

KANTONSRATSBESCHLUSS
BETREFFEND ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DEN DIREKTEN
FINANZAUSGLEICH

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 21. AUGUST 2002

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die oben erwähnte Vorlage des Regierungsrats am 21. August 2002 beraten. Finanzdirektorin Schwerzmann vertrat das Geschäft aus Sicht der Regierung. Von der Finanzdirektion nahm ausserdem Martin Billeter teil, Leiter der Finanzkontrolle und zuständig für die Berechnung und Umsetzung des Finanzausgleichs. Das Protokoll führte der juristische Mitarbeiter der Finanzdirektion, Patrick Hengartner. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Anträge

1. Ausgangslage

Das Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 31. August 1989 (FAG) wollte ein möglichst einfaches und transparentes Ausgleichssystem zur Verfügung stellen. Diese Einfachheit und Transparenz gehört heute zu den grossen Stärken unseres Finanzausgleichs und hebt unser System von denjenigen anderer Kantone und demjenigen des Bundes ab. Dies wurde auch vom Institut B,S,S., Volkswirtschaftliche Beratung in Basel, bestätigt, welches sich für den Bund und für viele Kantone mit Fragen des Finanzausgleichs auseinander setzt. Das beste Beispiel, wie man es

nicht machen soll, ist der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Hier wurden im Laufe der letzten Jahre etwa 36 Mechanismen eingebaut, die dazu geführt haben, dass das System völlig unüberschaubar geworden und kaum mehr zu handhaben ist.

Das geltende FAG hat sich in § 1 dem Zweck verschrieben, „die unterschiedliche Steuerkraft der Einwohnergemeinden teilweise auszugleichen und damit eine Annäherung der Steuerfüsse zu fördern“. Dieses Ziel wurde erreicht.

Trotzdem haben sich im Laufe der Zeit Ungleichheiten eingespielt. So sind im Kanton Zug die juristischen Personen sehr verschieden auf die einzelnen Einwohnergemeinden verteilt. Während in der Gemeinde Cham weniger als ein Drittel des Kantonssteuerertrags 2001 von juristischen Personen stammte, waren es im Kanton rund 40 % und in der Stadt Zug rund 50 %.

2. Eintretensdebatte

Im Rahmen der bei den Einwohnergemeinden durchgeführten Vernehmlassung gingen verschiedene Zusatzanträge ein. Für die Kommission stellte sich daher die Grundsatzfrage, ob Begehren der Gemeinden, welche über die erheblich erklärten Motionen hinausgehen, in die Beratung einbezogen werden sollen.

In dieser Frage ist sich die Kommission darüber einig, dass ein Einbezug solcher Begehren nicht erfolgen soll, da es bei der vorliegenden Revision darum geht, eine für den ganzen Kanton optimale Lösung zu erzielen. Auch soll die zur Diskussion stehende Teilrevision des FAG nicht in Verbindung mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) und der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden gebracht oder mit weiteren Änderungsanträgen verknüpft werden.

Das geltende Ausgleichssystem reagiert schon auf kleine Änderungen sehr sensibel. Ein Einbezug weiterer Elemente würde eine umfassende Überprüfung des gesamten Ausgleichssystems erforderlich machen. Diese Überprüfung lässt sich aber, ebenso wie die Koordination mit den beiden Grossprojekten NFA und Aufgabenteilung, nur im Rahmen einer Gesamtrevision des FAG bewerkstelligen.

Eine Ausnahme vom getroffenen Grundsatzentscheid soll nur beim Anliegen der Gemeinde Baar gemacht werden. Diese schlägt vor, bei der Bemessungsgrundlage nicht auf den Kantonssteuerertrag des Vorjahres, sondern auf denjenigen des vorletzten Jahres abzustellen. Die Kommission hält diesen Vorschlag deshalb für berücksichtigungswürdig, weil er sämtlichen Gemeinden die Budgetierung erleichtert.

Die Kommission ist der Auffassung, dass heute eine Situation vorliegt, die es nicht erlaubt, die Behandlung der Motionsbegehren bis zur Gesamtrevision des FAG hinauszuschieben. Dies umso mehr, als bei einer Gesamtrevision mit einer Ausarbeitungszeit von mindestens zwei bis drei Jahren zu rechnen ist.

Ein Kommissionsmitglied plädiert dafür, auf die vorliegende Teilrevision zu verzichten und die Gesamtrevision abzuwarten. Es führt an, dass die Einwohnergemeinde Steinhausen heute zwar einen tieferen Steuerfuss als die Gemeinde Baar aufweist, aber nur die Hälfte des Pro-Kopf-Steuerertrags generiert. Die Gemeinde Steinhausen verfolgt mit dieser Steuerfussfestsetzung die Idee, attraktive Firmen und Steuerzahler anzuziehen, da sie diesbezüglich nicht so gut dasteht wie Baar oder Zug. Nun besteht die Gefahr, dass einzelne Gemeinden ihren Steuerfuss wieder erhöhen müssen, um Ausgleichsleistungen zu erhalten. Dadurch werden die betroffenen Gemeinden dazu motiviert, auf der Ausgabenseite nicht mehr so zu bremsen. Die Bezügergemeinden werden vom Ausgabendiktat der Gebergemeinden abhängig, welche aus irgendwelchen Gründen ihren Steuerfuss nicht senken wollen.

Dem Anliegen, den gemäss Raumordnungskonzept (ROK) in die Region 3 eingeteilten Gemeinden mehr Mittel zukommen zu lassen wird entgegengehalten, dass in einem solchen Fall auch die Zentrumslasten der Stadt Zug berücksichtigt werden müssten. Auf diese Weise würden dann aber Variablen eingeführt, welche das Ausgleichssystem absolut unberechenbar machen.

Der Gedanke der Solidarität und Ausgeglichenheit wurde mit dem geltenden FAG beispielhaft umgesetzt, sodass es bei der aktuellen Vorlage nur noch darum geht, die moderaten, aus heutiger Sicht aber unerlässlichen Anpassungen vorzunehmen.

Die Kommission beschliesst mit 13 : 1 Stimmen auf die Vorlage einzutreten.

3. Detailberatung

Titel und Ingress

Es werden keine Änderungsanträge gestellt.

§ 6 Bezugsberechtigung

Die Kommission spricht sich mehrheitlich für den regierungsrätlichen Vorschlag aus, bei der Bezugsberechtigung nicht auf den höchsten, sondern auf den durchschnittlichen Vorjahressteuerfuss aller beitragspflichtigen Einwohnergemeinden abzustellen (7 : 6 Stimmen, 1 Enthaltung). Nach Meinung der Kommissionsmehrheit bringt diese Lösung mehr Kontinuität ins System. Zudem bietet sie gerade in Schwellengemeinden mehr Gewähr dafür, dass diese ihren Steuerfuss nicht laufend anpassen müssen, um ihr Aufkommen sicherstellen zu können.

Kontrovers diskutiert wurde die Frage, wie einem Bürger erklärt werden kann, warum eine bezugsberechtigte Gemeinde einen tieferen Steuerfuss haben kann, als eine beitragspflichtige Gemeinde. Während die Verfechter der Variante „höchster Vorjahressteuerfuss“ eine Erklärungsmöglichkeit verneinen, sehen die Befürworter des regierungsrätlichen Vorschlags die Erklärungsmöglichkeit darin, dass eine finanziell nicht so gut gestellte Gemeinde zur Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage darauf angewiesen ist, ihren Steuerfuss unter denjenigen einer beitragspflichtigen Gemeinde senken zu können. Vergleicht man zudem nicht den Steuerfuss, sondern den Pro-Kopf-Steuerertrag, so wird schnell klar, dass diejenige Gemeinde mit dem tieferen Steuerfuss aufgrund ihrer geringeren Steuerkraft beitragsberechtigt ist.

Die Verfechter der Variante „höchster Vorjahressteuerfuss“ machen weiter geltend, dass sich der Finanzausgleich in der Schweiz zunehmend von der vertikalen auf die horizontale Ebene verlagert. Die Kantone melden sich je länger je mehr von der Gemeindeunterstützung ab. Vor dem Hintergrund der NFA wird sich auch der Kanton Zug mehr vom vertikalen Ausgleich entlasten müssen. Ein Abstellen auf den höchsten Vorjahressteuerfuss trägt diesem Umstand mehr Rechnung als der Vorschlag der Regierung, bringt er doch die Gemeinden nicht unnötig dazu, ihren Steuerfuss noch mehr zu senken.

§ 8 Bemessungsgrundlage

Abs. 1 (Änderungen)

Gemäss einstimmig gefasstem Beschluss soll die Formulierung „Kantonssteuerertrag des Vorjahres“ durch „Kantonssteuerertrag des vorletzten Jahres“ ersetzt werden. Diese Lösung hat den Vorteil, dass die Gemeinden besser budgetieren und der Bürger an der Gemeindeversammlung über ein transparenteres Budget abstimmen kann.

Um eine zeitliche Übereinstimmung erzielen zu können, soll die Formulierung „Stand vom 31. Dezember des Vorjahres“ durch „Stand vom 31. Dezember des vorletzten Jahres“ ersetzt werden. Auch dieser Beschluss wird einstimmig gefasst.

Abs. 2 (Änderungen)

Nach Meinung der Kommission soll im ersten Satz die Wendung „insbesondere der Einkommens-, der Vermögens-, der Gewinn-, der Kapital-, der Quellen-, der Nach- und Strafsteuer“ gestrichen werden (8 : 6 Stimmen). Eine solche Präzisierung im Gesetzestext ist nicht erforderlich, da dort ausdrücklich von allen Kantonssteuerarten gemäss Steuergesetz die Rede ist und dementsprechend keine Auslegungsschwierigkeiten bestehen.

Eine Kommissionsminderheit hält es für zweckmässig, die bei der Berechnung des Steuerausgleichs zu berücksichtigenden Steuerarten nicht im Gesetz, sondern in einer Verordnung zu präzisieren. Die Finanzdirektion ersucht ausdrücklich darum, von einer solchen Verordnung Abstand zu nehmen, da das FAG bisher so klar und einfach war, dass es keiner Verordnung bedurfte. Nur zum Zwecke der Präzisierung eine Verordnung zu erlassen, ist nicht sinnvoll. Wenn schon eine Präzisierung gewünscht wird, so soll diese im Gesetz selber erfolgen.

Der Vorschlag, erlassene und uneinbringlich abgeschriebene Steuern in die Berechnung des Steuerausgleichs einzubeziehen, wird einstimmig unterstützt. Die Finanzdirektion weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass erlassene und uneinbringlich abgeschriebene Steuern gemäss bisheriger Praxis nicht berücksichtigt worden sind, weil es sich dabei um vernachlässigbare Grössen gehandelt hat.

Inkrafttreten

Es werden keine Änderungsanträge gestellt.

4. Anträge

Die vorberatende Kommission **b e a n t r a g t** Ihnen einstimmig,

1. auf die Vorlage Nr. 1015.2 - 10875 einzutreten und ihr mit folgenden von der Kommission beschlossenen Änderungen zuzustimmen:

§ 8

¹ ... ist der Kantonssteuerertrag des **vorletzten Jahres** gemäss kantonaler Steuerverwaltung massgebend. Bei der Wohnbevölkerung wird auf den von der Direktion des Innern erwarteten Stand vom 31. Dezember des **vorletzten Jahres** abgestellt.

² Als Kantonssteuerertrag gilt der verbuchte Ertrag aller Steuerarten gemäss Steuergesetz, **reduziert um erlassene und uneinbringlich abgeschriebene Steuern.**

2. die erheblich erklärte Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 949.1 - 10692) und die teilweise erheblich erklärte Motion von Peter Rust (Ziffer 2 von Vorlage Nr. 875.1 - 10447) betreffend Änderung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich als erledigt abzuschreiben

3. in Änderung des Kantonsratsbeschlusses vom 29. November 2001, Ziffer 3 der Begehren gemäss Motion von Peter Rust (Vorlage Nr. 875.1 - 10447) erst im Rahmen der nächsten umfassenden Revision des FAG zu behandeln.

Zug, 21. August 2002

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN
KOMMISSION

Der Präsident: Gregor Kupper

Kommissionsmitglieder:

Kupper Gregor, Neuheim, **Präsident**

Dahinden Carla, Risch

Dür Peter, Steinhausen

Durrer Hans, Zug

Gössi Alois, Baar

Grüning Markus, Unterägeri

Hotz Andreas, Baar

Käch Guido, Cham

Lang Josef, Zug

Marty Josef, Menzingen

Pezzatti Bruno, Menzingen

Suter Louis, Hünenberg

Tännler Heinz, Steinhausen

Villiger Beat, Baar

Wirth Ueli, Hünenberg