



**Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz)
vom 26. April 2012 (BGS 621.1); 1. Teilrevision**

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission
vom 12. Juni 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend das Gesetz über den direkten Finanzausgleich hat die Vorlage des Regierungsrates vom 18. März 2014 (Vorlage Nr. 2375.1/2 - 14635/14636) in einer halbtägigen Sitzung am 12. Juni 2014 beraten und verabschiedet. Finanzdirektor Peter Hegglin nahm an der Sitzung von Amtes wegen teil. Für Fachauskünfte stand uns der Generalsekretär der Finanzdirektion Martin Bucherer zur Verfügung. Ferner stellten je ein Vertreter der Geber- (Andreas Hotz, Gemeindepräsident Baar) und der Nehmergemeinden (Roman Staub, Gemeindepräsident Menzingen) ihren Standpunkt dar und beantworteten die offenen Fragen. Wir unterbreiten Ihnen den wie folgt gegliederten Bericht:

1.	Ausgangslage.....	1
2.	Ablauf der Kommissionsberatung.....	2
3.	Eintretensdebatte.....	2
4.	Detailberatung.....	3
5.	Schlussabstimmung.....	4
6.	2. Teilrevision.....	4
7.	Kommissionsantrag.....	5

1. Ausgangslage

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». 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», welche paritätisch zusammengesetzt war, beauftragte Ernst & Young mit der Erstellung eines Wirksamkeitsberichtes. 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 zeigt, dass sich der Mechanismus des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) grundsätzlich bewährt hat und deshalb beibehalten werden soll. Die Gebergemeinden, insbesondere die Stadt Zug als grösste Gebergemeinde, sollen aber so bald wie möglich entlastet und die Ausgleichssumme soll insgesamt reduziert werden. Eine grundlegende Überarbeitung des Zuger Finanzausgleichs wurde im Wirksamkeitsbericht als nicht notwendig erachtet.

Mit der Vorlage des Regierungsrates vom 18. März 2014 wird das bestehende Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 26. April 2012 (BGS 621.1) teilrevidiert. Die Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich soll in einem zweistufigen Verfahren abgewickelt werden. In einer ersten Teilrevision, mit welcher sich dieser Bericht befasst, sollen die Anpassungen betreffend «neutralen Bevölkerungsbegriff», «Senkung Normsteuerfuss» und «Einlage des Kantons» umgesetzt werden. Den in dieser ersten Teilrevision vorgesehenen Anpassungen haben alle Gemeinden zugestimmt. Der umfassende Überprüfungsauftrag des Kantonsrates vom 30. Januar 2014 (neutrale Zone, Auslegeordnung etc.) soll in einer zweiten Teilrevision angegangen werden. Alle Gemeinden haben allerdings mit Schreiben der Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten vom 27. Mai 2014 klar zum Ausdruck gebracht, dass sie keine zweite Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes wünschen.

2. Ablauf der Kommissionsberatung

An der halbtägigen Kommissionssitzung vom 12. Juni 2014 führte Regierungsrat Peter Hegglin in die Vorlage ein und beleuchtete folgende Punkte der Vorlage: Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich, Beschluss der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs vom 15. Juni 2012, Beschluss der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten vom 27. August 2012, Vernehmlassung bei den Gemeinden, zweistufiges Verfahren für die Revision, Anpassung der Höhe des Normsteuerfusses, Bericht und Empfehlungen zu Lasten der Gemeinden, von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung, finanzielle Auswirkungen, Zahlungen 2015 (bisher und neu) sowie die zweite Teilrevision des ZFA. Regierungsrat Peter Hegglin wies darauf hin, dass alle elf Gemeinden mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 einstimmig der ersten Teilrevision zugestimmt haben. Weiter zeigte er auf, 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 um zirka 10 Millionen Franken entlastet. Es hat also eine Lastenverschiebung zulasten des Kantons und zugunsten der Gemeinden stattgefunden.

Ebenfalls an dieser Kommissionssitzung vom 12. Juni 2014 wurden je ein Vertreter der Geber (Andreas Hotz, Gemeindepräsident Baar) und der Nehmergemeinden (Roman Staub, Gemeindepräsident Menzingen) angehört; diese standen auch für Fragen zur Verfügung. Sie betonten vor allem, dass alle elf Gemeinden mit diesem Vorschlag einverstanden seien und diesem zugestimmt hätten. Sie gaben zu bedenken, dass mit der Langzeitpflege auch ein sehr grosser Brocken auf die Gemeinden zukommen würde. Dessen Auswirkungen seien zum heutigen Zeitpunkt noch nicht völlig klar. Sie möchten den Weg gemeinsam gehen. Korrekturen in Zukunft werde es sicher auch wieder brauchen, je nach Entwicklung früher oder später. Sie betonten mehrmals, dass man kein weiteres Paket mehr schnüren solle, und baten die Kommission mehrmals, nichts mehr an diesem Vorschlag zu ändern und dieses Paket so laufen zu lassen. Anschliessend erfolgten die Eintretensdebatte, die Detailberatung sowie die Schlussabstimmung. Schliesslich wurde über das Vorgehen betreffend das zweite Paket der Revision beraten. Die Arbeiten der vorberatenden Kommission wurden an dieser Sitzung abgeschlossen.

3. Eintretensdebatte

Die Kommissionsmitglieder waren sich darüber einig, dass sich der Mechanismus des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) bewährt hat und beibehalten werden soll. Die Vorlage löste in der vorberatenden Kommission aber auch intensive Diskussionen aus. Die Kommission war klar der

Meinung, dass alle Gemeinden ihre Hausaufgaben machen müssten und das vorhandene Potential genutzt werden solle. Nur so funktioniere der Finanzausgleich zur Zufriedenheit aller. Eine vollständige Angleichung der Steuersätze werde nicht angestrebt; die erreichte Bandbreite sei gut. Die Kommission war sich einig, dass, wenn alle elf Zuger Gemeinden einstimmig den Vorschlag des Regierungsrates unterstützten, Eintreten nicht bestritten sein dürfe. In einem zweiten Paket müsse dann überprüft werden, ob weitere Schritte notwendig seien.

Die Kommission beschliesst mit 14:0 Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage Nr. 2375.1/2 einzutreten.

4. Detailberatung

In der Detailberatung beriet die Kommission die zu ändernden Paragraphen einzeln und fasste die entsprechenden Beschlüsse. Dabei nahm die Kommission lediglich eine redaktionelle Änderung sowie eine Befristung des Kantonsbeitrags vor:

§ 2 Grundlagen

Neu ist, dass die Grundlage für die Bemessung der Finanzierungsbeiträge und der Ausgleichsleistungen der Kantonssteuerertrag und die ständige Wohnbevölkerung sind.

§ 3 Kantonssteuerertrag

§ 3 Abs. 3

Hier ist noch eine Änderung bzw. Ergänzung vorzunehmen. § 3 Abs. 3 muss neu lauten: «Steuerfussabhängige Steuerarten werden auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet, wobei letzterer bei zehn Prozentpunkten über dem durchschnittlichen Steuerfuss des vorletzten Jahres (arithmetisch, ganzzahlig gerundet) liegt. Nicht steuerfussabhängige Steuerarten werden nicht umgerechnet.» Dies wird heute schon so gerechnet, wie dies auch im Wirksamkeitsbericht dargestellt wird; im Gesetz soll nun diese Präzisierung vorgenommen werden. Schon in § 3 Abs. 1 wird der Bezug zum vorletzten Jahr hergestellt. Deshalb ist es nur richtig, auch bei der Berechnung des Steuerfusses auf das vorletzte Jahr abzustellen.

§ 4 Ständige Wohnbevölkerung

Auch hier wird neu auf die ständige Wohnbevölkerung abgestellt.

§ 9a Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich

Der Regierungsrat war der Meinung, dass es nicht Aufgabe des Kantons sei, sich am innerkantonalen Finanzausgleich zu beteiligen. Eine Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich mit 4,5 Mio. Franken jährlich sei schliesslich eine Kompromisslösung gewesen, um das Paket schnüren zu können

Anlässlich der Kommissionssitzung wurden die Kommissionsmitglieder informiert, dass die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) das Geschäft bereits beraten hat; zwei anwesende Sitzungsteilnehmende waren von der Stawiko vom Kommissionsgeheimnis entbunden worden. Die Stawiko hatte beschlossen, die Beteiligung des Kantons auf die Jahre 2015 bis 2017 zu befristen.

Eine Kommissionsmehrheit vertritt die Meinung, dass eine zeitliche Begrenzung des Kantonsbeitrages richtig sei. Die aufbereiteten Zahlen betreffend die Ausgleichssumme zeigen, dass die Beteiligung des Kantons eigentlich nicht nötig ist. Mit einer Befristung der Kantonsbeteiligung wird ein gewisser zeitlicher Druck geschaffen, um die 2. Teilrevision in Angriff zu nehmen.

Antrag aus der Kommission zur Änderung von § 9a

Die Bestimmung «Der Kanton beteiligt sich mit jährlich 4,5 Millionen Franken am Finanzausgleich und entlastet damit die Gebergemeinden proportional zu ihren Beiträgen.» soll wie folgt geändert werden:

«Der Kanton beteiligt sich in den Jahren 2015 bis 2017 mit jährlich 4,5 Mio. Franken am Finanzausgleich und entlastet damit die Gebergemeinden proportional zu ihren Beiträgen.»

Beschluss:

Die Kommission stimmt dem Änderungsantrag mit 10:4 Stimmen zu.

5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der Vorlage in der Schlussabstimmung, unter Berücksichtigung der beschlossenen Änderungen, mit 13:0 Stimmen bei einer Enthaltung zu.

6. Zweite Teilrevision

Die Gemeinden wollen keine zweite Teilrevision. Mit dem Beschluss der Befristung des Kantonsbeitrages spricht sich die Kommission hingegen mehrheitlich für eine zweite Teilrevision aus.

Am 30. Januar 2014 hat der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragt, eine umfassende Auslegeordnung über alle möglichen Varianten durchzuführen. Mit der zweiten Teilrevision wird diese Auslegeordnung vorgenommen werden können. Dazu sollen nicht umfangreiche Abklärungsarbeiten vorgenommen werden, sondern es soll mit dem vorhandenen Material gearbeitet werden. Der Regierungsrat soll also für die zweite Teilrevision die vorhandenen Zahlen aufbereiten und mit einem Bericht und Antrag in der nächsten Legislatur dem Kantonsrat unterbreiten. Entsprechend stimmt die Kommission nicht über den dritten Antrag des Regierungsrates ab, die Finanzdirektion werde ermächtigt, 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. Eine Anschlusslösung muss spätestens auf 2018 in Kraft treten können. Ein entsprechender Betrag für einen allfälligen Auftrag an Ernst & Young (oder allenfalls eine andere Unternehmung) kann im Budget 2015 vorgesehen werden.

Die Kommission spricht sich mit 13:0 Stimmen ohne Enthaltung dafür aus, den Antrag drei aus der Vorlage zu entfernen und die Kosten im Jahr 2015 zu budgetieren.

7. Kommissionsantrag

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat

1. mit 14:0 Stimmen ohne Enthaltung, auf die Vorlage Nr. 2375.1/2 einzutreten;
2. mit 13:0 Stimmen bei einer Enthaltung, den geplanten Gesetzesanpassungen mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen;
3. mit 13:0 Stimmen ohne Enthaltung, den ersten Teil (Stufe 1) der Motion Kupper vom 2. Februar 2014 betreffend zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) als erledigt abzuschreiben;
4. mit 13:0 Stimmen ohne Enthaltung, den Antrag 3 des Regierungsrates aus der Vorlage abzulehnen.

Zug, 12. Juni 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der vorberatenden Kommission

Der Präsident: Karl Nussbaumer

Beilage: Synopse dreispaltig

Kommissionsmitglieder:

- Nussbaumer Karl, Menzingen, Kommissionspräsident
- Barmet Monika, Menzingen
- Brunner Philip C., Zug
- Christen Hans, Zug
- Gisler Stefan, Zug
- Hausheer Andreas, Steinhausen
- Hotz Silvan, Baar
- Iten Franz Peter, Unterägeri
- Reinschmidt Mario, Steinhausen
- Roos Flavio, Risch
- Spescha Eusebius, Zug
- Stocker Cornelia, Zug
- Thalmann Silvia, Zug
- Winter Leonie, Hünenberg
- Wyss Thomas, Oberägeri