

**Erster Wirksamkeitsbericht des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) 2006–2011;  
2. Stufe bzw. erstmalige 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)

Motion von Daniel Stadlin betreffend Weiterführung der finanziellen Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich vom 1. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2506.1 - 14937)

Motion von Thomas Lötscher betreffend Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 27. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2516.1 - 14946)

Motion der SP-Fraktion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden vom 9. Juni 2015 (Vorlage Nr. 2523.1 - 14962)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 25. August 2015

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Ausführungen sowie Schlussfolgerungen zu den vorstehend erwähnten Motionen betreffend das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz, FAG) vom 26. April 2012 (BGS 621.1) und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

<b>1.</b>	<b>In Kürze</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Terminologie</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Inhalt der 1. Teilrevision</b>	<b>3</b>
3.1.	Anpassung des Normsteuerfusses	3
3.2.	Anpassung des Bevölkerungsbegriffs	4
3.3.	Beteiligung Kanton	4
3.4.	Finanzielle Auswirkungen	4
<b>4.</b>	<b>Forderungen der Motionen</b>	<b>4</b>
<b>5.</b>	<b>Methodik</b>	<b>6</b>
<b>6.</b>	<b>Prüfung der weiteren Varianten</b>	<b>8</b>
6.1.	Senkung der Abschöpfungsquote (Vorschlag A)	8
6.2.	Erhöhung des Sockelbeitrags (Vorschlag B)	11
6.3.	Neutrale Zone (Vorschlag C)	12
6.4.	Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (Vorschlag D)	13

7.	<b>Vereinbarung zwischen den Zuger Gemeinden und dem Regierungsrat des Kantons Zug zur Einbindung der Gemeinden in das Entlastungsprogramm 2015–2018; Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens</b>	14
8.	<b>Schlussfolgerung</b>	16
9.	<b>Zeitplan</b>	16
10.	<b>Antrag</b>	17

## 1. In Kürze

### **Keine weitere Änderung am Zuger Finanzausgleich**

**Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 wurde mit den Einwohnergemeinden das neue Projekt «ZFA Reform 2018» beschlossen. Deshalb ist es nicht sinnvoll, im heutigen Zeitpunkt weitere Änderungen am ZFA vorzunehmen.**

### **Zweistufiges Verfahren zu Anpassung des ZFA**

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 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 Kantonsrats 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.

### **Neues Projekt «ZFA Reform 2018»**

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 wurde mit den Einwohnergemeinden das neue Projekt «ZFA Reform 2018» beschlossen. Im Rahmen dieses neuen Projekts soll an Stelle der Umsetzung der Lastenverschiebungen eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen. Deshalb ist es nicht sinnvoll, im heutigen Zeitpunkt weitere Änderungen am ZFA vorzunehmen. Vielmehr ist abzuwarten, welche Änderungen das Projekt «ZFA Reform 2018» mit sich bringen wird. Der Kanton leistet zudem in den Jahren 2015 bis 2019, resp. bis zum Inkrafttreten der «ZFA Reform 2018» (also länger als ursprünglich geplant) einen Beitrag von 4,5 Millionen Franken zur Entlastung der Gebergemeinden.

## 2. Terminologie

Ursprünglich wurde die Abkürzung «ZFA» für die «Zuger Finanz- und Aufgabenreform» verwendet. Mit Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 6. Juli 2004 und vom 3. Oktober 2006

wurden sachlich und politisch realisierbare Reformvorschläge in der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden geprüft und als Teil davon auch der innerkantonale Finanzausgleich reformiert. Zurzeit aber geht es nur noch um den Finanzausgleich unter den Gemeinden, weshalb die Abkürzung «ZFA» bereits seit einiger Zeit nur noch für den «Zuger Finanzausgleich» verwendet wird. Diese Terminologie ist für den normalen Sprachgebrauch auch einleuchtender. Nachfolgend in diesem Bericht steht die Abkürzung «ZFA» deshalb für den «Zuger Finanzausgleich».

Das Projekt «ZFA Reform 2018» hingegen wird wieder weiter gefasst: Anstelle der vorgesehenen Lastenverschiebungen an die Gemeinden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 haben die Gemeinden und der Kanton einen befristeten Gemeindebeitrag von 18 Millionen Franken vereinbart. Damit verbunden ist die Zusicherung, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen des Projekts «ZFA Reform 2018» zu überprüfen und anzupassen.

Nur am Rande sei erwähnt, dass auf Bundesebene die Abkürzung «NFA» ursprünglich für die «Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung» verwendet wurde. Heute steht «NFA» für den «Nationalen Finanzausgleich».

### **3. 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 2015–2017 mit jährlich 4,5 Millionen Franken am Finanzausgleich.

#### **3.1. 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 des ZFA. Neu liegt der Normsteuerfuss jährlich zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Steuerfuss.

### 3.2. Anpassung des Bevölkerungsbegriffs

Bis zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes (FAG) am 1. Januar 2015 wurde für die Berechnung des ZFA der zivilrechtliche Bevölkerungsbegriff angewendet. Ein Blick über die Kantongrenze 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.

### 3.3. 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.

### 3.4. 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 Nehmgemeinden 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.

## 4. Forderungen der Motionen

a) Die Kantonsrätinnen und Kantonsräte Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landt-  
wing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen haben am 29. März 2012 folgende Mo-  
tion betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Fi-  
nanz- und Aufgabenreform (ZFA) eingereicht:

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

- Die finanzschwächsten Gemeinden erhalten aufgrund ihrer strukturell schwachen finanziel-  
len 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 er-  
halten 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 Kantonsrats 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 Regierungsrats vom 17. Dezember 2013 dargestellt, umgesetzt werden. Der umfassende Auftrag des Kantonsrats 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.

e) Daniel Stadlin, Zug, hat am 1. Mai 2015 folgende Motion betreffend Weiterführung der finanziellen Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1) wie folgt anzupassen:

§ 9a

Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich

1

Der Kanton beteiligt sich jährlich mit 4,5 Millionen Franken am Finanzausgleich und entlastet damit die Gebergemeinden proportional zu ihren Beiträgen.

2

Der Beitrag wird der Teuerung angepasst, sofern der Index per Dezember des vorletzten Jahres gegenüber dem Index bei der letzten Festsetzung um mindestens 10 Prozent gestiegen ist.»

Diese Motion hat der Kantonsrat am 28. Mai 2015 überwiesen.

f) Thomas Lötscher, Neuheim, hat am 27. Mai 2015 folgende Motion betreffend Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich zu unterbreiten unter Berücksichtigung folgender Elemente.

1. Der Sockelbetrag pro Einwohnergemeinde gemäss § 6 Abs. 1 wird von einer halben auf eine Million Franken erhöht.
2. Der Kantonsbeitrag gemäss § 9a von 4,5 Millionen Franken wird ersatzlos gestrichen.
3. Die Ausgleichsleistung einer bezugsberechtigten Einwohnergemeinde mit Erschliessung durch die SBB reduziert sich um den Faktor Epsilon ( $\epsilon$ ).
4. Der Betrag, um den die Ausgleichsleistung reduziert wird, wird den Gebergemeinden im Verhältnis ihrer Finanzierungsbeiträge gutgeschrieben.»

Diese Motion hat der Kantonsrat am 25. Juni 2015 überwiesen.

g) Die SP-Fraktion hat am 9. Juni 2015 folgende Motion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden eingereicht:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, im Rahmen einer Revision des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher eine Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden umgesetzt wird.»

Diese Motion hat der Kantonsrat am 25. Juni 2015 überwiesen.

## 5. 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.»

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 sollten. Der Kantonsrat erweiterte deshalb den Antrag des Regierungsrats vom 17. Dezember 2013 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 Auswirkun-

gen 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.»

Eine grundlegende Überarbeitung 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. Der Kantonsrat behandelte deshalb am 20. Februar 2014 eine entsprechende Motion von Gregor Kupper (Vorlage Nr. 2355.1, Laufnummer 14573) im Sinne von § 45 Abs. 2 GO KR sofort und erklärte sie erheblich. Damit wurde beschlossen, die Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich in einem zweistufigen Verfahren abzuwickeln. Mit diesem zweistufigen Verfahren konnte die erste Teilrevision speditiv durchgeführt werden, so dass die Inkraftsetzung der Änderungen der ersten 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.

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.

Der Regierungsrat wurde also beauftragt, die noch nicht mit der 1. Teilrevision umgesetzten Varianten näher zu beleuchten, was mit vorliegendem Bericht erfolgt. Geprüft werden die Elemente «Abschöpfungsquote», «Sockelbeitrag», «Neutrale Zone» sowie eine Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich.

Entsprechend dem Auftrag des Kantonsrats 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-geschäfte.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

## 6. Prüfung der weiteren Varianten

### 6.1. 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
<b>Total</b>	<b>64'744'211</b>	<b>-6'586'413</b>	<b>-9%</b>					



**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
<b>Total</b>	<b>57'646'994</b>	<b>-13'683'630</b>	<b>-19%</b>					

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.

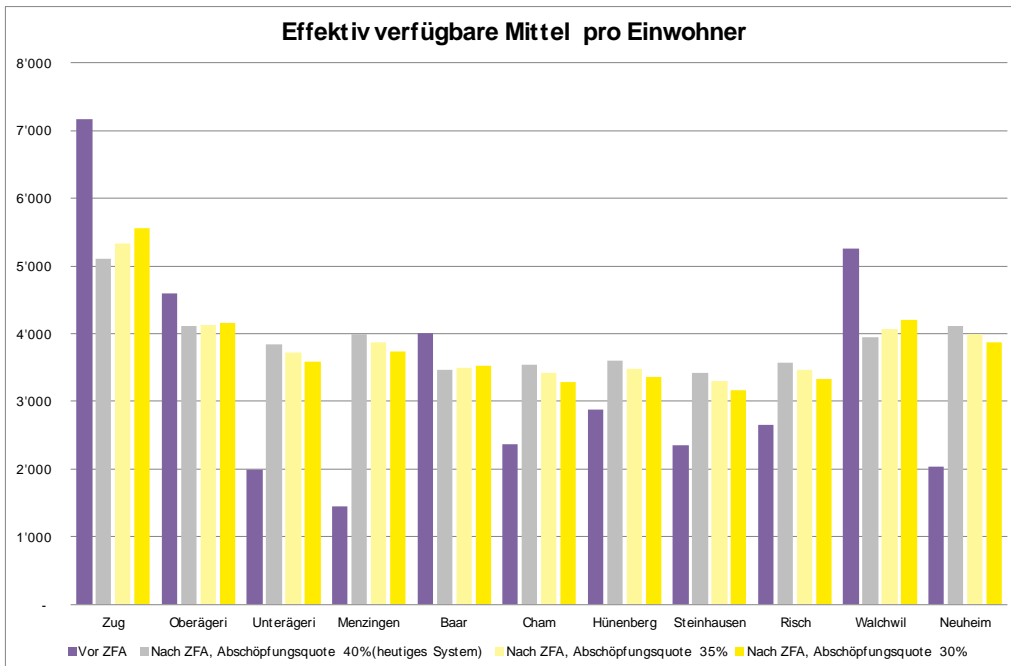
Für die Gebergemeinden hingegen gilt: Je näher der normierte Steuerertrag am Grundbetrag liegt (relative Differenz), desto tiefer fällt die prozentuale Abnahme der zu zahlenden Ausgleichszahlungen aus. Beispielsweise nehmen in Variante A1 bei Oberägeri die Ausgleichszahlungen nur um 4 Prozent ab im Vergleich 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 stärker beeinflusst; die Ausgleichszahlungen an sich nehmen also stärker ab (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 im heutigen Zeitpunkt 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. Es ist abzuwarten, welche Änderungen das Projekt «ZFA Reform 2018» mit sich bringen wird.

## 6.2. 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 gegenüber der Variante A 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 im heutigen Zeitpunkt 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. Es ist abzuwarten, welche Änderungen das Projekt «ZFA Reform 2018» mit sich bringen wird.

**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	+7284'231	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
<b>Total</b>	<b>60'467'349</b>	<b>-10'863'275</b>	<b>-15%</b>					

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.

### 6.3. 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
<b>Total</b>	60'051'311	-11'279'313	<b>-16%</b>					

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» im heutigen Zeitpunkt 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, Steinhäusern -19 Prozent und Risch -22 Prozent zu stark an Ausgleichszahlungen ein. Es ist abzuwarten, welche Änderungen das Projekt «ZFA Reform 2018» mit sich bringen wird.

#### **6.4. 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 (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 von einem Prozent auf fünf 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.

## **7. Vereinbarung zwischen den Zuger Gemeinden und dem Regierungsrat des Kantons Zug zur Einbindung der Gemeinden in das Entlastungsprogramm 2015–2018; Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens**

Am 16. Juni haben eine Vertretung der Gemeindepräsidentenkonferenz (GPK) und eine Vertretung des Regierungsrats im Rahmen des Entlastungsprogramms EP 2015–2018 eine Vereinbarung abgeschlossen. Diese Vereinbarung enthielt unter anderem folgenden Punkt:

«An Stelle der Umsetzung der Lastenverschiebungen erfolgt im Rahmen des neuen Projekts «ZFA Reform 2018» eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Finanzdirektion erstellt zusammen mit einer Delegation der Arbeitsgruppe GPK (AG-GPK) eine Projektskizze. Diese muss vom Regierungsrat und den elf Gemeinden genehmigt werden. Sie enthält insbesondere folgende Punkte: Projektziele, Organisation, Vorgehen, Terminplan, Kommunikation.»

An der Jahreskonferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden erklärten die Gemeindevertreterinnen und -vertreter am 19. Juni 2015 folgenden Beschluss zu Protokoll: «Die Gemeinden geben folgende Vernehmlassung ab: Mit der Vereinbarung der Gemeinden zum EP 2015–2018 wurde das neue Projekt «ZFA 2018» beschlossen. Damit schliessen sich die Gemeinden dem Beschluss des Regierungsrats an, jetzt keine weitere Anpassung am Zuger Finanzausgleich (ZFA) vorzunehmen. Die Gemeinden lehnen eine isolierte weitere Anpassung des ZFAs weiterhin ab, befürworten jedoch eine grundsätzliche Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen des Projekts «ZFA 2018».»

Von den politischen Parteien empfahl die SVP, dem Antrag der Regierung, es seien keine weiteren Änderungen am ZFA vorzunehmen, zu folgen. Die SVP beantragte, dass nach der Verabschiedung des Entlastungsprogramms für die Jahre 2016–2019 alle vier Vorschläge unter den dann herrschenden Verhältnissen und Zusammenhängen erneut geprüft werden. Vor allem die Einführung einer neutralen Zone (Vorschlag C) und die schrittweise Senkung der Beteiligung der Gemeinden am NFA müssten dann geprüft werden.

Die übrigen politischen Parteien wollen keinen Verzicht auf die zweite Stufe der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes:

Die Grünliberale Partei Kanton Zug führt aus, zu behaupten, der Finanzausgleich habe sich bewährt, möge für die Nehmergemeinden zutreffen. Für diejenigen, welche die Ausgleichszahlungen alimentierten, insbesondere für die Stadt Zug, treffe dies jedoch keinesfalls zu. Die Ausgleichssumme sei auch nach Einführung der ersten Stufe der Teilrevision ohne ersichtliche Notwendigkeit immer noch zu hoch. Bleibe es ausschliesslich bei der ersten, seit 1. Januar 2015 in Kraft getretenen Revision, werde das ursprüngliche Ziel, die Gebergemeinden substanziell zu entlasten und die Ausgleichssumme insgesamt zu reduzieren, nicht mehr erreicht. Eine weitere Anpassung des Finanzausgleichs sei deshalb unumgänglich. Damit der innerkantonale Finanzausgleich ohne Beteiligung des Kantons organisiert werden könne, sei die Abschöpfungsquote auf 35 Prozent zu senken. Es sei stossend, dass sich die Einwohnergemeinden weiterhin mit 6 Prozent ihres Kantonssteuerertrags am interkantonalen Finanzausgleich (NFA) beteiligen müssten.

Die CVP Kanton Zug stimmt dem Regierungsrat zu, dass sich der ZFA im Grundsatz bewährt hat. Die heutige Regelung weise allerdings verschiedene Mängel auf, die in einem nächsten Schritt korrigiert werden sollten. Die beiden systemfremden Elemente, nämlich einerseits der Beitrag des Kantons an den Ausgleichstopf des ZFA und andererseits die Zahlung der Gemeinden an den NFA, seien zu eliminieren bzw. die Beitragssumme sei zu reduzieren. Die

Ausgleichssumme sei zu hoch und deshalb mit einer geeigneten Massnahme zu reduzieren. Dem Antrag des Regierungsrats, es seien keine weiteren Änderungen am ZFA vorzunehmen, könne die CVP im heutigen Zeitpunkt nicht zustimmen. Obwohl keine der im Bericht geprüften Varianten zu überzeugen vermöge, solle der Kantonsrat die verschiedenen Varianten vertieft prüfen können.

Die FDP. Die Liberalen führen an, dass sie dem Antrag des Regierungsrats nicht zustimmen könnten, da dieser den eingereichten Motionen und dem vom Kantonsrat mit der Erheblicherklärung erteilten Auftrag an die Regierung nicht Rechnung trage. Es werde zwar anerkannt, dass eine effektive Anpassung des ZFA schwierig sei. Die vom Regierungsrat aufgezeigten Folgen einer Erhöhung des Sockelbeitrags oder einer neutralen Zone seien erwünscht und im Sinn der Sache. Im Sinne eines Kompromissvorschlags, der die Gebergemeinden substanziell entlaste, die strukturschwächsten Gemeinden immer noch ausreichend stütze und dennoch die «mittleren» Gemeinden nicht über Gebühr belaste, könne auf die Motion von Thomas Lötscher zur Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs vom 27. Mai 2015 verwiesen werden. Dieser Vorstoss sei ein prüfenswerter Ansatz.

Die SP Kanton Zug äusserte sich enttäuscht über den Bericht des Regierungsrats. Sie habe den Eindruck, dass der Regierungsrat sich einer ernsthaften Behandlung der Anliegen des Kantonsrats entziehe. Da die finanzielle Situation der elf Zuger Gemeinden sehr unterschiedlich sei, mache es zwar Sinn, mit einem Finanzausgleich dafür zu sorgen, dass alle Gemeinden ihre Aufgaben ohne Defizit bestreiten können, und dass sich die Steuerfüsse in einer relativ schmalen Bandbreite bewegten. Diese Ziele seien mit dem aktuellen ZFA erreicht. Allerdings werde zu viel Geld abgeschöpft und umverteilt. Deshalb unterstütze die SP folgende Vorschläge als Gesamtpaket: 1) Senkung der Abschöpfungsquote. 2) Differenzierung des Sockelbeitrags, beispielsweise indem aufgrund einer politischen Lösung die drei Berggemeinden Unterägeri, Menzingen und Neuheim einen Sockelbeitrag von drei Millionen erhielten, die übrigen Gemeinden keinen. 3) Ersatzlose Streichung des ZFA-Beitrags des Kantons, da dieser systemwidrig sei. 4) Streichung des NFA-Beitrags der Gemeinden und Kompensation; dieser sei durch eine Lastenverschiebung an die Gemeinden in gleicher Höhe zu ersetzen, beispielsweise mit einer Senkung der Normpauschalen des Kantons betreffend die Volksschule.

Die Alternative – die Grünen Zug (ALG) vertrat die Auffassung, dass Abschöpfungsquote und Sockelbeitrag neu verhandelt werden müssten. Es sei eine neue ZFA-Vorlage im Einklang mit dem Entlastungsprogramm zu erarbeiten. Die gestellten Forderungen seien in die angekündigte «Reform ZFA 2018» zu integrieren.

Wie bereits vorstehend erwähnt, wurde die Vereinbarung zwischen der Vertretung der Gemeindepräsidentenkonferenz (GPK) und der Vertretung des Regierungsrats im Rahmen des Entlastungsprogramm EP 2015–2018 am 16. Juni abgeschlossen. Das Ergebnis des vorliegenden Geschäftes der 1. Lesung des Regierungsrats vom 17. März 2015 wurde allerdings bereits am 20. März 2015 mit einer Frist bis 26. Juni 2015 in die Vernehmlassung gegeben. Deshalb wurden die Anliegen der Vernehmlassungsteilnehmenden in das neue Projekt «ZFA Reform 2018» aufgenommen.

Bis Ende 2015 wird der Projektauftrag für das Projekt «ZFA Reform 2018», beschlossen von den Gemeinden und dem Regierungsrat, stehen. Dies wird der Startschuss für die inhaltlichen Arbeiten am Projekt sein. Bis Ende 2016 sollte das Projekt soweit gediehen sein, dass über die «ZFA Reform 2018» Beschluss gefasst und entschieden werden kann, welche Aufgaben in welcher Form neu geregelt werden sollen. Danach können die rechtlichen Grundlagen entsprechend angepasst werden. Per 1. Januar 2019 schliesslich sollen die neuen rechtlichen Grundlagen in Kraft treten.

## 8. Schlussfolgerung

Wie bereits vorstehend erwähnt, wurde mit den Einwohnergemeinden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 das neue Projekt «ZFA Reform 2018» vereinbart. Im Rahmen dieses neuen Projekts «ZFA Reform 2018» soll an Stelle der Umsetzung der Lastenverschiebungen eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen. Im Zuge der «ZFA Reform 2018» werden auch die im Zusammenhang mit diesem Beschluss gestellten Anträge überprüft werden müssen.

Mithin ist es nicht sinnvoll, im heutigen Zeitpunkt eine weitere Änderung am ZFA vorzunehmen. Vielmehr sind die Anliegen in das Projekt «ZFA Reform 2018» aufzunehmen und dort zu behandeln. Der Kanton leistet zudem in den Jahren 2015 bis 2019, resp. bis zum Inkrafttreten der «ZFA Reform 2018» einen Beitrag von 4,5 Millionen Franken zur Entlastung der Gebergemeinden. Dieser Beitrag wird also länger geleistet als ursprünglich geplant, so dass insbesondere die Gebergemeinden nicht unter Druck stehen, möglichst schnell eine weitere Änderung des ZFA herbeiführen zu müssen, um eine finanzielle Entlastung zu erreichen.

Der Regierungsrat lehnt deshalb eine weitere Anpassung des ZFA im heutigen Zeitpunkt ab. Mit der ersten Teilrevision, in Kraft seit 1. Januar 2015, konnte das Ziel, nämlich eine 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.

Damit können die im Jahr 2015 neu eingereichten politischen Verstösse im Rahmen des neuen Projekts «ZFA Reform 2018» überprüft werden:

Die Motion von Daniel Stadlin betreffend Weiterführung der finanziellen Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich vom 1. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2506.1 - 14937) wird erfüllt, indem der Kanton den Betrag von 4,5 Millionen Franken zur Entlastung der Gebergemeinden bis 2019, resp. bis zum Inkrafttreten der «ZFA Reform 2018» leistet.

Das Anliegen der Motion von Thomas Lötscher betreffend Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 27. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2516.1 - 14946) kann im Rahmen des Projekts «ZFA Reform 2018» ebenfalls beleuchtet werden.

Das Anliegen der Motion der SP-Fraktion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden vom 9. Juni 2015 (Vorlage Nr. 2523.1 - 14962) ist ein Hauptanliegen des Projekts «ZFA Reform 2018».

## 9. Zeitplan

24. September 2015	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Dezember 2015	Kommissionsberatungen und Berichte
25. Februar 2016	Behandlung im Kantonsrat



## 10. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen:

1. Es seien derzeit 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.
4. Die Motion von Daniel Stadlin betreffend Weiterführung der finanziellen Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich vom 1. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2506.1 - 14937) sei im Rahmen des neuen Projekts «ZFA Reform 2018» zu überprüfen (Fristerstreckung bis 31. Dezember 2018).
5. Die Motion von Thomas Lötscher betreffend Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 27. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2516.1 - 14946) sei im Rahmen des neuen Projekts «ZFA Reform 2018» zu überprüfen (Fristerstreckung bis 31. Dezember 2018).
6. Die Motion der SP-Fraktion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden vom 9. Juni 2015 (Vorlage Nr. 2523.1 - 14962) sei im Rahmen des neuen Projekts «ZFA Reform 2018» zu überprüfen (Fristerstreckung bis 31. Dezember 2018).

Zug, 25. August 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser