



ZFA-Reform 2018: Abschlussbericht

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 28. August 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 2963.1 - 16052 an der Sitzung vom 28. August 2019 beraten. Zwei Stawiko-Mitglieder waren auch in der vorberatenden Kommission vertreten. Finanzdirektor Heinz Tännler vertrat das Geschäft von Amtes wegen aus der Sicht des Regierungsrats. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eintretensdebatte bzw. Beratung
3. Parlamentarische Vorstösse
4. Schlussabstimmung
5. Anträge

1. Ausgangslage

1.1. Erstes Paket

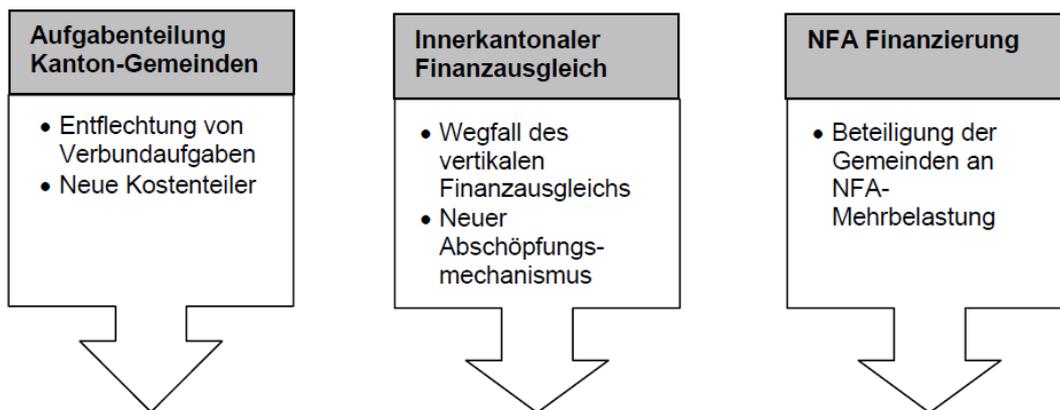
Die politische Diskussion um eine klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden geht auf eine Motion der FDP-Fraktion von 1978 zurück. Der Regierungsrat legte damals seine Vorstellungen über die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dar. Es fehlte jedoch der Wille seitens des Kantonsrats, den ausgearbeiteten Vorschlag umzusetzen. Im Jahr 1994 reichte die FDP-Fraktion erneut eine Motion ein mit dem Auftrag, die Aufgabenteilung an die Hand zu nehmen. Die daraufhin eingesetzte Arbeitsgruppe hat ihre Ergebnisse im Bericht vom 10. August 1998 festgehalten.

Nach einem Aufschub wegen der Lancierung des Bundesprojektes «Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA)» wurde das Projekt Anfang 2002 wieder aufgenommen. Der Regierungsrat setzte eine neue Steuerungsgruppe ein, welche am 11. Dezember 2002 ihren Schlussbericht vorlegte.

Das erste Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) wurde vom Kantonsrat am 22. Juni 2005 beschlossen und umfasste fünf Gesetzesänderungen. Details dazu finden sich in der Vorlage Nr. 1250.1 - 11518.

1.2. Zweites Paket

Das zweite Paket der ZFA umfasste weitere Aufgabenteilungen, die Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs und die Beteiligung der Gemeinden an der Mehrbelastung aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA):



Die insgesamt 16 Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung wurden vom Kantonsrat am 30. August 2007 beschlossen. Details dazu finden sich in der Vorlage Nr. 1483.1 - 12214.

1.3. Wirksamkeitsbericht zum Zuger Finanzausgleich 2006–2011 sowie Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes

Im Juni 2011 beschlossen die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden und der Kanton, die Wirksamkeit des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich zu evaluieren. Ernst & Young wurde mit der Erstellung des Wirksamkeitsberichts beauftragt. Zum Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012 legte der Regierungsrat dem Kantonsrat zwei Vorlagen vor: Vorlage Nr. 2331.1 – 14535 vom 17. Dezember 2013 und Vorlage 2331.2 – 15008 vom 25. August 2015.

Bei der Behandlung diverser Motionen und gestützt auf den Bericht und Antrag vom 17. Dezember 2013 beauftragte der Kantonsrat am 30. Januar 2014 den Regierungsrat, den innerkantonalen Finanzausgleich umfassend zu überprüfen und die Auswirkungen einer Senkung der Beteiligung der Gemeinden am interkantonalen Finanzausgleich aufzuzeigen. Für die Umsetzung dieses Auftrages wurde ein zweistufiges Verfahren beschlossen.

Im Rahmen des ersten Teilschritts wurde eine Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich bei den Themen «Senkung Normsteuerfuss», «Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich» und «Ständige Wohnbevölkerung als Basis» erarbeitet. Am 25. September 2014 hat der Kantonsrat die entsprechende Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz; BGS 621.1) beschlossen. Steuerfussabhängige Steuerarten wurden auf einen einheitlichen Steuerfuss umgerechnet und für die Berechnungen wurde die ständige Wohnbevölkerung berücksichtigt. Ausserdem beteiligte sich der Kanton in den Jahren 2015 bis 2017 mit jährlich 4,5 Millionen Franken am Finanzausgleich und entlastete damit die Gebergemeinden proportional zu ihren Beiträgen. Details dazu finden sich in der Vorlage Nr. 2375.1 - 14635.

Am 25. August 2015 legte der Regierungsrat die oben erwähnte zweite Vorlage zum Wirksamkeitsbericht vor (Vorlage 2331.2 -15008). Er führte aus, dass mit den Einwohnergemeinden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 das neue Projekt «ZFA-Reform 2018» vereinbart worden sei. In diesem Rahmen sollte an Stelle der Umsetzung der Lastenverschiebungen eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen. Der Regierungsrat wies darauf hin, dass mit der Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes eine Entlastung der Gebergemeinden erreicht worden sei. Es sei nicht sinnvoll, weitere Änderungen am ZFA vorzunehmen. Vielmehr solle abgewartet werden, welche Änderungen das Projekt «ZFA-Reform 2018» mit sich bringen würde. Die im Jahr 2015 neu eingereichten politischen Verstösse sollten im Rahmen des neuen Projekts «ZFA-Reform 2018» behandelt werden. Die Anträge zu den Motionen werden mit dem jetzt vorliegenden Schlussbericht gestellt.

2. Eintretensdebatte bzw. Beratung

Die Kenntnisnahme des Schlussberichts hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung. Da jedoch die Stawiko in den letzten Jahren alle damit zusammenhängenden Vorlagen beraten hatte, erstatten wir dem Kantonsrat auch hier einen Bericht. Eintreten auf die Vorlage war unbestritten, da es sich lediglich um eine Kenntnisnahme handelt.

Der Regierungsrat legt in der Beilage der Vorlage 2963.1 - 16052 einen umfassenden Internen Schlussbericht vor, der vom Projektausschuss am 27. September 2018 genehmigt worden ist. Im Projektausschuss (PAS) waren drei Mitglieder des Regierungsrats sowie eine vierköpfige Gemeindedelegation vertreten. Der PAS zog zwei Schlussfolgerungen:

- Die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton ist ausgewogen. Es gibt keine grossen Verwerfungen in der Aufgabenteilung.
- Das bisherige System des innerkantonalen Finanzausgleichs hat sich bewährt. Es besteht aktuell kein Handlungsbedarf für Anpassungen.

Bei der Aufgabenteilung beantragte der PAS dem Regierungsrat und den Einwohnergemeinden die Umsetzung von 15 Massnahmen. Damit war der Regierungsrat einverstanden. Jedoch lehnten die Einwohnergemeinden die beiden finanziell wichtigsten Massnahmen ab, nämlich die Streichung des Kantonsbeitrags an den Musikschulen von 11,0 Millionen Franken und die Kostentragung des Regionalverkehrs durch den Kanton von 7,1 Millionen Franken. Der Regierungsrat und die Gemeinden analysierten diese Ausgangslage und kamen zum Schluss, dass eine Differenzbereinigung im Projekt «ZFA-Reform 2018» nicht zielführend sei. Man musste erkennen, dass die beiden Hauptmassnahmen nicht so angepasst werden können, dass ein sinnvoller Kompromiss möglich wurde. Nur die übrigen 13 Massnahmen umzusetzen bot jedoch zu wenig Substanz. Der Regierungsrat und die Gemeinden zogen es deshalb vor, das Projekt ohne die Umsetzung weiterer Massnahmen abzuschliessen.

Die vorberatende Kommission bedauerte dies in ihrem Bericht Nr. 2963.2 - 16123, wertete es jedoch als Erfolg, dass sich weder der Kanton noch die Einwohnergemeinden in der Aufgabenteilung benachteiligt fühlten und keine Anpassungen im Mechanismus des innerkantonalen Finanzausgleichs fordern.

Die Stawiko hat die Argumente auf den Seiten 9 und 10 des regierungsrätlichen Berichts zur Kenntnis genommen, warum bei der **Aufgabenteilung** zwischen den Gemeinden und dem Kanton nichts geändert werden soll. Sie hat aber auch den Eindruck, dass der Abbruch nicht aus reiner Zufriedenheit mit der heutigen Situation beschlossen wurde, sondern aus einer Erkenntnis heraus, dass etwas Besseres politisch derzeit nicht machbar ist. «Faute de mieux» soll es so bleiben wie es ist.

Bezüglich **Finanzausgleich** weisen wir auf Seite 12 des regierungsrätlichen Berichts hin, wo festgehalten wird, dass das heute bestehende System korrekt und langfristig sowie im Vergleich mit anderen Kantonen einfach angelegt ist. Es ist regelbasiert und somit keinen politischen Einflussmöglichkeiten ausgesetzt. Der Finanzausgleich, wie er nach der Teilrevision vom 25. September 2014 besteht, ist statistisch erhärtet und deshalb klar messbar. Würde ein Element im ganzen System geändert, hätte dies einen Einfluss auf die Gesamtentwicklung. Nach Ansicht der Stawiko besteht kein Anpassungsbedarf und es ist nicht zielführend, das System als Ganzes ständig neu zu hinterfragen.

3. Parlamentarische Vorstösse

Gemäss Antrag des Regierungsrats sind vier Motionen zu beraten. Kurz zusammengefasst, forderten die Motionen Folgendes (siehe Seite 19 des Schlussberichts):

- «Neutrale Zone» zur Reduktion der Ausgleichssumme;
- Kantonsbeitrag an Gebergemeinden von 4,5 Millionen Franken wieder einführen;
- Kantonsbeitrag an Gebergemeinden von 4,5 Millionen Franken ausklammern bzw. nicht wieder einführen;
- Erhöhung Sockelbeitrag von 0,5 Millionen Franken auf 1 Millionen Franken;
- Ausgleichsreduktion für Nehmergemeinden mit SBB-Halt um den Faktor Epsilon;
- Gutschrift der Ausgleichsreduktion zu Gunsten der Gebergemeinden.

In der Stawiko wurde die Motion von Thomas Lötscher betreffend Revision des Finanzausgleichsgesetzes vertieft besprochen und zur Motion der SP-Fraktion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung wurde ein Antrag gestellt.

3.1. Motion Lötscher

Die Motion forderte:

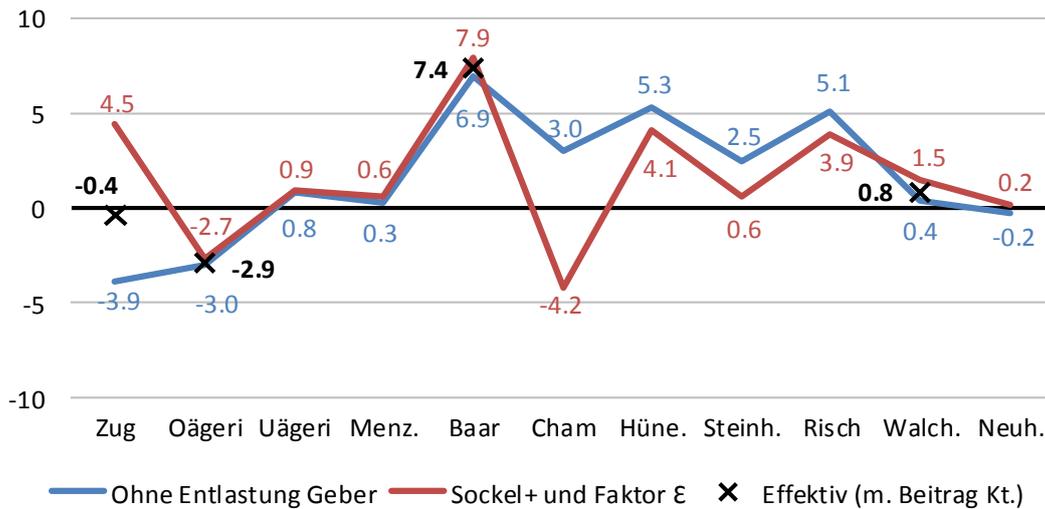
- Streichung Beteiligung Kanton am ZFA von 4,5 Millionen Franken jährlich (da systemwidrig).
- Erhöhung Sockelbeitrag im ZFA pro Einwohnergemeinde von 0,5 Millionen Franken auf 1 Million Franken (hilft den kleineren Gemeinden bei der Deckung der Fixkosten).
- Reduktion ZFA-Ausgleichszahlungen aufgrund SBB-Erschliessung um Faktor Epsilon (Differenzierung der Nehmergemeinden nach strukturellen Stärken und Schwächen mit einem pragmatischen Ansatz; Faktor Epsilon von 40 Prozent erscheint vernünftig).
- Betrag, um den die Ausgleichsleistung reduziert wird, wird den Gebergemeinden im Verhältnis ihrer Finanzierungsbeiträge gutgeschrieben.

Bei der Würdigung dieser Forderungen ist zu beachten, dass alle Gemeinden gegen einen Systemwechsel waren, da sich das bisherige System bewährt habe und inzwischen auch keine Verzerrungen mehr beständen. Die Situation im Jahr 2013, als die grösste Gebergemeinde Zug ein massives Defizit schrieb, während die grösste Nehmergemeinde Cham hohe Überschüsse verzeichnen konnte, sei eine Extremkonstellation gewesen. Sie könne nicht als Massstab genommen werden, zumal sich die Situation seither normalisiert habe und die Stadt Zug wieder solide Ertragsüberschüsse verzeichne.

Der Finanzdirektor führte aus, wie die Auswirkungen in verschiedenen Jahren bei verschiedenen hohen Epsilon-Faktoren gewesen wären. Als Anschauungsbeispiel zeigen wir das Jahr 2014 mit einem Faktor Epsilon von 40 Prozent. Insbesondere bemerkenswert sind die Auswirkungen der Stadt Zug (Verbesserung um 8,4 Millionen Franken) und der Gemeinde Cham (Verschlechterung um 7,2 Millionen Franken).

Ausgleichsreduktion mit Faktor Epsilon von 40 Prozent

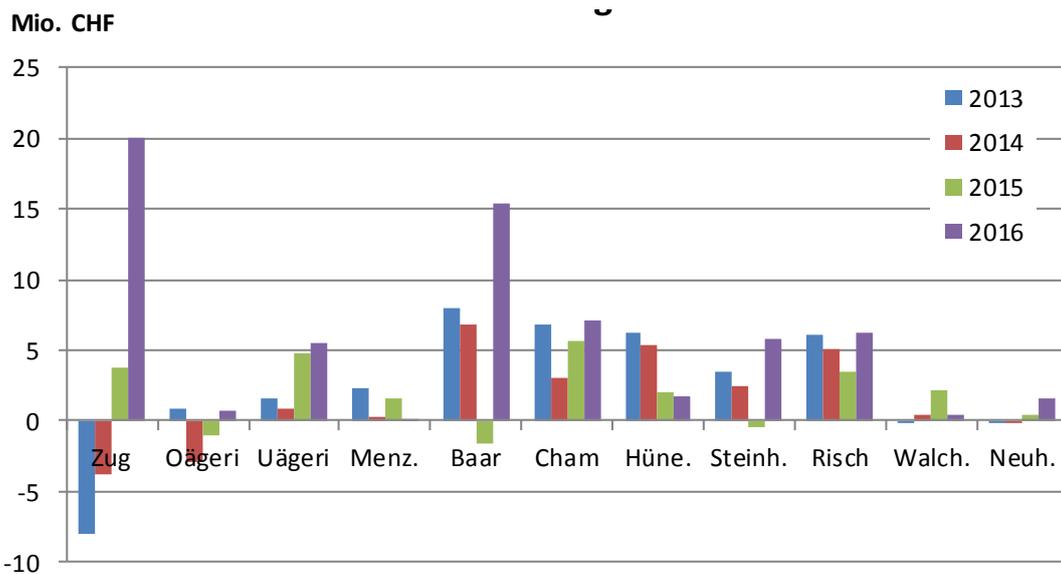
Mio. CHF



Die beiden folgenden Grafiken zeigen die Ergebnisse der Jahresrechnungen der Einwohnergemeinden in den Jahren 2013 bis 2016:

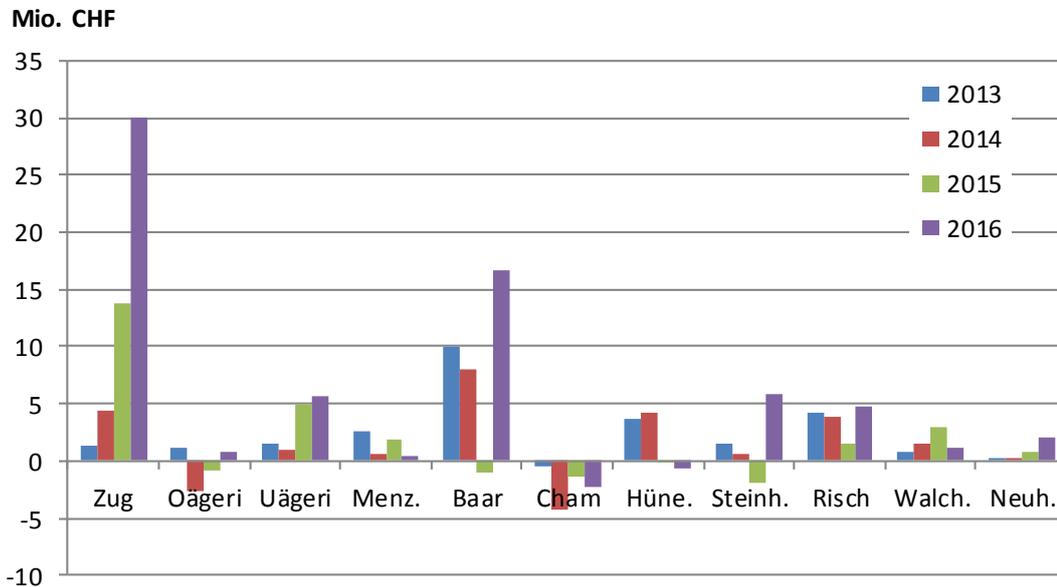
Ergebnisse der Jahresrechnungen ohne Ausgleichszahlungen

(ohne Entlastung der Gebergemeinden durch den Kanton)



Ergebnisse der Jahresrechnungen mit Faktor Epsilon von 40 Prozent

(inklusive Erhöhung des Sockelbeitrags um 0,5 Millionen Franken und Entlastung der Gebergemeinden durch den Kanton)



Die Stawiko ist damit einverstanden, die Motion Lötcher bezüglich der Streichung der jährlichen Beteiligung des Kantons am ZFA von 4,5 Mio. Franken teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben sowie bezüglich der anderen Punkte nicht erheblich zu erklären.

3.2. Motion der SP-Fraktion

Es wurde der Antrag gestellt, 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) **nicht** erheblich zu erklären.

Begründet wurde der Antrag damit, dass die SP-Fraktion Massnahmen gefordert hatte, was vom Regierungsrat jedoch nicht umgesetzt worden sei. Somit sei eine Erheblicherklärung nicht korrekt. Mit der Nichterheblicherklärung fällt auch eine Abschreibung der Motion dahin.

Die Stawiko folgt dem Antrag mit 7 Ja- zu 0 Nein-Stimme ohne Enthaltung.

4. Schlussabstimmung

- Die Stawiko beschliesst mit 7 Ja- zu 0 Nein-Stimme ohne Enthaltung, die Vorlage Nr. 2963.1 - 16052 zur Kenntnis zu nehmen.
- Die Stawiko beschliesst mit 7 Ja- zu 0 Nein-Stimme ohne Enthaltung, 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) **nicht** erheblich zu erklären.
- Die Stawiko beschliesst mit 7 Ja- zu 0 Nein-Stimme ohne Enthaltung, bei den anderen Motionen den Anträgen des Regierungsrats zuzustimmen.

5. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen Folgendes:

- 1) Die Vorlage Nr. 2963.1 - 16052 zur Kenntnis zu nehmen.
- 2) 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) **nicht** erheblich zu erklären.
- 3) 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) nicht erheblich zu erklären.
- 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) nicht erheblich zu erklären.
- 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)
 - bezüglich der Streichung der jährlichen Beteiligung des Kantons am ZFA von 4,5 Mio. Franken teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
 - bezüglich der anderen Punkte nicht erheblich zu erklären.

Steinhausen, 28. August 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission

Der Präsident: Andreas Hausheer