



**Motion der FDP-Fraktion
betreffend Einreichung einer Standesinitiative und NFA-Teilzahlung auf ein Sperrkonto
zur Einhaltung der Bundesverfassung
(Vorlage Nr. 2465.1 - 14840)**

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 der FDP-Fraktion betreffend Einreichung einer Standesinitiative und NFA-Teilzahlung auf ein Sperrkonto zur Einhaltung der Bundesverfassung (Vorlage Nr. 2465.1 - 14840). 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, die Motion der FDP-Fraktion betreffend Einreichung einer Standesinitiative und NFA-Teilzahlung auf ein Sperrkonto zur Einhaltung der Bundesverfassung (Vorlage Nr. 2465.1 - 14840) sei nicht erheblich zu erklären.

Grund dafür ist, dass Art. 128 Abs. 4 BV das vertikale Element der Ausgleichszahlungen, also das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen beinhaltet. Art. 135 BV auf der anderen Seite betrifft den horizontalen Ausgleich. Dieser ist unabhängig vom Anteil an der Direkten Bundessteuer, welchen die Kantone erhalten. Wie viel die Kantone anteilmässig in den horizontalen Ausgleich zahlen, hängt von ihrem Ressourcenpotenzial ab. Mit anderen Worten: Art. 128 Abs. 4 BV gibt nur «isoliert» einen Anspruch auf 15 Prozent der vereinnahmten Direkten Bundessteuer, nämlich innerhalb des vertikalen Ausgleichs. Unabhängig von diesem vertikalen Ausgleich ist der horizontale Ausgleich gemäss Art. 135 BV geschuldet. Dies bedeutet, dass die Bundesverfassung in diesem Bereich eingehalten wird. Ein Vorstoss zur Beachtung der Bundesverfassung würde also ins Leere stossen.

Betreffend eine Einzahlung eines Teils der NFA-Zahlungen auf ein Sperrkonto ist festzuhalten, dass ein solches Vorgehen nicht vereinbar ist mit den gesetzlichen Vorgaben. Der Regierungsrat hat hier keinen Handlungsspielraum, da er gehalten ist, die Bundesgesetze rechtskonform umzusetzen. Darüber hinaus könnte die Eidgenössische Finanzverwaltung, wenn der Kanton Zug NFA-Zahlungen mittels Zahlung auf ein Sperrkonto blockieren würde, Gelder in gleicher Höhe zurückbehalten. Die Finanztransaktionen mit dem Bund werden nämlich über ein Kontokorrent abgewickelt, welches alle zwei Wochen ausgeglichen wird. Es gäbe damit ein Nullsummenspiel zwischen dem Kanton Zug und dem Bund.

2. Motion

Die FDP-Fraktion hat am 9. Dezember 2014 folgende Motion eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, beim Bund eine Standesinitiative einzureichen zur Beachtung der Bundesverfassung bei der Bemessung der NFA-Zahlungen. Damit sollen die Anliegen der Motionen Pezzatti (14.3169) und Eder (14.3203) im eidgenössischen Parlament unterstützt und auch offiziell seitens des Kantons Zug gefordert werden. Um der berechtigten Zuger Forderung Nachdruck zu verleihen, wird der Regierungsrat zusätzlich beauftragt, die Bezahlung der NFA-Rechnung des Bundes inskünftig zweiteilig vorzunehmen: Von der Rechnungssumme sind maximal $\frac{15}{17}$ des Kantonsanteils der Direkten Bundessteuer dem Bund zu überweisen. Der überschüssende Betrag ist auf ein Sperrkonto einzuzahlen. Dies ist so lange umzusetzen, bis der NFA auf eine für alle Kantone faire und bundesverfassungskonforme Art neu geregelt und umgesetzt wird.»

An seiner Sitzung vom 29. Januar 2015 hat der Kantonsrat die Motion 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 von der Motionärin verlangten Standesinitiative soll erreicht werden, dass jeder Kanton maximal $\frac{15}{17}$ des Kantonsanteils der Direkten Bundessteuer an den Bund zu überweisen sind. Der überschüssende Anteil soll auf ein Sperrkonto einbezahlt werden.

Der Regierungsrat beurteilt das vorliegende Begehren wie folgt:

4.2. Gemäss Art. 128 Abs. 4 der Bundesverfassung wird die Direkte Bundessteuer von den Kantonen veranlagt und eingezogen. Vom Rohertrag der Steuer fallen den Kantonen mindestens 17 Prozent zu. Der Anteil kann bis auf 15 Prozent gesenkt werden, sofern die Auswirkungen des Finanzausgleichs dies erfordern.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für den Finanz- und Lastenausgleich ist bei Art. 135 BV zu finden.

4.3. Die Motion 14.3169 von Nationalrat Bruno Pezzatti vom 20. März 2014 betreffend Begrenzung der NFA-Zahlungen durch eine Mindestgarantie an den Kantonsanteilen an der Bundessteuer wurde im Rat noch nicht behandelt. Der Bundesrat empfahl am 14. Mai 2014 aber eine Ablehnung der Motion.

Die Motion 14.3203 von Ständerat Joachim Eder vom 20. März 2014 betreffend Begrenzung der NFA-Zahlungen durch eine Mindestgarantie an den Kantonsanteilen an der Bundessteuer ist erledigt: Nachdem der Bundesrat am 14. Mai 2014 die Ablehnung der Motion beantragt hatte, lehnte der Ständerat am 17. Juni 2014 die Annahme der Motion ab.

4.4. Art. 128 Abs. 4 BV beinhaltet das vertikale Element der Ausgleichszahlungen, also das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen. Art. 135 BV auf der anderen Seite betrifft den horizontalen Ausgleich. Dieser ist unabhängig vom Anteil an der Direkten Bundessteuer, welchen die Kantone erhalten. Wie viel die Kantone anteilmässig in den horizontalen Ausgleich zahlen, hängt von ihrem Ressourcenpotenzial ab.

Mit anderen Worten: Art. 128 Abs. 4 BV gibt nur «isoliert» einen Anspruch auf 15 Prozent der vereinnahmten Direkten Bundessteuer, nämlich innerhalb des vertikalen Ausgleichs. Unabhängig von diesem vertikalen Ausgleich ist der horizontale Ausgleich gemäss Art. 135 BV geschuldet. Dies bedeutet, dass die Bundesverfassung in diesem Bereich eingehalten wird. Ein Vorstoss zur Beachtung der Bundesverfassung würde also ins Leere stossen.

4.5. Das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich FiLaG vom 3. Oktober 2003 (SR 613.2) und die entsprechende Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaV) vom 7. November 2007 (SR 613.21) lassen eine Nichtbezahlung, die Sistierung oder die Zahlung von NFA-Zahlungen auf ein Sperrkonto nicht zu. Gemäss Art. 4 FiLaG (Finanzierung des Ressourcenausgleichs) haben die ressourcenstarken Kantone und der Bund die Mittel gemäss Art. 5 FiLaG (Festlegung der Mittel für den Ressourcenausgleich) zur Verfügung zu stellen. In Bezug auf die Fälligkeit der Beträge ist Art. 50 der FiLaV massgebend. Die Beträge des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs sind jeweils halbjährlich am Ende des Halbjahres zu bezahlen. Eine Einzahlung der Zuger NFA-Zahlungen auf ein Sperrkonto ist somit nicht vereinbar mit den gesetzlichen Vorgaben. Der Regierungsrat hat hier keinen Handlungsspielraum, da er gehalten ist, die Bundesgesetze rechtskonform umzusetzen.

Neben den staatspolitischen und rechtlichen Vorbehalten ist dieser Vorschlag auch rein technisch und praktisch nicht realisierbar: Der Bund wickelt nämlich praktisch sämtliche seiner Finanztransaktionen mit jedem Kanton über ein Kontokorrent ab, das alle zwei Wochen ausgegli-

chen wird. Auf dieses Konto überweisen die Kantone jeweils Anfang und Mitte Jahr ihre NFA-Beiträge. Über das gleiche Kontokorrent erhalten die Kantone aus Bern ihre Bundesbeiträge beispielsweise für die Landwirtschaft oder das Asylwesen. Wenn jetzt also der Kanton Zug 69 Millionen Franken (2 Prozent der direkten Bundessteuer des Kantons Zug, Stand 2013; Zahlen aus der Motion) für den NFA blockieren würde, könnte die Eidgenössische Finanzverwaltung Gelder in gleicher Höhe zurückbehalten. Es gäbe damit ein Nullsummenspiel zwischen dem Kanton Zug und dem Bund.

Mit der Einzahlung eines gewissen Betrages auf ein Sperrkonto würde der Kanton Zug also gesetzeswidrig handeln. Ein solches Handeln würde zudem den Anschein erwecken, dass der Kanton Zug die Mechanismen der Finanztransaktionen zwischen Bund und Kantonen nicht zu kennen scheint.

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.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

- Die Motion der FDP-Fraktion betreffend Einreichung einer Standesinitiative und NFA-Teilzahlung auf ein Sperrkonto zur Einhaltung der Bundesverfassung (Vorlage Nr. 2465.1 - 14840) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 7. Juli 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser