



## **Kantonsratsbeschluss**

### **betreffend Ergreifung des Kantonsreferendums gemäss Art. 141 der Bundesverfassung gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 7. Juli 2015

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen hiermit Bericht und Antrag zum Kantonsreferendum. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Vorgeschichte .....	1
2.	Das Kantonsreferendum .....	4
2.1.	Rechtliche Grundlagen für das Kantonsreferendum .....	4
2.2.	Vorgehensweise.....	5
2.3.	Aufgabe der Kantonsregierung .....	5
3.	Rechtliche Grundlagen des Ressourcenausgleichs .....	5
4.	Die Festlegung des Ressourcenausgleichs zwischen Bund und Kantonen im Überblick ...	6
5.	Haltung der Kantone und des Bundesrats .....	7
6.	Argumente für eine Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs .....	8
7.	Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht.....	9
8.	Finanzielle Auswirkungen .....	10
9.	Zeitplan .....	11
10.	Anträge des Regierungsrats .....	11

## **1. Vorgeschichte**

1. Der Bundesrat hat mit Botschaft vom 3. September 2014 den Entwurf eines Bundesbeschlusses über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 unterbreitet. Dieser Entwurf sah folgende Regelungen vor:

#### Art. 1 Grundbeitrag des Bundes

Der Grundbetrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 beträgt 2 149 681 026 Franken pro Jahr.

#### Art. 2 Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone

Der Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 beträgt 1 468 294 671 Franken pro Jahr.

#### Art. 3 Anpassung durch den Bundesrat

<sup>1</sup> Der Bundesrat wird beauftragt, die Beiträge nach den Artikeln 1 und 2 neu zu berechnen. Er berücksichtigt dabei:

a. für den Beitrag nach Artikel 1 die Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone in den Jahren 2015 und 2016 und nimmt anschliessend eine Reduktion von 196 270 488 Franken vor;

b. für den Beitrag nach Artikel 2 die Entwicklung des Ressourcenpotenzials der ressourcenstarken Kantone in den Jahren 2015 und 2016 und nimmt anschliessend eine Reduktion von 133 792 973 Franken vor.

<sup>2</sup> Er nimmt diese Anpassungen zusammen mit der Festlegung der Zahlen zum Referenzjahr 2016 vor.

Die gesamte Dotation sollte nach diesem Vorschlag also rund 3,6 Milliarden Franken betragen. Das sind jährlich 330 Millionen Franken weniger als bisher. Für den Bundeshaushalt würde dies ab dem Jahr 2016 eine Entlastung von 196 Millionen Franken, für die ressourcenstarken Kantone eine von 134 Millionen Franken bedeuten. Der Bundesrat begründet die Reduktion des Ressourcenausgleichs damit, dass die angestrebte Mindestausstattung in der Beitragsperiode 2012–2015 mit 86,3 Prozent von allen Kantonen deutlich übertroffen wurde.

Betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 legte der Bundesrat mit Botschaft vom 3. September 2014 folgenden Entwurf vor:

Art. 1 Grundbeitrag des Bundes für den geografisch-topografischen Lastenausgleich  
Der Bund gewährt den Kantonen, die durch ihre geografisch-topografische Situation übermässig belastet sind, für die Jahre 2016–2019 einen Grundbeitrag von 364 384 742 Franken pro Jahr.

Art. 2 Grundbeitrag des Bundes für den soziodemografischen Lastenausgleich  
Der Bund gewährt den Kantonen, die durch ihre soziodemografische Situation übermässig belastet sind, für die Jahre 2016–2019 einen Grundbeitrag von 364 384 742 Franken pro Jahr.

Art. 3 Anpassung durch den Bundesrat  
Der Bundesrat wird beauftragt, die Beiträge nach den Artikeln 1 und 2 der Teuerung in den Jahren 2014 und 2015 anzupassen. Er nimmt diese Anpassung zusammen mit der Festlegung der Zahlen zum Referenzjahr 2016 vor.

2. Eine Mehrheit der Finanzkommission des Ständerats beantragte am 6. November 2014 einen Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 von 2 345 951 514 Franken pro Jahr (Art. 1), einen Grundbetrag der ressourcenstarken Kantone an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 von 1 602 087 645 Franken pro Jahr (Art. 2) sowie keine Reduktion des Ressourcenpotenzials (Art. 3). Damit lehnte eine Mehrheit der Kommission den Vorschlag des Bundesrats für eine Reduktion des Ressourcenausgleichs ab.

Betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 folgte die Finanzkommission des Ständerats dem Entwurf des Bundesrats.

Die Mehrheit des Ständerats folgte am 9. Dezember 2014 der Mehrheit der ständerätlichen Kommission.

3. Die Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats stimmte am 10. Februar 2015 betreffend Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 dem Vorschlag des Bundesrats zu. Die Kommission befürwortete damit eine Reduktion des Ressourcenausgleichs um 330 Millionen Franken. Betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 beantragte eine Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats einen Grundbei-

trag des Bundes für den soziodemografischen Lastenausgleich von 560 655 230 Franken. Betreffend die restlichen Punkte folgte die Finanzkommission des Nationalrats dem Bundesrat.

Die Mehrheit des Nationalrats folgte am 10. März 2015 betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsjahre 2016–2019 der Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats und damit dem Entwurf des Bundesrats.

Auch betreffend die Festlegung der Grundbeiträge des Lastenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 stimmte der Nationalrat dem Vorschlag des Bundesrats zu.

4. Aufgrund der vorhandenen Differenz ging das Geschäft wieder an den Ständerat. Die Mehrheit der Finanzkommission des Ständerats hielt am 12. März 2015 vollumfänglich an ihren Anträgen vom 6. November 2014 fest.

Der Ständerat hielt am 17. März 2015 ebenfalls vollumfänglich an seinen Beschlüssen vom 9. Dezember 2014 fest: Die Geberkantone sollten also gleich viel in den Nationalen Finanzausgleich einzahlen wie bisher. Damit lehnte der Ständerat eine Senkung der Beiträge zum zweiten Mal ab und stellte sich gegen den Nationalrat und den Bundesrat.

5. Am 20. März 2015 nahm die Plenarversammlung der KdK Kenntnis von der Differenz zwischen National- und Ständerat betreffend die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019. Die Mehrheit der Regierungsvertreterinnen und -vertreter der Kantone hielten es für wichtig, dass diese Differenz zwischen den beiden Räten ausgeräumt wird und dass dazu die Möglichkeit einer politischen Verständigung der Kantone geprüft wird, um die Situation zu deblockieren. Schliesslich stimmten 19 Kantone der politischen Verständigung zu, sechs Kantone lehnten sie ab und ein Kanton enthielt sich der Stimme. Damit war das erforderliche Quorum von 18 Kantonen erreicht und die politische Verständigung der Kantone betreffend die Festlegung des Ressourcenausgleichs zwischen Bund und Kantonen für die Beitragsperiode 2016–2019 verabschiedet. Der Kanton Zug lehnte den Beschluss ab.

6. Eine Mehrheit der Finanzkommission des Nationalrats beantragte dem Nationalrat am 30. März 2015, an seinem ersten Beschluss festzuhalten, also dem Vorschlag des Bundesrats zu folgen.

7. Mit Zirkularbeschluss vom 18. Mai 2015 schlug eine Mehrheit der Kantone (nicht zu dieser Mehrheit gehörte unter anderem der Kanton Zug) vor, die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 um 165 Millionen Franken zu kürzen. Dies entsprach der Hälfte des vom Bundesrat unterbreiteten Kürzungsvorschlags. Der Beitrag des Bundes würde damit um rund 98 Millionen Franken sinken, während der Anteil der ressourcenstarken Kantone um rund 67 Millionen Franken abnehmen würde.

8. Der Nationalrat hielt am 3. Juni 2015 nach einer hitzigen Debatte mit 103:87 Stimmen (bei einer Enthaltung) an seinem Beschluss vom 30. März 2015 fest und stimmte damit erneut dem Vorschlag des Bundesrats zu. Der Nationalrat beharrte damit darauf, die Geberkantone um jährlich 124 Millionen Franken zu entlasten. Eine Absage erteilte er damit auch dem Kompromissvorschlag der Kantone. Mit seinem Entscheid blieb der Nationalrat auf der Linie des Bundesrats.

9. Am 4. Juni 2015 schwenkte die Finanzkommission des Ständerats auf den Vorschlag der KdK um, wonach die Dotation des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 um 165 Millionen Franken zu kürzen sei. Der Grundbeitrag der ressourcenstarken Kantone sollte danach 1 535 191 158 Franken pro Jahr betragen.

Der Ständerat folgte am 8. Juni 2015 mit 30:14 Stimmen dem Vorschlag seiner Finanzkommission. Dieser Kompromissvorschlag würde die Geberkantone jährlich um 67 Millionen Franken entlasten.

10. Am 10. Juni 2015 beantragte die Finanzkommission des Nationalrats Festhalten, also dem Vorschlag des Bundesrats zuzustimmen.

Am 15. Juni 2015 stimmte der Nationalrat dem Kompromiss des Ständerats zu. Damit sollen die Geberkantone in den Jahren 2016–2019 um 67 Millionen Franken pro Jahr entlastet werden. Der Nationalrat nahm also den Vorschlag an – wenn auch zähneknirschend und gegen den Willen der Kommissionsmehrheit.

11. Am 19. Juni 2015 erfolgte die Schlussabstimmung. Die entsprechende Publikation im Bundesblatt mit der Referendumsmöglichkeit erfolgte am 30. Juni 2015. Damit läuft die hunderttägige Referendumsfrist am 8. Oktober 2015 ab.

12. Am 2. Juli 2015 reichte die SVP Fraktion eine dringliche Motion zur Einreichung eines Kantonsreferendums gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 ein. Zudem habe sich der Regierungsrat in den interkantonalen Gremien für weitere Kantonsstimmen einzusetzen, sodass die erforderlichen acht Kantonsstimmen zusammen kommen.

13. Am 7. Juli 2015 hat die Eidgenössische Finanzverwaltung EFV die Zahlen für den Finanzausgleich 2016 veröffentlicht. Der Beitrag des Kantons Zug steigt um 9,7 Millionen Franken von rund 317 Millionen Franken (2015) auf rund 326 Millionen Franken im Jahr 2016. Das macht pro Kopf 2840 Franken aus.

## **2. Das Kantonsreferendum**

### **2.1. Rechtliche Grundlagen für das Kantonsreferendum**

Gemäss Art. 141 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) sind Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge dem Volk zur Abstimmung vorzulegen, wenn dies 50 000 Stimmberechtigte oder acht Kantone innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses verlangen (fakultatives Referendum). Beim vorliegenden Bundesbeschluss läuft die Referendumsfrist bis zum 8. Oktober 2015.

Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen (Art. 59c des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, BPR; SR 161.1). Kein Kanton kann ein gültig eingereichtes Referendumsbegehren hinterher wieder zurückziehen (Art. 59b BPR).

Beim Kantonsreferendum haben Halbkantone jeweils eine ganze Stimme (Ehrenzeller/Nobs, in: Ehrenzeller/Schweizer/Schindler/Vallender, Die schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N 9 ff. zu Art. 141 BV; vgl. auch

<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/dossiers-archiv/steuerpaket/seiten/steuerpaket-kantonsreferendum.aspx>).

Nach § 41 Abs. 1 Bst. r der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) kommt dem Kantonsrat die Obliegenheit zu, die den Kantonen in der Bundesverfassung eingeräumten bundesstaatlichen Mitwirkungsrechte (Einberufung der Bundesversammlung, Referen-

dum, Standesinitiative) auszuüben. Im Kanton Zug ist somit der Kantonsrat zur Ergreifung des Kantonsreferendums zuständig.

## 2.2. Vorgehensweise

Nach der Schlussabstimmung in den Eidgenössischen Räten muss die Vorlage zunächst im Bundesblatt veröffentlicht werden (Art. 2 lit. f des Bundesgesetzes über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt vom 18. Juni 2004, PublG; SR 170.512). Der referendumsfähige Beschluss wird zehn Tage nach der Schlussabstimmung im darauffolgenden Bundesblatt veröffentlicht. Damit wird die hunderttägige Referendumsfrist ausgelöst (Art. 141 BV). Innerhalb dieser Frist muss das Referendum entweder von acht Kantonen (oder «klassisch» von 50 000 Stimmberechtigten) ergriffen werden. Massgebend ist der Eingang bei der Bundeskanzlei (Art. 59a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, BPR; SR 161.1). Solange kein Bundesbeschluss vorliegt, gibt es keinen Referendumsgegenstand und das Kantonsreferendum kann nicht ergriffen werden.

Die «Stimmabgabe» eines Kantons für das Kantonsreferendum wird durch ein Schreiben der Kantonsregierung an die Bundeskanzlei ausgeübt, welches innerhalb der hunderttägigen Referendumsfrist bei der Bundeskanzlei eintreffen muss (Art. 59a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, BPR; SR 161.1) und von Gesetzes wegen folgende Angaben enthalten muss (Art. 67a BPR):

- a) Den Erlass mit dem Datum der Beschlussfassung durch die Bundesversammlung;
- b) Das Organ, welches im Namen des Kantons die Volksabstimmung verlangt;
- c) Die kantonrechtlichen Zuständigkeitsbestimmungen zum Kantonsreferendum;
- d) Das Datum und das Ergebnis des Referendumsbeschlusses.

Verlangen mindestens acht Kantone gültig ein Referendum, so hat der Bundesrat die Volksabstimmung anzuordnen. Kommt ein solches Referendum zustande, entscheidet das Volksmehr über Annahme oder Ablehnung.

## 2.3. Aufgabe der Kantonsregierung

Es gehört zur Pflicht der Kantonsregierung, das kantonale Parlament und die Bevölkerung über den Entwurf des erwähnten Bundesbeschlusses sowie die Haltung des Bundesparlaments zu informieren und die Folgen aufzuzeigen. Ebenso ist es die ureigenste Aufgabe des Regierungsrats, die vitalen Interessen des Kantons Zug zu vertreten. Das Kantonsreferendum ist ein durch die Bundesverfassung legitimiertes Instrument. Das Zustandekommen – oder ein allfälliges Scheitern – des Kantonsreferendums gehört zum ordentlichen Lauf des in der Bundesverfassung geregelten politischen Prozesses. Weder ein Erfolg noch ein Misserfolg stellen die Rolle und Bedeutung der Kantone im Eidgenössischen Politiksystem in Frage.

## 3. Rechtliche Grundlagen des Ressourcenausgleichs

Die rechtlichen Grundlagen für die Festlegung des Ressourcenausgleichs finden sich in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2002 (FiLaG; SR 613.2):

- 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. Art. 5 und 6 regeln schliesslich das Verfahren für die Festlegung bzw. Verteilung der Mittel für den Ressourcenausgleich.
- Die Verordnung über den Finanz- und Lastenausgleich vom 7. November 2007 (FiLaV; SR 613.21) und deren Anhänge halten die Details zum Finanz- und Lastenausgleich fest, unter anderem das Ressourcenpotenzial, die Berechnung der Beiträge der ressourcenstarken Kantone sowie die Beiträge an die ressourcenschwachen Kantone in Franken. Die Dotierung der Ausgleichsgefässe nehmen die Eidgenössischen Räte alle vier Jahre jeweils für eine Beitragsperiode anhand eines referendumsfähigen Bundesbeschlusses vor. Der Bundesbeschluss kommt erst dann zu Stande, wenn beide Eidgenössischen Räte zustimmen (Art. 163 Abs. 1 BV).

#### **4. Die Festlegung des Ressourcenausgleichs zwischen Bund und Kantonen im Überblick**

Im Jahr 2008 wurde die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft gesetzt. Mit ihr wurden die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen auf eine neue Basis gestellt. Die NFA umfasste die Zuteilung der öffentlichen Aufgaben sowie die Umverteilung von finanziellen Mitteln zwischen dem Bund und den Kantonen (Finanzausgleich i.e.S.). 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. Die politische Steuerung des Finanzausgleichs i.e.S. erfolgt dadurch, dass das Parlament die Grundbeiträge für den Ressourcen- und den Lastenausgleich jeweils für eine Vierjahresperiode festlegt.

Im Jahr 2010 legte der Bundesrat den ersten Wirksamkeitsbericht vor. Letzterer kam zum Schluss, dass die Ziele des Finanzausgleichs in der ersten Vierjahresperiode weitgehend erreicht wurden.

Der zweite Wirksamkeitsbericht, vorgelegt im Jahr 2014, kommt hinsichtlich der Zielerreichung zum Schluss, dass der Finanzausgleich gut funktioniert und die Ziele in der betrachteten Periode weitgehend erreicht wurden. Bezüglich der Erreichung der einzelnen Ziele stellt der Wirksamkeitsbericht unter anderem fest, dass die gemäss Art. 6 FiLaG anzustrebende Ausstattung je Einwohnerin bzw. Einwohner von mindestens 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts 2012–2015 in sämtlichen Kantonen deutlich übertroffen wurde. Deshalb schlug der Bundesrat für die nächste Vierjahresperiode eine Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs vor: Die Grundbeiträge des vertikalen und des horizontalen Ressourcenausgleichs sollten für die Periode 2016–2019 gekürzt werden. Bei der Festlegung dieser Anpassung schlägt er eine vergangenheitsorientierte Vorgehensweise vor. Das Ausmass der Anpassung der Dotation des

Ressourcenausgleichs soll sich an den Finanzausgleichszahlen der gesamten zweiten Vierjahresperiode (Referenzjahre 2012–2014) orientieren. Anhand dieser Daten wird für jedes Jahr diejenige Dotation berechnet, mit welcher der ressourcenschwächste Kanton nach erfolgtem Ressourcenausgleich einen Index von genau 85,0 Punkten erreicht hätte. Die durchschnittliche Differenz zwischen der effektiven Dotation des Ressourcenausgleichs und dem so berechneten (hypothetischen) Volumen entspricht dem Ausmass der Anpassung. Diese beläuft sich auf der Grundlage der Jahre 2012–2014 auf 279 Millionen Franken. Der Wirksamkeitsbericht weist darauf hin, dass aufgrund der Zahlen zum Referenzjahr 2015 dieser Betrag noch anzupassen sei. Das Mindestausstattungsziel bildet die einzige quantitative Zielgrösse des Finanzausgleichs. Aus der Sicht des Bundesrats ist es deshalb folgerichtig und systemkonform, die Anpassung der Dotation jeweils an dieser Zielgrösse auszurichten. Aber auch die Zielgrösse selber muss regelmässig überprüft werden. Die diesbezügliche Analyse im Wirksamkeitsbericht kommt zum Ergebnis, dass sich aufgrund der Ausgabenentwicklungen seit Einführung der NFA weder eine Erhöhung noch eine Senkung des Zielwerts von 85 Prozent aufdrängt. Die Mindestausstattung dient dazu, dass jeder Kanton seine Kernaufgaben möglichst autonom und ohne übermässige Steuerbelastung erfüllen kann.

Tabelle: Entwicklung der Überdotation 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	Mittelwert
<b>Überdotation</b>	68 275 693	269 978 269	498 647 106	483 352 776	330 063 461
Beitrag Bund	40 511 502	160 413 460	296 945 506	287 211 482	196 270 488
Beitrag Kantone	27 764 191	109 564 809	201 701 600	196 141 294	133 792 973

Mit einer Kürzung der Dotation gemäss Vorschlag des Bundesrates wäre der Index der Kantone Uri und Jura nach Ausgleich im Jahr 2016 immer noch auf 86,8 Prozent zu liegen gekommen, also immer noch wesentlich über dem gesetzlich anzustrebenden Ziel von 85 Prozent. Mit der Dotation gemäss Vorschlag des Ständerates (keine Kürzung) wäre der Index der Kantone Uri und Jura im Jahr 2016 auf 87,9 Prozent (also praktisch 88 Prozent) zu liegen kommen. Mit der Dotation gemäss Vorschlag der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), welche nun beschlossen wurde (also Kürzung um 165 Millionen Franken) wird der Index der Kantone Uri und Jura im Jahr 2016 auf 87,4 Prozent zu liegen kommen. Dies ist immer noch deutlich mehr als die angestrebten 85 Prozent.

## 5. Haltung der Kantone und des Bundesrats

Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) wie auch diverse Kantonsregierungen, politische Parteien und interessierte Organisationen anerkennen die Bedeutung der NFA als grundlegende Reform der föderalistischen Staatsordnung unseres Landes, so auch der Kanton Zug. Was es braucht, um die Solidarität auch in Zukunft zu gewährleisten, darüber sind sich die Konferenz der ressourcenschwachen Kantone und jene der NFA-Geberkantone indessen nicht einig. Gemäss den ressourcenschwachen Kantonen dürfe angesichts der nach wie vor grossen Disparitäten zwischen den Kantonen und der ausgeprägten Dynamik des Ertrags der direkten Bundessteuer (83 Prozent zugunsten des Bundes, 17 % zugunsten der Kantone) die Dotierung der Ausgleichsgefässe nicht reduziert werden; vielmehr sei sie zu erhöhen. Für die ressourcenstarken Kantone (wie auch für die FDP, Die Liberalen, economie-suisse und den Schweizerischen Gewerbeverband) stehen dagegen Systemverbesserungen im Vordergrund, um Benachteiligungen einzelner Kantone zu korrigieren. Die Mehrheit der Kantone spricht sich betreffend die Dotation von Ressourcen- und Lastenausgleich gegen die Empfehlungen des Bundesrats aus. Der Bundesrat stellt jedoch fest, dass sich insbesondere bei den Fragen rund um den Ressourcenausgleich die Positionen der ressourcenstarken und der ressourcenschwachen

Kantone polarisierend gegenüberstehen. Der Bundesrat hält trotzdem an seinem Antrag fest, das Volumen des Ressourcenausgleichs zu kürzen.

## 6. Argumente für eine Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs

Der Bundesrat und mit ihm der Regierungsrat des Kantons Zug erachtet eine Anpassung der Dotation des Ressourcenausgleichs aufgrund der Entwicklungen in der Vierjahresperiode 2012–2015 als notwendig und systemkonform. Die vorgebrachten Gegenargumente sind nicht stichhaltig:

- Der Begriff «Mindestausstattung» bezieht sich auf alle Kantone und nicht nur auf den ressourcenschwächsten: Der Ressourcenausgleich soll so dotiert sein, dass alle Kantone einen Indexwert von mindestens 85 erreichen (Art. 6 Abs. 3 FiLaG). Diese Mindestausstattung 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 auch höher liegen könnte. Es war schon immer geplant, die jeweilige Neudotierung des Ressourcenausgleichs auf eine neue Vierjahresperiode stets an diesem Ziel zu orientieren.
- Gemäss Art. 6 Abs. 3 FiLaG bezieht sich das Mindestausstattungsziel von 85 auf den Indexwert *nach* erfolgtem Ressourcenausgleich.
- Eine Mindestausstattung von 85 ist auch für die nächste Vierjahresperiode gerechtfertigt, wie der Vergleich zwischen der Ausgabenentwicklung der Kantone insgesamt und der vier ressourcenschwächsten Kantone gezeigt hat.
- Wir hatten in den Jahren 2012 bis 2015 eine Dotation, die 7,6 Prozent höher war, als es notwendig gewesen wäre, um die Ziele des NFA mit Bezug auf den Ressourcenausgleich zu erreichen. Deshalb ist für die nächsten Jahre eine gewisse Korrektur vorzunehmen. Die Dotation ist auch mit der vorgeschlagenen Korrektur immer noch sehr hoch. Es besteht nach heutiger Berechnung im Jahr 2015 immer noch eine Überdotation von 150 Millionen Franken. Man muss deshalb nicht damit rechnen, dass es ab dem Jahr 2016 zu einer grossen Unterdotation kommen würde. Im Finanz- und Lastenausgleichsgesetz wird vorgesehen, dass alle vier Jahre die Dotation überprüft und allenfalls entsprechend angepasst wird, weshalb jetzt diese Anpassung vorzunehmen ist. Jetzt, da die klaren Kriterien erfüllt sind, sollte man das auch nachvollziehen. Für die Dotation 2016 vgl. vorstehen, am Ende von Ziff. 4.
- Der Vorschlag des Bundesrats sieht vor, dass der Grundbeitrag des Bundes an den Ressourcenausgleich für die Jahre 2016–2019 jährlich 2,15 Milliarden und derjenige der ressourcenstarken Kantone jährlich 1,47 Milliarden Franken betragen soll. Die gesamte Dotation des Ressourcenausgleichs beträgt somit rund 3,6 Milliarden Franken pro Jahr. Das ist jährlich 330 Millionen Franken weniger als bisher. Dieser Vorschlag des Bundesrats, die Dotation um 330 Millionen Franken zu kürzen, stellt bereits einen Kompromiss dar. Einerseits wurde damit gegen die im Rahmen des Wirksamkeitsberichtsverfahrens vorgeschlagenen NFA-Optimierungen der Geberkantone argumentiert und andererseits ist der vom Bundesrat vorgeschlagene Reduktionsbetrag niedriger als die effektive kalkulatorische Überdotation. Die Überdotation des Ressourcenausgleichs für das Jahr 2014 betrug 499 Millionen Franken, diejenige für das laufende Jahr 2015 beträgt 483 Millionen Franken. Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Reduktionssumme um 330 Millionen Franken ist somit bereits eine Reserve von rund 150 Millionen Franken einberechnet. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements hat in den Beratungen im National- und Ständerat explizit auf diesen wichtigen Umstand hingewiesen. Die Reserve ist für den Fall vorgesehen, dass sich die schwächsten Nehmerkantone schlechter als angenommen entwickeln würden.



- Der Bundesrat hat im zweiten Wirksamkeitsbericht 2012–2015 die vom Kanton Zug und den übrigen Geberkantonen eingebrachten Korrekturvorschläge abgelehnt und dabei auf die vorgeschlagene Reduktion der Dotation des Ressourcenausgleichs sowie auf die weiteren Arbeiten im Rahmen des dritten Wirksamkeitsberichts 2016–2019 verwiesen. Aus diesem Grund beharrt der Regierungsrat konsequent auf der Umsetzung des Bundesratsvorschlags zur Ressourcenausgleichsdotation. Die Reduktionspotenziale der Dotierung, welche sich aus der anzustrebenden Zielerreichung von 85 Prozent gemäss FiLaG ergeben, sind gesetzeskonform umzusetzen. Entsprechend lehnt der Regierungsrat auch die politische Verständigungslösung der KdK ab.

## **7. Würdigung der Vorlage aus kantonaler Sicht**

1. Es gilt zu beachten, dass bereits der Vorschlag des Bundesrats, die Dotation um 330 Millionen Franken zu kürzen, einen Kompromiss darstellt. Einerseits wurde damit gegen die im Rahmen des Wirksamkeitsberichtsverfahrens vorgeschlagenen NFA-Optimierungen der Geberkantone argumentiert, andererseits ist der vom Bundesrat vorgeschlagene Reduktionsbetrag niedriger als die effektive kalkulatorische Überdotierung. Die Überdotierung des Ressourcenausgleichs für das Jahr 2014 betrug 499 Millionen Franken, diejenige für das laufende Jahr 2015 beträgt 483 Millionen Franken. Bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen Reduktionssumme um 330 Millionen Franken ist somit bereits eine Reserve von rund 150 Millionen Franken einberechnet. Die Vorsteherin des Eidgenössischen Finanzdepartements hat in den Beratungen im National- und Ständerat explizit auf diesen wichtigen Umstand hingewiesen.
2. Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass der vom Bundesrat am 3. September 2014 unterbreitete Bundesbeschluss einen korrekten, konsequenten und vermittelnden Kompromissvorschlag unter dem geltenden System darstellt. Die NFA soll die Schwachen stärken und nicht die Starken schwächen. Mit dem Vorschlag des Bundesrates verfügen alle Kantone über ausreichend finanzielle Mittel, um ihre öffentlichen Aufgaben zu erfüllen. Die vom Bundesrat vorgeschlagene Senkung der Grundbeiträge erscheint als faire, vermittelnde Lösung. Diese Anpassung berücksichtigt Geber- wie Nehmeranliegen gleichermaßen. Es besteht kein Anspruch der Nehmerkantone auf eine Ausstattung von mehr als 85 Prozent. Die von der KdK vorgeschlagene politische Verständigungslösung, welcher nun der National- und der Ständerat zugestimmt haben, wird vom Regierungsrat abgelehnt. Dieser Entscheid als Kompromiss eines schon vom Bundesrat vorgeschlagenen Kompromisses entspricht nicht den im FiLaG vorgesehenen Steuerungsmechanismen des Ressourcenausgleichs. Er würde vielmehr ein nachteiliges Präjudiz für künftige Anpassungen darstellen und ist deshalb weder sachgerecht noch inhaltlich begründbar.
3. Es besteht gemäss Gesetz kein Anspruch der Nehmerkantone, auf eine Dotation von mehr als 85 Prozent des schweizerischen Durchschnitts angehoben zu werden. Der Vorschlag des Bundesrats wendet lediglich das Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich an und setzt es korrekt um. Der Regierungsrat fordert deshalb die Umsetzung des Bundesratsvorschlags.
4. Neben dem Kanton Zug wurden auch in den Kantonen Schaffhausen, Nidwalden und Schwyz Vorstösse zur Ergreifung eines Kantonsreferendums eingereicht.

Die Konferenz der NFA-Geberkantone hat die Möglichkeit der Vornahme eines Kantonsreferendums bereits diskutiert und vorbereitende Arbeiten im Sinne einer Eventualplanung eingeleitet. Selbstverständlich wird der Regierungsrat erneut – wie er das schon diverse Male getan hat – in den interkantonalen Gremien sowie in persönlichen Gesprächen dafür werben, dass weitere Kantone das Kantonsreferendum einreichen.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass der Kanton Zug das Kantonsreferendum ergreifen sollte. Einerseits muss den Nehmerkantonen klar gezeigt werden, dass sie den Bogen dieses Mal überspannt haben und dies nicht einfach hingenommen wird. Andererseits sollen sich Parteien und Private, welche das Volksreferendum ergreifen, getragen fühlen von Regierung und Parlament.

## 8. Finanzielle Auswirkungen

1. Die NFA-Nettoausgleichszahlung für das Jahr 2015 beträgt für den Kanton Zug 317 Millionen Franken (davon Zahlung in den Ressourcenausgleich: 315 Millionen Franken). Gegenüber der Zahlung von 180 Millionen Franken im Jahr 2008 (davon Zahlung in den Ressourcenausgleich: 178,5 Millionen Franken) beträgt die Steigerung im Zeitraum 2008-2015 somit 137 Millionen Franken. Diese Zahlen zeigen, dass die Zahlungen des Kantons Zug in den Ressourcenausgleich eine ausserordentlich hohe Dynamik aufweisen und den Staatshaushalt des Kantons Zug einer enormen Belastung aussetzen.

2. Der Vorschlag des Bundesrats hätte für den Kanton Zug im Jahr 2015 eine Reduktion der NFA-Ausgleichszahlung von 27,1 Millionen Franken pro Jahr bedeutet. Mit dem nun beschlossenen Kompromiss des Kompromisses hätte der Kanton Zug im Jahr 2015 13,5 Millionen Franken weniger in den Ressourcenausgleich bezahlen müssen. Effektiv steigt aber im Jahr 2016 der Beitrag auf rund 326 Millionen Franken. Die Gründe dafür sind unser steigendes Ressourcenpotential (von 261.4 Punkten 2015 auf 263.5 Punkten 2016, u.a. wegen der grösseren Gewichtung der Vermögen natürlicher Personen mit dem Faktor Alpha) und die Solidarität unter den Geberkantonen (u.a. sinkendes Ressourcenpotential VD). Zwei bisherige Geberkantone sind neu Nehmerkantone: BL und SH. Die bisherigen horizontalen Beiträge dieser Kantone haben nun die übrigen Geberkantone zu tragen.

Ohne den nun beschlossenen Kompromiss des Kompromisses wäre die Zahlung des Kantons Zug im Jahr 2016 auf rund 340 Millionen Franken gestiegen.

3. Sollte das Referendum zustande kommen und der Bundesbeschluss in der darauf folgenden Volksabstimmung abgelehnt werden, würde der bisherige Bundesbeschluss für die Jahre 2012-2015 für maximal zwei Jahre weitergelten (Art. 22 Abs. 1 FilaG). Der Bundesrat kann in einem solchen Fall die bisherigen Mittel lediglich der Entwicklung des Ressourcenpotentials und der Teuerung anpassen (Art. 22 Abs. 2 FilaG).

Art. 22 Abs. 2 FilaG erwähnt den Faktor Alpha<sup>1</sup> nicht. Eine Anpassung des Faktor Alpha ohne neuen Bundesbeschluss ist daher nicht möglich. Eine Anpassung der Basisfaktoren ist aufgrund von Art. 5 Abs. 1 FiLaG in Verbindung mit Art. 13 Abs. 4 FiLaV nur dann rechtlich gefordert, wenn ein neuer Bundesbeschluss zur Dotation des Ressourcenausgleichs erfolgt.

Die Geberkantone würden deshalb ohne Bundesbeschluss kaum schlechter fahren als mit der beschlossenen halben Kürzung. Dies gilt unter der Annahme, dass ohne Bundesbeschlüsse der alte Alpha-Faktor weitergeführt wird. Allein aufgrund des Alpha-Faktors wachsen die Töpfe um 5 Prozent. Die beschlossene kleine Kürzung von 67 Millionen Franken für die Geberkanto-

---

<sup>1</sup> Der Gewichtungsfaktor Alpha definiert, mit welcher Grösse die Vermögen natürlicher Personen im Ressourcenpotential eines Kantons berücksichtigt werden. 2012–2015 betrug dieser Gewichtungsfaktor 0,8 %, für 2016–2019 soll er 1,5 % betragen.

ne wird demnach von der Erhöhung der Dotation infolge des Alpha-Faktors gleich wieder kompensiert.

## 9. Zeitplan

19. Juni 2015	Schlussabstimmung im Eidgenössischen Parlament
30. Juni 2015	Veröffentlichung im Bundesblatt
27. August 2015	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
2. September 2015	Beratung Staatswirtschaftskommission
4. September 2015	Bericht Staatswirtschaftskommission
24. September 2015	Kantonsrat
8. Oktober 2015	Fristablauf Einreichung Kantonsreferendum

## 10. Anträge des Regierungsrats

Gestützt auf vorstehende Ausführungen stellen wir Ihnen die folgenden **Anträge**:

1. Auf die Vorlage sei einzutreten.
2. Gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 vom 19. Juni 2015 sei das Kantonsreferendum im Sinne von Art. 141 der Bundesverfassung zu ergreifen.
3. Der Regierungsrat sei zu beauftragen, mittels Schreiben an die Bundeskanzlei den Beschluss des Kantonsrats des Kantons Zug zur Ergreifung des Kantonsreferendums zu vollziehen.
4. Die Motion der SVP Fraktion betreffend Kantonsreferendum gegen den Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019 sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 7. Juli 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Beilage 1: Entwurf des Bundesrats zum Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 vom 3. September 2014
- Beilage 2: Bundesbeschluss über die Festlegung des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016–2019 vom 19. Juni 2015
- Beilage 3: Entwurf des Schreibens an die Bundeskanzlei betreffend Ergreifung des Kantonsreferendums

230/mb