zu den Aufgaben der KdK gehört, in kantonsrelevanten Angelegenheiten des Bundes die erforderliche Koordination vorzunehmen, insbesondere auch in Fragen der Aufgabenteilung. Es haben denn auch Geberkantone in der Begleitgruppe zwecks Lösungsfindung aktiv mitgewirkt. In diesem Zeitpunkt der Suche einer Vermittlungslösung waren weder der KdK noch den Kantonen die neusten Zahlen der NFA-Ausgleichszahlungen für das Jahr 2016 bekannt. Ebenso wenig waren diese Zahlen im Plenum des National- und Ständerates bekannt, als diese schliesslich über die «Kompromisslösung» abstimmten. Wenn die erwähnten Gremien diese Zahlen gekannt hätten, wäre möglicherweise ein anderes Resultat aus dieser Beratung hervorgegangen; insbesondere hätten die Geberkantone zusätzliche Argumente für die Zustimmung zum Bundesratsvorschlag gehabt.

Die Postulantinnen führen zu Recht aus, dass der heutige NFA Konstruktionsfehler hat und Fehlanreize setzt. Diese wurden jedoch von den eidgenössischen Räten beschlossen.

f. Umgang der KdK mit der Problematik

Der Regierungsrat hat mit Schreiben vom 27. August 2015 der KdK gegenüber den Unmut des Kantons Zug, illustriert mit der Vielzahl von Vorstössen zum NFA im Zuger Parlament, zum Ausdruck gebracht. Er verlangte eine Traktandierung der Thematik und ein Gespräch des Leitenden Ausschusses mit Vertretungen von Geberkantonen über die künftige Rolle des KdK und die Vorgehensweise bei künftigen NFA-Stellungnahmen. Diese Anträge wurden für die KdK-Plenarversammlung vom 25. September 2015 traktandiert, ebenso wie Vorschläge zum Vorgehen im Hinblick auf den 3. Wirksamkeitsbericht.

An der KdK-Plenarversammlung vom 25. September 2015 hat Regierungsrat Matthias Michel als Zuger Vertreter im Wesentlichen Folgendes ausgeführt: Der Unmut in Zug sei gross, und das eingereichte Postulat hinterfrage die Rolle der KdK im abschliessenden Prozess der Festlegung der NFA-Ausgleichszahlungen. Die KdK könne nicht einfach reaktiv Vorschläge des Bundes beurteilen, dabei einfach Mehr- und Minderheiten feststellen, um anschliessend eine Meinung der Kantone abzugeben. Vielmehr sei die Aufgabe der KdK, sich in die Funktionsweise des NFA zu vertiefen und bessere Vorschläge vorzubringen – dies in enger Zusammenarbeit mit der FDK. Aus diesen Gründen unterstütze der Zuger Regierungsrat den Vorschlag des Leitenden Ausschusses der KdK, nun eine paritätische Arbeitsgruppe unter neutralem Vorsitz einzusetzen; damit könne, wie die KdK selber schon erkannt habe, eine frühzeitigere und bessere politische Steuerung erfolgen.

Der an der KdK-Plenarversammlung vom 25. September 2015 vom Leitenden Ausschuss beantragte Vorschlag sieht nun vor, dass eine politische Arbeitsgruppe mit je drei Vertretungen aus ressourcenstarken bzw. -schwachen Kantonen Empfehlungen zur Optimierung und Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems Bund-Kantone zuhanden der KdK bzw. der Kantonsregierungen erarbeitet. Dabei sollen folgende Themen behandelt werden:

- Festlegung des Verhältnisses horizontaler und vertikaler Ressourcenausgleich zusammen mit einem Anreizsystem für ressourcenschwache Kantone;

- Bindung des Abschöpfungssatzes an das Ressourcenpotenzial und Weiterentwicklung zu einem kohärenten Gesamtsystem, das auch die Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone einschliesst.

Darüber hinaus soll diese, von alt Regierungsrat Franz Marty (SZ) geleitete Arbeitsgruppe auch weitere ausgewogene Lösungen zur Optimierung und Weiterentwicklung des Finanzausgleichssystems Bund-Kantone vorschlagen können.

Der Zuger Regierungsrat stimmte – wie alle anderen Kantone – diesem Vorschlag zu. Damit wird auch ermöglicht, dass diese Arbeitsgruppe sich mit den von der Konferenz der Geberkantone bereits im Hinblick auf den 2. Wirksamkeitsbericht erarbeiteten Reformvorschlägen befasst. Der Zuger Vertreter hatte sodann Erfolg mit seinem Antrag, dass die jeweiligen Vertretungen in der Arbeitsgruppe durch die Geberkantone einerseits bzw. die Nehmerkantone andererseits nominiert werden sollen, um eine hohe Legitimation dieser Arbeitsgruppe zu erreichen. Entsprechend hat die KdK die ressourcenstarken bzw. die ressourcenschwachen Kantone eingeladen, je drei Vertreterinnen oder Vertreter zu nominieren. Nach Absprache unter den Geberkantonen haben diese die Kantone Zürich, Genf und Zug in die politischen Arbeitsgruppe nominiert, womit der Kanton Zug in dieser Arbeitsgruppe an künftigen Lösungen aktiv mitarbeiten kann.

An derselben Plenarversammlung hat die KdK sodann die Legislaturplanung des Bundes 2015–2019 behandelt. In ihrer Stellungnahme an den Bund hat die KdK ebenfalls die Prüfung der beiden eben erwähnten Themen verlangt. Zudem wurde auf Antrag des Zuger Vertreters der Vorschlag aufgenommen, die Möglichkeit einer Entpolitisierung der Dotation des Ressourcenausgleichs zu prüfen. Damit sollen Vorschläge wie derjenige von Avenir Suisse bzw. des Postulats von NR Petra Gössi [Nr. 15.3702] geprüft werden können, wonach der Ressourcenausgleich so ausgestaltet wird, dass nach erfolgten Ausgleichszahlungen jeweils genau die Mindestausstattung von 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts erreicht wird, ohne dass weitere politische Entscheide notwendig werden.

Schliesslich genehmigte die KdK-Plenarversammlung vom 25. September 2015 den Zuger Antrag, dass der Leitende Ausschuss mit der Zuger Regierung das Gespräch über alle diese Aspekte suche. Am 16. November 2015 trafen sich je eine Delegation des Leitenden Ausschusses einerseits und des Zuger Regierungsrats andererseits in Zug. Traktandiert waren folgende Punkte: Bedeutung und Rolle der KdK, Überlegungen im Zusammenhang mit dem Postulat im Zuger Kantonsrat sowie Anliegen des Kantons Zug. Dabei wurden die Bedeutung und Aufgaben der KdK im Allgemeinen sowie bei der Mitgestaltung des NFA im Besonderen erörtert. Die Zuger Regierungsdelegation brachte die Anliegen unseres Kantons vor, sowohl hinsichtlich des NFA als auch der Rolle der KdK. Es wurde klar die Forderung vorgebracht, dass die KdK sich nicht auf eine defensive Rolle beschränken könne, indem sie einfach über die Positionen der Geber- bzw. Nehmerkantone abstimme, was einer dauernden Majorisierung und Unterdrückung der Interessen der Geberkantone gleichkäme. Vielmehr erwarte Zug von der KdK, dass sie sich proaktiv und sachorientiert den diversen Vorschlägen für eine Anpassung des NFA-Systems widme. Gerade beim NFA stelle sich sodann die Frage, wie die KdK mit Minderheiten umgehe. Die Vertretung der KdK ihrerseits bestätigte, dass die KdK selber erkannt habe, dass sie sich früher als bisher im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht steuernd einbringen müsse. Der Vorgehensentscheid mit der paritätischen Arbeitsgruppe sei der erste Tatbeweis dazu. Sie zeigte sich sensibilisiert für die Anliegen des Kantons Zug und begrüsst, dass der Kanton Zug in der Arbeitsgruppe mitwirke. Die Gesprächsbeteiligten waren sich einig darin, dass die KdK proaktiv Lösungen erarbeiten müsse. Ebenso war man sich einig, dass Entscheidungsfindungen in der KdK nach Mehrheitsprinzip problematisch sein könnten, wenn Fragestellungen auf reine

Verteilkämpfe reduziert würden. Solche Situationen gelte es zu vermeiden. Die Vertretung der KdK zeigte sich bereit, diese Problematik aufzunehmen.

g. Fazit: Mitwirken in der KdK statt Fernbleiben

Die Mitwirkung des Kantons Zug in der KdK hat sich über all die Jahre im Interesse des Föderalismus aber auch im Interesse unseres Kantons bewährt. Die Problematik der Majorisierung hat sich nun einmalig im Fall des NFA gezeigt, als die KdK erst reaktiv und im letzten Moment eine Verständigungslösung suchte. Die KdK selber hat erkannt, dass diese unerwünschte Situation sich nicht wiederholen darf und widmet sich bereits jetzt mit der Einsetzung einer paritätischen Arbeitsgruppe unter neutralem Vorsitz der Anpassung des NFA-Systems im Hinblick auf den nächsten Wirksamkeitsbericht. Der Kanton Zug ist in dieser Arbeitsgruppe vertreten und kann somit direkt – und zusammen mit anderen ressourcenstarken Kantonen – Interessen und Vorschläge einbringen. Auch hat das Gespräch mit einer Delegation des Leitenden Ausschusses eine Klärung und ein gegenseitiges Verständnis gebracht. Auch in der KdK ist eine erhöhte Sensibilisierung spürbar in dem Sinne, dass für den föderalen Ausgleich die Anliegen der ressourcenstarken Kantone ernsthaft beurteilt werden müssen.

Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich, dass der Kanton Zug nach wie vor in der KdK mitwirkt. Mit einer Sistierung der Mitgliedschaft bzw. einem einseitigen Fernbleiben von den Konferenzen und Aktivitäten der KdK würde er seine Stimme nicht mehr einbringen (können), insbesondere auch nicht bei der Weiterentwicklung des NFA. Deshalb soll Ziffer 1 des Postulats nicht erheblich erklärt werden.

2.2 Zur Sistierung der Mitgliedschaft in weiteren interkantonalen Gremien und Konkordaten (Ziffer 2 des Postulats)

Der Regierungsrat lehnt auch den Vorschlag der Postulantinnen ab, künftig nur noch Konkordate und andere Mitgliedschaften in interkantonalen Gremien beizubehalten, wenn dem Kanton Zug bei einer Absenz keine grösseren Nachteile als bei einer Mitgliedschaft erwachsen, und zusätzlich keine Beiträge an diese Organisationen mehr zu leisten.

Staatsrechtlich existieren verschiedene Arten von interkantonalen Vereinbarungen (Konkordate bzw. Verwaltungsvereinbarungen). Es wird in der Praxis und Lehre zu Art. 48 der Bundesverfassung, wonach die Kantone sich an interkantonalen Verträgen in allen Bereichen beteiligen können, welche eigene oder vom Bund delegierte kantonale Aufgaben betreffen, unterschieden zwischen rechtsetzenden öffentlich-rechtlichen Verträgen (in der Regel Konkordate genannt) und blossen Verwaltungsvereinbarungen:

Rechtsetzende öffentlich-rechtliche Verträge (Konkordate):

- Harmonisierungskonkordate (Rechtsvereinheitlichung);
- Finanzierungskonkordate (welche in der Regel die Freizügigkeit der Betroffenen sicherstellen, z.B. Schulgeldvereinbarungen);
- Trägerschaftskonkordate (gemeinsame Wahrnehmung staatlicher Aufgaben);
- Streitbeilegungskonkordate.

In diesen Fällen hat der Kantonsrat gemäss § 41 Abs. 1 Bst. i der Kantonsverfassung (BGS 111.1) den entsprechenden Vertrag zu beschliessen.

Nicht rechtsetzende öffentlich-rechtliche Verträge (Verwaltungsvereinbarungen):

Diese regeln die technische Umsetzung von gemeinsamen Vorhaben mehrerer Kantone und werden in der Regel vom Regierungsrat beschlossen. In diesen Fällen ist die Konkordatskom-

mission im Rahmen des sog. Einspruchsverfahrens gemäss § 21 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; BGS 141.1) anzuhören.

Bereits diese Differenzierungen zeigen, dass es kein Pauschalurteil über Konkordate und Konferenzen geben kann, sondern dass in jedem Einzelfall ein Mitwirken des Kantons beurteilt werden muss, wie das jeweils beim Beitritt zu einem Konkordat durch Regierungs- und Kantonsrat erfolgt. Eine pauschale Sistierung ist aus nachfolgenden Gründen nicht möglich bzw. nicht angebracht:

a. Sistierung von Konkordaten und Verwaltungsvereinbarungen vertragsrechtlich unmöglich
Der Kanton ist aktuell Mitglied von 78 Konkordaten und Verwaltungsvereinbarungen. Er kann als kleiner Binnenkanton seine vielfältigen Aufgaben nicht zuletzt dank diesen Mitgliedschaften effizient und für die Zugerinnen und Zuger rechtsgleich erbringen. Sie bilden damit einen wichtigen Faktor zur effizienten und rechtsgleichen Leistungserbringung der kantonalen Behörden und der Verwaltung. Bei allen Konkordaten und Verwaltungsvereinbarungen sind die jeweiligen Kündigungsregeln zu beachten. Ohne Kündigung bleibt der Kanton zur Bezahlung des jeweiligen Mitgliederbeitrages verpflichtet; auch wäre mittels einer faktischen Sistierung höchstens ein einseitiges Fernbleiben von den Konferenzen und Sitzungen und ein Verzicht auf die Dienstleistungen der jeweiligen Konferenz möglich (analog wie bei der KdK; vgl. vorn Ziffern 2.1 a. und b.). Der Kanton Zug würde somit bloss auf seine Mitwirkungs- bzw. Einflussrechte verzichten und darauf, vom Nutzen solcher Gremien zu profitieren. Bereits dies ist für ihn nachteilig.

b. Ungeeigneter befristeter Verzicht auf Mitgliedschaftsrechte

Auch eine Sistierung im Sinne eines vorübergehenden Verzichts auf die Mitgliedschaftsrechte würde einem Konkordat oder einer Vereinbarung nicht gerecht. Vor- und Nachteile können nicht bloss über eine kurze Frist beurteilt werden: Immer wieder gibt es Phasen, in denen der Kanton Zug dank solchen Konkordaten bzw. Vereinbarungen profitieren kann, aber auch Phasen, in denen er aus Gründen der Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit seiner Einwohnerinnen und Einwohner bzw. Unternehmen überkantonale Regelungen solidarisch mitträgt. Ob unser Kanton sich an Konkordaten und Konferenzen beteiligt oder nicht, kann und soll in jedem Einzelfall unter Beachtung aller Aspekte und für eine längere Zeitdauer beurteilt werden. Bei Konkordaten und zum Teil auch bei anderen Trägerschaften (z.B. Verein Metropolitanraum Zürich, Stiftung Greater Zurich Area) kann der Kantonsrat jeweils auch mitentscheiden. Die Mitwirkung an Konkordaten und Verwaltungsvereinbarungen nur als Reaktion auf die Unzufriedenheit über die Rolle der KdK generell zu sistieren bzw. sie von Zuger Vorteilen oder der Entwicklung des NFA abhängig zu machen, scheint dem Regierungsrat nicht sachgerecht und nicht zielführend. Fraglich ist auch die – möglicherweise von den Postulantinnen – erhoffte Signalwirkung: Erstens steht nun im Parlament keine Vorlage zur Änderung des FiLaG an; zweitens müsste, wenn schon, der Bund Adressat eines Signals sein und nicht alle anderen Kantone.

c. Überprüfung des interkantonalen Engagements ist Daueraufgabe

Es stellt sich noch die Frage, ob der Kanton Zug sich aus Konkordaten oder anderen Vereinbarungen gänzlich zurückziehen bzw. diese kündigen soll. Im Falle der Erheblicherklärung von Ziffer 2 des Postulats würde der Regierungsrat somit mit einer Überprüfung des interkantonalen Engagements in seiner Gesamtheit beauftragt. Letztmals wurde eine Beurteilung von Vor- und Nachteilen bzw. eine Überprüfung des interkantonalen Engagements mittels der Interpellation von Moritz Schmid betreffend Konkordate vom 22. September 2011 (Vorlage Nr. 2079.1–13890) verlangt. In seiner Antwort zu Frage 3 nach den Vor- und Nachteilen von Konkordaten hat der Regierungsrat ausgeführt (Antwort vom 28. Febr. 2012, Vorlage Nr. 2079.2 –13998):

«Der Regierungsrat sieht die Beurteilung nach dem Nutzen eines bestehenden Konkordats als Dauerauftrag. Änderungen, Anpassungen und die Aufkündigung eines Konkordats werden angegangen, sollte ein Optimierungsbedarf festgestellt, eine bestehende Regelung nicht mehr den heutigen Bedürfnissen entsprechen oder gar ein Konkordat als Ganzes sich als unvorteilhaft erweisen. Kommt der Regierungsrat zum Schluss, ein Konkordat in der bestehenden Form diene der Aufgabenerfüllung nicht mehr bzw. es wäre für den Kanton Zug nachteilig, wird er dem Kantonsrat beantragen, das Konkordat zu ändern oder zu kündigen.(...).

Bei jeder Gesetzesänderung wird zudem geprüft, wo und wie einzelne Aufgaben zu erfüllen sind. Und diese Prüfung gilt auch für die Konkordate. Konkordate unterliegen der Rechtsentwicklung und -fortbildung in gleicher Weise wie die Gesetze des Bundes und des Kantons.(...)

Aufgrund der sorgfältigen Analyse des Nutzens eines Konkordats im Vorfeld einer Genehmigung sowie der kontinuierlichen laufenden Überprüfung bereits ratifizierter Konkordate besteht zum heutigen Zeitpunkt aus Sicht des Regierungsrats kein Bedarf für eine punktuelle systematische Überprüfung. Diese Untersuchung würde viele Ressourcen binden, ohne dass ein grosser Nutzen zu erwarten wäre. Der Regierungsrat verzichtet folglich darauf, systematisch alle bestehenden Konkordate unter den drei verlangten Kriterien zu analysieren.

Abschliessend ist festzuhalten, dass sich Konkordate für den Kanton Zug in der Vergangenheit grundsätzlich als vorteilig herausgestellt haben. Der Kanton Zug ist alleine aufgrund seiner Grösse darauf angewiesen, mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten, will er gewisse Aufgaben effizient und kostengünstig wahrnehmen.»

Diese Antwort gilt heute noch, dies analog nicht nur für Konkordate, sondern für andere interkantonale Vereinbarungen und Gremien.

Letztlich bedeutet die Teilnahme an Konkordaten und Vereinbarungen eine Stärkung des Föderalismus, welcher in den wichtigen und rechtsetzenden Fällen vom Kantonsparlament beschlossen wurde. Sie hilft den von den Parteien und Kantonsparlamenten oft bemängelten Zentralismus und damit das Diktat des Bundesstaates zu verhindern, indem die Kantone frei entscheiden können, ob sie an einer gemeinsamen Lösung von innerstaatlichen Themen mitwirken bzw. teilnehmen wollen.

2.3 Verhandlungen zusammen mit anderen NFA-Geberkantonen mit dem Bund für eine gesetzeskonforme Umsetzung von Artikel 6 Abs. 3 FiLaG (zu Ziffer 3 des Postulats).

Die gesetzeskonforme Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 FiLaG wird vom Regierungsrat unterstützt. Er wird versuchen, gegenüber dem Bund folgendes Verhandlungsergebnis, wenn möglich in Zusammenarbeit mit allen oder ausgewählten Geberkantonen zu erzielen, weshalb dieses Postulatsanliegen erheblich erklärt werden soll:

- Forderung an den Bundesrat seine Kompetenzen im Zusammenhang mit dem Geschäft «Finanzausgleich 2016 zwischen Bund und Kantonen; Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich; Anhörung zum Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)» voll auszuschöpfen;
- Forderung, die numerische Minderheit der Geberkantone wirksam zu schützen;
- Forderung an den Bundesrat, direkte Gespräche mit dem Kanton Zug aufzunehmen.

Der Regierungsrat verweist auf seine Anträge im Geschäft «Finanzausgleich 2016 zwischen Bund und Kantonen; Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich; Anhörung zum Bericht der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)»

<http://www.zg.ch/behoerden/regierungsrat/vernehmlassungen/finanzausgleich-2016-zwischen-bund-und-kantonen-ressourcen-lasten-und-haerteausgleich-anhoerung-zum-bericht-der-eidgenoessischen-finanzverwaltung-efv>. Die dort gestellten Anträge liegen in der Kompetenz des Bundesrats, da sie eine Anpassung der FiLaV betreffen. Die Anträge lauten:

- Die Gewinne der juristischen Personen sind gemäss ihrer effektiven steuerlichen Ausschöpfung im Ressourcenpotenzial zu berücksichtigen:

FiLaV Art. 19, Berechnungen Anhang 6, sei wie folgt anzupassen:

«Die Gewinne der juristischen Personen werden mit einem Faktor von 0,7 in der aggregierten Steuerbemessungsgrundlage gewichtet.»

- Die Erhöhung des Faktors Alpha von 0,8 auf 1,5 Prozent für die Vierjahresperiode 2016–2019 wird abgelehnt.

Ein entsprechender Minderheitenschutz ist im Rahmen der derzeit laufenden Revision des FiLaG im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III (USR III) umzusetzen. Der Regierungsrat wird beim Bundesrat ein formelles Begehren stellen, direkte Gespräche mit dem Kanton Zug aufzunehmen.

Im Weiteren wird auf die NFA-Positionen der Geberkantone verwiesen. Der Kanton Zug wird diese zusammen mit den Geberkantonen in folgenden Prozessen einbringen:

- Laufende parlamentarische Beratungen im Stände- und Nationalrat zur USR III;
- in den Arbeiten zum dritten NFA-Wirksamkeitsbericht auf Verwaltungsebene in der entsprechenden Arbeitsgruppe. Die Arbeiten beginnen im Januar 2016;
- in vom Bundesparlament zu behandelnden parlamentarischen Vorstössen.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass Anpassungen am NFA notwendig sind, um Systemfehler zu mildern und das Solidaritätswerk effizienter und gerechter zu gestalten. Insbesondere sind nach Auffassung der Geberkantone folgende Mängel zu beheben:

- Verminderung der Solidarhaftung der Geber- und Nehmerkantone
Um die Solidarhaftung zu mildern, soll das Parlament den Abschöpfungssatz für die Finanzierungsperiode festlegen statt wie bisher die Gesamtsumme des Beitrags der Geberkantonen. Diese Berechnungsart trägt der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung besser Rechnung. Die Solidarhaftung wird sowohl für die Geber- als auch für die Nehmerkantone vermindert und die Solidarität zwischen Geber- und Nehmerkantonen gestärkt.
- Erhöhung der Wirksamkeit des Ressourcenausgleichs
Die Mittel sollen zielgerichteter zugunsten der ressourcenschwächsten Kantone eingesetzt werden. Den ressourcenschwächsten Kantonen werden Beitragszahlungen mit einer Mindestausstattung von 85 Prozent des Schweizer Durchschnitts garantiert. Im Gegenzug sollen Kantone mit einem Ressourcenindex nahe dem Schweizer Durchschnitt (neutrale Zone) weniger Mittel, die schwächsten Kantone mehr Mittel aus dem Ressourcenausgleich erhalten.
- Anpassung der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage
Wirtschaftsstandorte mit einem hohen Anteil an Unternehmen werden im heutigen System benachteiligt. Die steuerliche Ausschöpfbarkeit der Gewinne der juristischen Personen war

in der zweiten Finanzierungsperiode deutlich tiefer als bei den Einkommen der natürlichen Personen. Die Gewinne der juristischen Personen müssen daher ab 2016 mit einem Gewichtungsfaktor von 0,7 in das Ressourcenpotenzial einfließen.

- Reduktion des Ressourcenausgleichs bei Steuerdumping
Die Geberkantone sind für einen fairen interkantonalen Steuerwettbewerb. Nehmerkantone, die ihre Finanzausgleichsmittel dafür verwenden, um im Steuerwettbewerb die Geberkantonen zu unterbieten, sollen weniger Ausgleichszahlungen erhalten.
- Härteausgleich
Die Laufzeit des Härteausgleichs soll verkürzt werden.

2.4 Verschiebung des Termins für die nächste Anpassung des Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs und Behandlung des nächsten Wirkungsberichts durch die FDK und nicht mehr durch die KdK (Ziffer 4 des Postulats).

In Ziffer 4 des Postulats sind zwei Vorschläge enthalten, die Terminverschiebung einerseits und die Art der Behandlung in den interkantonalen Konferenzen andererseits.

a. Zum Anliegen Terminverschiebung:

Der verlangte Rhythmuswechsel kann in der derzeit laufenden Revision des FiLaG im Zusammenhang mit der USR III umgesetzt werden. Der Kanton Zug hat sich für diesen Wechsel eingesetzt, der nun in der USR III-Vorlage vorgesehen ist. Das Anliegen soll deshalb erheblich erklärt werden.

b. Zum Anliegen Art der Behandlung:

Es ist nicht der Bund, sondern es sind die Kantone, welche definieren, ob und wie sie gegebenenfalls sich gemeinsam zu Bundesvorlagen äussern. Das Postulatsanliegen, welches interkantonale Gremium – die KdK oder die FDK – sich mit dieser Vorlage befasst, ist somit nicht gegenüber dem Bundesrat, sondern gegenüber der KdK bzw. der FDK zu thematisieren. Dies bedingt aber ein Mitwirken in diesen Gremien – ein Grund mehr, die Postulatsanliegen unter den Ziffern 1 und 2 nicht erheblich zu erklären.

Von Beginn weg hat sich die KdK als Konferenz aller Regierungen des Bereichs NFA angenommen. Die FDK hatte jeweils eine vorbereitende Lead-Funktion, und in aller Regel wurden die Anträge der FDK an die KdK von dieser übernommen. Angesichts dessen, dass es beim NFA nicht nur um Finanzierung, sondern um eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ging und geht, ist es folgerichtig, dass die Anträge an den Bund von den Gesamtregerungen beraten und beschlossen werden und somit anschliessend in der KdK als Konferenz der Gesamtregerungen. Wenn es jedoch – wie dies bei der letzten Anpassung des FiLaG der Fall war – bloss um Fragen der Ressourcenausstattung bzw. Verteilung von Finanzierungslasten geht, kann man sich mit Fug und Recht fragen, ob die KdK das richtige Gremium ist. Wenn es um diese, auf Finanzierungsfragen eingeschränkte Optik geht, wäre vorstellbar, dass sich ausschliesslich die FDK damit beschäftigt. Jedoch würde sich auch hier das Problem der Mehrheits- und Minderheitspositionen stellen. Sodann erscheint es aufgrund der grossen staatspolitischen Bedeutung des NFA richtig, dass sich die Gesamtregerungen damit befassen – wie sie es ohnehin bei Vernehmlassungen zum NFA auch tun. Richtig ist, dass die finanzpolitische Optik stark vertreten ist. Diese Interessen können berücksichtigt werden, wenn das nun von der KdK beschlossene Vorgehen mit der paritätischen Arbeitsgruppe gewählt wird (vgl. vorn Ziff. 2.1 f.). Den in der Arbeitsgruppe vertretenen Kantonen steht es frei, welche Regierungsmitglieder sie dorthin entsenden; es ist allgemein erwünscht, dass die Finanzdirektoren

bzw. -direktorinnen ausreichend vertreten sind. Sodann kommt wie bisher der Vorbereitung dieser NFA-Geschäfte in der FDK eine zentrale Rolle zu. Dem Regierungsrat scheint somit das Grundanliegen der Postulantinnen berücksichtigt. Weil formell aber die KdK und nicht die FDK abschliessend zuständig bleiben soll und der nun beschlossene Weg mit der paritätischen Arbeitsgruppe weitergeführt werden soll, möchte er das Postulatsanliegen nicht erheblich erklären lassen.

3. Abschliessende Bemerkungen

Es erscheint politisch verlockend, mit einem «Paukenschlag» auf die aus Sicht des Kantons Zug stossende Belastung durch den NFA hinzuweisen. Das Postulat will ein Signal setzen, das nach Ansicht des Regierungsrats wirkungslos bleiben wird; ja im Gegenteil, das schliesslich gegen die Zuger Interessen läuft und den Kanton politisch isoliert.

Die Gefahr einer kontraproduktiven Wirkung ist gross. Es wäre zu befürchten, dass der Kanton Zug politisch und faktisch ausgegrenzt wird und seine Glaubwürdigkeit als eigenständiger, aber zugleich auf die föderalen Strukturen vertrauender Kanton schwindet.

Die aus Sicht des Regierungsrats berechtigten Postulatsanliegen unter den Ziffern 3 und 4 (erster Teil) können sodann nur umgesetzt werden, wenn der Kanton Zug nach wie vor in den interkantonalen Gremien präsent bleibt und sich dort einbringen kann. Der Regierungsrat sichert dem Kantonsrat zu, diesen Punkten des Postulats Nachachtung zu verschaffen. Dies ist letztlich eine Daueraufgabe des Regierungsrats. Aus diesem Grund beantragt er dem Kantonsrat nebst der Erheblicherklärung dieser Anliegen des Postulats gleichzeitig deren Erledigterklärung.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen:

- Ziffer 1 des Postulats (Sistierung Mitgliedschaft KdK) sei nicht erheblich zu erklären;
- Ziffer 2 des Postulats (Sistierung der für den Kanton Zug nachteiligen Konkordate und Vereinbarungen) sei nicht erheblich zu erklären;
- Ziffer 3 des Postulats (Verhandlungen mit anderen NFA-Geberkantonen mit dem Bundesrat für eine gesetzeskonforme Umsetzung von Artikel 6 Abs. 3 FiLaG) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- Ziffer 4 erstes Anliegen des Postulats (Anpassung Rhythmus der Festlegung der Grundbeiträge) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- Ziffer 4 zweites Anliegen des Postulats (Behandlung nächster Wirksamkeitsbericht durch FDK) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 24. November 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegart