



Motion der Stadtzuger Kantonsrätinnen und Kantonsräte (Gregor Bruhin, Philip C. Brunner, Tabea Estermann, Michael Felber, Joëlle Gautier, Barbara Gysel, Christian Hegglin, Corina Kremmel, Rainer Leemann, Adrian Moos, Adrian Risi, Patrick Rööfli, Etienne Schumpf, Rupan Sivaganesan, Vroni Straub)
betreffend Dämpfung der finanziellen Belastung des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) für die Stadt Zug
(Vorlage Nr. 3842.1 - 17941)

Motion von Alois Gössi, Philip C. Brunner, Tabea Estermann und Christian Hegglin betreffend Zuger Finanzausgleich Phase II
(Vorlage Nr. 3876.1 - 18028)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 16. September 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die genannten Motionen wurde am 8. November 2024 beziehungsweise am 4. Februar 2025 eingereicht und vom Kantonsrat am 28. November 2024 beziehungsweise am 20. Februar 2025 an den Regierungsrat überwiesen. Inhaltlich besteht ein Zusammenhang zwischen den beiden Motionen, weshalb sie gleichzeitig beantwortet werden. Der Bericht und Antrag gliedert sich wie folgt:

1.	Der Zuger Finanzausgleich (ZFA) kurz erklärt	1
2.	Wirksamkeitsbericht, Gesetzesänderung und ZFA-Reform	2
3.	Umfrage bei den Zuger Einwohnergemeinden	3
4.	Würdigung der Motion Nr. 3842.1 - 17941	4
5.	Würdigung der Motion Nr. 3876.1 - 18028	5
6.	Anträge	5

1. Der Zuger Finanzausgleich (ZFA) kurz erklärt

1.1. Rechtsgrundlage

Das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) datiert vom 30. August 2007 und wurde per 1. Januar 2015 angepasst. Es regelt den Finanzausgleich unter den elf Zuger Einwohnergemeinden. Deren unterschiedliche Steuerkraft soll teilweise ausgeglichen werden, um eine Annäherung der Steuerfüsse zu fördern. Auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen berechnet die Finanzdirektion jährlich die Finanzierungsbeiträge und die Ausgleichszahlungen, die vom Regierungsrat beschlossen werden. Grundlagen für die Bemessung sind der Kantonssteuerertrag des vorletzten Jahres, der mittels eines variablen Prozentsatzes normiert wird, sowie die ständige Wohnbevölkerung der Gemeinden.

1.2. Entwicklung der Steuerfüsse

Nachfolgende Tabelle zeigt auf, wie sich die Steuerfüsse der Zuger Einwohnergemeinden zwischen den Jahren 2007 und 2024 entwickelt haben. Es handelt sich jeweils um den Steuerfuss in Prozenten der einfachen Steuer unter Berücksichtigung eines allfälligen Steuerrabatts:

Steuerfüsse Zuger Einwohnergemeinden			
Gemeinde	2007	2024	Differenz
Baar	65.0	50.9	-14.1
Cham	67.0	56.0	-11.0
Hünenberg	66.0	57.0	-9.0
Menzingen	78.0	61.0	-17.0
Neuheim	77.0	65.0	-12.0
Oberägeri	75.0	57.0	-18.0
Risch	70.0	55.0	-15.0
Steinhausen	69.0	54.0	-15.0
Unterägeri	84.0	56.0	-28.0
Walchwil	56.0	53.0	-3.0
Zug	63.0	52.1	-10.9

Das durch den ZFA verfolgte Ziel der Annäherung der Steuerfüsse in den Einwohnergemeinden wurde erreicht. Der Unterschied zwischen dem tiefsten und dem höchsten Steuerfuss («Steuerschere») entwickelte sich wie folgt:

Differenz tiefster und höchster Steuerfuss			
Jahr	Walchwil	Unterägeri	Differenz
2007	56.0	84.0	28.0
Jahr	Baar	Neuheim	Differenz
2024	50.9	65.0	14.1

1.3. Geber- und Nehmergemeinden

Für die Jahre 2023, 2024 und 2025 hat der Regierungsrat folgende Ausgleichszahlungen beschlossen:

Ausgleichszahlungen (in Millionen Franken; gerundet)						
Jahr	2023		2024		2025	
Gemeinde	Geber-gemeinde	Nehmer-gemeinde	Geber-gemeinde	Nehmer-gemeinde	Geber-gemeinde	Nehmer-gemeinde
Baar	5.9		5.4		9.7	
Cham		19.5		29.0		27.1
Hünenberg		9.1		13.6		16.9
Menzingen		14.7		16.3		18.8
Neuheim		3.8		6.5		8.6
Oberägeri	0.8			0.7		3.4
Risch		5.0	1.3			7.8
Steinhausen		7.9	0.9			1.3
Unterägeri		18.8		22.1		28.0
Walchwil	2.3		1.1		1.0	
Zug	69.8		79.5		101.2	
Total	78.8	78.8	88.2	88.2	111.9	111.9

Die Aufstellung zeigt, dass Zug, Baar und Walchwil in den drei Jahren zu den Gebergemeinden zählten, während Cham, Hünenberg, Menzingen, Neuheim und Unterägeri Nehmergemeinden sind. Bei Oberägeri, Risch und Steinhausen hat sich die Situation verändert. Die Stadt Zug zahlt jeweils den mit Abstand höchsten Beitrag.

2. Wirksamkeitsbericht, Gesetzesänderung und ZFA-Reform

Der ZFA stützt sich auf das Gesetz über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) und ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Mögliche Änderungen der Mechanismen wurden immer wieder thematisiert.

Im Juni 2011 beschlossen die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden und der Kanton, die Wirksamkeit des ZFA zu evaluieren. Ernst & Young wurde mit der Erstellung eines Wirksamkeitsberichts beauftragt. Der Regierungsrat legte den Wirksamkeitsbericht für die Jahre 2006–2011 mit der gleichzeitigen Beantwortung von drei Motionen dem Kantonsrat am 17. Dezember 2013 vor (Vorlage Nr. 2331.1 / 2129.2 / 2141.2 / 2254.2 - 14535). Der Regierungsrat wurde beauftragt, eine Gesetzesänderung zu erarbeiten.

Per 1. Januar 2015 wurde das Gesetz über den direkten Finanzausgleich geändert. Dabei wurde der Normsteuereffuss gesenkt und den Berechnungen der Ausgleichszahlungen wurde anstelle der zivilrechtlichen die ständige Wohnbevölkerung zu Grunde gelegt. Beide Änderungen hatten tiefere Ausgleichszahlungen und somit eine Entlastung der Gebergemeinden zur Folge. Zusätzlich hatte sich der Kanton in den Jahren 2015–2017 jährlich mit 4,5 Millionen Franken am Finanzausgleich beteiligt und die Gebergemeinden in diesem Zeitraum zusätzlich entlastet. Nähere Informationen sind dem Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 18. März 2014 (Vorlage-Nr. 2375.1- 14635) zu entnehmen.

Am 25. August 2015 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat eine zweite Vorlage zum Wirksamkeitsbericht und nahm Stellung zu fünf Motionen (Vorlage Nr. 2331.2 / 2129.3 / 2355.2 / 2506.2 / 2516.2 / 2523.2 - 15008). Er führte aus, dass mit den Einwohnergemeinden im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 das neue Projekt «ZFA-Reform 2018» vereinbart worden sei. Es wurde beschlossen, die fünf Motionen im Rahmen dieses neuen Projekts zu behandeln.

Im Abschlussbericht vom 30. April 2019 zum Projekt «ZFA-Reform 2018» hält der Regierungsrat fest, dass das bestehende System korrekt und langfristig sowie im Vergleich mit anderen Kantonen einfach angelegt ist (Vorlage Nr. 2963.1 - 16052). Es ist regelbasiert und somit keinen politischen Einflussmöglichkeiten ausgesetzt. Der Finanzausgleich, wie er nach der Teilrevision von 2015 besteht, ist statistisch erhärtet und deshalb klar messbar. Würde ein Element im ganzen System geändert, hätte dies einen Einfluss auf die Gesamtentwicklung.

Der ZFA ist von Zeit zu Zeit auch Thema bei Besprechungen zwischen Regierungsrats- und Gemeinderatsmitgliedern. Bis heute wurden dabei keine Forderungen nach einer Änderung der geltenden Rechtsgrundlage gestellt. Letztmals wurde anlässlich der Tagung der gemeindlichen Finanzchefinnen und Finanzchefs vom 19. September 2024 einstimmig beschlossen, das aktuelle System unverändert beizubehalten.

3. Umfrage bei den Zuger Einwohnergemeinden

3.1. Resultate der Umfrage

Die Finanzdirektion hat im Frühjahr 2025 bei den Einwohnergemeinden eine Umfrage durchgeführt, ob sie aufgrund der beiden eingereichten Motionen eine Änderung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich wünschen. Zehn Einwohnergemeinden lehnten ab, die Stadt Zug stimmte zu. Eine grundsätzliche Überarbeitung aus anderen Gründen hat lediglich Walchwil angeregt. Im Folgenden werden die in der Umfrage geäußerten Gründe für beziehungsweise gegen eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen zusammengefasst.

3.2. Gründe für eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen

Die Stadt Zug ist aufgrund des im Vergleich zu allen Gemeinden sehr hohen normierten Kantonssteuerertrags pro Einwohner/in mit einem Anteil von 90 Prozent die mit Abstand wichtigste

Beitragszahlerin in den ZFA. Die anderen Gebergemeinden leisteten einen vergleichsweise kleinen Beitrag, während einige Nehmergemeinden stark profitierten (siehe Tabelle in Ziff. 2.3). Nach Ansicht der Stadt Zug ist die Ausgestaltung des ZFA für die Nehmergemeinden mit Fehl-anreizen verbunden. Zudem sei die Belastung von Gemeinden mit unterdurchschnittlichem normiertem Kantonssteuerertrag methodisch fragwürdig, zumal sie nur einen geringen Beitrag an den ZFA leisten. Im Hinblick auf einen effizienten Einsatz ihrer finanziellen Mittel fordert die Stadt Zug als faktisch alleinige Gebergemeinde, das System des ZFA zu verbessern.

Für Walchwil könnte sich eine Überprüfung anbieten, ob die jetzige Methode und Berechnung noch zeitgemäss und richtig sind, da die Ausgleichssumme in den letzten Jahren rasant angewachsen ist. Es soll sichergestellt werden, dass weiterhin ein fairer Ausgleich zwischen den Gemeinden erfolgt und keine Sonderbehandlungen für einzelne Gemeinden nötig sind.

3.3. Gründe gegen eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen

Der Ausgleichsmechanismus hat sich bewährt und soll als austariertes Gesamtgefüge beibehalten werden. Der Ressourcenausgleich aufgrund der gesetzlich festgelegten Parameter erreicht das Ziel, die unterschiedliche Steuerkraft der Einwohnergemeinden teilweise auszugleichen und damit eine Annäherung der Steuerfüsse zu fördern. Aufgrund des Anreizes zur wirtschaftlichen Leistungserbringung werden sie nicht komplett ausgeglichen. Durch die reduzierte Abschöpfungsquote und den Sockelbeitrag wird berücksichtigt, dass der Ausgleichsmechanismus auch einen Anreiz schafft, die Leistungen der Gemeinden effizient zu erfüllen.

Grundsätzlich sind sich alle Gemeinden bewusst, dass die Stadt Zug hohe Beiträge an den ZFA leistet und deren grosses finanzielle Engagement wird wertgeschätzt. Dabei gilt es zu beachten, dass die Stadt Zug im innerkantonalen Vergleich mit Abstand die höchsten Fiskalerträge pro Kopf aller Zuger Gemeinden aufweist, und zwar auch dann, wenn die Ausgleichszahlungen des ZFA berücksichtigt werden.

4. Würdigung der Motion Nr. 3842.1 - 17941

Die Motion verlangt im Grundsatz, dass der Beitrag der Stadt Zug an den ZFA nicht mehr ständig erhöht wird. Sie fordert, entweder eine Obergrenze im Gesetz festzuschreiben oder abzuklären, ob dieses Ziel durch eine neue Berechnungsformel zu erreichen sei.

Der Regierungsrat versteht die politische Motivation der Stadtzuger Kantonsrätinnen und Kantonsräte, die sich für eine Deckelung des ZFA-Beitrags aussprechen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt Zug im Vergleich zu allen anderen Zuger Einwohnergemeinden einen sehr hohen Fiskalertrag aufweist. Somit erscheint der hohe Beitrag an den ZFA verhältnismässig und gerechtfertigt. Eine Deckelung oder eine neue Berechnung des Beitrags würde dazu führen, dass die bestehenden Unterschiede in der finanziellen Ausstattung zwischen den Zuger Gemeinden wieder ausgeprägter würden, was der Zielsetzung des ZFA widersprechen würde, eine Annäherung der Steuerfüsse mit einer möglichst gleichwertigen Aufgabenerfüllung zu fördern. Das ausgewogene, leistungsfähige und solidarisch aufgebaute System des ZFA ist beizubehalten.

Die in der Begründung zur Motion erwähnten hohen zukünftigen Investitionsausgaben für die Infrastruktur (erwähnt werden z. B. Bildungseinrichtungen, Altersinfrastruktur oder preisgünstiger Wohnungsbau) betreffen nicht nur die Stadt Zug. Auch die anderen Gemeinden sind mit solchen Herausforderungen konfrontiert und müssen sie finanzieren.

5. Würdigung der Motion Nr. 3876.1 - 18028

Die Motionäre fordern eine generelle Überarbeitung des ZFA; eine Phase II. Dabei soll festgeschrieben werden, dass Zug und Baar den grössten Teil des ZFA bezahlen, während Neuheim und Menzingen je einen sehr grossen Beitrag aus dem ZFA erhalten. Die übrigen Gemeinden sollten weniger stark be- beziehungsweise entlastet werden. Der Regierungsrat kann die Forderung betreffend namentliche Nennung einzelner Gemeinden nicht unterstützen. Dies widerspricht dem solidarischen Grundgedanken des ZFA und wird zukünftigen Entwicklungen der Gemeinden nicht gerecht.

Die Motionäre wünschen, dass nach den Ausgleichszahlungen keine wachsende einnahmeseitige Ungleichheit zwischen den Zuger Gemeinden entsteht. Der Regierungsrat hält fest, dass es nicht Sinn und Zweck eines Finanzausgleichs sein kann, Ertragsüberschüsse in den Nehmergemeinden zu beschränken. Auch wenn die Ausgleichszahlungen die Jahresrechnungen stark beeinflussen können, stellen sie doch lediglich einen Teil der vielschichtigen Struktur des Finanzhaushalts der einzelnen Gemeinden dar.

Letztlich wünschen die Motionäre, dass überdurchschnittliche Lasten für die Gemeinden zu einem gewissen Anteil ausgeglichen werden sollen. Der Regierungsrat lehnt die Einführung eines Lastenausgleichs ab. Dies würde einen geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und einen sozio-demografischen Lastenausgleich (SLA) bedingen. Bezüglich der Schwierigkeiten einer allfälligen Einführung wird auf die ausführliche Stellungnahme auf den Seiten 12 und 13 im Bericht und Antrag zur Gesetzesrevision (Vorlage-Nr. 2375.1 - 14635) verwiesen.

6. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Die Motion der Stadtzuger Kantonsrätinnen und Kantonsräte (Gregor Bruhin, Philip C. Brunner, Tabea Estermann, Michael Felber, Joëlle Gautier, Barbara Gysel, Christian Hegglin, Corina Kremmel, Rainer Leemann, Adrian Moos, Adrian Risi, Patrick Rössli, Etienne Schumpf, Rupan Sivaganesan, Vroni Straub) betreffend Dämpfung der finanziellen Belastung des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) für die Stadt Zug (Vorlage Nr. 3842.1 - 17941) nicht erheblich zu erklären;
2. die Motion von Alois Gössi, Philip C. Brunner, Tabea Estermann und Christian Hegglin betreffend Zuger Finanzausgleich Phase II (Vorlage Nr. 3876.1 - 18028) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 16. September 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Der Landschreiber: Tobias Moser