

Antrag FD Nr. xxx vom xxx 2015 (1 Beilage)
für RR-Sitzung xxx 2015
FD FDS 4.2 / 33 / 73255

**Ergebnis der 1. Lesung RR
vom 17. März 2015**

**Erster Wirksamkeitsbericht des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) 2006–2011;
2. Stufe der Behandlung folgender Motionen:**

Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen vom 29. März 2012 betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) (Vorlage Nr. 2129.1-14030)

Motion von Gregor Kupper vom 2. Februar 2014 betreffend zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) (Vorlage Nr. 2355.1-14573)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom ...

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die zusätzlich gewünschten Ausführungen sowie Schlussfolgerungen zu folgenden Motionen betreffend das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz) vom 26. April 2012 (BGS 621.1):

Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen vom 29. März 2012 betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) (Vorlage Nr. 2129.1-14030)

Motion von Gregor Kupper vom 2. Februar 2014 betreffend zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) (Vorlage Nr. 2355.1-14573)

und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	2
2.	Inhalt der 1. Teilrevision	2
2.1.	Anpassung des Normsteuerfusses	3
2.2.	Anpassung des Bevölkerungsbegriffs.....	3
2.3.	Beteiligung Kanton	3
2.4.	Finanzielle Auswirkungen	3
3.	Forderungen der Motionen.....	3
4.	Methodik	5
5.	Prüfung der weiteren Varianten.....	5
6.	Senkung der Abschöpfungsquote (Vorschlag A)	6
7.	Erhöhung des Sockelbeitrags (Vorschlag B).....	8
8.	Neutrale Zone (Vorschlag C)	9

9.	Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (Vorschlag D).....	11
10.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	11
11.	Schlussfolgerung	11
12.	Zeitplan	12
13.	Antrag	12

1. In Kürze

Der Mechanismus des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) und die Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich (NFA) haben sich bewährt und sollen beibehalten werden. Die Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich wird in einem zweistufigen Verfahren abgewickelt. In einer ersten Teilrevision – in Kraft seit 1. Januar 2015 – wurden nur die Anpassungen betreffend «neuen Bevölkerungsbegriff», «Senkung Normsteuerfuss» und «Einlage des Kantons» umgesetzt. Eine Anpassung beim massgeblichen Normsteuerfuss ergab eine um rund 7 Prozent tiefere Ausgleichszahlung an die Nehmergemeinden und eine entsprechende Entlastung der Gebergemeinden. Der Kanton leistet in den Jahren 2015 bis 2017 einen Beitrag von 4,5 Millionen Franken zur Entlastung der Gebergemeinden. Die Änderung des Bevölkerungsbegriffs entlastet die Gebergemeinden zusätzlich. Die Gebergemeinden werden insgesamt um 8,5 bis 10,8 Millionen Franken entlastet. Die Nehmergemeinden werden um 4 bis 6,3 Millionen Franken und der Kanton um 4,5 Millionen Franken mehr belastet.

Der Auftrag des Kantonsrates vom 30. Januar 2014 soll vorliegend umfassend beleuchtet werden. Dabei werden die Elemente «Abschöpfungsquote», «Sockelbeitrag», «Neutrale Zone» sowie eine Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich beleuchtet. Gemäss dem Auftrag der vorberatenden Kommission werden dafür lediglich die bereits vorhandenen Informationen und Zahlen aufbereitet.

2. Inhalt der 1. Teilrevision

In der Debatte des Kantonsrats vom 30. Januar 2014 blieb unbestritten, dass die Gebergemeinden, insbesondere die Stadt Zug als grösste Gebergemeinde, so bald wie möglich entlastet und die Ausgleichssumme insgesamt reduziert werden sollte. Eine grundlegende Überarbeitung des innerkantonalen Finanzausgleichs liess sich aber nicht kurzfristig realisieren. Nachdem alle Gemeinden den in der ersten Teilrevision vorgesehenen Anpassungen zugestimmt hatten, hat das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 26. April 2012 (BGS 621.1) in einer Teilrevision per 1. Januar 2015 folgende Änderungen erfahren:

- 1) Anpassung der Höhe des Normsteuerfusses;
- 2) Anpassung des Bevölkerungsbegriffs: Neu wird der Begriff der «ständigen Wohnbevölkerung» verwendet;
- 3) Der Kanton beteiligt sich in den Jahren 2015 bis 2017 mit jährlich 4,5 Millionen Franken am Finanzausgleich.

2.1. Anpassung des Normsteuerfusses

Mit dem innerkantonalen Finanzausgleich soll eine Annäherung der Steuerfüsse unter den Gemeinden gefördert werden. In sämtlichen Gemeinden ging die Steuerbelastung zwischen 2006 und 2012 zurück. Die Gemeinden haben den Steuerfuss in vergleichbarem Rahmen gesenkt. Die Ziele des ZFA – ein teilweiser Ausgleich der Steuerkraft und eine Annäherung der Steuerfüsse – konnten tendenziell erreicht werden. Die «Steuerschere» konnte in den Jahren 2009 bis 2011 auf weniger als 20 Prozent verringert werden.

Der durchschnittliche Steuerfuss hat sich in den vergangenen fünf Jahren immer weiter weg vom Normsteuerfuss von 80 Prozent entwickelt. Der Normsteuerfuss wurde deshalb so weit gesenkt, dass der durchschnittliche Steuerfuss wieder ungefähr gleich weit vom Normsteuerfuss entfernt ist wie bei der Einführung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Neu liegt der Normsteuerfuss jährlich zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Steuerfuss.

2.2. Anpassung des Bevölkerungsbegriffs

Bis zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes am 1. Januar 2015 wurde für die Berechnung des ZFA der zivilrechtliche Bevölkerungsbegriff angewendet. Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigte, dass in den anderen Kantonen unterschiedliche Bevölkerungsbegriffe zur Anwendung kamen. Damit war die vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone publizierte ständige Wohnbevölkerung die einzige Bevölkerungszahl, welche schweizweit Vergleiche zwischen allen Kantonen gestattete. Deshalb sollte künftig wenn immer möglich der Bevölkerungsbegriff «Ständige Wohnbevölkerung» verwendet werden. § 4 FAG wurde entsprechend angepasst.

2.3. Beteiligung Kanton

Die Gemeinden und der Kanton haben sich darauf geeinigt, dass eine generelle Entlastung der Gebergemeinden mit einer Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 4,5 Millionen Franken jährlich erfolgt. Der Kantonsrat hat diese Entlastung – aufgrund einer Empfehlung der vorberatenden Kommission sowie der Staatswirtschaftskommission – auf die Jahre 2015 bis 2017 beschränkt.

2.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Gebergemeinden können mit diesen drei Massnahmen zwischen 8,5 Millionen (Basis 2012) und 10,8 Millionen Franken (Basis 2014) entlastet werden. Dabei fällt die grösste Entlastung bei der Stadt Zug an (6,5 Millionen Franken im 2012 / 7,1 Millionen Franken im 2013 / 7,8 Millionen Franken im 2014). Die Nehmergemeinden werden mit zwischen 4 Millionen Franken im 2012 und 6,3 Millionen Franken im 2014 belastet.

Anzumerken ist hier, dass der Kanton von den Gemeinden seit der Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden per 1. Januar 2008 Aufgaben im Umfang von 10 Millionen Franken übernommen hat. Oder umgekehrt formuliert: Die Gemeinden wurden seit Einführung des ZFA mit zirka 10 Millionen Franken entlastet.

3. Forderungen der Motionen

a) Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwin, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen haben am 29. März 2012 folgende Mo-

tion betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) eingereicht:

«Die Motionärinnen und Motionäre beauftragen den Regierungsrat, dem Kantonsrat einen Vorschlag für eine Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) vorzulegen, welche folgendes Finanzierungsmodell verfolgt:

- Die finanzschwächsten Gemeinden erhalten aufgrund ihrer strukturell schwachen finanziellen Situation Ausgleichszahlungen aus dem kantonalen Ausgleichsfonds.
- Der Ausgleichsfonds wird durch die finanzstärksten Gemeinden alimentiert.
- Das Gros der Gemeinden wird in einer «neutralen Zone» eingeteilt. Diese Gemeinden erhalten und bezahlen keine Ausgleichszahlungen.
- Der Ausgleichsfonds wird damit gegenüber heute massgeblich reduziert.»

Diese Motion erklärte der Kantonsrat am 30. Januar 2014 als Ganzes erheblich.

b) Kantonsrat Daniel Stadlin, Zug, hat am 26. April 2012 folgende Motion betreffend Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Beitragspflicht und Finanzierung (§ 8 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007, BGS 621.1) durch eine Obergrenze von 20 Prozent des auf der bisherigen Berechnungsmethode basierenden Steuerertrages der juristischen und natürlichen Personen begrenzt.»

Diese Motion erklärte der Kantonsrat am 30. Januar 2014 nicht erheblich.

c) Kantonsrat Daniel Stadlin, Zug hat am 6. Mai 2013 folgende Motion betreffend Lasten der Gemeinden im Kanton Zug eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, zuhanden des Kantonsrates einen externen Bericht verfassen zu lassen, der die Lasten der Gemeinden zugunsten anderer Gemeinden im Kanton untersucht, quantifiziert und entsprechende Empfehlungen zu deren Abgeltung vorschlägt.»

Diese Motion erklärte der Kantonsrat am 30. Januar 2014 nicht erheblich.

d) Kantonsrat Gregor Kupper, Neuheim, hat am 2. Februar 2014 folgende Motion betreffend zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, die sich in Arbeit befindende Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich in einem zweistufigen Verfahren abzuwickeln. In einer ersten Teilrevision sollen nur die Anpassungen betreffend „neuer Bevölkerungsbegriff“, „Senkung Normsteuerfuss“ und „Einlage des Kantons“ wie auf Seite 19 der Vorlage Nr. 2331.1 des Regierungsrates vom 17. Dezember 2013 dargestellt, umgesetzt werden. Der umfassende Auftrag des Kantonsrates vom 30. Januar 2014 (neutrale Zone, Auslegeordnung etc.) soll in einer zweiten Teilrevision umgesetzt werden. Die vorliegende Motion sei im Sinne vom § 39 Abs. 1 GO KR sofort zu behandeln.»

Der Kantonsrat stimmte am 20. Februar 2014 für die sofortige Behandlung der Motion und erklärte sie erheblich.

4. Methodik

Der Regierungsrat hatte in seinem Bericht und Antrag vom 17. Dezember 2013 Folgendes beantragt: «Der Regierungsrat sei zu beauftragen, dem Kantonsrat eine Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich in der Variante <Senkung Normsteuerfuss>, <Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich> und <Ständige Wohnbevölkerung als Basis> zu unterbreiten.» Der Kantonsrat erweiterte diesen Antrag an seiner Sitzung vom 30. Januar 2014 um die Elemente <Abschöpfungsquote>, <Sockelbeitrag> und <Neutrale Zone>. Ferner wurde der Auftrag an den Regierungsrat wie folgt ergänzt: «sowie die Auswirkungen einer Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (§ 3 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich vom 30. August 2007 [BGS 621.2] aufzuzeigen.» Nachdem der Kantonsrat am 20. Februar 2014 aufgrund einer Motion von Gregor Kupper beschloss, die Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich in einem zweistufigen Verfahren abzuwickeln, werden die noch nicht mit der 1. Teilrevision umgesetzten Varianten in vorliegendem Bericht näher beleuchtet.

Die vorberatende Kommission sprach sich an ihrer Sitzung vom 12. Juni 2014 mit dem Beschluss einer Befristung des Kantonsbeitrags mehrheitlich für eine 2. Teilrevision aus. Die vorberatende Kommission trat dafür ein, dass für die Prüfung der noch offenen Varianten nicht umfangreiche Abklärungsarbeiten vorgenommen werden sollten, sondern dass mit dem vorhandenen Material gearbeitet werden solle. Der Regierungsrat solle die vorhandenen Zahlen aufbereiten. Entsprechend stimmte die Kommission nicht über den vom Regierungsrat gestellten Antrag ab, wonach letzterer hätte ermächtigt werden sollen, für die Ergänzung des Wirksamkeitsberichts vom 30. April 2012 der Firma Ernst & Young einen Auftrag mit einem Kostendach von maximal 70 000 Franken zu erteilen. Der Regierungsrat zog in der Folge den fraglichen Antrag zurück.

Entsprechend bereitete der Regierungsrat für den vorliegenden Bericht nachfolgend die bereits vorhandenen Informationen und Zahlen auf. Folgende Unterlagen wurden dabei verwendet:

- Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 26. April 2012 (Finanzausgleichsgesetz; BGS 621.1)
- Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich von Ernst & Young vom 30. April 2012
- Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich, Zusatzbericht von Ernst & Young vom 3. August 2012 (Link: <https://kr-geschaefte.zug.ch/gast/geschaefte/578>)
- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 17. Dezember 2013 zum ersten Wirksamkeitsbericht (Vorlage Nr. 2331.1 - 14535)
- Protokoll des Kantonsrats vom 30. Januar 2014 (Nachmittag)
- Protokoll des Kantonsrats vom 20. Februar 2014
- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 18. März 2014 betreffend 1. Teilrevision (Vorlage Nr. 2375.1 - 14635)
- Protokoll der Sitzung sowie Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission vom 12. Juni 2014 (Vorlage Nr. 2375.3 - 14699)
- Protokoll des Kantonsrats vom 3. Juli 2014 (Vormittag)
- Protokoll des Kantonsrats vom 25. September 2015

5. Prüfung der weiteren Varianten

In der Debatte des Kantonsrates vom 30. Januar 2014 blieb unbestritten, dass die Gebergemeinden, insbesondere die Stadt Zug als grösste Gebergemeinde, so bald wie möglich entlastet und die Ausgleichssumme insgesamt reduziert werden sollten. Eine grundlegende Überar-

beitung des ZFA liess sich aber nicht kurzfristig realisieren. Unter Beachtung aller vorgeschriebenen Schritte bei einer Umsetzung des kantonsrätlichen Auftrags vom 30. Januar 2014 hätte eine Inkraftsetzung im besten Fall auf den 1. Januar 2016, wahrscheinlicher aber eher auf den 1. Januar 2017 erfolgen können. Mit dem zweistufigen Verfahren hingegen konnte die erste Teilrevision speditiv abgewickelt werden, so dass die Inkraftsetzung der Änderungen der 1. Stufe auf den 1. Januar 2015 erfolgen konnte. Dem Regierungsrat, den Gemeinden und dem Parlament wurde durch eine allfällige 2. Teilrevision der nötige Spiel- und Zeitraum für eine seriöse Bearbeitung der vom Kantonsrat in Auftrag gegebenen Auslegeordnung gegeben. An seiner Sitzung vom 20. Februar 2014 behandelte der Kantonsrat eine entsprechende Motion von Gregor Kupper (Vorlage Nr. 2355.1, Laufnummer 14573) im Sinne von § 39 Abs. 1 GO KR sofort und erklärte sie erheblich.

Der Regierungsrat wurde beauftragt, die Elemente «Abschöpfungsquote», «Sockelbeitrag», «Neutrale Zone» sowie eine Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich in einem zweiten Schritt zu beleuchten, was vorliegend erfolgt.

6. Senkung der Abschöpfungsquote (Vorschlag A)

Der Abschöpfungsbetrag und somit die umverteilte Summe wird durch die Abschöpfungsquote bestimmt. Beitragspflichtig sind heute diejenigen Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag über dem Grundbetrag liegt. Von der Differenz zwischen Kantonssteuerertrag und Grundbetrag leisten die Gebergemeinden Finanzierungsbeiträge in der Höhe von 40 Prozent (Abschöpfungsquote).

Nachfolgende Tabellen zeigen die Auswirkungen, wenn die Abschöpfungsquote auf 35 Prozent bzw. 30 Prozent gesenkt würde.

Tabelle 1 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante A1 – Abschöpfungsquote 35 Prozent

Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80 %)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-47'034'038	+5'506'320	+10%	58% (-2%)	-26%	5'328	7'309	+215
Oberägeri	-2'449'628	+93'884	+4%	67% (0%)	-10%	4'135	4'811	+17
Unterägeri	+13'766'926	-944'301	-6%	74% (+4%)	+87%	3'722	3'939	-118
Menzingen	+10'568'251	-516'108	-5%	79% (+6%)	+168%	3'871	3'991	-118
Baar	-11'068'103	+555'578	+5%	58% (0%)	-13%	3'491	4'850	+26
Cham	+15'496'398	-1'740'381	-10%	68% (+3%)	+45%	3'417	3'911	-118
Hünenberg	+5'251'795	-1'013'021	-16%	73% (+3%)	+21%	3'488	3'935	-118
Steinhausen	+8'508'320	-1'072'499	-11%	65% (+3%)	+40%	3'297	3'932	-118
Risch	+7'365'753	-1'072'025	-13%	70% (+3%)	+31%	3'461	3'932	-118
Walchwil	-4'192'444	+430'629	+9%	55% (-1%)	-22%	4'071	6'210	+121
Neuheim	+3'786'768	-228'078	-6%	80% (+5%)	+97%	3'998	4'136	-118
Total	64'744'211	-6'586'413	-9%					

Tabelle 2 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante A2 – Abschöpfungsquote 30 Prozent

Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80 %)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-41'295'057	+11'245'301	+21%	56% (-4%)	-23%	5'553	7'534	+439
Oberägeri	-2'306'623	+236'889	+9%	66% (-1%)	-9%	4'162	4'838	+44
Unterägeri	+12'749'390	-1'961'837	-13%	79% (+9%)	+80%	3'595	3'812	-246
Menzingen	+10'012'117	-1'072'242	-10%	86% (+13%)	+159%	3'743	3'864	-246
Baar	-10'315'784	+1'307'897	+11%	57% (-1%)	-12%	3'526	4'884	+60
Cham	+13'621'042	-3'615'737	-21%	72% (+7%)	+39%	3'289	3'783	-246
Hünenberg	+4'160'210	-2'104'606	-34%	76% (+6%)	+17%	3'360	3'807	-246
Steinhausen	+7'352'645	-2'228'174	-23%	69% (+7%)	+34%	3'169	3'804	-246
Risch	+6'210'588	-2'227'190	-26%	73% (+6%)	+26%	3'333	3'804	-246
Walchwil	-3'729'531	+893'542	+19%	53% (-3%)	-20%	4'201	6'340	+252
Neuheim	+3'541'002	-473'844	-12%	84% (+9%)	+91%	3'870	4'009	-246
Total	57'646'994	-13'683'630	-19%					

Wird die Abschöpfungsquote auf 35 Prozent oder 30 Prozent gesenkt, wird der Grundbetrag jeder Gemeinde geringer. Die Nehmergemeinden erhalten somit weniger, da sie nur auf den Grundbetrag angehoben werden. Dies führt zu einer insgesamt tieferen umverteilten Summe.

Für die Nehmergemeinden gilt: Je näher der normierte Steuerertrag am Grundbetrag liegt (relative Differenz), desto stärker nehmen die Ausgleichszahlungen prozentual ab. Hünenberg verliert so in der Variante A1 beispielsweise 16 Prozent (rund 1 Million Franken) seiner bisherigen Ausgleichszahlungen, da der Grundbetrag nahe beim normierten Steuerertrag liegt. Im Gegensatz dazu fällt die Abnahme bei Menzingen, dessen Steuererträge weiter weg vom Grundbetrag liegen, mit 5 Prozent relativ gering aus.

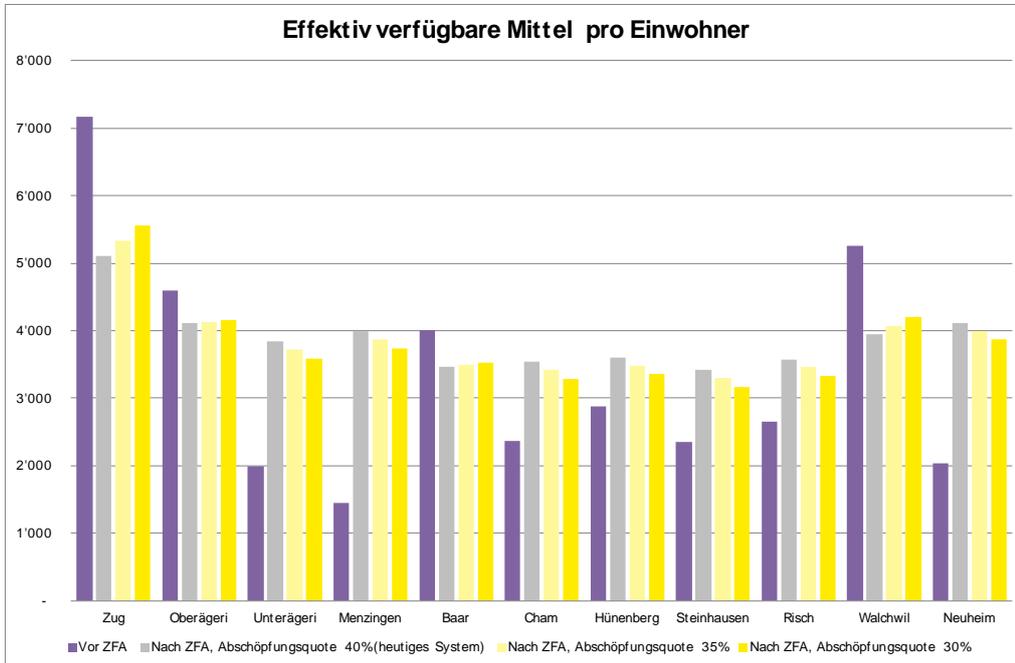
Für die Gebergemeinden hingegen gilt: Je näher der normierte Steuerertrag am Grundbetrag liegt (relative Differenz), desto tiefer fällt die prozentuale Abnahme der zu zahlenden Ausgleichszahlungen aus. Beispielsweise nehmen in Variante A1 bei Oberägeri die Ausgleichszahlungen nur um 4 Prozent ab im Vergleich zu Walchwil mit einer Abnahme um 9 Prozent.

Mit einer Abschöpfungsquote von 35 Prozent hat beispielsweise Zug 5,5 Millionen Franken (10 Prozent) weniger an Ausgleichszahlungen zu leisten. Cham hingegen erhält rund 1,7 Millionen Franken (10 Prozent) weniger.

Wird in Variante A2 die Abschöpfungsquote auf 30 Prozent gesetzt, fallen die Unterschiede zum heutigen ZFA im gleichen Muster wie bei Variante A1 aus. Der Effekt ist jedoch rund doppelt so stark.

Werden die effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohnerin und Einwohner für die Varianten A1 und A2 einander gegenübergestellt, ist ebenfalls ersichtlich, dass mit sinkender Abschöpfungsquote der ausgleichende Effekt des ZFA abnimmt.

Abbildung 1 ZFA 2012: Auswirkungen des Vorschlags A – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



Mit einer Reduktion der Abschöpfungsquote kann die gesamte Ausgleichssumme reduziert werden. Die relativen Veränderungen der Ausgleichszahlungen sind allerdings nicht gleichmässig.

Auswirkungen auf Nehmergemeinden: Die Ausgleichszahlungen der Gemeinden, welche mit ihrem normierten Steuerertrag nahe beim Grundbetrag liegen, werden verhältnismässig schwächer beeinflusst (siehe Erklärung vorstehend). Dabei entsteht zwar keine neutrale Bandbreite, aber finanzschwächere Gemeinden wie Menzingen oder Neuheim büssen verhältnismässig weniger Ausgleichszahlungen ein als die eher stärkeren Nehmergemeinden Cham, Risch und Steinhausen.

Auswirkungen auf Gebergemeinden: Auf Geberseite profitieren die finanzstärksten Gemeinden von einer Senkung der Abschöpfungsquote am meisten.

Der Regierungsrat lehnt eine Senkung der Abschöpfungsquote ab, denn eine entsprechende Änderung dieses einen Elements hätte wiederum einen Einfluss auf die Gesamtentwicklung des Modells des ZFA. Insbesondere würden die Steuerfüsse wieder auseinanderdriften.

7. Erhöhung des Sockelbeitrags (Vorschlag B)

Dem Umstand, dass gewisse Ausgaben einer Gemeinde unabhängig von der Gemeindegrösse anfallen, wird über einen Sockelbeitrag Rechnung getragen. Im heutigen ZFA hat jede Nehmergemeinde unabhängig von der Einwohnerzahl Anspruch auf einen einheitlichen Sockelbeitrag von 500 000 Franken.

Durch die Anhebung des Sockelbeitrags wird die Reduktion des Finanzausgleichs für die finanzschwächsten Gemeinden etwas gemindert. Der erhöhte Sockelbeitrag hat somit vor allem

einen Einfluss auf die Gemeinden Menzingen und Neuheim. Die beiden Gemeinden büssen im Vergleich zu den grösseren Nehmergemeinden weniger Ausgleichszahlungen ein (-6 Prozent beziehungsweise -1 Prozent).

Der Effekt durch die Anhebung des Sockelbeitrags ist bei den kleineren Gemeinden wie Menzingen, Walchwil, Oberägeri und Neuheim klar sichtbar.

Der Regierungsrat lehnt eine Änderung des Sockelbeitrags ab. Die Höhe des Sockelbeitrags wurde bei Einführung des ZFA intensiv geprüft. Wird der Sockelbeitrag erhöht, werden die kleineren Gemeinden bevorzugt, bei einer Senkung würden sie benachteiligt. Der Sockelbeitrag ist also strukturell relevant.

Tabelle 3: ZFA 2012: Auswirkungen der Variante – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 1 Mio.

Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80%)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-44'573'521	+7'284'231	15%	57% (-3%)	-24%	5'424	7'406	+311
Oberägeri	-2'074'785	+602'160	18%	66% (-1%)	-8%	4'205	4'881	+87
Unterägeri	13'152'128	-1'443'221	-11%	77% (+7%)	+83%	3'645	3'862	-196
Menzingen	10'436'287	-153'961	-6%	81% (+8%)	+166%	3'840	3'961	-149
Baar	-10'026'541	+1'114'579	14%	57% (-1%)	-12%	3'539	4'898	+74
Cham	13'983'937	-3'840'159	-19%	71% (+6%)	+40%	3'314	3'808	-221
Hünenberg	4'559'509	-1'650'130	-27%	75% (+5%)	+19%	3'407	3'854	-199
Steinhausen	7'748'967	-1'829'214	-19%	68% (+6%)	+36%	3'213	3'848	-202
Risch	6'606'934	-1'827'787	-22%	72% (+5%)	+28%	3'377	3'848	-202
Walchwil	-3'792'502	+1'030'227	18%	53% (-3%)	-20%	4'183	6'323	+234
Neuheim	3'979'587	-35'259	-1%	76% (+1%)	+102%	4'098	4'236	-18
Total	60'467'349	-10'863'275	-15%					

Obige Tabelle 3 zeigt die Auswirkungen eines Sockelbeitrags von 1 Million Franken in Kombination mit einer neutralen Zone von 5 Prozent; eine Tabelle, welche Auswirkungen nur eines erhöhten Sockelbeitrags zeigt, existiert nicht in den verfügbaren Unterlagen.

8. Neutrale Zone (Vorschlag C)

Die Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen fordert unter anderem die Einführung einer «neutralen Zone». Eine solche «neutrale Zone» zielt auf eine Verwesentlichung des Finanzausgleichs unter den Einwohnergemeinden ab. Die Mittel sollen gezielter von den Gebergemeinden auf die finanzschwächsten Nehmergemeinden umverteilt werden.

Bei Einführung einer neutralen Zone, auch neutrale Bandbreite genannt, wird in einem ersten Schritt der Grundbetrag wie bisher berechnet. Im Wirksamkeitsbericht werden die Auswirkungen einer solchen «neutralen Zone» untersucht (siehe Wirksamkeitsbericht Ziffer 4.3, Seiten 43

ff.). Im untersuchten Modell waren nur diejenigen Gemeinden bezugsberechtigt, deren Steuerertrag weniger als 95 Prozent des Grundbetrags ausmachen. Es wurde also eine neutrale Bandbreite von 5 Prozent festgelegt. Es findet nur ein Ausgleich bis zu 95 Prozent des Grundbetrags statt. Die nicht benötigten Mittel werden den Gebergemeinden proportional weniger belastet.

Durch die Einführung einer neutralen Zone werden generell die Gebergemeinden auf Kosten der Nehmergemeinden entlastet, da die Nehmergemeinden nur noch auf 95 Prozent des Grundbetrags ausgeglichen werden. Das Ergebnis (Wirksamkeitsbericht Variante 5b, Seite 46) zeigt, dass durch die Einführung einer «neutralen Zone» mit 95 Prozent des Grundbetrages die umverteilte Summe um 15 Prozent reduziert wird. Je grösser die «neutrale Zone» definiert wird, desto stärker sinkt die gesamte, umverteilte Summe (da die Nehmergemeinden weniger angehoben werden müssen).

Tabelle 4 ZFA 2012: Auswirkungen des Vorschlags C – Neutrale Bandbreite 5 Prozent

Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80%)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-44'232'297	+8'308'061	16%	57% (-3%)	-24%	5'438	7'419	+325
Oberägeri	-2'141'314	+402'198	16%	66% (-1%)	-9%	4'192	4'868	+74
Unterägeri	13'094'189	-1'617'038	-11%	77% (+7%)	+82%	3'638	3'855	-203
Menzingen	10'189'231	-895'128	-8%	84% (+11%)	+162%	3'784	3'904	-205
Baar	-9'785'661	+1'838'020	16%	57% (-1%)	-11%	3'550	4'909	+85
Cham	14'277'596	-2'959'183	-17%	71% (+6%)	+41%	3'334	3'828	-201
Hünenberg	4'531'921	-1'732'895	-28%	75% (+5%)	+18%	3'404	3'851	-203
Steinhausen	7'747'648	-1'833'171	-19%	68% (+6%)	+36%	3'213	3'848	-203
Risch	6'605'406	-1'832'372	-22%	72% (+5%)	+28%	3'377	3'848	-203
Walchwil	-3'892'039	+731'034	16%	54% (-2%)	-21%	4'155	6'295	+206
Neuheim	3'605'320	-409'526	-10%	83% (+8%)	+92%	3'904	4'042	-213
Total	60'051'311	11'279'313	-16%					

Das Ziel, die Mittel zielgerichteter von den Gebergemeinden an die finanzschwächsten (gemessen an den Steuereinnahmen pro Einwohnerin und Einwohner) Nehmergemeinden umzuverteilen, wird nur beschränkt erreicht. Die Nehmergemeinden erhalten zwischen 8 Prozent und 28 Prozent weniger Ausgleichszahlungen. Die Gebergemeinden werden einheitlich – da der Ausgleich proportional erfolgt – um 16 Prozent entlastet.

Der Regierungsrat lehnt eine «neutrale Zone» ab, da die Auswirkungen auf die Nehmergemeinden zu unterschiedlich und teilweise zu stark sind. Zwar findet eine Umverteilung auf die finanzschwächsten Nehmergemeinden statt, indem diese verhältnismässig weniger einbüßen, nämlich Unterägeri -11 Prozent, Menzingen -8 Prozent und Neuheim -10 Prozent. Auf der anderen Seite büssen Cham -17 Prozent, Hünenberg -28 Prozent, Steinhausen -19 Prozent und Risch -22 Prozent zu stark an Ausgleichszahlungen ein.

9. Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (Vorschlag D)

Nebst dem innerkantonalen Finanzausgleich sind die Einwohnergemeinden auch in die Zahlungen des Kantons Zug an den interkantonalen Finanzausgleich (NFA) eingebunden. Die NFA-Beiträge der Gemeinden bemessen sich – analog zum ZFA – an einem normierten Kantonssteuerertrag. Gemäss § 3 des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich leisten die Gemeinden jährliche Beiträge von 6 Prozent ihres Kantonssteuerertrags. Diese Beteiligung war Teil des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA; Anpassung der kantonalen Gesetzgebung vom 30. August 2007, in Kraft seit 1. Januar 2008). Im ZFA-Gesamtmodell sind die Änderungen zur Aufgabenteilung, zum innerkantonalen Finanzausgleich und zur Finanzierung des nationalen Finanzausgleichs aufeinander abgestimmt worden.

Würde der Kanton auf die Hälfte der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich verzichten, würden die Beiträge der Gemeinden an den interkantonalen Finanzausgleich also auf 3 Prozent gesenkt, hätte der Kanton annähernd 18 Millionen Franken zu übernehmen. Schon nur eine Senkung auf 5 Prozent des Kantonssteuerertrags würde für den Kanton eine Mehrbelastung von 5,5 Millionen Franken bedeuten.

Der Regierungsrat lehnt deshalb eine Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich ab. Je nach Höhe einer solchen Senkung würde diese eine für den Kanton nicht verkraftbare Mindereinnahme und damit Mehrbelastung bedeuten. Die aktuelle Finanzplanung lässt eine solche jährliche Mehrbelastung nicht zu. Die Gemeinden haben denn auch ihren Vorschlag auf Reduktion ihrer Beteiligung am nationalen Finanzausgleich zurückgezogen.

Sollte der Kanton beim interkantonalen Finanzausgleich mehr übernehmen, dann müsste er bei der Aufgabenteilung entlastet werden. Der Kanton müsste in Bereichen, in welchen er heute die Gemeinden mitfinanziert, entlastet werden. Die Wechselbeziehungen müssen beachtet werden.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

[Ergebnis der Vernehmlassung]

11. Schlussfolgerung

Der Regierungsrat lehnt eine weitere Anpassung des ZFA ab. Mit der ersten Teilrevision, in Kraft seit 1. Januar 2015, konnte das Ziel, nämlich die Entlastung der Gebergemeinden, erreicht werden. Das heute bestehende System ist korrekt und langfristig angelegt. Es ist – obwohl kompliziert genug – im Vergleich mit anderen Kantonen einfach. Wichtig ist, dass das System regelbasiert ist, es ist also keinen politischen Einflussmöglichkeiten ausgesetzt, sondern orientiert sich an der Situation. Der Finanzausgleich, wie er heute nach der ersten Teilrevision besteht, ist statistisch erhärtet und deshalb klar messbar. Würde ein Element im ganzen System geändert, hätte dies einen Einfluss auf die Gesamtentwicklung.

Ferner sei darauf hingewiesen, dass alle Mitglieder der Gemeindepräsidenten- und der Finanzchefenkonferenz die erste Teilrevision befürwortet hatten, eine zweite Teilrevision jedoch ablehnten.

Zu erwähnen bleibt, dass das vorliegende Geschäft keinen Zusammenhang mit dem Entlassungsprogramm 2015–2018 hat und nicht damit verbunden ist. Das Finanzausgleichsgesetz regelt den horizontalen Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden; an diesem ist der Kanton nicht beteiligt.

12. Zeitplan

17. März 2015	1. Lesung Regierungsrat
26. Juni 2015	Vernehmlassung
August 2015	2. Lesung Regierungsrat
Oktober 2015	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Dezember 2015	Kommissionsberatungen und Berichte
Februar 2016	Behandlung im KR

13. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen:

1. Es seien keine weiteren Änderungen am ZFA vorzunehmen.
2. Die Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen vom 29. März 2012 betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) (Vorlage Nr. 2129.1-14030) sei zufolge Umsetzung der ersten Teilrevision als erledigt abzuschreiben.
3. Der zweite Teil (Stufe 2) der Motion Kupper vom 2. Februar 2014 betreffend zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) (Vorlage Nr. 2355.1-14573) sei als erledigt abzuschreiben.

Zug, xxx

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser