



**Motion von Daniel Stadlin**

**betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA)**

**(Vorlage Nr. 2428.1 - 14756)**

**Postulat von Daniel Stadlin**

**betreffend Koordination der Bemühungen der ressourcenstarken Kantone bei der Einreichung von Standesinitiativen zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA)**

**(Vorlage Nr. 2428.1 - 14756)**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 7. Juli 2015

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion von Daniel Stadlin betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA) sowie zum Postulat von Daniel Stadlin betreffend Koordination der Bemühungen der ressourcenstarken Kantone bei der Einreichung von Standesinitiativen zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA) (Vorlage Nr. 2428.1 - 14756). Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze .....	1
2.	Motion und Postulat .....	2
3.	Zum Verfahren der Standesinitiative .....	2
4.	Beurteilung .....	3
5.	Antrag.....	4

**1. In Kürze**

**Der Regierungsrat beantragt, Motion sowie das Postulat, es sei eine Standesinitiative einzureichen zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA) seien nicht erheblich zu erklären.**

Grund dafür ist, dass der Regierungsrat der Meinung ist, dass der NFA auch weiterhin nicht justiziabel sein soll. Vielmehr sind die entsprechenden Fragen auf politischer Ebene auszuklären und zu entscheiden.

## 2. Motion und Postulat

Daniel Stadlin hat am 2. September 2014 folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, eine Standesinitiative einzureichen zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA).»

Zur Begründung führte er aus, heute könnten die Kantone die Dotierung der NFA-Ausgleichsgefässe des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs und des Härteausgleichs nicht vor Bundesgericht anfechten. Dasselbe gelte für die Erlasse des Bundesrats im Bereich der NFA-Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone. Dies, weil kein Gesetz eine Ausnahme gemäss Art. 189 Abs. 4 BV vorsehe. Dies sei zu ändern, damit die Bundesbeschlüsse der Vereinigten Bundesversammlung betreffend die Dotierung der NFA-Ausgleichsgefässe und die Erlasse des Bundesrats justiziabel würden. Das Bundesgericht müsse insbesondere eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wegen Verletzung der in der Bundesverfassung garantierten finanziellen Autonomie des Kantons Zug (Art. 47 Abs. 2 BV) durch die 'Solidarhaftung' im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz (FiLaG) beurteilen können.

Mit einem gleichentags eingereichten Postulat lud Daniel Stadlin den Regierungsrat ein, die Bemühungen der ressourcenstarken Kantone bei der Einreichung von Standesinitiativen zur Einführung des Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA) zu koordinieren. Sobald mehr als ein Kanton eine Standesinitiative mit demselben Inhalt einreiche, setze dies ein Zeichen in der Bundespolitik und in der Öffentlichkeit.

An seiner Sitzung vom 25. September 2014 hat der Kantonsrat die Motion und das Postulat an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

## 3. Zum Verfahren der Standesinitiative

Nach Art. 160 Abs. 1 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.

#### 4. Beurteilung

4.1. Mit der vom Motionär 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 Kantone die Dotierung der NFA-Ausgleichsgefässe des Ressourcenausgleichs, des Lastenausgleichs und des Härteausgleichs sowie die Erlasse des Bundesrats im Bereich der NFA-Zahlungen an die ressourcenschwachen Kantone vor Bundesgericht angefochten werden können. Damit soll eine gemäss Art. 189 Abs. 4 BV mögliche Ausnahme zum generellen Anfechtungsverbot statuiert werden.

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:

4.2. Art. 189 BV bestimmt, welche Streitigkeiten das Bundesgericht beurteilen kann. Art. 189 Abs. 4 BV hält fest, dass Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nicht angefochten werden können; Ausnahmen bestimmt das Gesetz.

Gemäss Art. 5 Abs. 1 sowie Art. 9 Abs. 1 FiLaG legt das Parlament die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich jeweils für eine Vierjahresperiode mittels einem dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss fest. Innerhalb dieser Vierjahresperiode werden die Dotationen gemäss den Vorgaben von Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 9 Abs. 2 FiLaG durch den Bundesrat angepasst.

Gestützt auf Art. 19 Abs. 3 FiLaG legt das Parlament auch den Härteausgleich mittels eines dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses fest. Die Verteilung der Mittel unter den Kantonen erfolgt nach den Vorgaben von Art. 19 Abs. 5 FiLaG.

Korrekt ist, dass nach Art. 189 Abs. 4 BV Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nicht angefochten werden können, ausser das Gesetz sehe eine entsprechende Ausnahme vor. Dabei sind mit «Akte» sowohl Erlasse als auch Verfügungen gemeint (Haller, in: Ehrenzeller/Schindler/Schweizer/Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014, Rz. 58 zu Art. 189 BV). Das heisst, dass derzeit weder das FiLaG, die FiLaV noch die vorerwähnten Bundesbeschlüsse oder gestützt darauf ergangene Verfügungen des Bundesrats beim Bundesgericht angefochten werden können. Damit eine Anfechtung möglich wäre, müsste der Bundesgesetzgeber zuerst eine entsprechende Ausnahme vorsehen. Mit einer Standesinitiative könnte die entsprechende Korrektur angestossen werden.

4.3. Der Regierungsrat teilt die Meinung des Motionärs und Postulanten allerdings nicht, dass die Bundesbeschlüsse der Vereinigten Bundesversammlung betreffend die Dotierung der

NFA-Ausgleichsgefässe und die entsprechenden Erlasse des Bundesrats justiziabel sein müssen. Vielmehr ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die entsprechenden Fragen auf politischer Ebene diskutiert werden müssen. Lösungen müssen in der Politik gefunden werden, ohne dass gerichtlich vorgegangen werden soll. Ein Gerichtsverfahren, um die Bundesbeschlüsse der Vereinigten Bundesversammlung betreffend die Dotierung der NFA-Ausgleichsgefässe und die entsprechenden Erlasse des Bundesrats zu beurteilen, wäre im politischen Lösungsfindungsprozess kontraproduktiv. Zudem entspricht ein solches Gerichtsverfahren nicht dem bisherigen schweizerischen Rechtssystem, es wäre ein absolutes Novum.

4.4. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist der Regierungsrat der Ansicht, dass im vorliegenden Fall die Motion zur Einreichung einer Standesinitiative nicht erheblich zu erklären sei. Wird die Motion nicht erheblich erklärt, so hat dasselbe auch für das Postulat zu gelten.

## 5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

- Die Motion von Daniel Stadlin, betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA) sowie das Postulat von Daniel Stadlin, betreffend Einreichung einer Standesinitiative zur Einführung eines Beschwerderechts der Kantone vor Bundesgericht im Bereich des nationalen Ressourcenausgleichs, Lastenausgleichs und Härteausgleichs (Justiziabilität der NFA) (Vorlage Nr. 2428.1 - 14756) seien nicht erheblich zu erklären.

Zug, 7. Juli 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser