



Motion der CVP-Fraktion

betreffend Beseitigung des strukturellen Defizits des Kantons Zug durch eine Anpassung des NFA-Beteiligungsmodells der Gemeinden (Vorlage Nr. 2870.1 - 15774)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 4. September 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion der CVP-Fraktion vom 3. Mai 2018 betreffend Beseitigung des strukturellen Defizits des Kantons Zug durch eine Anpassung des NFA-Beteiligungsmodells der Gemeinden (Vorlage Nr. 2870.1 - 15774). Der Kantonsrat hat die genannte Motion am 7. Juni 2018 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Ausgangslage.....	1
1.1.	Rückblick 2. Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform.....	1
1.2.	Ausgangslage im Bereich NFA.....	2
2.	Zusammenhang zwischen Ressourcenpotenzial und Ausgleichszahlung.....	2
3.	Beteiligung der ressourcenstarken Gemeinden am innerkantonalen Finanzausgleich.....	3
4.	Antrag.....	4

1. Ausgangslage

1.1. Rückblick 2. Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform

Der Kantonsratsbeschluss betreffend Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich wurde vom Kantonsrat als Teil des 2. Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform beschlossen, welches aus den folgenden drei Elementen bestand:

Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden	- Eindeutige Aufgabenzuteilung - Pauschalbeiträge
Innerkantonaler Finanzausgleich	- Rückzug Kanton - Neuer Berechnungsmodus
NFA-Finanzierung	- Beitrag Gemeinden an NFA

Abbildung 1: Übersicht 2. Paket ZFA

Ziele der Zuger Finanz- und Aufgabenreform waren einerseits die Entflechtung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden und andererseits die gemeinsame Bewältigung der finanziellen Mehrbelastung durch die NFA. Daraufhin erarbeitete eine gemeindliche Arbeitsgruppe ein neues Modell und schlug darin eine Beteiligung der Gemeinden an der NFA-Finanzierung vor. In der Folge übernahm der Regierungsrat das von den Gemeinden im Jahr 2005 er-

arbeitete Modell als Basis für seinen Bericht und Antrag zum 2. Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (vgl. Vorlage Nr. 1483.1 - 11214 / 1483.2 - 11215 vom 7. November 2006). Alle Gemeinden hatten zu diesem Vorschlag ihr grundsätzliches unterschriftliches Einverständnis gegeben. Im Kantonsrat erfuhr das Modell noch einzelne Änderungen; unter anderem wurde der vom Regierungsrat vorgeschlagene Prozentsatz der NFA-Beteiligung der Gemeinden von 8 Prozent auf 6 Prozent des normierten Kantonssteuerertrages reduziert. Der Kantonsrat hat das 2. Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform am 30. August 2007 verabschiedet; die Regelungen traten am 1. Januar 2008 in Kraft.

Die Beteiligung der Gemeinden am interkantonalen Finanzausgleich bemisst sich an einem fixen Beitragssatz von 6 Prozent der jeweiligen Steuerkraft einer Gemeinde. Die Belastung ist somit klar begrenzt, kalkulierbar und direkt von der Finanzkraft der Gemeinde abhängig. Der Beitrag ist also unabhängig von der effektiven NFA-Belastung des Kantons.

1.2. Ausgangslage im Bereich NFA

Der Kanton Zug leistete in den Jahren 2009 bis 2018 nachfolgende NFA-Zahlungen (Zahlen von der Fachstelle Statistik des Kantons Zug,

www.zg.ch/behoerden/baudirektion/statistikfachstelle/themen/oeffentliche-finanzen/copy_of_oeffentliche-finanzen/downloads/interkantonale-finanzausgleichszahlungen-2010-2012/download, abgerufen am 19. Juni 2018):

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mio. Fr. (gerundet)	194	217	239	262	277	279	317	326	341	313

Das Ziel des Ressourcenausgleichs besteht darin, alle Kantone mit einem Grundstock an finanziellen Mitteln auszustatten. Dazu werden die Kantone anhand des Ressourcenpotenzials in ressourcenschwache und ressourcenstarke Kantone eingeteilt. Das Potenzial wird mittels sechs Faktoren errechnet: das Einkommen natürlicher Personen, das quellenbesteuerte Einkommen, das Vermögen der natürlichen Personen, die Gewinne der juristischen Personen mit oder ohne besonderen Steuerstatus und die Steuerrepartitionen (Kantonsanteil der direkten Bundessteuer). Es gilt dabei, die zeitliche Verschiebung zu beachten. Für das NFA-Jahr 2018 werden die Steuerjahre 2012, 2013 und 2014 berücksichtigt, für das NFA-Jahr 2019 die Steuerjahre 2013, 2014 und 2015 usw.

Das jeweils über drei Bemessungsjahre ermittelte Ressourcenpotenzial des NFA-Jahres wird danach durch die Anzahl Einwohnenden geteilt, was einen Vergleich zwischen den Kantonen zulässt. Die Dotationen des Ressourcenausgleichs werden durch den Bund und die ressourcenstarken Kantone bereitgestellt, wobei der Anteil der Kantone zu mindestens zwei Dritteln dem des Bundes entsprechen muss. Für den Kanton Zug macht die Höhe der Ausgleichszahlung in den Ressourcenausgleich den mit Abstand grössten Teil der NFA-Zahlung aus. Die beiden weiteren Ausgleichsgefässe (Lastenausgleich und Härteausgleich) haben deutlich geringere finanzielle Auswirkungen. Der Kanton Zug bezahlt im Jahr 2018 311,424 Millionen Franken in den Ressourcenausgleich sowie 1,347 Millionen Franken in den Härteausgleich (total gerundet 313 Millionen Franken). Betreffend Lastenausgleich besteht kein Anspruch.

2. Zusammenhang zwischen Ressourcenpotenzial und Ausgleichszahlung

Der Zusammenhang zwischen Ressourcenpotenzial und der Zahlung in den Ressourcenausgleich ist differenziert zu betrachten. Dies ist auf die exogen bestimmte Höhe der horizontalen

Ausgleichszahlung der ressourcenstarken Kantone zurückzuführen. Konkret bedeutet dies, dass die Summe der von den ressourcenstarken Kantonen verlangten Ausgleichszahlungen («der Gebertopf») alle vier Jahre vom Parlament festgelegt wird.

Das Ressourcenpotenzial des Kantons Zug hat wohl einen massgeblichen, letztlich aber nicht den alles entscheidenden Einfluss auf die Höhe des Beitrags in den Ressourcenausgleich. Die Erfahrungen der vergangenen fünf Jahre zeigen, dass die Entwicklung des Ressourcenpotenzials im Vergleich zu den anderen Geberkantonen, insbesondere zu den grossen Geberkantonen wie Zürich und Genf, einen viel entscheidenderen Einfluss auf die Höhe der Beitragszahlung hat. So finanzierte der Kanton Zürich zusammen mit dem Kanton Genf im Jahr 2008 noch über 65 Prozent des NFA-Ressourcenausgleichs. Im Zuge der Finanzkrise verschlechterte sich das Ressourcenpotenzial dieser grossen Geber markant. Im Jahr 2013 steuerten die Kantone Zürich und Genf nur noch rund 50 Prozent zum horizontalen Ressourcenausgleich bei, im Jahr 2018 waren es rund 56 Prozent. Die anderen Geberkantone mussten diesen Ausfall kompensieren, weil die Grösse des Gebertopfes vorgegeben ist. Die Reduktion der Zahlungen von grossen Geberkantonen führt somit zu Zahlungsbelastungen bei allen anderen Geberkantonen und dies unabhängig von der Entwicklung des eigenen Ressourcenpotenzials. Es ist deshalb wichtig zu erkennen, dass die Steigerung der NFA-Zahlungen im Kanton Zug nicht nur von der Entwicklung des eigenen Ressourcenpotenzials abhängt, sondern massgeblich auch an die Entwicklung in den anderen Geberkantonen gekoppelt ist. In diesem Zusammenhang wird auch von einer «Solidarhaftung» unter den Geberkantonen gesprochen.

Die Übertragung von NFA-Beiträgen an die Gemeinden nach einem eigentlichen Verursacherprinzip ist somit nur bedingt möglich, weil der Zusammenhang zwischen dem Ressourcenpotenzial und der effektiven Zahlung in den Ressourcenausgleich von der «Solidarhaftung» überlagert wird. Der NFA enthält in der heutigen Konzeption somit ein Systemrisiko, das der Kanton selber gar nicht steuern kann. Dieses Risiko ist insbesondere für die kleineren Geberkantone immanent, weil dort die absolute Beitragszahlung in den Ressourcenausgleich eine andere Dimension als bei den grossen Geberkantonen erhält. Im Kanton Zug waren es rund 20 Prozent, im Kanton Schwyz rund 12 Prozent und in Nidwalden rund 5 Prozent des budgetierten Aufwands 2013. Im Kanton Zürich lag dieser Wert knapp unter 3 Prozent. Der Regierungsrat erachtet es deshalb als nicht sinnvoll, die Gemeinden an den inhärenten Systemrisiken des NFA-Finanzierungsmechanismus zu beteiligen.

3. Beteiligung der ressourcenstarken Gemeinden am innerkantonalen Finanzausgleich

Korrekt ist, dass sich die Gemeinden mit einem Betrag von sechs Prozent des Kantonssteuerertrages wie folgt am NFA beteiligt haben bzw. beteiligen (total aller Gemeinden; Zahlen von der Fachstelle Statistik des Kantons Zug,

http://www.zg.ch/behoerden/baudirektion/statistikfachstelle/themen/oeffentliche-finanzen/copy_of_oeffentliche-finanzen/downloads/beitrag-der-gemeinden-am-interkantonalen-finanzausgleich-2009/download, abgerufen am 19. Juni 2018):

Jahr	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Mio. Fr. (gerundet)	34	37	36	34	39	36	36	35	37	39

Diese Zahlen zeigen, dass der Gemeindebeitrag an den NFA nicht entsprechend dem Ressourcenpotenzial der Gemeinden gestiegen ist. Es trifft denn auch zu, dass der Beitrag der Gemeinden nicht direkt an das Ressourcenpotenzial geknüpft ist, welches für die NFA-

Berechnung herangezogen wird. Entsprechend ist der Gemeindebeitrag an den NFA weniger stark gestiegen als das Ressourcenpotenzial der Gemeinden.

Im Jahre 2008 führte der Kanton Zug allerdings den innerkantonalen Finanzausgleich (ZFA) ein. Dieser soll ähnlich wie das Ausgleichssystem auf nationaler Ebene den ressourcenschwächeren Gemeinwesen eine bedarfsgerechte Versorgung mit öffentlichen Gütern und Dienstleistungen sicherstellen sowie strukturelle Schwächen ausgleichen. Der innerkantonale Finanzausgleich soll die Gemeinden in ihrer Finanzautonomie stärken sowie die Unterschiede der Steuerbelastungen zwischen den Gemeinwesen reduzieren.

Mit dem Instrument des innerkantonalen Finanzausgleichs haben sich die Steuerniveaus der Gemeinden einander angenähert, ohne dass jedoch in die Autonomie der Gemeinwesen eingegriffen wurde. Dieses Ausgleichgefäss wird durch die ressourcenstarken Gemeinden getragen. Im Jahr 2018 bezahlen fünf Gemeinden (Zug, Oberägeri, Baar, Steinhausen und Walchwil) rund 64 Millionen Franken in den horizontalen Finanzausgleich. Diese ressourcenstarken Gemeinden leisten damit schon jetzt einen hohen Beitrag und werden indirekt im Sinne der Motion nach ihrer Ressourcenstärke belastet. Eine darüber hinaus gehende weitere direkte Beteiligung der ressourcenstarken Gemeinden ist aus Sicht des Regierungsrats abzulehnen.

Die Idee der Motion wäre nur dann weiter zu verfolgen, wenn die NFA- und ZFA-Zahlungen im heutigen Zeitpunkt zum ersten Mal und damit völlig neu gestaltet und berechnet würden. Allerdings besteht heute eine grundsätzlich gut funktionierende Struktur von NFA- und ZFA-Zahlungen. Würde die vorliegende Motion umgesetzt, hätte dies zur Folge, dass Zug und Baar massiv mehr belastet würden durch Gemeindebeiträge an den NFA. Dies aber widerspricht dem innerkantonalen Finanzausgleich ZFA; würde doch das Ressourcenpotenzial der Gemeinden doppelt belastet. Eine solche Neugestaltung des Systems würde das bisherige System völlig durcheinander wirbeln; es ist mit der bestehenden Struktur schlicht nicht vereinbar und deshalb nicht umsetzbar.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen beantragen wir Ihnen:

- Die Motion der CVP-Fraktion vom 3. Mai 2018 betreffend Beseitigung des strukturellen Defizites des Kantons Zug durch eine Anpassung des NFA-Beteiligungsmodells der Gemeinden (Vorlage Nr. 2870.1 - 15774) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 4. September 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser