



Erster Wirksamkeitsbericht des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) 2006–2011

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

Motion von Daniel Stadlin betreffend Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 26. April 2012
(Vorlage Nr. 2141.1 - 14053)

Motion von Daniel Stadlin betreffend Lasten der Gemeinden im Kanton Zug vom 6. Mai 2013
(Vorlage Nr. 2254.1 - 14347)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 17. Dezember 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen Bericht und Antrag zum Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich (ZFA) vom 30. April 2012. Die Arbeitsgruppe «Wirksamkeitsbericht» der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden und der kantonalen Finanzdirektion haben zwischen Juni 2011 und April 2012 eine Evaluation des Zuger Finanzausgleichs 2006–2011 durchgeführt. Wir erstatten Ihnen gleichzeitig auch Bericht zu den genannten Motionen zum selben Thema. Unsere Ausführungen gliedern wir wie folgt:

1.	In Kürze	2
1.1.	Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden	2
1.2.	Beteiligung der Gemeinden am nationalen Finanzausgleich (NFA)	3
1.3.	Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich	3
1.4.	Bericht und Abgeltungsvorschlag betreffend Lasten der Gemeinden	3
1.5.	Von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung	3
1.6.	Finanzielle Auswirkungen	4
2.	Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich, Empfehlung der Arbeitsgruppe	4
3.	Beschluss Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden	6
4.	Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden vom 27. August 2012	7
5.	Vernehmlassung bei den Gemeinden, Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten	7
6.	Anpassung der Höhe des Normsteuerfusses (Wirksamkeitsbericht Seiten 19 ff.)	8
7.	Motionen	12

8. «Neutrale Zone»	13
9. Obergrenze von 20 % für die Gebergemeinden	14
9.1. Auswirkungen (Zusatzbericht vom 3. August 2012 zum Wirksamkeitsbericht)	14
9.2. Funktionsweise des nationalen Finanzausgleichs (NFA)	14
9.3. Funktionsweise des innerkantonalen Finanzausgleichs	15
9.4. Fazit	15
10. Beteiligung der Einwohnergemeinden am Nationalen Finanzausgleich (NFA)	15
11. Bericht und Empfehlungen zu den Lasten der Gemeinden	16
12. Von der Zivilrechtlichen zur Ständigen Wohnbevölkerung	16
12.1. Zivilrechtliche Wohnbevölkerung	17
12.2. Wirtschaftliche Wohnbevölkerung	17
12.3. Ständige Wohnbevölkerung	17
12.4. Ständige Wohnbevölkerung als neue Basis	17
13. Finanzielle Auswirkungen	18
14. Anträge	19

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. Es sollen keine – bisher in Zug nicht praktizierte – Abgeltungen von Lasten eingeführt werden. Eine Anpassung schlägt der Regierungsrat beim massgeblichen Normsteuerfuss vor; diese Änderung ergibt eine um rund 7 % tiefere Ausgleichszahlung an die Nehmergemeinden und eine entsprechende Entlastung der Gebergemeinden. Der Kanton leistet einen Beitrag von 4,5 Mio. Franken zur Entlastung der Gebergemeinden. Die Änderung des Bevölkerungsbegriffs entlastet die Gebergemeinden zusätzlich. Die Gebergemeinden werden insgesamt um 8,5 Mio. bis 10,8 Mio. Franken entlastet. Die Nehmergemeinden werden um 4 Mio. bis 6,3 Mio. Franken und der Kanton um 4,5 Mio. Franken mehr belastet.

1.1. Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden

Der Regierungsrat und die Einwohnergemeinden schlagen gemeinsam vor, das Gesetz über den direkten Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden anzupassen. Der durchschnittliche Steuerfuss hat sich in den vergangenen fünf Jahren immer weiter weg vom Normsteuerfuss von 80 % entwickelt. Der Normsteuerfuss soll soweit gesenkt werden, dass der durchschnittliche Steuerfuss ungefähr gleich weit vom Normsteuerfuss entfernt ist wie bei der Einführung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Der Normsteuerfuss soll jährlich neu zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Steuerfuss festgelegt werden.

Die Berechnungen würden bei einem Normsteuerfuss von 74 % für die Gebergemeinden rund 7 % tiefere Ausgleichszahlungen als beim heutigen Normsteuerfuss von 80 % ergeben. Bei den Nehmergemeinden wäre die Situation gerade umgekehrt. Sie erhielten rund 7 % weniger aus dem Finanzausgleich.

1.2. Beteiligung der Gemeinden am nationalen Finanzausgleich (NFA)

An der Beteiligung der Gemeinden am nationalen Finanzausgleich (NFA) soll nichts geändert werden. Die Einwohnergemeinden leisten heute jährliche Beiträge von 6 % ihres Kantonssteuerertrages an den nationalen Finanzausgleich (2014: 35,9 Mio. Franken). Die Zuger Gemeinden forderten eine generelle Halbierung dieser Beteiligung. In einem Kompromissvorschlag schlugen die Gemeinden eine Reduktion dieser Beteiligung auf 4 % vor. Der Regierungsrat lehnte beide Vorschläge ab. Diese Beteiligung war Teil des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Im ZFA-Gesamtmodell sind die Änderungen zur Aufgabenteilung, zum innerkantonalen Finanzausgleich und zur Finanzierung des nationalen Finanzausgleichs aufeinander abgestimmt worden. Eine Halbierung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich würde eine für den Kanton nicht verkraftbare Mindereinnahme und damit Mehrbelastung von rund 18 Mio. Franken pro Jahr bedeuten. Auch eine Reduktion auf 4 % würde immer noch rund 12 Mio. Franken ausmachen und das austarierte ZFA-Gesamtmodell in Schieflage bringen.

1.3. Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich

Der Regierungsrat und die Gemeinden schlagen eine generelle Entlastung der Gebergemeinden mit einer Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 4,5 Mio. Franken vor. Die Gemeinden forderten eine Erhöhung dieses kantonalen Beitrages auf 7 Mio. Franken, sind aber heute mit einem Betrag von 4,5 Mio. Franken einverstanden.

1.4. Bericht und Abgeltungsvorschlag betreffend Lasten der Gemeinden

Der heutige innerkantonale Finanzausgleich ist ein reiner Ressourcenausgleich. Die angeregten Empfehlungen zur Abgeltung der Lasten unter den Gemeinden bedingten einen geographisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und einen sozio-demografischen Lastenausgleich (SLA). Die Erfahrungen auf Bundesebene im NFA zeigen, dass ein solcher Lastenausgleich sehr aufwändig zu berechnen und umzusetzen ist. Ein allfälliger Nutzen stünde in keinem Verhältnis zum Aufwand. Der Regierungsrat lehnt deshalb einen externen Bericht und Abgeltungsvorschlag betreffend Lasten der Gemeinden ab.

1.5. Von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung

Bisher wurde für die Berechnung des ZFA der zivilrechtliche Bevölkerungsbegriff angewendet. Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass in den anderen Kantonen unterschiedliche Bevölkerungsbegriffe zur Anwendung kommen. Damit ist die vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone publizierte ständige Wohnbevölkerung aller Voraussicht nach bis auf Weiteres die einzige Bevölkerungszahl, die schweizweite Vergleiche zwischen allen Kantonen gestattet. Es ist deshalb zu erwarten, dass nicht nur der Bund sondern auch Konkordate und regionale Zusammenschlüsse von Kantonen in Zukunft für die kantonsübergreifenden Geschäfte mit Bezug zur Bevölkerung auf den Begriff der ständigen Wohnbevölkerung zurückgreifen werden. In absoluten Zahlen werden beim zivilrechtlichen Bevölkerungsbegriff am wenigsten und beim wirtschaftlichen am meisten Personen ausgewiesen. Vergleicht man die prozentualen Anteile jeder Gemeinde an der Gesamtbevölkerung des Kantons, so betragen die Unterschiede von einem Bevölkerungsbegriff zum anderen maximal 0,44 Prozentpunkte (Stadt Zug, Vergleich der zivilrechtlichen mit der ständigen Wohnbevölkerung).

Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, künftig wenn immer möglich den Bevölkerungsbegriff «Ständige Wohnbevölkerung» zu verwenden. § 4 des Gesetzes über den direkten Finanz-

ausgleich ist entsprechend anzupassen. In Bezug auf die Ausgleichszahlungen des ZFA 2014 profitiert im Wesentlichen die Stadt Zug vom Wechsel des Bevölkerungsbegriffs und zwar im Umfang von 1,3 Mio. Franken.

1.6. Finanzielle Auswirkungen

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

2. Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich, Empfehlung der Arbeitsgruppe

Am 17. Juni 2011 beschlossen die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden und am 27. September 2011 der Regierungsrat, die Wirksamkeit des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich zu evaluieren. Die eingesetzte Arbeitsgruppe «Wirksamkeitsbericht» (Josef Iten, Unterägeri [Leitung], Ivo Romer, Zug, Thomas Kessler, Neuheim, Hans Steinmann, Baar, Peter Hegglin, Finanzdirektor, Martin Bucherer, Generalsekretär Finanzdirektion [Sekretariat, ohne Stimmrecht]) hat Ernst & Young mit der Erstellung eines Wirksamkeitsberichtes beauftragt.

In der Antwort vom 4. Oktober 2011 zur Interpellation von Daniel Stadlin betreffend Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden und der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich (Vorlage 2051.1 - 13787) gab der Regierungsrat bekannt, dass ein Wirksamkeitsbericht erstellt wird. Die vom Interpellanten gestellten Fragen könnten nach Erstellung des Wirksamkeitsberichts beantwortet werden.

Per 1. Januar 2008 ist das neue Gesetz über den direkten Finanzausgleich in Kraft getreten und hat ein grundsätzlich neues System zur Bemessung des Finanzausgleichs unter den Zuger Gemeinden eingeführt. Dieser innerkantonale Finanzausgleich hat gemäss dem Wortlaut des Gesetzes zum Ziel, «die unterschiedliche Steuerkraft der Einwohnergemeinden teilweise auszugleichen und damit eine Annäherung der Steuerfüsse zu fördern». In der Arbeitsgruppe wurde aus Sicht der Nehmergemeinden der direkte Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden insgesamt als wirkungsvoll und fair beurteilt. Die Gebergemeinden unterstützen den Finanzausgleich grundsätzlich, kritisieren jedoch den starken Anstieg der Ausgleichszahlungen seit dem Systemwechsel vom 1. Januar 2008.

Der Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012 untersucht in einem ersten Teil die Entwicklung des Zuger Finanzausgleichs der Jahre 2006–2012 anhand verschiedener finanzieller und steuerlicher Kriterien. Diese Ist-Analyse zeigt, dass die Ziele des Finanzausgleichs – ein teilweiser Ausgleich der Steuerkraft und eine Annäherung der Steuerfüsse – tendenziell erreicht werden konnten: Die effektiven Pro-Kopf-Erträge der Gemeinden haben sich durch den Finanzausgleich teilweise angeglichen. Gemessen an den normierten Steuererträgen¹ ist diese Annäherung noch ausgeprägter. Die Steuerkraft (= normierte Steuererträge) der Stadt Zug liegt nach dem Ausgleich nach wie vor wesentlich höher als diejenige der übrigen Gemeinden. Die Steuerfüsse der Gemeinden haben sich in den letzten Jahren tendenziell ebenfalls angenähert. Al-

¹ = Steuerkraft. § 3 Abs. 3 Gesetz über den direkten Finanzausgleich: «Steuerfussabhängige Steuerarten werden auf einen einheitlichen Steuerfuss von 80 Prozent umgerechnet.»

lerdings haben Menzingen und Neuheim immer noch einen Steuerfuss, der mehr als fünf Prozentpunkte über dem Durchschnitt liegt. Die Steuerfüsse der Gemeinden (Rabatte berücksichtigt) sind generell gesunken und liegen deutlich unter dem Normsteuerfuss von 80 %.

Die Ist-Analyse bestätigt zudem den starken Anstieg des Ausgleichsvolumens in den vergangenen Jahren. Während gemäss Berechnungen des Kantons bei der Einführung des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung des Systemwechsels von einem Ausgleichsvolumen von ca. 50 Mio. Franken ausgegangen worden war, ist die umverteilte Summe bis 2011 auf über 70 Mio. Franken angestiegen. Dies ist neben dem Systemwechsel auf das Wachstum der Steuererträge und die unterschiedliche Entwicklung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden zurückzuführen. Aus Systemsicht ist festzustellen, dass die Steuerfüsse sanken (vgl. Tabelle 2), während der für die Ausgleichszahlungen relevante Normsteuerfuss konstant blieb.

Generell schliesst die Arbeitsgruppe aus der Ist-Analyse, dass die ZFA ihre Ziele grundsätzlich erreicht. Eine Ausweitung bzw. Verstärkung des Ausgleichs dränge sich nicht auf. Aus Sicht der Arbeitsgruppe war vielmehr eine Verwesentlichung, d. h. eine gezieltere Umverteilung der Mittel von den Gebergemeinden auf die Nehmergemeinden, bzw. allenfalls eine angemessene Reduzierung des Ausgleichs zu diskutieren.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen der Ist-Analyse hat die Wirksamkeitsanalyse in einem zweiten Teil verschiedene Anpassungsmassnahmen für den Finanzausgleich untersucht.

Die Arbeitsgruppe hat folgende Varianten untersucht und diskutiert:

- Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetischer Durchschnitt)
 - einmalige Anpassung
 - jährliche oder periodische Anpassung
- Variante 2: Einführung einer Obergrenze für Ausgleichszahlungen
 - absolute Obergrenze
 - prozentuale Obergrenze
- Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote
- Variante 4: Progressivere Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen an bezugsberechtigte Gemeinden
- Variante 5: Verwesentlichung des ZFA (Einführung einer Bandbreite, innerhalb derer Gemeinden weder bezugsberechtigt noch beitragspflichtig sind)
- Variante 6: Erhöhung des Sockelbeitrages
- Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen.

Die Varianten 2, 4 und 6 wurden von der Arbeitsgruppe als nicht tauglich verworfen.

Gemäss einer Vorauswahl der Arbeitsgruppe wurden folgende Varianten vertieft analysiert und basierend auf den Daten für 2012 und 2013 beurteilt:

- Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetisch)
- Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote
- Variante 5: Verwesentlichung des Zuger Finanzausgleichs
- Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen.

Es hat sich gezeigt, dass mit keiner der dargestellten Varianten das angestrebte Ziel – eine Entlastung der Gebergemeinden primär zu Lasten der finanzstärksten Nehmergemeinden bzw.

ohne wesentliche Schwächung der finanzschwächsten Nehmergemeinden – erreicht werden kann.

Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb vor, am bestehenden Modell festzuhalten, jedoch eine leichte Anpassung bei der Höhe des Normsteuerfusses vorzunehmen. Der durchschnittliche arithmetische Steuerfuss hat sich in den vergangenen fünf Jahren immer weiter weg vom Normsteuerfuss von 80 % entwickelt. Die Arbeitsgruppe kann sich daher vorstellen, den Normsteuerfuss soweit zu senken, dass der durchschnittliche Steuerfuss wiederum ungefähr gleich weit vom Normsteuerfuss entfernt wäre wie bei der Einführung der ZFA. Die Senkung des Normsteuerfusses wäre systemkonform und würde kein neues Element in die Berechnungen des Finanzausgleichs einbringen. Konkret schlägt die Arbeitsgruppe vor, den Normsteuerfuss jährlich neu und automatisch zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen arithmetischen Steuerfuss (ganzzahlig gerundet) festzulegen. Sämtliche übrigen Parameter der ZFA würden nicht verändert.

In einem Zusatzbericht vom 3. August 2012 wurde im Auftrag der Finanzdirektion eine weitere Variante «Obergrenze von 20 %» vertieft analysiert.

Der Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012 und der Zusatzbericht vom 3. August 2012 können abgerufen werden unter:

http://www.zg.ch/behoerden/kantonsrat/kantonsratsvorlagen_geschaefte/2129/

oder

http://www.zg.ch/behoerden/kantonsrat/kantonsratsvorlagen_geschaefte/2141/

oder

http://www.zg.ch/behoerden/kantonsrat/kantonsratsvorlagen_geschaefte/2254

3. Beschluss Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden

Die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden hat am 15. Juni 2012 den Wirksamkeitsbericht beraten und die Empfehlung der Arbeitsgruppe gutgeheissen. Sie hat die Einführung einer Obergrenze für die Gebergemeinden abgelehnt.

Ausserdem hat die Konferenz den Kantonsratsbeschluss über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.2) diskutiert. Gemäss diesem Beschluss finanzieren der Kanton und die Einwohnergemeinden den nationalen Finanzausgleich gemeinsam. Die Einwohnergemeinden leisten zur Mitfinanzierung jährliche Beiträge von 6 % ihres Kantonssteuerertrags.

Die Konferenz fasste folgende Beschlüsse:

- a) Die Konferenz unterstützt die Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich gemäss der Empfehlung der Arbeitsgruppe (Senkung Normsteuerfuss).
- b) Die Konferenz verlangt zudem eine Halbierung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich von 6 % auf 3 %.

Die Stadt Zug forderte zudem explizit eine Entlastung beim direkten Finanzausgleich und bei der Beteiligung am nationalen Finanzausgleich von insgesamt rund 10 Mio. Franken pro Jahr.

4. Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden vom 27. August 2012

Die Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden hat am 27. August 2012 den Vorschlägen der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden einstimmig zugestimmt. Sie ist der Ansicht, dass eine markante Entlastung der Gebergemeinden, insbesondere der Stadt Zug, notwendig ist. Sie erachtet den Vorschlag der Finanzchefinnen und Finanzchefs für staatspolitisch sinnvoll und richtig.

5. Vernehmlassung bei den Gemeinden, Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten

Basierend auf den Ergebnissen des Wirksamkeitsberichts zum ZFA und den Beschlüssen der Gemeindepräsidentenkonferenz vom 27. August 2012 hat die Finanzdirektion einen Vorschlag zur Überarbeitung des ZFA verfasst und den Gemeinden im Auftrag des Regierungsrates am 9. November 2012 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Im Anschluss daran hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus je drei Vertretern der Gemeindepräsidentenkonferenz und der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden neue Varianten zur Beteiligung der Gemeinden am NFA ausgearbeitet und der Finanzdirektion im Januar 2013 zugestellt.

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe «Lastenausgleich überregionale Infrastruktur» sah Folgendes vor:

1. Die Gemeinden zahlen 2 Mio. Franken in den Entlastungstopf ein, aufgeteilt entsprechend ihrer Bevölkerungszahl.
2. Der Kanton zahlt je nach Variante 3,5 Mio., 5 Mio. oder 7 Mio. Franken in den Entlastungstopf ein.
3. Alle Gemeinden erhalten einen Sockelbetrag von 150 000 Franken aus dem Entlastungstopf.
4. Die Gebergemeinden erhalten den verbleibenden Rest des Entlastungstopfs – aufgeteilt entsprechend ihrer Bevölkerungszahl.

Die Finanzdirektion lehnte die Vorschläge aus folgenden Gründen ab:

Auf die Einzahlung aller Gemeinden nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl mit Auszahlung eines Sockelbetrags an alle Gemeinden ist aus mehreren Gründen zu verzichten:

- Die Einzahlungen der Gemeinden werden bis auf 350 000 Franken wieder über den Sockelbetrag an die Gemeinden ausbezahlt. Dies führt zu einer Subventionierung der kleinen Gemeinden durch die grossen Gemeinden und trägt nicht zur angestrebten Entlastung der Stadt Zug bei. Den besonderen Lasten der kleinen Gemeinden wird bereits mit dem Sockelbetrag im Zuger Finanzausgleich Rechnung getragen.
- Durch die vielen Einzahlungen und Auszahlungen wird das System intransparent.
- Der heutige Finanzausgleich im Kanton Zug basiert auf einem reinen Ressourcenausgleich. Der Einbezug von Elementen des Lastenausgleichs sollte soweit möglich verhindert werden.

Gemäss Vorschlag der Arbeitsgruppe würde der verbleibende Entlastungstopf unter den Gebergemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl verteilt. Dabei profitierte die Gemeinde Baar fast in gleichem Umfang wie die Stadt Zug. Damit mit den Mitteln des Entlastungstopfs

wie angestrebt die Stadt Zug entlastet werden könnte, sollten die Geber entsprechend ihres Beitrags in den ZFA profitieren.

Die Finanzdirektion unterbreitete den Gemeinden deshalb am 4. März 2013 einen neuen Vorschlag (Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich):

1. Der Kanton zahlt 3,5 Mio. Franken in den Entlastungstopf ein.
2. Die Gebergemeinden erhalten den ganzen Entlastungstopf, aufgeteilt entsprechend ihrem Beitrag an den Zuger Finanzausgleich.

Die Stadt Zug wird in dieser Variante inklusive der Auswirkungen aus der Senkung des Normsteuerfusses um rund 5 Mio. Franken entlastet.

An der Sitzung vom 14. Juni 2013, mit Schreiben vom 24. Juni 2013 und an der Sitzung vom 4. Juli 2013 lehnten die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten diesen Kompromissvorschlag ab. Sie beharrten auf einer Halbierung (3 % statt wie bisher 6 % des Kantonssteuerertrages) der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich. Am 5. Juli 2013 teilten sie mit, dass sich die Gemeinden auch mit 4 % statt 3 % einverstanden erklären könnten.

Am 28. August 2013 nahmen die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden Stellung zum Ergebnis der zweiten Lesung im Regierungsrat vom 20. August 2013. Sie betonten nach wie vor die dringliche Notwendigkeit, die Gebergemeinden und insbesondere die Stadt Zug finanziell zu entlasten. Sie unterbreiteten eine Alternativlösung. Der Kanton soll gemäss ihrem Vorschlag künftig 7 Mio. Franken (anstelle der vom Kanton vorgeschlagenen 3,5 Mio. Franken) zu Gunsten der Gebergemeinden leisten. Der Normsteuerfuss soll wie vorgeschlagen gesenkt werden. An der heutigen Systematik des Finanzausgleichs solle nichts geändert werden.

Der Regierungsrat hat das Geschäft am 17. September 2013 in dritter Lesung beraten und der «Senkung Normsteuerfuss» und der «Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 3,5 Mio. Franken» zugestimmt. Der Regierungsrat schlug vor, im Sinne eines Sanierungs- und Solidaritätsbeitrags und zur Unterstützung der durch den Stadtrat und den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug beschlossenen Sparmassnahmen, die Stadt Zug mit «Sonderbeiträgen von jährlich je 1 Mio. Franken während vier Jahren» zusätzlich zu entlasten. Mit Schreiben vom 18. September 2013 unterbreitete die Finanzdirektion der Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden diesen Vorschlag des Regierungsrates.

Im Herbst 2013 fanden diverse weitere Gespräche zwischen den Gemeinden und dem Regierungsrat statt. Ausserdem wurden die Berechnungen basierend auf dem Bevölkerungsbegriff der Ständigen Wohnbevölkerung überarbeitet und aktualisiert.

Der Regierungsrat und die Gemeinden einigten sich im November/Dezember 2013 auf die nun vorgeschlagene Lösung («Senkung Normsteuerfuss», «Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 4,5 Mio. Franken»). Mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 haben alle Gemeinden dem Lösungsvorschlag zugestimmt.

6. Anpassung der Höhe des Normsteuerfusses (Wirksamkeitsbericht Seiten 19 ff.)

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 (vgl. Tabelle 2). Die Gemeinden haben den Steuerfuss in vergleichbarem Rahmen gesenkt. Die Steuerfüsse der Gebergemeinden (Ausnahme: Steinhausen) sind jedoch nach wie vor klar tiefer. Eine weitere generelle Annäherung unter den Gemeinden ist nicht zu erwarten.

Tabelle 2: Steuerfüsse 2006–2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zug	65	63	63	63	60	60	60
Oberägeri	75	75	75	*75	67	67	67
Unterägeri	*84	*84	*80	*75	70	69	68
Menzingen	78	78	78	73	73	71	*71
Baar	65	65	60	60	58	58	56
Cham	70	67	67	67	65	67	67
Hünenberg	70	66	70	65	70	65	68
Steinhausen	70	69	65	62	62	60	60
Risch	70	70	70	69	67	65	64
Walchwil	**58	**56	**56	**56	**56	**56	**55
Neuheim	77	77	77	73	*75	*73	69
Differenz tiefster – höchster Steuerfuss («Steuerschere»)	26	28	24	19	19	17	16
Durchschnittlicher Steuerfuss (arithmetisch)	71	70	69	67	66	65	64

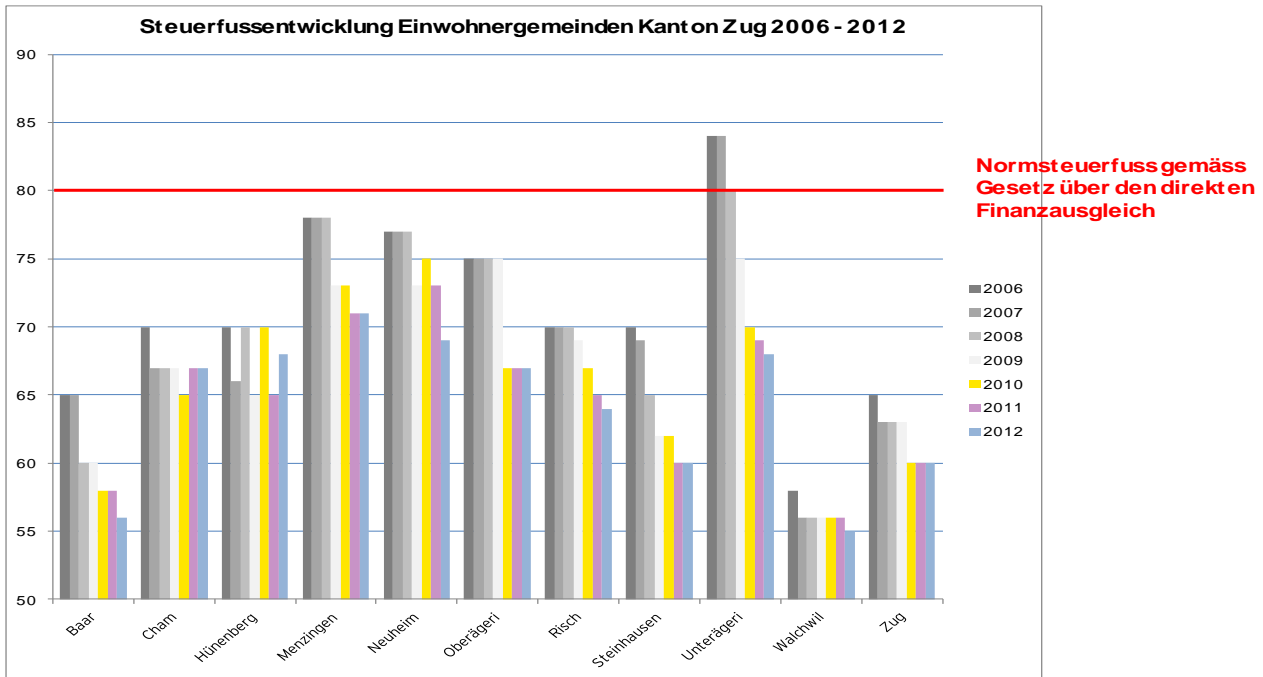
Hinweise: a) Gelbe Markierung = Gebergemeinden / b) *= höchster Steuerfuss / ** = tiefster Steuerfuss

(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Tabelle 2, Seite 20)

Der durchschnittliche Steuerfuss aller Einwohnergemeinden im Kanton Zug ist seit 2006 kontinuierlich gesunken, sowohl im arithmetischen wie auch im gewichteten Mittel (gewichtete Mittel gemäss Einwohnerzahl). Das arithmetische Mittel lag vor Inkrafttreten des neuen Finanzausgleichsgesetzes bei 70 % (2007) und sank bis 2012 auf 64 %. Das gewichtete Mittel lag jeweils rund zwei Prozentpunkte unter dem arithmetischen Mittel, da die grösseren Gemeinden tendenziell eine geringere Steuerbelastung aufwiesen. Im Weiteren wird als Durchschnitt das arithmetische Mittel verstanden.

Der Normsteuerfuss von 80 % lag bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichsgesetzes mit rund 10 %-Punkten über dem durchschnittlichen Steuerfuss. Die Differenz zwischen dem Normsteuerfuss und den tatsächlichen Steuerfüssen ist in den vergangenen vier Jahren weiter angewachsen (der durchschnittliche Steuerfuss sank von 69 % (2008) auf 64 % (2012), vgl. Tabelle 2).

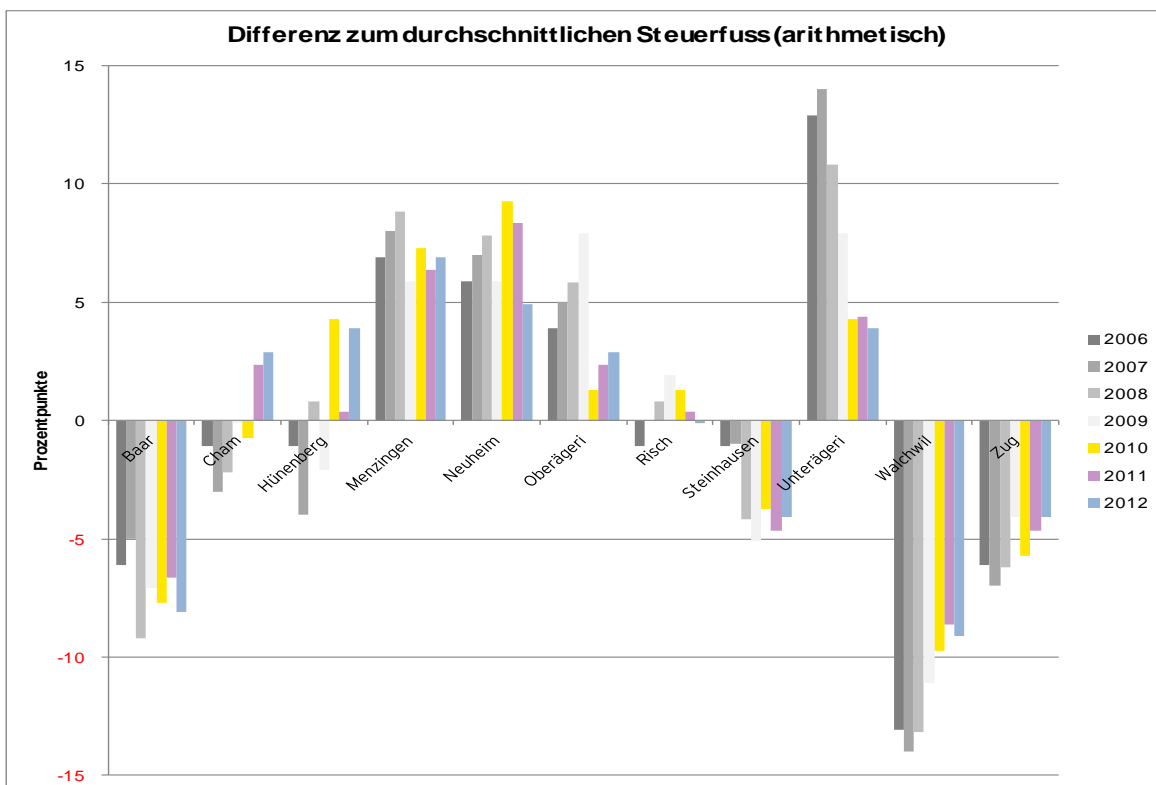
Tabelle 3: Steuerfussentwicklung



(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Abbildung 7, Seite 21)

Um zu analysieren, ob die angestrebte Annäherung der Steuerbelastungen erreicht werden konnte, wurde die Differenz der Gemeinde-Steuerfüsse zum durchschnittlichen Steuerfuss berechnet. Dabei zeigt sich, dass tendenziell eine Annäherung an den durchschnittlichen Steuerfuss stattgefunden hat:

Tabelle 4: Differenz zum durchschnittlichen Steuerfuss



(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Abbildung 8, Seite 22)

Tendenziell haben sich die Steuerfüsse der Gemeinden in den letzten Jahren angenähert (Differenz tiefster/höchster Steuerfuss sank von 26 % auf 16 %; vgl. Tabelle 2). Die Steuerfüsse der Gemeinden sind generell gesunken und liegen heute deutlich unter dem Normsteuerfuss von 80 %. Ein Normsteuerfuss von 80 % führt dazu, dass die Steuerkraft-Unterschiede zwischen den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs und damit auch die effektiv geleisteten Finanzausgleichszahlungen überzeichnet werden.

Der Regierungsrat unterstützt deshalb den Vorschlag der Arbeitsgruppe und der Gemeinden für eine Senkung des Normsteuerfusses auf zehn Prozentpunkte über den durchschnittlichen Steuerfuss (arithmetisch, ganzzahlig gerundet). Mit einer Senkung des Normsteuerfusses werden die Steuerkraftunterschiede weniger stark überzeichnet und damit gerechter ausgeglichen.

Durch den tieferen Normsteuerfuss fallen die Unterschiede zwischen den Geber- und Nehmergemeinden in der Berechnung der Normerträge weniger stark aus. Die Ausgleichszahlungen verändern sich dadurch prozentual relativ gleichmässig.

Die Berechnung ergibt (für das Jahr 2012) bei einem Normsteuerfuss von 76 % für die Gebergemeinden rund 5 % tiefere Ausgleichszahlungen als beim heutigen Finanzausgleich. Bei den Nehmergemeinden ist die Situation gerade umgekehrt. Sie erhalten rund 5 % weniger aus dem Finanzausgleich, verglichen mit dem heutigen System. Neuheim büsst dank der Nähe zum Sockelbeitrag am wenigsten ein. Insgesamt reduziert sich die umverteilte Summe um 3,389 Mio. Franken.

Angenommen, die Gemeinden wollen die Auswirkungen der Normsteuerfussenkung mit Steueranpassungen ausgleichen, dann besteht für die Gebergemeinden nur wenig Spielraum für Steuersenkungen. Hingegen bei den Nehmergemeinden entsprechen die Mindereinnahmen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zum Teil erheblich mehr Steuerprozenten, wie dies bspw. bei Menzingen mit plus sechs Steuerprozenten der Fall ist.

Tabelle 5: Auswirkungen Normsteuerfuss 76 % (für das Jahr 2012)

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%) ²	Differenz zu ZFA heute
Zug	50'096'088	+2'444'270	5%	59% (-1%)	-27%	5'209	7'190	+96
Oberägeri	-2'405'685	+137'827	5%	67% (0%)	-10%	4'143	4'819	+26
Unterägeri	14'003'552	-707'675	-5%	73% (+3%)	+88%	3'752	3'969	-89
Menzingen	10'569'457	-514'902	-5%	79% (+6%)	+168%	3'871	3'992	-118
Baar	11'045'978	+577'703	5%	58% (0%)	-13%	3'492	4'851	+27
Cham	16'386'644	-850'135	-5%	67% (+2%)	+47%	3'478	3'971	-58
Hünenberg	5'975'078	-289'738	-5%	71% (+1%)	+24%	3'572	4'020	-34
Steinhausen	9'117'289	-463'530	-5%	63% (+1%)	+43%	3'364	3'999	-51
Risch	8'047'866	-389'912	-5%	68% (+1%)	+34%	3'536	4'007	-43
Walchwil	-4'393'612	+229'461	5%	55% (-1%)	-24%	4'014	6'153	+65
Neuheim	3'841'479	-173'367	-4%	78% (+3%)	+98%	4'026	4'165	-90
Total	67'503'430	-3'389'259	-5%					

(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Tabelle 13, Seite 51)

7. Motionen

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

² Zu Vergleichszwecken mit dem heutigen Modell

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.»

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.»

8. «Neutrale Zone»

Die Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen fordert u. a. 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.

Im Wirksamkeitsbericht werden die Auswirkungen einer solchen «neutralen Zone» untersucht (vgl. Wirksamkeitsbericht Ziffer 4.3, Seiten 43 ff.). Im untersuchten Modell waren nur diejenigen Gemeinden bezugsberechtigt, deren Steuerertrag weniger als 95 % des Grundbetrags ausmachen. Es wurde also eine neutrale Bandbreite von 5 % festgelegt. Es findet nur ein Ausgleich bis zu 95 % des Grundbetrags statt. Die nicht benötigten Mittel werden den Gebergemeinden proportional weniger belastet.

Das Ergebnis (Wirksamkeitsbericht Variante 5b, Seite 46) zeigt, dass durch die Einführung einer «neutralen Zone» mit 95 % des Grundbetrages die umverteilte Summe um 16 % reduziert wird. Je grösser die «neutrale Zone» definiert wird, desto stärker sinkt die gesamte, umverteilte Summe.

Das Ziel, die Mittel zielgerichteter umzuverteilen, wird nur teilweise erreicht. Die Nehmergemeinden erhalten zwischen 8 % und 28 % weniger Ausgleichszahlungen. Die Gebergemeinden werden einheitlich – da der Ausgleich proportional erfolgt – um 16 % entlastet.

Der Regierungsrat und die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden lehnen 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 %, Menzingen -8 % und Neuheim -10 %. Auf der anderen Seite büssen Cham -17 %, Hünenberg -28 %, Steinhausen -19 % und Risch -22 % zu stark an Ausgleichszahlungen ein.

Hingegen unterstützen der Regierungsrat und die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden die übrigen Forderungen der Motion (finanzschwächste Gemeinden erhalten Ausgleichszahlungen, finanzstärkste Gemeinden finanzieren Ausgleichszahlungen, Ausgleichszahlungen werden gegenüber heute reduziert). Wir verweisen auf die Ausführungen zur Anpassung der Höhe des Normsteuerfusses.

9. Obergrenze von 20 % für die Gebergemeinden

Die Motion von Daniel Stadlin will die Zahlungen der Gebergemeinden auf 20 % des Steuerertrages begrenzen. Diese Variante wurde an der Tagung der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden vom 15. Juni 2012 beraten und verworfen (der Zusatzbericht vom 3. August 2012 lag allerdings noch nicht vor). Auch der Regierungsrat lehnt diese Variante ab.

9.1. Auswirkungen (Zusatzbericht vom 3. August 2012 zum Wirksamkeitsbericht)

Mit dem Zusatzbericht vom 3. August 2012 wurden die Auswirkungen einer starren Obergrenze von 20 % berechnet. Die Beitragszahlungen gemäss bestehendem Finanzausgleichsmodell und bei der Variante «Normsteuerfuss 75 %» liegen bei der Stadt Zug (für die Jahre 2012 und 2013) bei 24 % bzw. 25 % ihres Normsteuerertrages. Bei Walchwil (2012 und 2013) bei 23 % bzw. 27 %. Für die Stadt Zug und Walchwil liegen die Beitragszahlungen damit bei über 20 % über deren Normsteuerertrag. Zug würde mit einer starren Obergrenze zwischen 8 % bis 16 % und Walchwil zwischen 0 % bis 38 % entlastet. Die Beiträge an die Nehmergemeinden würden zwischen 8 % bis 18 % gekürzt.

9.2. Funktionsweise des nationalen Finanzausgleichs (NFA)

Der Kanton Zug fordert auf nationaler Ebene beim nationalen Finanzausgleich (NFA) die Einführung einer Obergrenze für die Geberkantone. Wir stellen deshalb im Folgenden die unterschiedliche Funktionsweise von innerkantonalem und interkantonalem Finanzausgleich dar und begründen, weshalb hier eine Obergrenze gerechtfertigt ist und weshalb dort eine starre Obergrenze abzulehnen ist.

Der Ressourcenausgleich beim nationalen Finanzausgleich ist in der heutigen Form so konstruiert, dass Veränderungen bei einem Geberkanton zu grossen Mehr- bzw. Minderbelastungen bei anderen Geberkantonen führen. Reduziert sich der Beitrag eines Geberkantons, z. B. von Zürich, so steigt der Beitrag der übrigen Geberkantone, anders als beim innerkantonalen Finanzausgleich, stark an. Diese Schwankungen führen zu unverhältnismässigen Mehrbelastungen für einzelne Kantone, die letztendlich die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit dieser Kantone beeinträchtigen. Der Beitrag des Kantons Zug an den nationalen Finanzausgleich kann daher unabhängig von der Entwicklung des eigenen Steuerertrages stark ansteigen. Eine solche Entwicklung schadet der Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes. Die Mittel andererseits, die den Nehmerkantonen insgesamt, zur Verfügung stehen, sind nicht von deren Ressourcenpotenzial abhängig. Die für den horizontalen und vertikalen Ressourcenausgleich insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel sind eine politische Grösse und nicht von den Ressourcen der Nehmer- und Geberkantone abhängig. Der vertikale Ressourcenausgleich wurde damals bei Einführung der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) so festgelegt, dass der Bund aus der vorgenommenen neuen Aufgabenteilung weder belastet noch entlastet wurde (Haushaltsneutralität des Übergangs zur NFA). Der Kanton Zug wurde damals mit rund 100 Mio. Franken mehr belastet. Der Beitrag der Geberkantone wurde in einem politischen Prozess auf 70 % des Bundesbeitrages festgelegt.

Seither wird der Beitrag der ressourcenstarken Kantone ihrer Entwicklung des Ressourcenpotenzials angepasst. Der Beitrag des Bundes wird analog der Entwicklung des Ressourcenpotenzials aller Kantone erhöht. Damit tritt die paradoxe Entwicklung ein, dass bei einem höheren Ressourcenpotential der Nehmerkantone das Ressourcenpotenzial aller Kantone steigt und damit den Nehmerkantonen mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Bei einer Annäherung der Steuerkraft der Nehmer- und Geberkantone reduziert sich die umverteilte Summe nicht.

Eine Beschränkung der Beitragslasten der einzelnen zahlenden Kantone ist daher notwendig, um die internationale Konkurrenzfähigkeit der Geberkantone nicht weiter zu beeinträchtigen und die Zahlungen nicht ins Unermessliche steigen zu lassen. Es liegt auch im Interesse des Standorts Schweiz und im Interesse der Nehmerkantone, wenn die ressourcenstarken Kantone und Lokomotiven der Schweizer Wirtschaft im internationalen Wettbewerb nicht geschwächt werden.

9.3. Funktionsweise des innerkantonalen Finanzausgleichs

Der innerkantonale Finanzausgleich folgt einer anderen Systematik. Die Zahlungen der Gebergemeinden sind von ihrem eigenen Kantonssteuerertrag abhängig und damit gegen oben begrenzt. Die Abschöpfung ist auf 40 % desjenigen Teils des Steuerertrags beschränkt, der über dem Grundbetrag (= mit der Einwohnerzahl multiplizierter einheitlicher Pro-Kopf-Betrag) liegt. Zudem wird die Ausgleichssumme reduziert, wenn eine Nehmergemeinde ihre Steuern unter den Schnitt der Gebergemeinden senkt. Wenn sich die Steuerfüsse der Einwohnergemeinden annähern, wird die Ausgleichssumme kleiner. Der innerkantonale Finanzausgleich ist daher dynamisch. Die Beiträge der Gebergemeinden sind schon heute nach oben begrenzt.

9.4. Fazit

Der Regierungsrat und die Gemeinden lehnen deshalb die Einführung einer starren Obergrenze von 20 % des Steuerertrags ab. Der innerkantonale Finanzausgleich verfügt mit der Abschöpfungsquote in Kombination mit dem Pro-Kopf-Betrag bereits über eine Obergrenze.

10. Beteiligung der Einwohnergemeinden am Nationalen Finanzausgleich (NFA)

Ursprünglich verlangten die Gemeinden, dass die Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich von 6 % auf 3 % halbiert werden soll. In einem Kompromissvorschlag schlugen sie eine Reduktion auf 4 % vor.

Der Regierungsrat lehnte eine Halbierung oder Reduktion auf 4 % der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich NFA ab. Eine Halbierung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich würde eine für den Kanton nicht verkraftbare Mindereinnahme und damit Mehrbelastung von rund 18 Mio. Franken pro Jahr bedeuten. Eine Reduktion auf 4 % bringt dem Kanton immer noch eine Mehrbelastung von über 12 Mio. Franken pro Jahr. Die aktuelle Finanzplanung liesse eine solche jährliche Mehrbelastung nicht zu.

Cham, Hünenberg, Steinhausen und Risch würden bei einer Halbierung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich zu Nettogewinnern. Auch bei einer Reduktion der Beteiligung von 6 % auf 4 % würden Hünenberg, Steinhausen und Risch noch zu Nettogewinnern. Dies entspricht nicht der Grundidee der zu prüfenden Änderungen der Fi-

nanzausgleichszahlungen. Die Gemeinden haben ihren Vorschlag auf Halbierung bzw. Reduktion ihrer Beteiligung am nationalen Finanzausgleich zurückgezogen.

11. Bericht und Empfehlungen zu den Lasten der Gemeinden

Mit dem zweiten Paket zur Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA; Vorlage Nr. 1483.1 - 12214) wurde das in der Finanzstrategie definierte Ziel der gleichwertigen Belastung von Kanton und Gemeinden weitgehend erreicht. Im ZFA-Gesamtmodell sind die Vorschläge zur Aufgabenteilung, zum innerkantonalen Finanzausgleich und zur NFA-Finanzierung aufeinander abgestimmt. Dieses Gleichgewicht muss gewährleistet sein und bei einer allfälligen Anpassung von einzelnen Bestandteilen sichergestellt werden.

Der heutige innerkantonale Finanzausgleich ist ein reiner Ressourcenausgleich. Die angeregten Empfehlungen zur Abgeltung der Lasten unter den Gemeinden bedingten einen geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und einen sozio-demografischen Lastenausgleich (SLA). Die Erfahrungen auf Bundesebene im NFA zeigen, dass ein solcher Lastenausgleich sehr aufwändig zu berechnen und umzusetzen ist. Es dürften, wie vom Motionär angeregt, nicht nur die Lasten im Sozialbereich, bei der öffentlichen Sicherheit, im Sport und der Kultur untersucht und berechnet werden. Es müssten Indikatoren für den Ausgleich soziodemografischer Lasten herangezogen werden, wie z.B. Armut (z. B. Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe), Altersstruktur (hochbetagte Personen), Ausländerintegration (Anzahl Ausländerinnen/Ausländer), Kernstadtproblematik (so genannte Kosten der «Enge», z. B. überdurchschnittliche Kosten für die Sicherheit). Es müssten ebenso umfangreiche Untersuchungen und Berechnungen zum geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) herangezogen werden: z. B. höhere Kosten für die Infrastruktur (Strasse, Wasser, Energie), das Schulwesen, das Gesundheitswesen, oder die Anbindung an den öffentlichen Verkehr (alles Kosten der Weite). Es wären aber auch die Lasten der Höhenlage zu berücksichtigen (z. B. höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastrukturunterhalts, Lasten der Steilheit: z. B. höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau).

Auch die Gemeinden führen in ihrer Eingabe vom 24. Juni 2013 an, dass sie «keine Diskussion betreffend Zentrumslasten führen» wollen. «Eine solche Diskussion öffnet die Büchse der Pandora und ist nicht zielführend.» Auch der Regierungsrat lehnt es ab, einen Bericht mit Empfehlungen zu den Lasten der Gemeinden zu erstellen.

12. Von der Zivilrechtlichen zur Ständigen Wohnbevölkerung

Bisher wurden in der Verwaltung des Kantons Zug mehrere Bevölkerungsbegriffe verwendet. Es sind dies im Wesentlichen die Zivilrechtliche, die Wirtschaftliche und die Ständige Wohnbevölkerung. In den rechtlichen Grundlagen vieler kantonalen Geschäfte wird auf die Bevölkerungszahl verwiesen ohne Angabe, welcher Bevölkerungsbegriff dabei zur Anwendung kommen soll. Die Verwendung der unterschiedlichen Bevölkerungsbegriffe hat sich gewohnheitsrechtlich eingespielt. Durch die Heterogenität in der Anwendung des Bevölkerungsbegriffs entsteht Verwirrung und die Frage nach der «richtigen Wohnbevölkerung» taucht regelmässig auf. Nachfolgend werden die drei Bevölkerungsbegriffe vorgestellt, die heute in der Verwaltung des Kantons Zug verwendet werden. Für die Berechnung des ZFA wurde bisher der Zivilrechtliche Bevölkerungsbegriff verwendet.

12.1. Zivilrechtliche Wohnbevölkerung

Zur Zivilrechtlichen Wohnbevölkerung werden alle Schweizerinnen und Schweizer, plus Ausländerinnen und Ausländer mit Bewilligung C und B gezählt, die im Kanton Zug Wohnsitz haben. Die Direktion des Innern veröffentlicht jeweils im Februar des laufenden Jahres die Zivilrechtliche Wohnbevölkerung des Kantons Zug per 31. Dezember des Vorjahres. Die Datenreihen des Zivilrechtlichen Bevölkerungsbegriffs gehen zurück bis aufs Jahr 1961.

12.2. Wirtschaftliche Wohnbevölkerung

Bei der Wirtschaftlichen Wohnbevölkerung werden alle Personen gezählt, die sich im Kanton Zug, bzw. den Gemeinden aufhalten. Im Einzelnen werden neben den Personen nach Zivilrechtlichem Bevölkerungsbegriff zusätzlich Kurzaufenthalter, Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen gezählt, auch bei Aufenthaltsdauer unter einem Jahr. Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter werden an ihrem Nebenwohnsitz gezählt (da wo sie sich unter der Woche aufhalten). Dieser Bevölkerungsbegriff wird besonders von grossen Städten wie Basel und Zürich verwendet, die eine hohe Anzahl von Wochenaufenthalterinnen und -aufenthaltern aufweisen. Die Wirtschaftliche Wohnbevölkerung wurde von 1850 bis 2000 alle zehn Jahre vom Bundesamt für Statistik im Rahmen der Volkszählung erhoben. Seit 2001 wird sie von der Direktion des Innern zusammen mit der Zivilrechtlichen Wohnbevölkerung publiziert. Sie steht somit ebenfalls jeweils im Februar des laufenden Jahres für das Vorjahr zur Verfügung.

12.3. Ständige Wohnbevölkerung

Die Ständige Wohnbevölkerung folgt einem ähnlichen Konzept wie die Wirtschaftliche Wohnbevölkerung, jedoch werden Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter an ihrem Hauptwohnsitz gezählt und Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter, Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen werden erst ab einem Jahr Aufenthaltsdauer gezählt. Zahlenmässig liegt die Ständige Wohnbevölkerung zwischen der Zivilrechtlichen Wohnbevölkerung und der Wirtschaftlichen Wohnbevölkerung. Die Ständige Wohnbevölkerung wird vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone nach dem gleichen Prinzip erarbeitet. Sie steht jeweils provisorisch im April und definitiv im August des laufenden Jahres per 31. Dezember des Vorjahres zur Verfügung. Die Ständige Wohnbevölkerung wird vom Bund seit 1971 erhoben und seit 2010 nach heutiger Definition publiziert.

12.4. Ständige Wohnbevölkerung als neue Basis

Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass in den anderen Kantonen unterschiedliche Bevölkerungsbegriffe zur Anwendung kommen. Damit ist die vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone publizierte Ständige Wohnbevölkerung aller Voraussicht nach bis auf Weiteres die einzige Bevölkerungszahl, die Schweiz weite Vergleiche zwischen allen Kantonen gestattet. Es ist deshalb zu erwarten, dass nicht nur der Bund sondern auch Konkordate und regionale Zusammenschlüsse von Kantonen in Zukunft für die kantonsübergreifenden Geschäfte mit Bezug zur Bevölkerung auf den Begriff der Ständigen Wohnbevölkerung zurückgreifen werden. Deshalb bietet sich auch für den Kanton Zug für eine Harmonisierung die Ständige Wohnbevölkerung an.

In absoluten Zahlen werden beim Zivilrechtlichen Bevölkerungsbegriff am wenigsten und beim Wirtschaftlichen am meisten Personen ausgewiesen. Vergleicht man die prozentualen Anteile jeder Gemeinde an der Gesamtbevölkerung des Kantons, so betragen die Unterschiede von

einem Bevölkerungsbegriff zum anderen maximal 0,44 Prozentpunkte (2014, Stadt Zug, Vergleich der Zivilrechtlichen mit der Ständigen Wohnbevölkerung).

Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, künftig wenn immer möglich den Bevölkerungsbegriff im Sinne der Ständigen Wohnbevölkerung zu verwenden. § 4 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich ist entsprechend anzupassen.

Den Berechnungen zum Vergleich der Bevölkerungsbegriffe liegen folgende Zahlen zu Grunde:

	2010		2011		2012	
	Zivilrechtl. Bevölkerung	Ständige Bevölkerung	Zivilrechtl. Bevölkerung	Ständige Bevölkerung	Zivilrechtl. Bevölkerung	Ständige Bevölkerung
Zug	25'591	26'327	26'045	26'901	26'437	27'537
Oberägeri	5'403	5'451	5'559	5'592	5'604	5'653
Unterägeri	7'970	8'068	8'014	8'121	8'171	8'280
Menzingen	4'356	4'401	4'329	4'382	4'289	4'335
Baar	21'640	21'787	21'965	22'125	22'147	22'355
Cham	14'689	14'808	14'841	14'976	14'871	15'020
Hünenberg	8'550	8'581	8'765	8'795	8'768	8'804
Steinhausen	9'052	9'091	9'032	9'070	9'164	9'213
Risch	9'048	9'085	9'512	9'586	9'703	9'779
Walchwil	3'551	3'567	3'575	3'587	3'572	3'593
Neuheim	1'925	1'939	1'960	1'969	1'997	2'006
Kanton Zug	111'775	113'105	113'597	115'104	114'723	116'575

13. Finanzielle Auswirkungen

Die geplanten Änderungen im ZFA hätten sich auf die Gemeinden und den Kanton für die Jahre 2012, 2013 und 2014 wie folgt ausgewirkt³:

Auswirkungen ZFA 2012, Datenbasis 2010:

	Ausgangslage: Ausgleichs- zahlungen 2012 (zivilr. Wohnb.)	Auswirkung A: Neuer Bevöl- kerungsbegriff	Auswirkung B: Senkung Norm- steuerfuss von 80% auf 76%	Auswirkung C: Einlage des Kantons von 4.5 Mio. Franken	Summe der Auswirkungen A + B + C	Ausgleichs- zahlungen 2012 inkl. Auswirkungen A + B + C
Zug	52'540'358	-769'560	-2'406'589	-3'298'705	-6'474'854	46'065'504
Oberägeri	2'543'512	7'479	-138'193	-161'232	-291'946	2'251'566
Unterägeri	-14'711'227	-80'013	711'592		631'579	-14'079'648
Menzingen	-11'084'359	-9'856	515'384		505'528	-10'578'831
Baar	11'623'681	101'566	-582'675	-744'589	-1'225'698	10'397'983
Cham	-17'236'779	96'320	845'419		941'739	-16'295'040
Hünenberg	-6'264'816	207'464	279'580		487'044	-5'777'772
Steinhausen	-9'580'819	195'194	453'973		649'167	-8'931'652
Risch	-8'437'778	202'952	379'976		582'928	-7'854'850
Walchwil	4'623'073	29'520	-230'906	-295'474	-496'860	4'126'213
Neuheim	-4'014'846	18'934	172'439		191'373	-3'823'473
Total Geber	71'330'624	-630'995	-3'358'363	-4'500'000	-8'489'358	62'841'266
Total Nehmer	-71'330'624	630'995	3'358'363	-	3'989'358	-67'341'266
Einlage Kanton Zug				4'500'000		4'500'000

³ Die finanziellen Auswirkungen werden in den Tabellen schrittweise dargestellt: Ausgangslage ist die Berechnung des ZFA nach den heute gültigen Regeln. Dann wird die Auswirkung des Wechsels des Bevölkerungsbegriffs dargestellt (Auswirkung A). Die Senkung des Normsteuerfusses (Auswirkung B) wird auf der Basis des neuen Bevölkerungsbegriffs berechnet. Die Einlage des Kantons (Auswirkung C) wird den Gebergemeinden verteilt entsprechend ihres Beitrags in den ZFA, nach Anpassung des Bevölkerungsbegriffs und bei reduziertem Normsteuerfuss. In der Folge kann aus der Summe der einzelnen Auswirkungen abgeleitet werden, wie hoch die Ausgleichszahlungen gewesen wären, wenn alle drei Anpassungen bereits für die Jahre 2012, 2013 und 2014 gegolten hätten (vgl. Spalte «Ausgleichszahlungen 2014 inkl. Auswirkungen A+B+C»).

Auswirkungen ZFA 2013, Datenbasis 2011 (Kantonssteuern beinhalten Sondereffekte):

	Ausgangslage: Ausgleichs- zahlungen 2013 (zivilr. Wohnb.)	Auswirkung A: Neuer Bevöl- kerungsbegriff	Auswirkung B: Senkung Norm- steuerfuss von 80% auf 75%	Auswirkung C: Einlage des Kantons von 4.5 Mio. Franken	Summe der Auswirkungen A + B + C	Ausgleichs- zahlungen 2013 inkl. Auswirkungen A + B + C
Zug	56'893'376	-1'032'288	-3'242'678	-2'813'797	-7'088'763	49'804'613
Oberägeri	-1'220'818	120'534	64'502		185'036	-1'035'782
Unterägeri	-15'585'298	-92'738	933'989		841'251	-14'744'047
Menzingen	-13'993'827	-28'573	825'604		797'031	-13'196'796
Baar	12'863'952	137'391	-696'975	-657'983	-1'217'567	11'646'385
Cham	-17'719'864	111'469	1'046'085		1'157'554	-16'562'310
Hünenberg	-12'545'496	288'853	733'809		1'022'662	-11'522'834
Steinhausen	-9'803'357	265'873	527'633		793'506	-9'009'851
Risch	-15'583'391	127'614	910'331		1'037'945	-14'545'446
Walchwil	20'487'794	47'549	-1'307'479	-1'028'220	-2'288'150	18'199'644
Neuheim	-3'793'071	54'316	205'179		259'495	-3'533'576
Total Geber	90'245'122	-847'348	-5'247'132	-4'500'000	-10'594'480	79'650'642
Total Nehmer	-90'245'122	847'348	5'247'132		6'094'480	-84'150'642
Einlage Kanton Zug				4'500'000		4'500'000

Auswirkungen ZFA 2014, Datenbasis 2012 (Kantonssteuern beinhalten Sondereffekte):

	Ausgangslage: Ausgleichs- zahlungen 2014 (zivilr. Wohnb.)	Auswirkung A: Neuer Bevöl- kerungsbegriff	Auswirkung B: Senkung Norm- steuerfuss von 80% auf 74%	Auswirkung C: Einlage des Kantons von 4.5 Mio. Franken	Summe der Auswirkungen A + B + C	Ausgleichs- zahlungen 2014 inkl. Auswirkungen A + B + C
Zug	51'324'030	-1'257'841	-3'494'197	-3'047'253	-7'799'291	43'524'739
Oberägeri	16'618'659	37'587	-1'254'146	-1'007'775	-2'224'334	14'394'325
Unterägeri	-16'729'918	-18'072	1'206'472		1'188'400	-15'541'518
Menzingen	-12'085'706	36'825	858'458		895'283	-11'190'423
Baar	3'460'826	124'838	-225'099	-219'885	-320'146	3'140'680
Cham	-17'317'912	171'014	1'248'984		1'419'998	-15'897'914
Hünenberg	-8'690'165	314'950	595'137		910'087	-7'780'078
Steinhausen	-9'596'539	282'205	646'753		928'958	-8'667'581
Risch	-7'081'254	199'208	481'246		680'454	-6'400'800
Walchwil	3'683'703	40'860	-284'512	-225'086	-468'738	3'214'965
Neuheim	-3'585'724	68'427	220'903		289'330	-3'296'394
Total Geber	75'087'218	-1'054'556	-5'257'954	-4'500'000	-10'812'510	64'274'708
Total Nehmer	-75'087'218	1'054'557	5'257'953		6'312'510	-68'774'708
Einlage Kanton Zug				4'500'000		4'500'000

14. Anträge

Wir beantragen Ihnen:

1. Den Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich (ZFA) vom 30. April 2012 und den Zusatzbericht vom 3. August 2012 zur Kenntnis zu nehmen.
2. Die Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) vom 29. März 2012 (Vorlage Nr. 2129.1 - 14030) im Sinne der Ausführungen wie folgt zu behandeln:
 - a) das Begehren, wonach das Gros der Gemeinden in einer «neutralen Zone» einzuteilen sei, nicht erheblich zu erklären,
 - b) die übrigen Begehren dahingehend erheblich zu erklären, dass der Normsteuerfuss auf zehn Prozentpunkte über den durchschnittlichen Steuerfuss gesenkt wird (ganz-zahlig gerundet).

3. Die Motion von Daniel Stadlin betreffend Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 26. April 2012 (Vorlage Nr. 2141.1 - 14053) nicht erheblich zu erklären.
4. Die Motion von Daniel Stadlin betreffend Lasten der Gemeinden im Kanton Zug vom 6. Mai 2013 (Vorlage Nr. 2254.1 - 14347) nicht erheblich zu erklären.
5. Den Regierungsrat zu beauftragen, Ihnen 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.

Zug, 17. Dezember 2013

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich (ZFA) - Evaluation des Zuger Finanzausgleichs 2006-2011 vom 30. April 2012
- Zusatzbericht zu "Variante 20" vom 3. August 2012