

Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich (ZFA)

Evaluation des Zuger Finanzausgleichs 2006-2011

Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ der Finanzchefs der Zuger Gemeinden

vertraulich

30. April 2012

Management Summary

Per 1. Januar 2008 ist das neue Gesetz über den direkten Finanzausgleich zwischen den Zuger Gemeinden (ZFA) 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“.

Aus Sicht der Nehmergemeinden wird der ZFA insgesamt als wirkungsvoll und fair beurteilt. Die Gebergemeinden unterstützen den ZFA grundsätzlich, kritisieren jedoch den starken Anstieg der Ausgleichszahlungen seit dem Systemwechsel per 1. Januar 2008.

Im Juni 2011 beschlossen die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden und die kantonale Finanzdirektion, die Wirksamkeit des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich zu evaluieren. Die eingesetzte Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ der Finanzchefs der Zuger Gemeinden hat Ernst & Young vor diesem Hintergrund mit der Erstellung des vorliegenden Wirksamkeitsberichtes beauftragt.

Der Wirksamkeitsbericht untersucht in einem ersten Teil die Entwicklung des Zuger Finanzausgleichs der Jahre 2006 bis 2010 (soweit definitive Zahlen vorhanden bis 2011) anhand verschiedener finanzieller und steuerlicher Kriterien. Diese Ist-Analyse zeigt, dass die Ziele des ZFA – ein teilweiser Ausgleich der Steuerkraft und eine Annäherung der Steuerfüsse – tendenziell erreicht werden konnten: Die effektiven Pro-Kopf-Erträge der Gemeinden haben sich durch den ZFA teilweise angeglichen, gemessen an den normierten Steuererträgen (= Steuerkraft) ist diese Annäherung noch ausgeprägter. Die Steuerkraft (normierte Steuererträge) der Stadt Zug liegt nach dem Ausgleich jedoch nach wie vor wesentlich höher als diejenige der übrigen Gemeinden. Die Steuerfüsse der Gemeinden haben sich in den letzten Jahren tendenziell ebenfalls angenähert. Allerdings haben Menzingen und Neuheim immer noch einen Steuerfuss, der mehr als 5% über dem Durchschnitt liegt. Die Steuerfüsse der Gemeinden sind generell gesunken und liegen deutlich unter dem Normsteuerfuss von 80%. Die Ist-Analyse bestätigt zudem den starken Anstieg des Ausgleichsvolumens in den vergangenen Jahren. Während gemäss Berechnungen des Kantons bei der Einführung des ZFA von einem Ausgleichsvolumen von ca. CHF 50 Mio. ausgegangen worden war, ist die umverteilte Summe bis 2011 auf über CHF 70 Mio. angestiegen. Dies ist auf den Systemwechsel, das Wachstum der Steuererträge und die relative Entwicklung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden zurückzuführen. Aus Systemsicht ist festzustellen, dass die Steuerfüsse sanken, während der für die Ausgleichszahlungen relevante Normsteuerfuss konstant blieb. Generell schliesst die Arbeitsgruppe aus der Ist-Analyse, dass der ZFA seine Zielsetzung grundsätzlich erreicht. Eine Ausweitung bzw. Verstärkung des Ausgleichs drängt sich nicht auf. Aus Sicht der Arbeitsgruppe ist vielmehr eine Verwesentlichung bzw. allenfalls eine angemessene Reduzierung des Ausgleichs zu diskutieren.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen der Ist-Analyse werden in einem zweiten Teil verschiedene Anpassungsmassnahmen für den ZFA vorgestellt. Gemäss einer Vorauswahl der Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ werden folgende Varianten vertieft analysiert und basierend auf den Daten für 2012 beurteilt:

- ▶ Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetisch)
- ▶ Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote
- ▶ Variante 5: Verwesentlichung des ZFA

► Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen

Es hat sich gezeigt, dass mit keiner der dargestellten „reinen“ Varianten das angestrebte Ziel – eine gewisse Entlastung der Gebergemeinden primär zu Lasten der finanzstärksten Nehmergemeinden bzw. ohne wesentliche Schwächung der finanzschwächsten Nehmergemeinden – erreicht werden kann.

Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb (per Mehrheitsentscheid) vor, grundsätzlich am bestehenden Modell festzuhalten, jedoch eine leichte Anpassung bei der Höhe des Normsteuerfusses vorzunehmen. Der durchschnittliche arithmetische Steuerfuss hat sich in den vergangenen 5 Jahren immer weiter weg vom Normsteuerfuss von 80% entwickelt. Die Arbeitsgruppe kann sich daher vorstellen, den Normsteuerfuss soweit zu senken, dass der durchschnittliche Steuerfuss wiederum ungefähr gleich weit vom Normsteuerfuss entfernt wäre wie bei der Einführung des ZFA. Die Senkung des Normsteuerfusses wäre systemkonform und würde kein neues Element in die Berechnungen des ZFA einbringen. Konkret schlägt die Arbeitsgruppe vor, den Normsteuerfuss jährlich neu und automatisch 10 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen arithmetischen Steuerfuss (ganzzahlig gerundet) festzulegen. Sämtliche übrigen Parameter des ZFA würden nicht verändert.

Inhalt

1	Ausgangslage und Auftrag	8
1.1	Ausgangslage.....	8
1.2	Auftrag und Ziel des Mandats.....	8
1.3	Methodisches Vorgehen.....	9
1.4	Vorgehen im Projekt und Projektorganisation	11
1.5	Aufbau des Wirksamkeitsberichts	12
2	Grundlagen.....	13
2.1	Mechanismen und Eckwerte des heutigen ZFA.....	13
2.2	Datengrundlagen	15
3	Ist-Analyse.....	16
3.1	Entwicklung der Ausgleichszahlungen	16
3.2	Entwicklung der Steuerfüsse	19
3.3	Entwicklung der Steuereinnahmen.....	22
3.4	Entwicklung der Steuerkraft.....	24
3.5	Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden	28
3.6	Bevölkerungsentwicklung	30
3.7	Fazit Ist-Analyse	32
4	Anpassungsmassnahmen	35
4.1	Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetisch).....	36
4.2	Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote	40
4.3	Variante 5: Verwesentlichung des ZFA	43
4.4	Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen	46
5	Fazit und Empfehlung	50
	Anhang I: Interview-Verzeichnis	54
	Anhang II: Exkurs zu Variante 5 der Anpassungsmassnahmen.....	55
	Anhang III: Anpassungsmassnahmen berechnet für den ZFA 2013	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Wirkungsmodell des ZFA.....	9
Abbildung 2	Vorgehen im Projekt.....	12
Abbildung 3	Mechanismus und Eckwerte des heutigen ZFA (Beispiel 2010).....	14
Abbildung 4	Ausgleichszahlungen Total 2006 – 2013 (ohne Zahlungen an NFA).....	16
Abbildung 5	Ausgleichszahlungen pro Gemeinde (total) 2006 – 2013.....	17
Abbildung 6	Ausgleichszahlungen pro Gemeinde (pro Einwohner) 2006 – 2013.....	18
Abbildung 7	Steuerfuss-Entwicklung Einwohnergemeinden Kanton Zug 2006 – 2012.....	20
Abbildung 8	Differenz zum durchschnittlichen Steuerfuss (arithmetisch).....	21
Abbildung 9	Total Steuererträge 2006 - 2011.....	23
Abbildung 10	Total Steuererträge 2006 – 2011 pro Einwohner.....	24
Abbildung 11	Effektive Steuererträge pro EW vor und nach ZFA.....	26
Abbildung 12	Normierte Steuererträge (Steuerkraft) pro EW vor und nach ZFA.....	27
Abbildung 13	Nettovermögen / Nettoschuld pro Einwohnerin / Einwohner.....	29
Abbildung 14	Prognostizierte Entwicklung Selbstfinanzierungsgrad.....	30
Abbildung 15	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	39
Abbildung 16	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 3 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	42
Abbildung 17	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 5a – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	45
Abbildung 18	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 7 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	49
Abbildung 19	Auswirkungen des Exkurs zur Variante 5 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	57
Abbildung 20	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	61
Abbildung 21	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 3 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	63
Abbildung 22	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 5a – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	65
Abbildung 23	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 7 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner.....	68

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	ZFA-Ausgleichszahlungen pro Gemeinde (total) 2006 - 2013.....	17
Tabelle 2	Steuerfuss-Entwicklung Einwohnergemeinden Kanton Zug 2006 – 2012	19
Tabelle 3	Bevölkerungszahlen 2010.....	32
Tabelle 4	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 65,7%	37
Tabelle 5	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 70%	38
Tabelle 6	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 75%	38
Tabelle 7	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 3a – Abschöpfungsquote 35%	40
Tabelle 8	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 3b – Abschöpfungsquote 30%	40
Tabelle 9	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 5a – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 1 Mio.	44
Tabelle 10	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 5b – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 0.5 Mio.	46
Tabelle 11	Ausgangsdaten der Variante 5 – Einwohnerzahlen 2010 und Vollzeitäquivalente 2008 (BFS).....	47
Tabelle 12	ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 7 – Einbezug der VZÄ mit Faktor 25%.....	48
Tabelle 13	ZFA 2012: Auswirkungen Empfehlung – Normsteuerfuss 76%	51
Tabelle 14	ZFA 2013: Auswirkungen Empfehlung – Normsteuerfuss 75%	52
Tabelle 15	Auswirkungen des Exkurs zur Variante 5	55
Tabelle 16	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 64,6%	59
Tabelle 17	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 70%	59
Tabelle 18	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 75%	60
Tabelle 19	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 3a – Abschöpfungsquote 35%	62
Tabelle 20	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 3b – Abschöpfungsquote 30%	62
Tabelle 21	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 5a – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 1 Mio.	64
Tabelle 22	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 5b – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 0.5 Mio.	65
Tabelle 23	ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 7 – Einbezug der VZÄ mit Faktor 25%.....	67

Abkürzungsverzeichnis

BFS	Bundesamt für Statistik
BGS	Bereinigte Gesetzessammlung des Kantons Zug
E&Y	Ernst & Young AG
EW	Einwohner
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
PKB	Pro-Kopf-Betrag
VZÄ	Vollzeitäquivalente
ZFA	Zuger Finanzausgleich

1 Ausgangslage und Auftrag

1.1 Ausgangslage

Im Kanton Zug ist per 1. Januar 2008 das neue Gesetz über den direkten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden in Kraft getreten. Dieser innerkantonale Finanzausgleich (ZFA) soll gemäss seiner Zweckbestimmung die unterschiedliche Steuerkraft der Einwohnergemeinden teilweise ausgleichen und damit eine Annäherung der Steuerfüsse fördern.¹ Grundlage für die Bemessung der Ausgleichszahlungen sind der Steuerertrag der Gemeinden gemäss Kantonssteuern und die Anzahl Einwohner pro Gemeinde, gezählt gemäss der zivilrechtlichen Wohnbevölkerung².

Mit dem Postulat von Gemeinderat Karl Kobelt³ wurde der Zuger Stadtrat aufgefordert, beim Kanton Zug und unter den anderen Zuger Gemeinden eine Diskussion über den ZFA zu initiieren. Dies mit dem Ziel, „eine Neuorganisation des innerkantonalen Lastenausgleichs mit angemessenen Beiträgen und sinnreichen Anreizen zu erwirken“.

Der Finanzchef der Stadt Zug konnte am Jahrestreffen der Finanzdirektion mit der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden vom 17. Juni 2011 die Anliegen betreffend dem Innerkantonalen Finanzausgleich darlegen. Daraufhin wurde beschlossen, einen Wirksamkeitsbericht zur Überprüfung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich zu erstellen.

1.2 Auftrag und Ziel des Mandats

Die Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ der Finanzchefs der Zuger Gemeinden hat – basierend auf ihrem Auftrag aus der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs - Ernst & Young (E&Y) mit der Erstellung eines Wirksamkeitsberichts des Zuger Finanzausgleichs beauftragt. Im Rahmen des Mandats sollen die Wirksamkeit des ZFA evaluiert und allfällige Anpassungsmassnahmen erarbeitet werden:

- ▶ **Analyse des ZFA (2006 – 2010/11):** Es ist zu analysieren, ob die angestrebte Annäherung der wirtschaftlichen Entwicklung und der finanziellen Situation der Gemeinden im Kanton Zug erreicht werden konnte. In diesem Zusammenhang gilt es zu beurteilen, ob die adäquaten Kriterien und Messgrössen in die Berechnung des ZFA einfließen und keine widersprüchlichen Anreize bestehen.
- ▶ **Erarbeitung möglicher Anpassungsmassnahmen:** Gestützt auf die Analyseergebnisse sind mögliche Varianten bzw. Massnahmen zur Anpassung des bestehenden Systems zu erarbeiten und zu beurteilen.

¹ Vgl. §1, Absatz 2, Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007.

² Zu den verschiedenen Bevölkerungs-Konzepten vgl. Kap. 3.6.

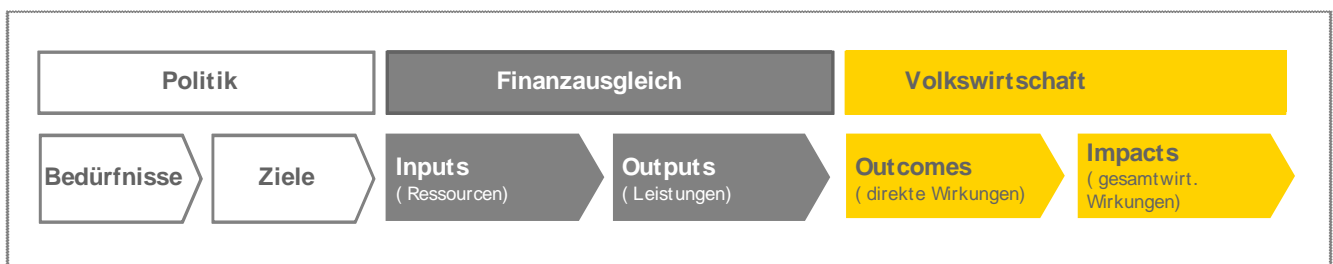
³ Postulat Karl Kobelt, FDP, betreffend Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) – innerkantonaler Finanzausgleich vom 23. September 2010. Die aufgeführten Argumente entsprechen den Argumenten des Postulattexts und widerspiegeln nicht die Meinung der Autoren des vorliegenden Berichts.

1.3 Methodisches Vorgehen

Wirkungsmodell als Grundlage der Evaluation

Die Evaluation orientiert sich am folgenden Wirkungsmodell (vgl. Abbildung 1): Dieses Modell zeigt schematisch auf, wie der Finanzausgleich wirkt und auf welchen Faktoren und Zusammenhängen die angestrebten Wirkungen beruhen. Das Modell dient als analytischer Orientierungsraster, um die Funktionsweise des innerkantonalen Finanzausgleichs auf einem abstrakt-theoretischen Niveau zu analysieren.

Abbildung 1 Wirkungsmodell des ZFA



Sechs Analyseebenen

Das Wirkungsmodell unterscheidet sechs Analyseebenen: die Bedürfnis-, Ziel-, Input-, Output-, Outcome- und Impactebene. In Bezug auf den ZFA lassen sich diese Ebenen wie folgt umschreiben:

Bedürfnisse und Ziele

- ▶ Ausgehend von den politischen **Bedürfnissen** werden durch die Politik bzw. den Gesetzgeber die **Ziele** und Vorgaben zum ZFA definiert. Diese Bestimmungen finden sich im kantonalen Gesetz über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1).

Inputs

- ▶ Unter **Inputs** werden diejenigen Kriterien und Messgrößen verstanden, die für die Berechnung des ZFA einbezogen werden. Dabei handelt es sich - neben den modellspezifischen Parametern gemäss Gesetz - um den Kantonssteuerertrag sowie um die Einwohnerzahl (zivilrechtliche Wohnbevölkerung) je Gemeinde.
- ▶ Für die Evaluation stehen folgende Fragestellungen im Vordergrund:
 - Fließen die ädaquaten Kriterien und Messgrößen in die Berechnung des ZFA ein?
 - Welche Höhe soll der Normsteuerfuss haben?
 - Wie ist die Höhe des Sockelbeitrages einzuschätzen?

Outputs

- ▶ Als **Outputs** werden die direkten Ergebnisse des ZFA bezeichnet. Konkret sind dies die Ausgleichsleistungen, die aus dem ZFA – ausgehend von den beschriebenen Zielen und Inputs - resultieren.
- ▶ Für die Evaluation steht folgende Frage im Vordergrund:
 - Wie haben sich die Ausgleichszahlungen in den Jahren 2006 bis 2011 entwickelt?

Outcomes

- ▶ Unter **Outcomes** werden die direkten Wirkungen des ZFA auf die Gemeinden verstanden. Die **Outcomes** hängen davon ab, zu welchen Zwecken die Nehmergemeinden die zusätzlichen Ressourcen einsetzen bzw. welche Auswirkungen die Abtretung der Gelder bei den Gebergemeinden haben.
- ▶ Für die Evaluation stehen folgende Fragen im Vordergrund:
 - Wie haben sich die Steuerfüsse der Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2011 entwickelt? Hat eine Annäherung zwischen den Geber- und den Nehmergemeinden stattgefunden?
 - Wie hat sich die finanzielle Situation der Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2011 entwickelt (Investitionen, Verschuldung, Selbstfinanzierung, etc.)? Hat eine Annäherung zwischen den Geber- und den Nehmergemeinden stattgefunden?
 - Wie haben sich die Ausgaben bzw. die Ausgabenstruktur in den Gemeinden zwischen 2006 bis 2011 entwickelt? Hat eine Annäherung zwischen den Geber- und den Nehmergemeinden stattgefunden?⁴

Impacts

- ▶ Die **Impacts** meinen die indirekten, volkswirtschaftlichen Wirkungen, die durch den ZFA ausgelöst werden. Diese Wirkungen bilden den eigentlichen Beweggrund bzw. die Legitimation für den Finanzausgleich: Über die direkten Ziele des ZFA - teilweiser Ausgleich der Steuerkraft und Annäherung der Steuerfüsse - hinaus soll mit dem Finanzausgleich eine Annäherung der wirtschaftlichen Entwicklung unter den Gemeinden gefördert werden.
- ▶ Für die Evaluation stehen folgende Fragen im Vordergrund:
 - Wie hat sich die Wirtschaftsstruktur in den Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2011 entwickelt?
 - Wie haben sich die Zahl und die Struktur der Einwohnerschaft in den Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2011 entwickelt?

Grenzen der Wirkungsmessung

In Bezug auf die Impacts lassen sich jedoch im Rahmen des Wirksamkeitsberichts nur beschränkt Aussagen machen. Die Schwierigkeit liegt darin, dass zwischen einem Franken Ausgleichszahlung (Output) und der wirtschaftlichen Entwicklung (Impacts) nur ein indirekter Wirkungszusammenhang eruiert ist: Zum einen lässt sich nicht klar feststellen, wofür die Nehmergemeinden die Ausgleichszahlungen einsetzen bzw. wie sich die Gemeinden ohne Ausgleichszahlungen wirtschaftlich entwickelt hätten. Zum anderen wird die wirtschaftliche Entwicklung durch zahlreiche weitere Faktoren wie beispielsweise die geografische Lage, das politische Umfeld oder die Verkehrs-Anbindung beeinflusst. Es wäre methodisch schwierig zu differenzieren, welcher Anteil der beobachteten Entwicklung auf den innerkantonalen Finanzausgleich zurückzuführen ist.

⁴ Die Auswirkungen auf die Ausgaben der Gemeinden konnten nicht vertieft geprüft werden, da nur ein Teil der Zuger Gemeinden die Rechnungen gemäss funktionaler Gliederung ausweist. Auf Basis der institutionellen Gliederung lassen sich die Ausgaben der Gemeinden nur beschränkt vergleichen und daher keine aussagekräftigen Schlüsse ziehen.

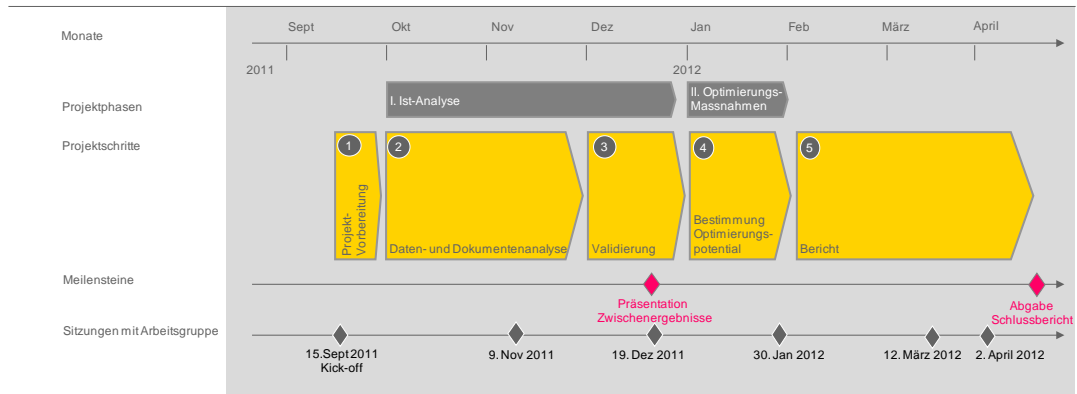
1.4 Vorgehen im Projekt und Projektorganisation

Vorgehen im Projekt

Die Evaluation bestand aus zwei Phasen (vgl. folgende Abbildung):

- ▶ **Ist-Analyse:** Für die erste Phase (Ist-Analyse) wurden in einem ersten Schritt ausgewählte Daten des Kantons und der Gemeinden eingeholt und gemäss Wirkungsmodell analysiert. Die Ergebnisse der Datenanalyse wurden anschliessend im Rahmen von Interviews mit den Finanzverantwortlichen sämtlicher Gemeinden validiert und vertieft (elf Interviews, Interview-Verzeichnis vgl. Anhang).
- ▶ **Entwicklung möglicher Anpassungsmassnahmen:** Ausgehend von den Ergebnissen der Ist-Analyse wurden im Rahmen der zweiten Phase mögliche Anpassungsmassnahmen entwickelt und beurteilt. Die Evaluationsergebnisse inklusive Empfehlungen wurden schliesslich im vorliegenden Schlussbericht aufbereitet.

Abbildung 2 Vorgehen im Projekt



Projektorganisation

Mit der Erarbeitung des Wirksamkeitsberichts wurde ein Team von Ernst & Young (E&Y) beauftragt, das sich aus Projektleiter Christian Sauter, Petra Beck, Kevin Meile und Robin Braun zusammensetzte.

Als Steuerungsgruppe fungierte die Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ der Zuger Finanzchefinnen und -chefs und der kantonalen Finanzdirektion. Die Arbeitsgruppe bestand aus folgenden Mitgliedern:

- Josef Iten-Nussbaumer, Unterägeri (Vorsitz)
- Ivo Romer, Zug
- Hans Steinmann, Baar
- Thomas Kessler, Neuheim
- Regierungsrat Peter Hegglin, Finanzdirektor
- Martin Bucherer, Generalsekretär Finanzdirektion Zug (Protokoll, ohne Stimmrecht)

Das Vorgehenskonzept sowie die verschiedenen Zwischenergebnisse wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ diskutiert und verabschiedet.

1.5 Aufbau des Wirksamkeitsberichts

Der Wirksamkeitsbericht ist wie folgt gegliedert:

- ▶ Als Einführung und Grundlage wird in Kapitel 2 die Funktionsweise des heutigen ZFA erläutert.
- ▶ In Kapitel 3 werden die Ergebnisse der Ist-Analyse zusammengefasst und Folgerungen für die Erarbeitung von möglichen Anpassungsmassnahmen gezogen.
- ▶ In Kapitel 4 werden mögliche Anpassungsmassnahmen und deren Auswirkungen aufgezeigt und beurteilt.
- ▶ Kapitel 5 enthält schliesslich das Fazit und die Empfehlungen der Arbeitsgruppe.

2 Grundlagen

2.1 Mechanismen und Eckwerte des heutigen ZFA

Beim heutigen innerkantonalen Finanzausgleich handelt es sich um einen rein horizontalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden ohne Beteiligung des Kantons. Der ZFA basiert auf folgenden Mechanismen und Eckwerten:⁵

- ▶ **Einwohnerzahl und Kantonssteuerertrag als Bemessungsgrundlage:** Die Basis für die Berechnung der Ausgleichsleistungen bilden der normierte Kantonssteuerertrag sowie die Einwohnerzahl, gemessen als zivilrechtliche Wohnbevölkerung. Zur Normierung des Steuerertrages wird von einem einheitlichen Steuerfuss (*Normsteuerfuss*) von 80 Prozentpunkten ausgegangen. Mit der Normierung wird erreicht, dass der tatsächliche Steuerfuss keinen Einfluss auf die Ausgleichszahlungen hat. Der ZFA stützt sich jeweils auf die Werte des zwei Jahre zurückliegenden Jahres. Der Finanzausgleich ist als reiner Einnahmenausgleich (ohne Lastenausgleich) ausgestaltet.
- ▶ **Einheitlicher Sockelbetrag:** 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 Sockelbetrag von CHF 500'000.
- ▶ **Grundbetrag als Kriterium für Ausgleichsberechtigung bzw. Beitragspflicht:** Entscheidend für die Bestimmung der Geber- bzw. Nehmergemeinden ist der Grundbetrag, der sich aus dem Sockelbetrag und einem mit der jeweiligen Einwohnerzahl multiplizierten Pro-Kopf-Betrag zusammensetzt.

Der **Pro-Kopf-Betrag** wird gemäss untenstehender Formel berechnet. Die Berechnung beruht auf der Prämisse, dass die Summe der ausbezahlten Beträge der Summe der abgeschöpften Beträge entsprechen muss bzw. dass die eingenommenen Mittel vollumfänglich an die Nehmergemeinden ausbezahlt werden. Die Höhe des Pro-Kopf-Betrages schwankt von Jahr zu Jahr, abhängig von den Steuererträgen der Gemeinden des jeweiligen Jahres.

$$\text{PKB} = \frac{A \times (T_G - S_G) + (T_N - S_N)}{(A \times E_G) + E_N}$$

PKB	Pro-Kopf-Betrag
A	Abschöpfungsquote
T _G	Kantonssteuerertrag aller Gebergemeinden
S _G	Sockelbetrag aller Gebergemeinden
T _N	Kantonssteuerertrag aller Nehmergemeinden
S _N	Sockelbetrag aller Nehmergemeinden
E _G	Einwohnerzahl (zivilrechtliche Wohnbevölkerung) aller Gebergemeinden
E _N	Einwohnerzahl (zivilrechtliche Wohnbevölkerung) aller Nehmergemeinden

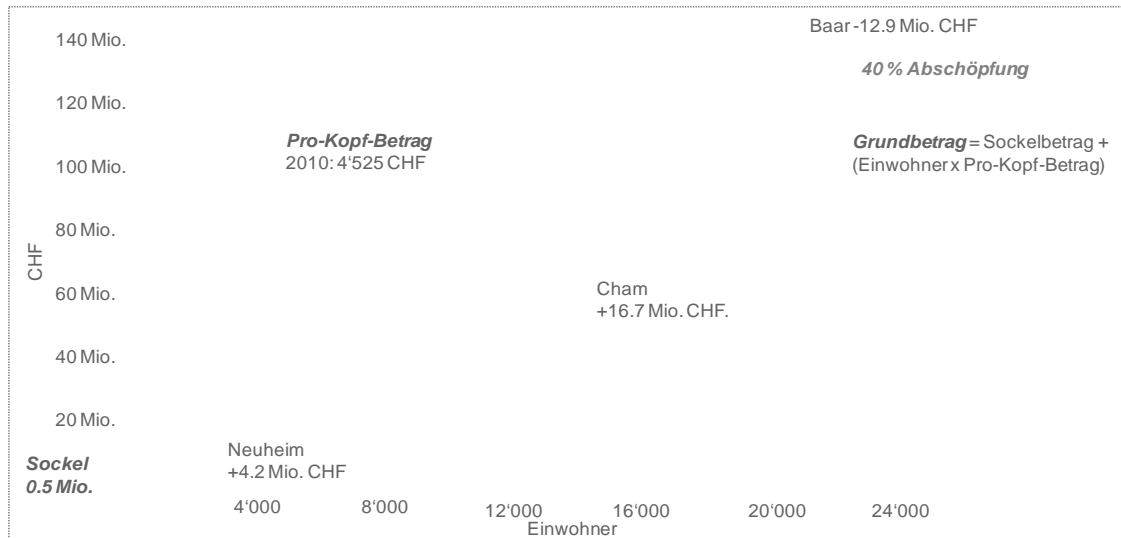
- ▶ **Finanzierungsbeiträge mit Abschöpfungsquote 40 Prozent:** Beitragspflichtig sind diejenigen Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag über dem Grundbetrag liegt. Von der Differenz zwischen Kantonssteuerertrag und Grundbetrag leisten die Gebergemeinden Finanzierungsbeiträge in der Höhe von 40 Prozent (*Abschöpfungsquote*).
- ▶ **Ausgleichsleistung bis zur Höhe des Grundbetrages:** Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag unter dem Grundbetrag liegt, sind ausgleichsberechtigt. Der Ausgleich erfolgt bis zur Höhe des

⁵ Quelle: Kantonales Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1) sowie Zweites Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA – Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. Oktober 2006

Grundbetrages.

Der beschriebene Mechanismus des ZFA lässt sich wie folgt illustrieren:

Abbildung 3 Mechanismus und Eckwerte des heutigen ZFA (Beispiel 2010)



Die Lage der Geraden des Grundbetrages wird durch den Sockelbetrag (Abschnitt auf der Y-Achse) sowie den Pro-Kopf-Betrag (Steigung der Geraden) bestimmt. Die Gebergemeinden – z.B. Baar - bezahlen 40 Prozent des Betrages, der über ihrem Grundbedarf liegt, in den Finanzausgleich ein. Die Nehmergemeinden – z.B. Neuheim und Cham - erhalten dadurch genau so viele Mittel, dass sie den für ihre Einwohnerzahl errechneten Grundbedarf erreichen.

Exkurs: NFA-Zahlungen der Gemeinden

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. Die Entwicklungen und Auswirkungen der NFA-Zahlungen durch die Gemeinden wurden in der vorliegenden Analyse nicht berücksichtigt, da die Beurteilung des innerkantonalen Finanzausgleichs (ZFA) im Vordergrund stand.

2.2 Datengrundlagen

Für die Ist-Analyse (vgl. Kapitel 3) wurden Daten von den einzelnen Gemeinden, vom Kanton Zug und dem Bundesamt für Statistik verwendet.⁶

Die Entwicklung möglicher Anpassungsmassnahmen (vgl. Kapitel 4) stützt sich primär auf die Daten des Kantons (kantonale Finanzdirektion).

⁶ Die Prognosen von BAK Basel Economics (vgl. Bericht „Prognosen für den Finanzhaushalt des Kantons Zug 2011-2020“ vom Juni 2011) flossen nicht direkt in den vorliegenden Bericht ein, da sich die Prognosen in erster Linie auf den Kanton Zug (und nicht auf die einzelne Gemeinden) beziehen.

3 Ist-Analyse

Im Rahmen der Ist-Analyse war zu prüfen, ob bzw. inwieweit die mit dem ZFA angestrebten Ziele bisher erreicht werden konnten. Gemäss §1 Abs. 2 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 bezweckt der ZFA, „die unterschiedliche Steuerkraft der Einwohnergemeinden teilweise auszugleichen und damit eine Annäherung der Steuerfüsse zu fördern“.

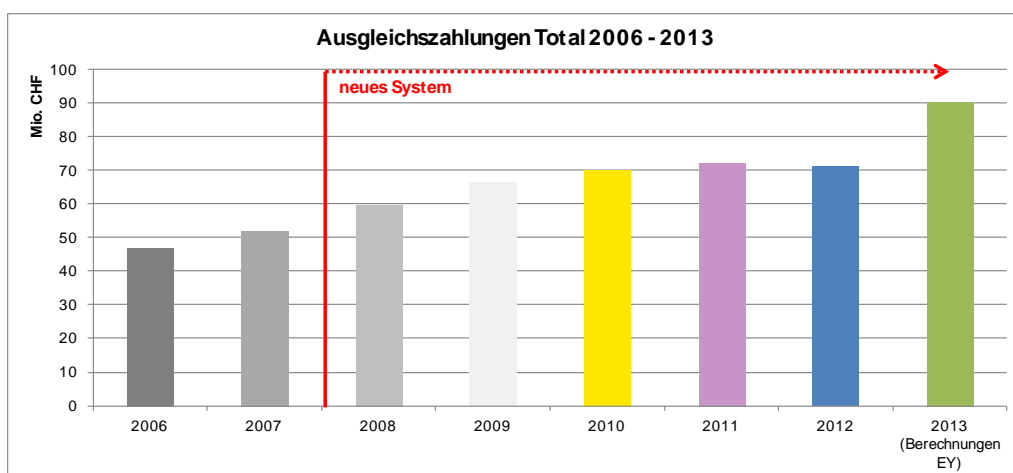
Für die Ist-Analyse waren in einem ersten Schritt die Entwicklungen der Ausgleichszahlungen unter dem neuen System zu untersuchen. Ausgehend davon war zu analysieren, wie sich die Steuererträge und -füsse im selben Zeitraum entwickelten und ob die angestrebte Gleichwirkung mit dem ZFA erreicht werden konnte. Nebst den rein steuerlichen Auswirkungen galt es auch, weitere Indikatoren zur finanziellen Situation der Gemeinden für die Beurteilung zu berücksichtigen. Gestützt auf die Ergebnisse der Ist-Analyse liess sich schliesslich beurteilen, ob die heutigen Messgrössen und Kriterien zur Berechnung des ZFA adäquat sind und ob bzw. wo allenfalls Anpassungsbedarf besteht.

3.1 Entwicklung der Ausgleichszahlungen

3.1.1 Ergebnisse der Datenanalyse

Die gesamten Ausgleichszahlungen haben seit 2006 zugenommen. Seit der Einführung des neuen Systems per 1.1.2008 nahm das Ausgleichsvolumen von knapp CHF 60 Mio. (Jahr 2008) auf rund CHF 72 Mio. (Jahr 2011) zu. Berechnungen zum ZFA 2013 (aufgrund der Steuereinnahmen 2011) liefern gar ein Ausgleichsvolumen von rund CHF 90 Mio. Die Steuerdaten von 2011 sind durch starke Einmaleffekte aufgrund des Börsenganges einer grossen Gesellschaft geprägt und somit wenig repräsentativ. Die Steuereinnahmen sind in einigen Gemeinden stark angestiegen. Der Beitrag von Walchwil an den ZFA 2013 vervielfacht sich bspw. auf über CHF 20 Mio.

Abbildung 4 Ausgleichszahlungen Total 2006 – 2013 (ohne Zahlungen an NFA)



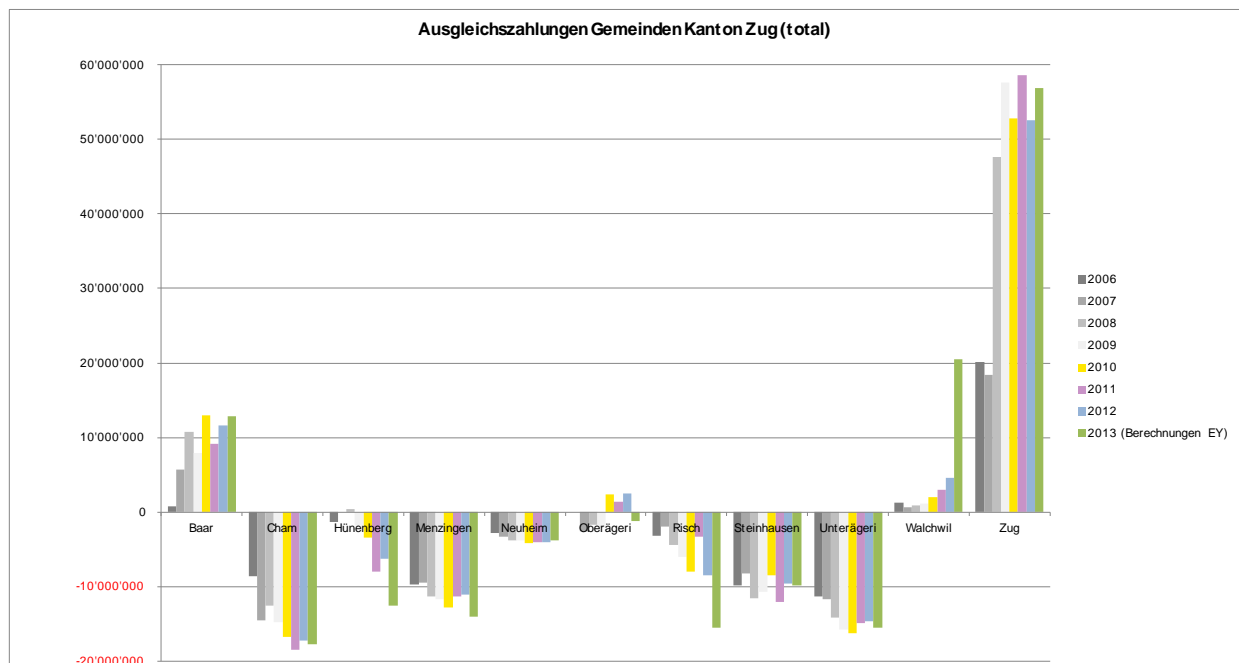
Auf Ebene der einzelnen Gemeinden haben die Ausgleichszahlungen unterschiedlich stark zugenommen. Auf Geberseite hat das neue System vor allem für die Stadt Zug zu einer starken Zunahme der Beiträge geführt, wie die folgende Tabelle bzw. Abbildung zeigen:

Tabelle 1 ZFA-Ausgleichszahlungen pro Gemeinde (total) 2006 - 2013⁷

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (Berechnungen EY)
Zug	20'107'672	18'461'604	47'641'448	57'574'723	52'868'379	58'643'257	52'540'358	56'893'376
Oberägeri	-	-2'633'202	-1'770'807	-2'074'407	2'381'140	1'421'028	2'543'512	-1'220'818
Unterägeri	-11'308'478	-11'761'869	-14'218'649	-15'713'906	-16'324'118	-14'933'637	-14'711'227	-15'585'297
Menzingen	-9'690'763	-9'527'418	-11'294'149	-11'744'690	-12'842'455	-11'282'797	-11'084'359	-13'993'826
Baar	735'098	5'714'739	10'701'616	7'893'078	12'915'786	9'139'456	11'623'681	12'863'951
Cham	-8'675'958	-14'557'588	-12'564'208	-14'730'490	-16'725'235	-18'468'556	-17'236'779	-17'719'865
Hünenberg	-1'366'787	-	445'644	-1'805'452	-3'483'623	-7'982'582	-6'264'816	-12'545'496
Steinhausen	-9'860'909	-8'188'665	-11'553'765	-10'659'570	-8'539'606	-12'047'339	-9'580'819	-9'803'357
Risch	-3'195'299	-1'966'954	-4'403'569	-6'035'366	-8'027'201	-3'356'774	-8'437'778	-15'583'391
Walchwil	1'269'431	674'799	829'600	1'162'131	1'950'556	2'921'860	4'623'073	20'487'794
Neuheim	-2'837'298	-3'366'307	-3'813'161	-3'866'051	-4'173'623	-4'053'916	-4'014'846	-3'793'070
Ausgleichssumme	46'935'492	52'002'003	59'618'308	66'629'932	70'115'861	72'125'601	71'330'624	90'245'120

Hinweis: Gelbe Markierung = Gebergemeinde

Abbildung 5 Ausgleichszahlungen pro Gemeinde (total) 2006 – 2013

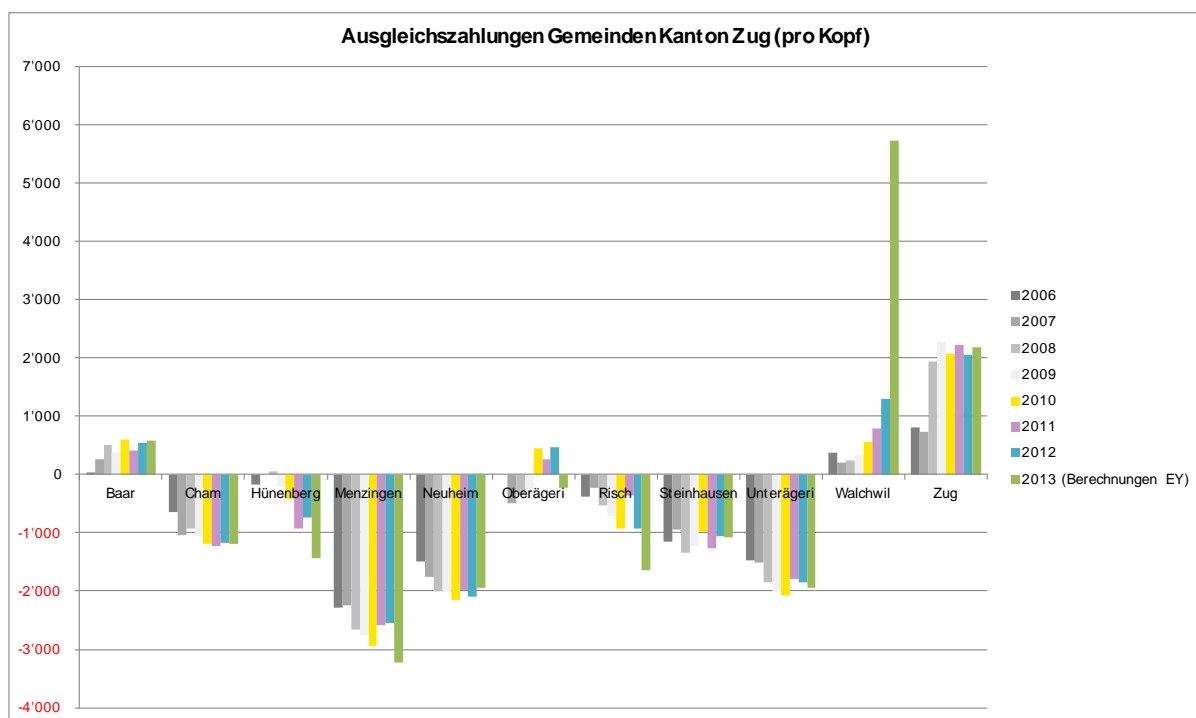


⁷ Oberägeri 2006 und Hünenberg 2007 waren in diesen Jahren weder beitragspflichtig noch ausgleichsberechtigt.

Mit Blick auf die Ausgleichszahlungen pro Einwohner zeigt sich, dass Menzingen, Neuheim und Unterägeri die höchsten Ausgleichszahlungen pro Einwohner erhalten und diese Beiträge in den vergangenen Jahren zugenommen haben. Auf Geberseite leistet Zug die höchsten Ausgleichsbeiträge pro Kopf, gefolgt von Baar und Walchwil.

Die Analyse zeigt, dass es in den vergangenen sechs Jahren kaum zu Wechslen zwischen Nehmer- und Gebergemeinden kam. Einzig Oberägeri wurde 2010 zu einer Gebergemeinde und ist es bis heute noch. Hünenberg war nur zu Beginn des heutigen Finanzausgleichsystems im Jahr 2008 eine Gebergemeinde.

Abbildung 6 Ausgleichszahlungen pro Gemeinde (pro Einwohner) 2006 – 2013



3.1.2 Zwischenfazit

Die beobachtete Zunahme der Ausgleichszahlungen lässt sich einerseits auf den Systemwechsel, andererseits auf die (relative) Entwicklung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden zurückführen. Es lässt sich ausserdem feststellen, dass eine günstige wirtschaftliche Entwicklung die Unterschiede in den Steuererträgen zwischen den Gemeinden anwachsen lässt, rezessive Entwicklungen demgegenüber eher zu einer Annäherung führen.

Es fällt auf, dass der Systemwechsel für die Stadt Zug zu einer wesentlich stärkeren Zunahme der Beiträge geführt hat als für die anderen Gebergemeinden. Dies ist auf die stärkere Progression des Systems im Vergleich zum früheren Finanzausgleich zurückzuführen.

3.2 Entwicklung der Steuerfüsse

3.2.1 Ergebnisse der Datenanalyse

Mit dem ZFA soll eine Annäherung der Steuerfüsse unter den Gemeinden gefördert werden. In sämtlichen Gemeinden ging die Steuerbelastung im beobachteten Zeitraum zurück (vgl. folgende Tabelle und Abbildung). Die Nehmer-, Wechsel- und Gebergemeinden⁸ haben den Steuerfuss in vergleichbarem Rahmen gesenkt, die Steuerfüsse der Gebergemeinden sind jedoch nach wie vor klar tiefer. Verschiedene Gemeinden sehen vor, den Steuerfuss in den kommenden Jahren minim anzupassen. Eine weitere generelle Annäherung unter den Gemeinden ist aber nicht feststellbar.

Tabelle 2 Steuerfuss-Entwicklung Einwohnergemeinden Kanton Zug 2006 – 2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zug	65	63	63	63	60	60	60
Oberägeri	75	75	75	*75	67	67	67
Unterägeri	*84	*84	*80	*75	70	69	68
Menzingen	78	78	78	73	73	71	*71
Baar	65	65	60	60	58	58	56
Cham	70	67	67	67	65	67	67
Hünenberg	70	66	70	65	70	65	68
Steinhausen	70	69	65	62	62	60	60
Risch	70	70	70	69	67	65	64
Walchwil	**58	**56	**56	**56	**56	**56	**55
Neuheim	77	77	77	73	*75	*73	69
Differenz tiefster – höchster Steuerfuss („Steuerschere“)	26	28	24	19	19	17	14
Durchschnittlicher Steuerfuss (arithmetisch)	71	70	69	67	66	65	64

Hinweise: a) Gelbe Markierung = Gebergemeinden; b) * = höchster Steuerfuss, ** = tiefster Steuerfuss

Der durchschnittliche Steuerfuss aller Einwohnergemeinden im Kanton Zug ist seit 2006 folglich kontinuierlich gesunken, sowohl im arithmetischen wie auch im gewichteten Mittel (gewichtete Mittel gemäss Einwohnerzahl). Der arithmetische Durchschnitt lag vor der Einführung des neuen ZFA bei 70 Prozent (2007) und sank bis 2012 auf 64 Prozent. Das gewichtete Mittel lag jeweils rund zwei Prozentpunkte unter dem arithmetischen Mittel, da die grösseren Gemeinden tendenziell eine geringere Steuerbelastung aufwiesen.

⁸ Im beobachteten Zeitraum setzten sich die Geber-, Nehmer- und Wechselgemeinden wie folgt zusammen:

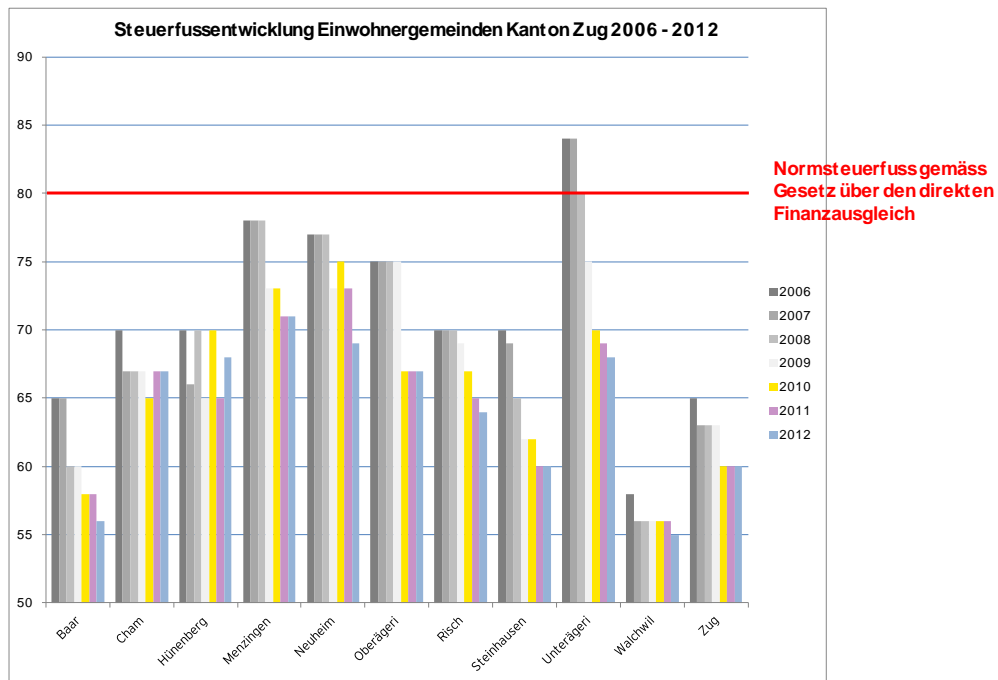
Nehmergemeinden: Cham, Menzingen, Neuheim, Risch, Steinhausen, Unterägeri

Wechselgemeinden: Hünenberg, Oberägeri

Gebergemeinden: Baar, Walchwil, Zug

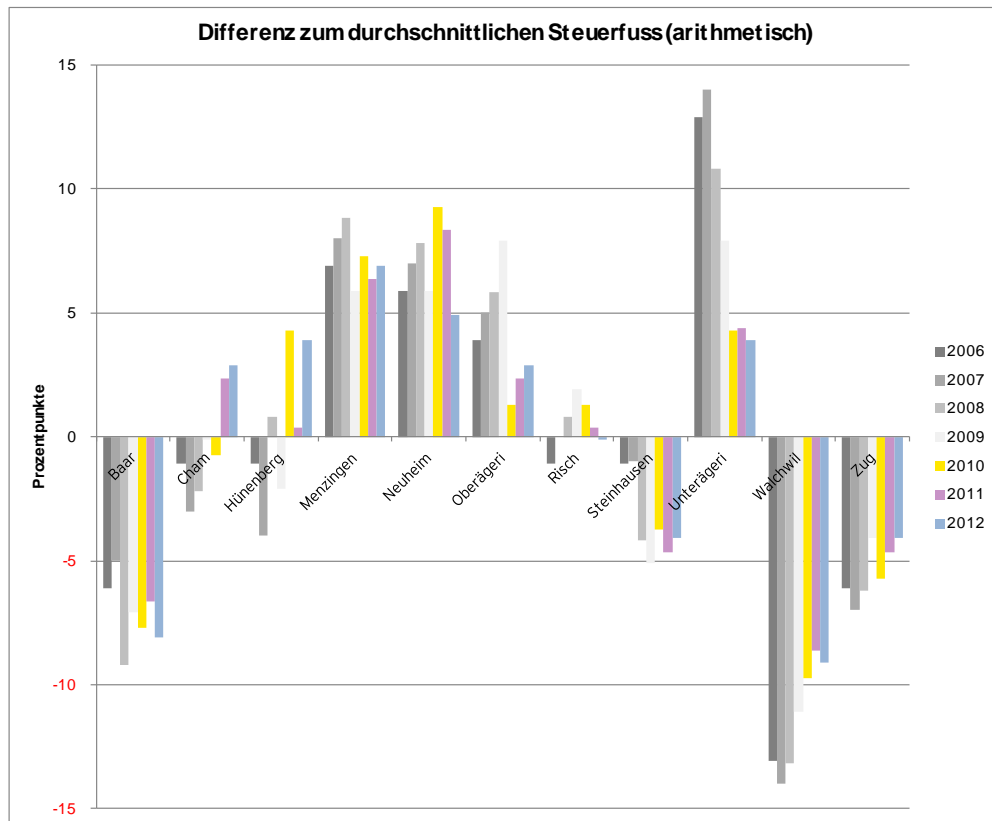
Der Normsteuerfuss von 80 Prozent lag bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen ZFA über dem durchschnittlichen Steuerfuss. Die Differenz zwischen dem Normsteuerfuss und den tatsächlichen Steuerfüssen ist in den vergangenen vier Jahren weiter angewachsen.

Abbildung 7 Steuerfuss-Entwicklung Einwohnergemeinden Kanton Zug 2006 – 2012



Um zu analysieren, ob die angestrebte Annäherung der Steuerbelastungen erreicht werden konnte, wurde die Differenz der Gemeinde-Steuerfüsse zum durchschnittlichen Steuerfuss (arithmetisch) berechnet. Dabei zeigt sich, dass tendenziell eine Annäherung an den durchschnittlichen Steuerfuss stattgefunden hat. Eine Ausnahme bildet die Gemeinde Neuheim, deren Differenz tendenziell zugenommen hat.

Abbildung 8 Differenz zum durchschnittlichen Steuerfuss (arithmetisch)



3.2.2 Zwischenfazit

Die Steuerfüsse der Gemeinden sind generell gesunken und liegen deutlich unter dem Normsteuerfuss von 80%. Ein Normsteuerfuss von 80% führt folglich dazu, dass die Steuerkraft-Unterschiede zwischen den Gemeinden im Rahmen des ZFA überzeichnet werden.

Tendenziell haben sich die Steuerfüsse der Gemeinden in den letzten Jahren angenähert. Allerdings haben Menzingen und Neuheim immer noch einen Steuerfuss, der mindestens 5% über dem Durchschnitt liegt. Besonders geringe Differenzen zum durchschnittlichen Steuerfuss weist die Gemeinde Risch aus, die sich bei der Festlegung des Steuerfusses explizit am kantonalen Mittel orientiert.

Verschiedene Gemeinden planen, den Steuerfuss in den kommenden Jahren minim anzupassen. Eine generelle Annäherung des Steuerfusses unter den Gemeinden ist aber – aufgrund der derzeitigen Prognose - für die Zukunft nicht feststellbar.

3.3 Entwicklung der Steuereinnahmen

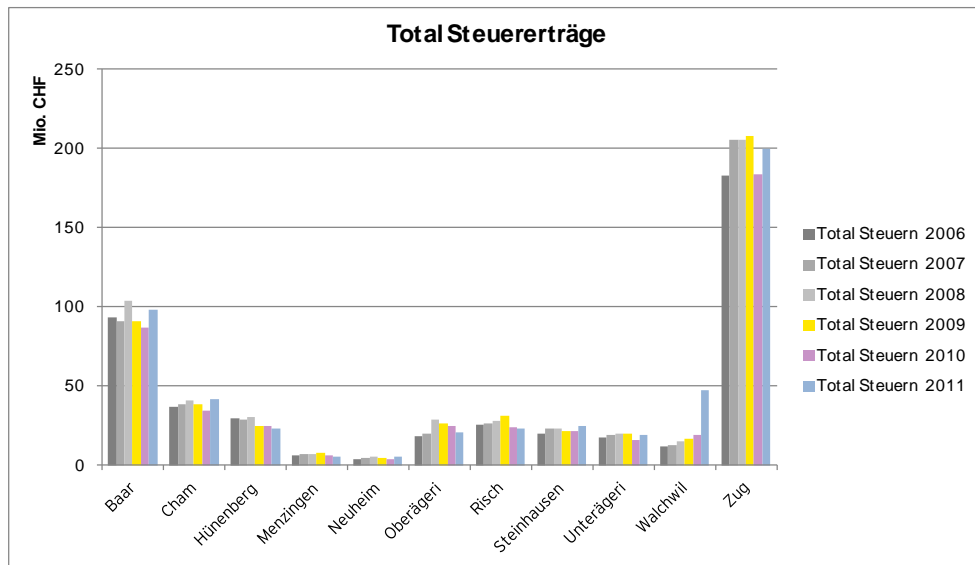
3.3.1 Ergebnisse der Datenanalyse

Basis für die folgende Analyse bilden die massgebenden Steuereinnahmen für den ZFA (Summe natürliche Personen, juristische Personen, übrige gemeindliche Steuern und Steuerausstände). Bei den massgebenden Steuererträgen konnte nur die Gemeinde Walchwil im beobachteten Zeitraum konstant steigende Erträge vorweisen. Die übrigen Gemeinden verzeichneten stabile bis sinkende Erträge. Trotz Wirtschaftskrise prognostizieren verschiedene Gemeinden für die kommenden Jahre (bis 2015 bzw. 2016) wieder leicht steigende Steuererträge (insbesondere Cham, Hünenberg, Oberägeri, Risch und Zug). Die teilweise grossen Ausschläge im Steuerjahr 2011 (insbesondere bei Walchwil) gründen vor allem in Einmaleffekten aufgrund des Börsenganges einer grossen Gesellschaft.

Bei den natürlichen Personen (Einkommenssteuern) verzeichneten Cham, Oberägeri, Risch und Zug bis 2009 steigende Einnahmen, in den übrigen Gemeinden waren die entsprechenden Einnahmen stabil. Die beiden Steuergesetzrevisionen per Anfang 2007 und 2009 brachten Steuereinnahmen sowohl bei den natürlichen als auch bei den juristischen Personen mit sich. Die letzte Steuergesetzrevision, die per 1. Januar 2010 in Kraft trat, führte zu einer zusätzlichen Entlastung der natürlichen Personen mit dem Ziel, der kalten Progression entgegenzuwirken und die Kaufkraft zu stärken. Der damit verbundene Einnahmerückgang macht sich also bei Gemeinden mit einem grossen Anteil an natürlichen Personen deutlicher bemerkbar.

Die Steuereinnahmen von juristischen Personen konzentrieren sich hauptsächlich auf die Gemeinden Zug und Baar, wobei auch Cham, Hünenberg, Risch und Steinhausen über substantielle Erträge juristischer Personen verfügen. Die Einnahmen aus der Ertragssteuer waren in den vergangenen Jahren tendenziell rückläufig, u.a. auch aufgrund der bereits erwähnten Steuergesetzrevisionen per Anfang 2007 und 2009. Bei den Erträgen der juristischen Personen mit besonderem Steuerstatus (gemischte, Domizil- und Holding-Gesellschaften) ist die Konzentration auf Zug und Baar noch akzentuierter, wobei auch diese Erträge tendenziell zurückgingen. Die übrigen Gemeinden verfügen über keine oder nur sehr geringe Erträge solcher Gesellschaften. Ab 2013 bzw. 2014 wird bei den juristischen Personen wieder mit einem leichten Anstieg der Steuereinnahmen gerechnet.

Abbildung 9 Total Steuererträge 2006 - 2011⁹

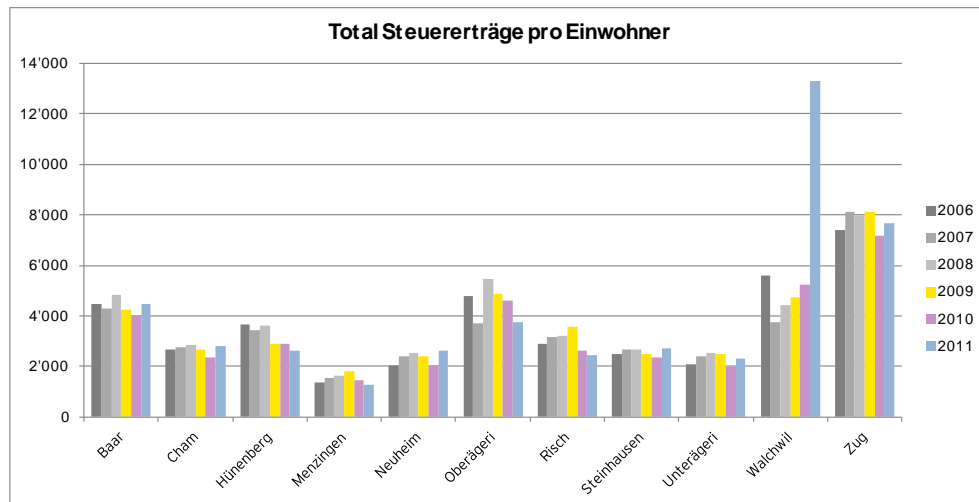


Mit Ausnahme von 2011 verfügt Zug pro Einwohner über die höchsten Steuererträge, gefolgt von Walchwil, Oberägeri und Baar. Die geringsten Pro-Kopf-Erträge verzeichnet Menzingen. Insbesondere in Walchwil sind die Pro-Kopf-Erträge zwischen 2006 und 2011 stark gewachsen, Hünenberg und Risch verzeichneten hingegen sinkende Erträge.

Die prognostizierten Pro-Kopf-Erträge (2012 – 2015 bzw. 2016) sind für Zug und Oberägeri (leicht) rückläufig. Die übrigen Gemeinden gehen teils von steigenden (insbesondere Cham und Hünenberg) und teils von stabilen Erträgen aus.

⁹ Summe: Natürliche Personen, Juristische Personen, übrige gemeindliche Steuern, Steuerausstände

Abbildung 10 Total Steuererträge 2006 – 2011 pro Einwohner



3.3.2 Zwischenfazit

Die Steuererträge haben sich in den Gemeinden im beobachteten Zeitraum unterschiedlich entwickelt, was insbesondere an den Steuererträgen pro Einwohner deutlich wird. Diese Entwicklungen lassen sich einerseits auf die Steuergesetzrevision 2010 (Entlastung natürliche Personen) zurückführen, die bei den Gemeinden je nach Gewicht der natürlichen Personen zu einem mehr oder weniger starken Einnahmerückgang führte. Andererseits sind die Ertrags-Entwicklungen der einzelnen Gemeinden auf Steuerfuss-Anpassungen sowie Zu- und Wegzüge von natürlichen und juristischen Personen zurückzuführen. Ebenso widerspiegeln die Steuereinnahmen die wirtschaftliche Entwicklung der ansässigen Steuerzahler.

Die Entwicklung der Steuererträge hat einen direkten Einfluss auf die Höhe der Ausgleichszahlungen, wobei sich der ZFA jeweils auf die zwei Jahre zurückliegenden Steuererträge stützt.

3.4 Entwicklung der Steuerkraft

Ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der Wirksamkeit des ZFA ist die Steuerkraft¹⁰ der einzelnen Gemeinden, die nach dem Ausgleich resultiert. Über die Steuerkraft kann das Ressourcenpotential der Gemeinden unabhängig vom effektiven Steuerfuss verglichen werden. Im Folgenden wird die Steuerkraft-Entwicklung (basierend auf dem geltenden ZFA-Normsteuereffuss von 80 Prozent und den massgebenden Steuereinnahmen für den ZFA) vor und nach dem Ausgleich analysiert. Gleichzeitig ist jedoch auch zu berücksichtigen, wie sich die effektiven Steuererträge pro Einwohner vor und nach

¹⁰ Unter Steuerkraft einer Gemeinde wird derjenige Steuerertrag verstanden, den sie bei einem hypothetischen Steuerfuss von 100 Prozent erzielen würde. Die effektiven Steuereinnahmen können – je nach geltendem Steuerfuss - höher oder tiefer liegen. Mit der Normierung wird ein Vergleich unter den Gemeinden ermöglicht.

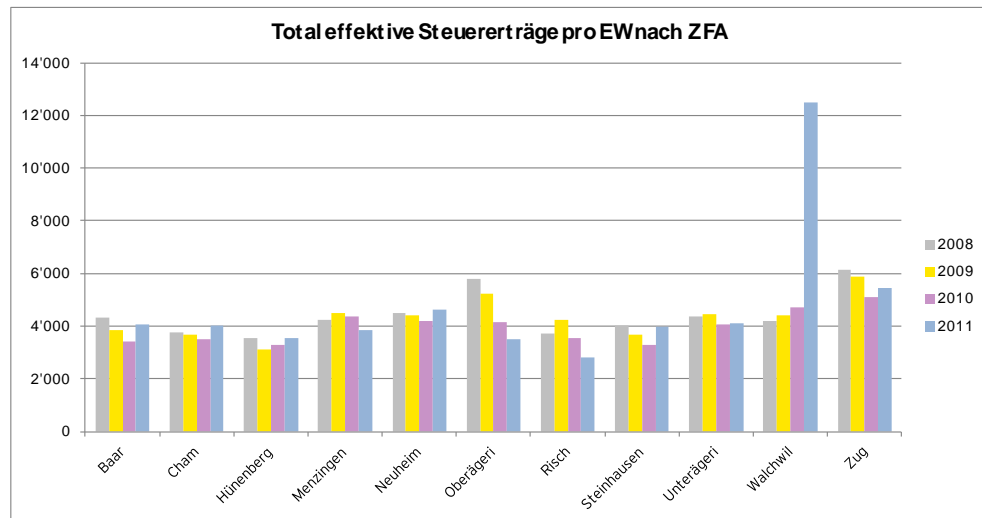
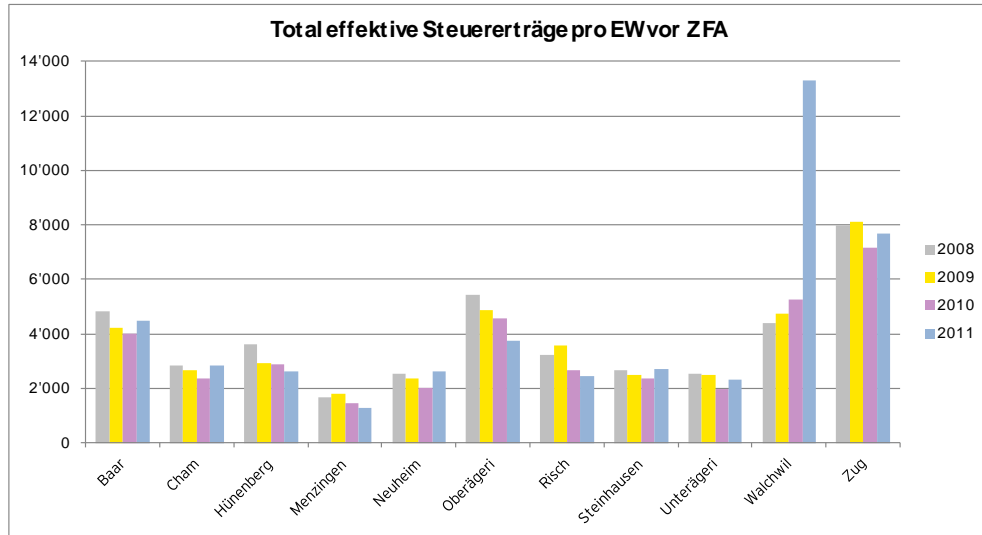
dem Ausgleich entwickelt haben.

3.4.1 Ergebnisse der Datenanalyse

Vor Ausgleich durch den ZFA bestehen wesentliche Unterschiede zwischen den effektiven Steuererträgen pro Einwohner der einzelnen Gemeinden. Der Steuerertrag pro Einwohner der steuerkräftigsten Gemeinde Zug lag im 2010 beispielsweise bei rund CHF 7'200, während Menzingen als steuerschwächste Gemeinde einen effektiven Steuerertrag pro Kopf von rund CHF 1'400 aufwies. Im Jahr 2011 kommt es zu Verschiebungen aufgrund der genannten Einmaleffekte.

Der ZFA führt zu einer gewissen Annäherung der Steuererträge unter den Gemeinden, wobei auch nach der Umverteilung noch deutliche Unterschiede bei den Pro-Kopf-Erträgen zwischen den Gemeinden bestehen.

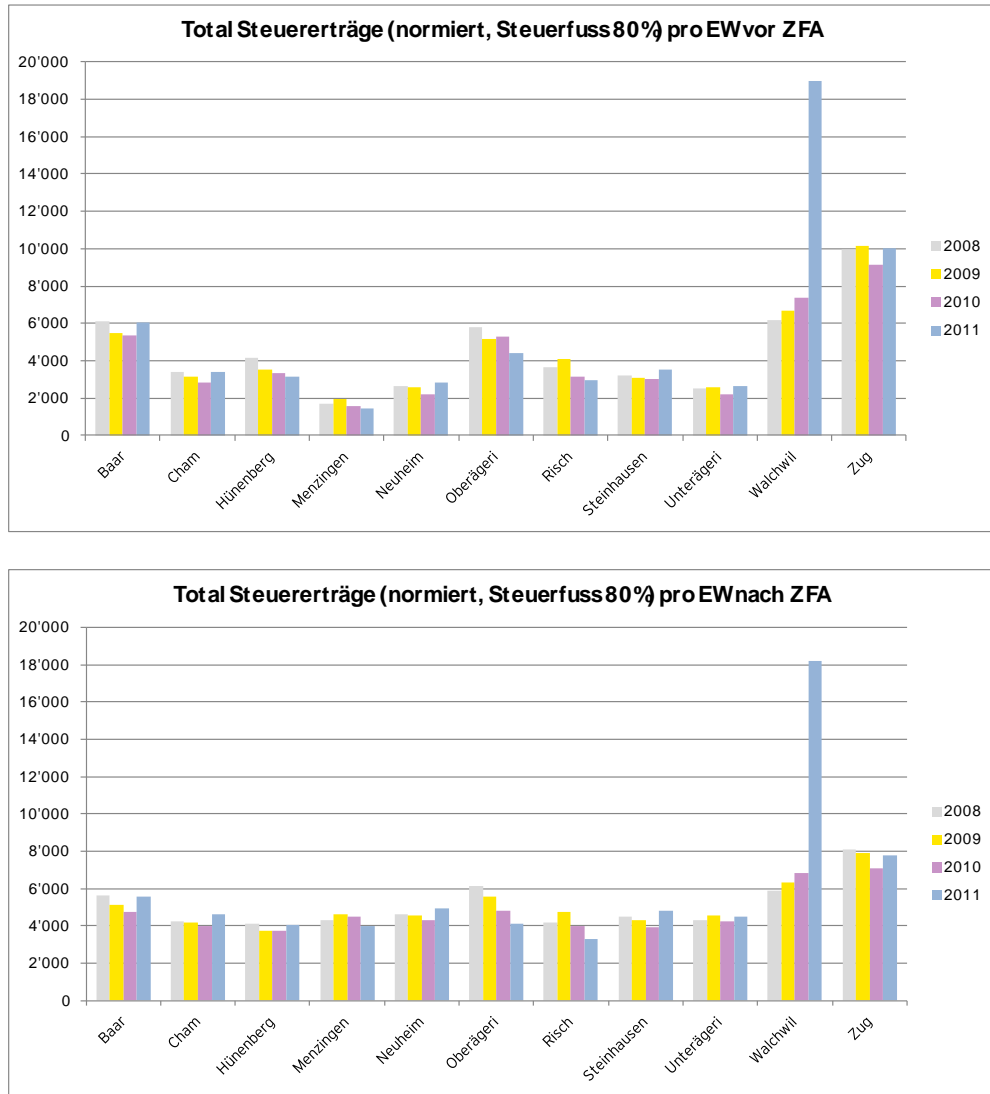
Abbildung 11 Effektive Steuererträge pro EW vor und nach ZFA¹¹



Ein etwas verändertes Bild resultiert, wenn die Steuererträge auf einen einheitlichen Steuerfuss (Normsteuerfuss von 80 Prozent) umgerechnet und dadurch der Einfluss unterschiedlich hoher Steuerbelastungen ausgeklammert werden. Gemessen am normierten Wert (= Steuerkraft) findet durch den ZFA eine stärkere Annäherung unter den Gemeinden statt, wobei die Stadt Zug nach wie vor wesentlich höher liegt als die anderen Gemeinden.

¹¹ Es wurden nur die Jahre unter dem neuen ZFA berücksichtigt.

Abbildung 12 Normierte Steuererträge (Steuerkraft) pro EW vor und nach ZFA



3.4.2 Zwischenfazit Steuererträge

Die Pro-Kopf-Erträge der Gemeinden gleichen sich durch den ZFA teilweise an. Gemessen an den normierten Steuererträgen (= Steuerkraft) findet eine stärkere Annäherung statt als basierend auf den effektiven Erträgen. Mit Blick auf die normierten Erträge verfügt Zug nach Ausgleich durch den ZFA nach wie vor über wesentlich höhere Erträge (Ausnahme 2011) als die übrigen Gemeinden, die relativ eng zusammenrücken.

3.5 Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden

Die Entwicklung der finanziellen Situation der Gemeinden gibt weitere Aufschlüsse über die Wirkungen des ZFA. Von besonderem Interesse ist die Vermögens- bzw. Verschuldungssituation der Gemeinden.

3.5.1 Ergebnisse der Datenanalyse

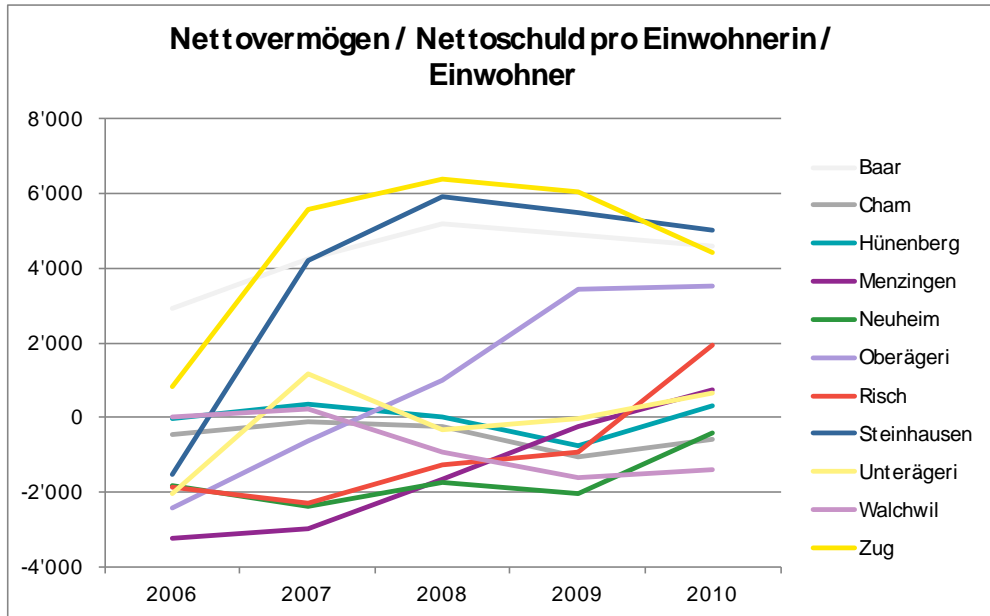
Das Pro-Kopf-Vermögen (Fremdkapital minus Finanzvermögen) der Nehmergemeinden ist über den beobachteten Zeitraum tendenziell gestiegen bzw. die Pro-Kopf-Verschuldung hat abgenommen. Bei den Gebergemeinden war – nach einem anfänglichen Anstieg – in den vergangenen beiden Jahren ein Rückgang zu beobachten. In der Folge haben sich die Pro-Kopf-Vermögen der Geber- und Nehmergemeinden angenähert, wobei die Gebergemeinden nach wie vor höher liegen als die Nehmergemeinden.

Es ist zu beachten, dass die Gemeinden im untersuchten Zeitraum per Finanzhaushaltsgesetz eine Neubewertung des Finanzvermögens vornehmen mussten. Diese Neubewertung, die in den Gemeinden zu unterschiedlichen Zeitpunkten erfolgte (vgl. folgende Abbildung), hat in allen Gemeinden zu einem Anstieg des Vermögens geführt (Einmaleffekt).¹²

Die Gemeinden rechnen für die nächsten Jahre mit einer Verschlechterung der Vermögenssituation, dies primär als Folge geplanter Investitionen. Verschiedene Gemeinden - insbesondere Zug, Oberägeri, Steinhausen und Unterägeri – gehen in den kommenden Jahren von steigenden Nettoinvestitionen aus.

¹² Die Gemeinden sind per § 13 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz verpflichtet, die Neubewertung des Finanzvermögens innerhalb von fünf Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes (1. Jan 2007) vorzunehmen.

Abbildung 13 Nettovermögen / Nettoschuld pro Einwohnerin / Einwohner

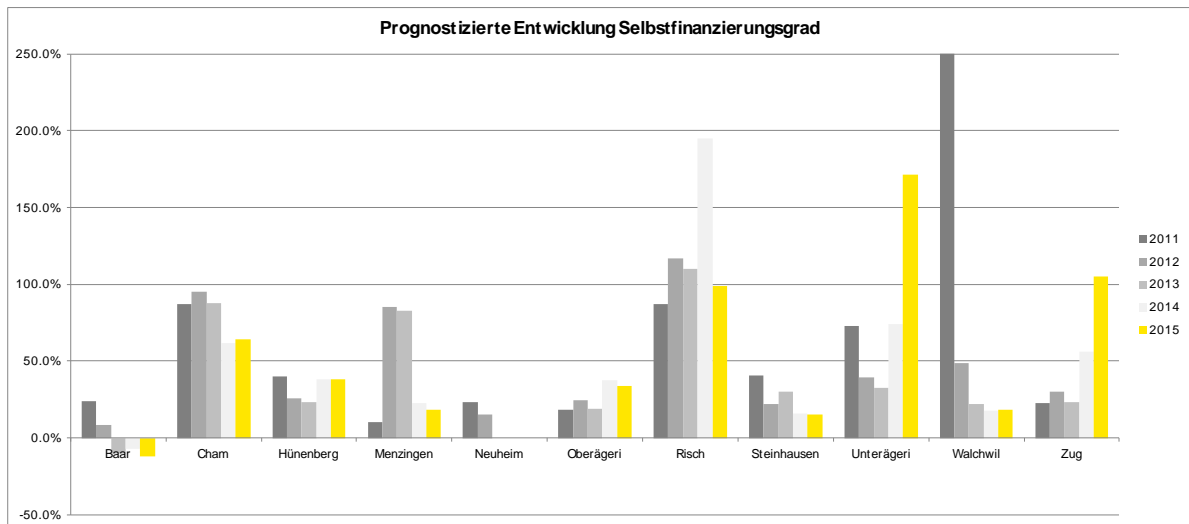


Ein positiver Wert stellt ein Nettovermögen und ein negativer Wert eine Nettoschuld pro Einwohner dar. Die roten Punkte zeigen den Zeitpunkt der Neubewertung des Finanzvermögens. In Cham, Unterägeri, Walchwil und Menzingen ist die Neubewertung noch nicht erfolgt bzw. erfolgte per 31.12.2011.

Zug hat 2009 und 2010 hohe Nettoinvestitionen vorgenommen, bei anderen Gemeinden waren die Nettoinvestitionen in diesen Jahren eher rückläufig. Verschiedene Gemeinden – insbesondere Zug, Oberägeri, Steinhausen und Unterägeri – gehen in den kommenden Jahren von steigenden Nettoinvestitionen aus. Als Folge davon erwarten die Gemeinden eine Verschlechterung der Vermögenssituation.

Die beschriebene Entwicklung zeigt sich auch im Selbstfinanzierungsgrad der Gemeinden: In den vergangenen Jahren wiesen einzelne Gemeinden sehr hohe Selbstfinanzierungsgrade auf. Zukünftig wird jedoch in vielen Geber- als auch Nehmergemeinden davon ausgegangen, dass der Selbstfinanzierungsgrad tiefer als 100% liegen wird.

Abbildung 14 Prognostizierte Entwicklung Selbstfinanzierungsgrad



3.5.2 Zwischenfazit Selbstfinanzierung

Es hat sich gezeigt, dass bei der Verschuldung pro Kopf eine Annäherung unter den Gemeinden stattgefunden hat. Das Vermögen der Gebergemeinden hat in den beiden vergangenen Jahren abgenommen, liegt aber immer noch deutlich höher als jenes der Nehmgemeinden.

Zu beachten ist, dass die Neubewertung des Finanzvermögens gemäss § 13 Abs. 1 des Finanzaushaltsgesetzes in sämtlichen Gemeinden zu einer einmaligen Verbesserung der Vermögenssituation geführt hat. Dieser Effekt fand bzw. findet jedoch in sämtlichen Gemeinden statt und schuf einen gewissen Handlungsspielraum für Steuersenkungen.

Es wird prognostiziert, dass das Nettovermögen in den Gemeinden in den kommenden Jahren abnimmt, beziehungsweise die Nettoverschuldung weiter steigt. Entsprechend liegt der Selbstfinanzierungsgrad gemäss Prognose in vielen Gemeinden unter 100%.

3.6 Bevölkerungsentwicklung

3.6.1 Ergebnisse der Datenanalyse

Die Bevölkerungszahlen (zivilrechtliche Wohnbevölkerung) sind über die vergangenen fünf Jahre leicht gestiegen. Das stärkste durchschnittliche Bevölkerungswachstum zwischen 2006 und 2010¹³ verzeichneten Cham und Risch mit einer Wachstumsrate von 1,9%. Während sich das Bevölkerungswachstum von Baar, Hünenberg, Oberägeri, Steinhausen, Unterägeri und Zug leicht über bzw. unter 1% bewegt, weisen Neuheim (0,3%) und Menzingen (0,6%) ein klar geringeres Wachstum auf. Für die kommenden Jahre prognostizieren die meisten Gemeinden ein leichtes

¹³ Quelle: BFS

Bevölkerungswachstum.

Exkurs: Bevölkerungs-Konzepte

Nebst den bisher thematisierten Faktoren hat auch die Wahl des Bevölkerungskonzepts einen Einfluss auf den Finanzausgleich. Für die Berechnung der Wohnbevölkerung können verschiedene Konzepte herangezogen werden. Insbesondere ist zwischen den folgenden drei Bevölkerungskonzepten zu unterscheiden:

- ▶ ***Zivilrechtliche Wohnbevölkerung:*** Die zivilrechtliche Wohnbevölkerung umfasst die Schweizer Wohnbevölkerung sowie Ausländer mit einer Niederlassungs- oder Jahresaufenthalts-Bewilligung.
- ▶ ***Wirtschaftliche Wohnbevölkerung:*** Die wirtschaftliche Wohnbevölkerung umfasst sämtliche Personen, deren Lebensmittelpunkt im Kanton Zug liegt. Zusätzlich zur zivilrechtlichen Wohnbevölkerung sind dies die Kurzaufenthalter, Asylsuchenden, vorläufig Aufgenommenen sowie internationale Funktionäre und Diplomaten sowie deren Familienangehörige. Ebenso dazu gezählt werden Schweizer und ausländische Wochenaufenthalter. Die wirtschaftliche Definition ist somit wesentlich breiter als die zivilrechtliche.
- ▶ ***Ständige Wohnbevölkerung:*** Unter die ständige Wohnbevölkerung fallen alle Personen, die länger als ein Jahr im Kanton Zug anwesend sind. Dieses Konzept umfasst grundsätzlich die gleichen Kategorien wie die wirtschaftliche Wohnbevölkerung, wobei nur berücksichtigt wird, wer länger als ein Jahr im Kanton anwesend ist. Im Gegensatz zur wirtschaftlichen Wohnbevölkerung werden zudem die Wochenaufenthalter nicht berücksichtigt. Das Konzept der ständigen Wohnbevölkerung wird für die offizielle Bundesstatistik verwendet.

Im Rahmen des ZFA, d.h. für die Berechnung des Pro-Kopf-Betrages bzw. des Grundbetrages, wird auf das Konzept der „zivilrechtlichen Wohnbevölkerung“ abgestellt. Der Kanton Zug prüft zurzeit, ob zukünftig die ständige Wohnbevölkerung für sämtliche Statistiken verwendet werden soll. Mit Blick auf den ZFA spricht sich die Arbeitsgruppe dafür aus, diesen Grundsatzentscheid des Kantons abzuwarten.

Tabelle 3 Bevölkerungszahlen 2010

Gemeinde	Zivilrechtliche Wohnbevölkerung 31.12.2010	Wirtschaftliche Wohnbevölkerung 31.12.2010	Ständige Wohnbevölkerung 2010 (Volkszählung)
Zug	25'591	26'713	26'327
Oberägeri	5'403	5'645	5'451
Unterägeri	7'970	8'277	8'068
Menzingen	4'356	4'634	4'401
Baar	21'640	22'443	21'787
Cham	14'689	14'923	14'808
Hünenberg	8'550	8'836	8'581
Steinhausen	9'052	9'354	9'091
Risch	9'048	9'301	9'085
Walchwil	3'551	3'668	3'567
Neuheim	1'925	2'037	1'939
Total	111'775	115'831	113'105

3.6.2 Zwischenfazit Bevölkerungszahl

Die Bevölkerungszahl der finanzschwachen Nehmergemeinden Menzingen und Neuheim wächst geringer als jene der anderen Gemeinden. Bei den am stärksten wachsenden Gemeinden Cham und Risch handelt es sich um Nehmergemeinden, die eine hohe wirtschaftliche Dynamik aufweisen. Die Gebergemeinden verzeichnen mittlere (Baar, Zug) bis hohe (Walchwil) Wachstumsraten. Für die kommenden Jahre gehen die Gemeinden von einem weiteren – jedoch moderaten – Wachstum aus.

3.7 Fazit Ist-Analyse

Aus Sicht der Nehmergemeinden wird der ZFA insgesamt als wirkungsvoll und fair beurteilt. Die Gebergemeinden unterstützen den ZFA grundsätzlich, kritisieren jedoch den starken Anstieg der Ausgleichszahlungen.

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass die Ziele des ZFA – ein teilweiser Ausgleich der Steuerkraft und eine Annäherung der Steuerfüsse – tendenziell erreicht werden konnten. Allerdings ist der Zweckartikel im Gesetz über den direkten Finanzausgleich relativ offen formuliert und der angestrebte Ausgleich bzw. Annäherung werden nicht quantifiziert. Für die Beurteilung der Wirksamkeit des ZFA entsteht dadurch ein gewisser Interpretationsspielraum.

Hinweise über die Erwartungen des Gesetzgebers lassen sich der parlamentarischen Debatte vom Herbst 2007 entnehmen: Gemäss damaliger Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass die „Steuerschere“ zwischen der höchsten und tiefsten Steuerbelastung der Gemeinden mit dem neuen

ZFA auf 21 Prozent reduziert werden kann.¹⁴ Mit einer Steuerschere von weniger als 20 Prozent in den Jahren 2009 – 2011 konnte die angestrebte Annäherung der Steuerfüsse somit erreicht werden.

Festzuhalten ist zudem, dass das Ausgleichsvolumen in den vergangenen Jahren stärker anstieg als erwartet. Während bei der Einführung des ZFA gemäss Berechnungen des Kantons¹⁵ von einem Ausgleichsvolumen von ca. CHF 50 Mio. ausgegangen war, ist die umverteilte Summe bis 2011 auf über CHF 70 Mio. angestiegen. Dies ist zum einen auf das Wachstum der Steuererträge und die Zunahme der Unterschiede der Steuerkraft unter den Gemeinden zurückzuführen. Zum andern wurde die Entwicklung durch den auf 80 Prozent festgesetzten Normsteuerfuss verstärkt, der zu einer Überzeichnung der Steuerkraft-Unterschiede führt.

¹⁴ Vgl. Kalkulatorische Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden nach ZFA 2. Paket gemäss Antrag des Regierungsrates / der vorberatenden Kommission / der Stawiko (Vorlage 1483.5-12395, Beilage 4)

¹⁵ Vgl. Modellberechnung Finanzausgleich Kanton – Gemeinden 2005 / Antrag Stawiko (Vorlage 1483.5 – 12395, Beilage 1, S. 4)

4 Anpassungsmassnahmen

Gemäss Projektauftrag sind gestützt auf die Analyseergebnisse mögliche Varianten bzw. Massnahmen zur Anpassung des bestehenden Systems zu erarbeiten und zu beurteilen.

In den Interviews mit den Gemeindevertretern während der Ist-Analyse wurden bereits einige Vorschläge für Anpassungsmassnahmen aufgenommen. Diese Vorschläge wurden durch das Projektteam von Ernst & Young konkretisiert, mit weiteren Varianten ergänzt und der Arbeitsgruppe „Wirksamkeitsbericht“ der Finanzchefinnen und -chefs der Zuger Gemeinden und der Finanzdirektion vorgelegt:

- ▶ Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetischer Durchschnitt)
 - einmalige Anpassung
 - jährliche oder periodische Anpassung
- ▶ Variante 2: Einführung einer Obergrenze für Ausgleichszahlungen
 - absolute Obergrenze
 - prozentuale Obergrenze
- ▶ Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote
- ▶ Variante 4: Progressivere Ausgestaltung der Ausgleichszahlungen an bezugsberechtigte Gemeinden
- ▶ Variante 5: Verwesentlichung des ZFA (Einführung einer Bandbreite, innerhalb derer Gemeinden weder bezugsberechtigt noch beitragspflichtig sind)
- ▶ Variante 6: Erhöhung des Sockelbeitrages
- ▶ Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen

Die Arbeitsgruppe hat die gesammelten Vorschläge für mögliche Anpassungsmassnahmen eingehend diskutiert und beschlossen, die Varianten 1, 3, 5 und 7 weiter zu verfolgen.

Die ausgewählten Varianten wurden anhand der Daten für den ZFA 2012 (Steuereinnahmen aus dem Jahr 2010 als Grundlage) berechnet und einander gegenübergestellt.¹⁶ In der Folge werden die vier Varianten genauer vorgestellt, deren Auswirkungen dargestellt und die Resultate auf ihre Vor- und Nachteile analysiert.

Folgende Kennzahlen bzw. Beurteilungskriterien werden für die ausgewählten Varianten betrachtet:

- ▶ **Ausgleichszahlungen effektiv:**
Dies sind die effektiven Ausgleichszahlungen, die eine Gebergemeinde in den ZFA einzuzahlen hat (negativer Wert) bzw. eine Nehmergemeinde aus dem ZFA erhält (positiver Wert). Zudem wird die Veränderung zum heutigen ZFA (absolut und prozentual) ausgewiesen. Zur verstärkten

¹⁶ Die ausgewählten Varianten wurden ebenfalls für den ZFA 2013 (Steuereinnahmen aus dem Jahr 2011 als Grundlage) berechnet. Die Steuereinnahmen aus dem Jahr 2011 sind jedoch von starken Einmaleffekten geprägt. Diese analogen Berechnungen sind in Anhang III ersichtlich.

Visualisierung wurden in den Tabellen folgende Farbkodierung verwendet:

grösser +15%	grösser 5%	5% bis -5%	kleiner -5%	kleiner -15%
--------------	------------	------------	-------------	--------------

- ▶ **Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus):**
Dieser Steuerfuss wäre ceteris paribus nötig, um auf das gleiche Niveau an verfügbaren Mitteln wie beim heutigen ZFA zu kommen.
- ▶ **Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %:**
Die Ausgleichszahlungen werden ins Verhältnis zum effektiven Steuerertrag gesetzt. Diese Kennzahl zeigt somit, wie viele Prozent des effektiven Steuerertrags durch eine Gebergemeinde in den ZFA einbezahlt werden bzw. wie viele Prozente des eigenen effektiven Steuerertrages eine Nehrgemeinde aus dem ZFA erhält.
- ▶ **Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA, effektiv und normiert:**
Schliesslich werden die verfügbaren Mittel pro Einwohner nach dem ZFA betrachtet. Zum einen werden die effektiven Werte betrachtet, also die tatsächlich verfügbaren Frankenbeträge, zum anderen auch die auf den Normsteuerfuss von 80% normierten Beträge.

4.1 Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetisch)

4.1.1 Varianten-Beschrieb

In Kapitel 3.2 wurde gezeigt, dass der durchschnittliche Steuerfuss aller Einwohnergemeinden im Kanton Zug seit 2006 kontinuierlich gesunken ist. Somit wurde die Differenz zum Normsteuersatz von 80% jährlich grösser.

Die Variante sieht nun vor, den durchschnittlichen (arithmetischen) Steuerfuss als Normsteuerfuss zu verwenden. Für den ZFA 2012 (Steuerjahr 2010) beträgt der durchschnittliche Steuerfuss 65,7%.

Als Vergleich wurde der ZFA auch mit den Normsteuerfüssen 70% und 75% berechnet.

4.1.2 Auswirkungen der Variante

Tabelle 4 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 65,7%

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	-43'802'092	+8'738'266	+17%	57% (-3%)	-24%	5'455	7'436	+341
Oberägeri	-2'050'783	+492'729	+19%	66% (-1%)	-8%	4'209	4'885	+91
Unterägeri	+12'181'289	-2'529'938	-17%	82% (+12%)	+77%	3'523	3'740	-317
Menzingen	+9'243'584	-1'840'775	-17%	95% (+22%)	+147%	3'567	3'687	-423
Baar	-9'558'394	+2'065'287	+18%	57% (-1%)	-11%	3'561	4'919	+95
Cham	+14'197'544	-3'039'235	-18%	71% (+6%)	+41%	3'329	3'822	-207
Hünenberg	+5'229'003	-1'035'813	-17%	73% (+3%)	+21%	3'485	3'932	-121
Steinhausen	+7'923'698	-1'657'121	-17%	67% (+5%)	+37%	3'233	3'867	-183
Risch	+7'043'842	-1'393'936	-17%	71% (+4%)	+29%	3'425	3'896	-154
Walchwil	-3'802'751	+820'322	+18%	53% (-3%)	-20%	4'181	6'320	+231
Neuheim	+3'395'059	-619'787	-15%	87% (+12%)	+87%	3'794	3'933	-322
Total	59'214'019	-12'116'604	-17%					

Durch einen tieferen Normsteuerfuss fallen die Unterschiede zwischen den Geber- und Nehmergemeinden in der Berechnung der Normerträge weniger stark aus.

Die Ausgleichszahlungen verändern sich dadurch prozentual relativ gleichmässig. Die Berechnung ergibt für die Gebergemeinden zwischen 17% und 19% tiefere Ausgleichszahlungen als beim heutigen ZFA. Bei den Nehmergemeinden ist die Situation gerade umgekehrt. Sie erhalten 15% bis 18% weniger aus dem ZFA, verglichen mit dem heutigen System. Neuheim büsst dank der Nähe zum Sockelbeitrag am wenigsten ein. Insgesamt reduziert sich die umverteilte Summe um rund CHF 12 Mio.

Durch die geringeren Ausgleichszahlungen könnten die Gebergemeinden den Steuerfuss geringfügig (-1 bis -3 Steuerprozent) senken, um auf die gleichen verfügbaren Mittel nach ZFA zu kommen. Bei den Nehmergemeinden entsprechen die Mindereinnahmen aus dem ZFA z.T. erheblich mehr Steuerprozenten, wie dies bspw. bei Menzingen mit +22 Steuerprozenten der Fall ist.

Bei den verfügbaren Mitteln nach ZFA zeigt sich ebenfalls, dass die Ausgleichswirkung des ZFA abgeschwächt wird.

Tabelle 5 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 70%

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	-46'429'682	+6'110'676	12%	58% (-2%)	-25%	5'352	7'333	+239
Oberägeri	-2'198'946	+344'566	14%	66% (-1%)	-9%	4'182	4'858	+64
Unterägeri	12'942'040	-1'769'187	-12%	78% (+8%)	+81%	3'619	3'836	-222
Menzingen	9'797'104	-1'287'255	-12%	88% (+15%)	+156%	3'694	3'814	-296
Baar	-10'179'425	+1'444'256	12%	57% (-1%)	-12%	3'532	4'891	+67
Cham	15'111'440	-2'125'339	-12%	69% (+4%)	+44%	3'391	3'884	-145
Hünenberg	5'540'471	-724'345	-12%	72% (+2%)	+23%	3'522	3'969	-85
Steinhausen	8'421'993	-1'158'826	-12%	66% (+4%)	+39%	3'288	3'922	-128
Risch	7'462'997	-974'781	-12%	70% (+3%)	+31%	3'471	3'943	-108
Walchwil	-4'049'421	+573'652	12%	54% (-2%)	-22%	4'111	6'250	+162
Neuheim	3'581'429	-433'417	-11%	84% (+9%)	+92%	3'891	4'030	-225
Total	62'857'474	-8'473'150	-12%					

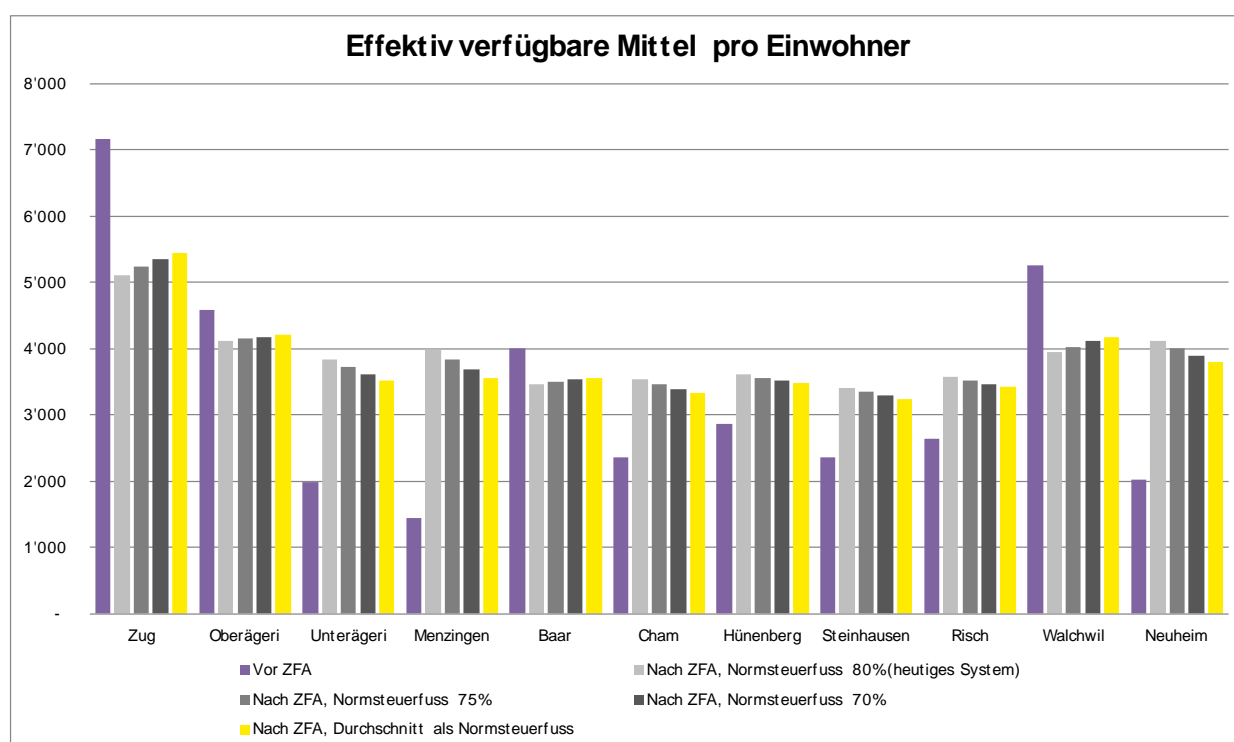
Tabelle 6 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 75%

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	-49'485'020	+3'055'338	6%	59% (-1%)	-27%	5'233	7'214	+119
Oberägeri	-2'371'229	+172'283	7%	67% (0%)	-10%	4'150	4'826	+32
Unterägeri	13'826'633	-884'594	-6%	74% (+4%)	+87%	3'730	3'947	-111
Menzingen	10'440'731	-643'628	-6%	81% (+8%)	+166%	3'841	3'962	-148
Baar	-10'901'553	+722'128	6%	58% (0%)	-13%	3'499	4'857	+33
Cham	16'174'110	-1'062'669	-6%	67% (+2%)	+47%	3'463	3'957	-72
Hünenberg	5'902'643	-362'173	-6%	71% (+1%)	+24%	3'564	4'011	-42
Steinhausen	9'001'406	-579'413	-6%	64% (+2%)	+42%	3'352	3'986	-64
Risch	7'950'388	-487'390	-6%	68% (+1%)	+33%	3'525	3'996	-54
Walchwil	-4'336'247	+286'826	6%	55% (-1%)	-23%	4'030	6'170	+81
Neuheim	3'798'137	-216'709	-5%	79% (+4%)	+97%	4'004	4'142	-113
Total	67'094'048	-4'236'575	-6%					

Wird der Normsteuerfuss statt auf den Durchschnitt von 65,7% nur auf 70% oder 75% gesenkt, fallen die oben beschriebenen Unterschiede zum heutigen ZFA allgemein geringer aus. Die relativen Verhältnisse unter den Gemeinden bleiben hingegen unverändert. D.h. keine Gemeinde wird durch die Senkung des Normsteuerfusses relativ zu den anderen besser oder schlechter gestellt.

Werden die effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohner für die vorgestellten Normsteuerfüsse einander gegenübergestellt, ist ebenfalls ersichtlich, dass mit sinkendem Normsteuerfuss der ausgleichende Effekt des ZFA abnimmt.

Abbildung 15 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 1 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



4.1.3 Zusammenfassung der Variante

Mit einer Reduktion des Normsteuerfusses kann die gesamte Ausgleichssumme fast linear reduziert werden. Dies bedeutet, dass die Gebergemeinden (Nehmergemeinden) prozentual im gleichen Mass profitieren (verlieren).

Auswirkungen auf Nehmergemeinden: Eine Reduktion auf den durchschnittlichen Steuerfuss hätte einen starken Effekt auf die Ausgleichszahlungen und hätte für die Nehmergemeinden einen wesentlichen Einnahmerückgang zur Folge. Bei Menzingen würde bspw. der Einnahmerückgang 22 Steuerprozenten entsprechen.

Auswirkungen auf Gebergemeinden: Auf der Geberseite wirkt sich eine Reduktion des Normsteuerfusses auf den durchschnittlichen Steuerfuss gleichmässig positiv aus.

Eine Reduktion des Normsteuerfusses auf 75% hätte einen gemässigeren Einfluss auf die

Nehmergemeinden und bspw. Zug könnte dennoch über CHF 3 Mio. einsparen.

4.2 Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote

4.2.1 Varianten-Beschrieb

Wie in Kapitel 2.1 beschrieben wird der Abschöpfungsbetrag und somit die umverteilte Summe durch die Abschöpfungsquote bestimmt.

Variante 3 sieht vor, die Abschöpfungsquote von bisher 40% zu senken. Für die folgende Analyse wurde der ZFA 2012 mit einer Abschöpfungsquote von 35% (Variante 3a) und 30% (Variante 3b) berechnet.

4.2.2 Auswirkungen der Variante

Tabelle 7 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 3a – Abschöpfungsquote 35%

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
Total	64'744'211	-6'586'413	-9%					

Tabelle 8 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 3b – Abschöpfungsquote 30%

Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv	Auswirkungen auf	Ausgleichs-	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA
----------	------------------------------	------------------	-------------	-------------------------------------

				Steuerfuss (ceteris paribus)	zahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %			
		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
Total	57'646'994	-13'683'630	-19%					

Wird die Abschöpfungsquote auf 35% oder 30% 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 3a bspw. 16% (rund CHF 1 Mio.) 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% relativ gering aus.

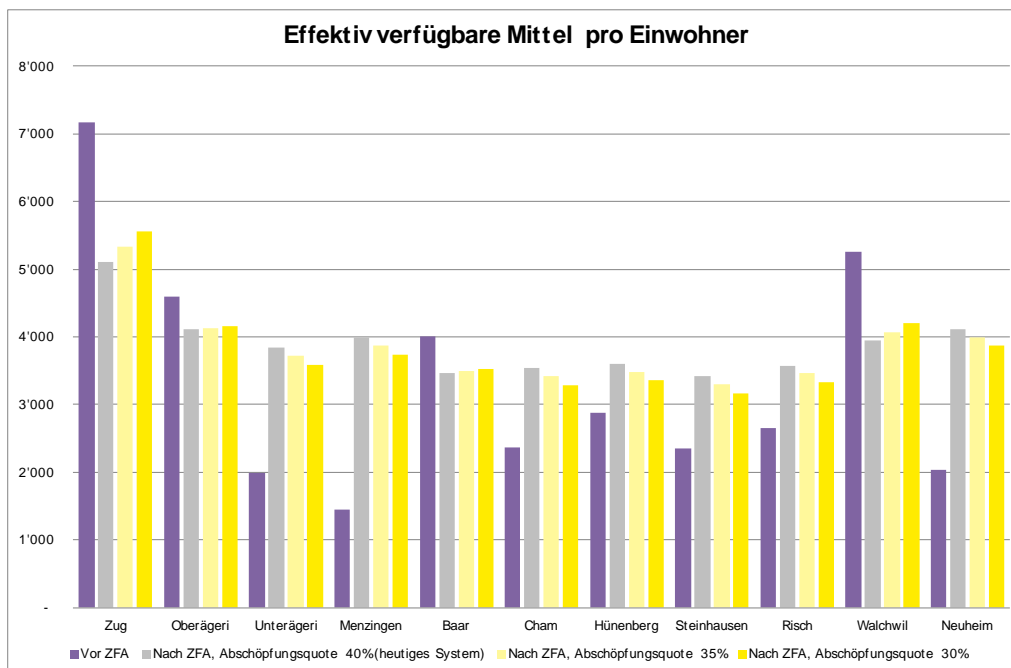
Für die Gebergemeinden hingegen gilt: Je näher der normierte Steuerertrag am Grundbetrag liegt (relative Differenz), desto tiefer fällt die prozentuale Abnahme der zu zahlenden Ausgleichszahlungen aus. Bspw. nehmen in Variante 3a bei Oberägeri die Ausgleichszahlungen nur um 4% ab im Vergleich zu Walchwil mit einer Abnahme um 9%.

Mit einer Abschöpfungsquote von 35% hat bspw. Zug CHF 5,5 Mio. (10%) weniger an Ausgleichszahlungen zu leisten. Cham hingegen erhält rund CHF 1,7 Mio. (10%) weniger.

Wird in Variante 3b die Abschöpfungsquote auf 30% gesetzt, fallen die Unterschiede zum heutigen ZFA im gleichen Muster wie bei Variante 3a aus. Der Effekt ist jedoch rund doppelt so stark.

Werden die effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohner für die Varianten 3a und 3b einander gegenübergestellt, ist ebenfalls ersichtlich, dass mit sinkender Abschöpfungsquote der ausgleichende Effekt des ZFA abnimmt.

Abbildung 16 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 3 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



4.2.3 Zusammenfassung der Variante

Mit einer Reduktion der Abschöpfungsquote kann die gesamte Ausgleichssumme reduziert werden. Im Vergleich zur Variante 1 sind die relativen Veränderungen der Ausgleichszahlungen weniger gleichmässig.

Auswirkungen auf Nehmergemeinden: Die Ausgleichszahlungen der Gemeinden, welche mit ihrem normierten Steuerertrag nahe beim Grundbetrag liegen, werden verhältnismässig schwächer beeinflusst (vgl. Erklärung oben). 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.

4.3 Variante 5: Verwesentlichung des ZFA

4.3.1 Varianten-Beschrieb

Eine Verwesentlichung zielt darauf ab, die Mittel zielgerichteter von den Gebergemeinden an die finanzschwächsten Nehmergemeinden umzuverteilen. Dies soll durch die Einführung einer neutralen Bandbreite, innerhalb derer Gemeinden nicht bezugsberechtigt sind, erreicht werden. Adaptiert auf den Berechnungsmodus des ZFA¹⁷, bedeutet dies, dass in einem ersten Schritt der Grundbetrag wie bisher berechnet wird. Anschliessend sind jedoch nur diejenigen Gemeinden bezugsberechtigt, deren Steuerertrag weniger als 95% des Grundbetrags ausmachen (neutrale Bandbreite von 5%). Der Ausgleich findet nur bis zu den 95% des Grundbetrags statt. Dementsprechend wird der benötigte Beitrag der Gebergemeinden¹⁸ reduziert. Die Rückverteilung des nicht benötigten Betrages an die Gebergemeinden erfolgt proportional zu den ursprünglich berechneten Ausgleichszahlungen.

Weiter wird der Sockelbetrag von CHF 0.5 Mio. auf CHF 1 Mio. angehoben, damit die kleinsten Gemeinden, die tendenziell auch die finanzschwächsten sind, gestärkt werden (Variante 5a).

In einer Motion¹⁹ vom 28. März 2012 wird die Regierung beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für eine Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform vorzulegen. Dabei soll insbesondere eine neutrale Zone eingeführt werden, jedoch ohne den Sockelbetrag anzuheben. Dieses Modell wird im Folgenden als Variante 5b dargestellt.

¹⁷ Ein alternativer und vereinfachter Berechnungsmodus eines Finanzausgleichs mit einer neutralen Bandbreite wird im Anhang II vorgestellt. Dieser soll die Wirkung eines neutralen Bereichs zusätzlich illustrieren.

¹⁸ Gebergemeinden sind wie bis anhin definiert: Der normierte Steuerertrag muss über dem berechneten Grundbetrag liegen.

¹⁹ Motion der Kantonsräte/innen Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, alle Zug und Adrian Andermatt, Maja Dübendorfer, beide Baar mit dem Titel „Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform“ vom 28. März 2012.

4.3.2 Auswirkungen der Variante

Tabelle 9 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 5a – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 1 Mio.

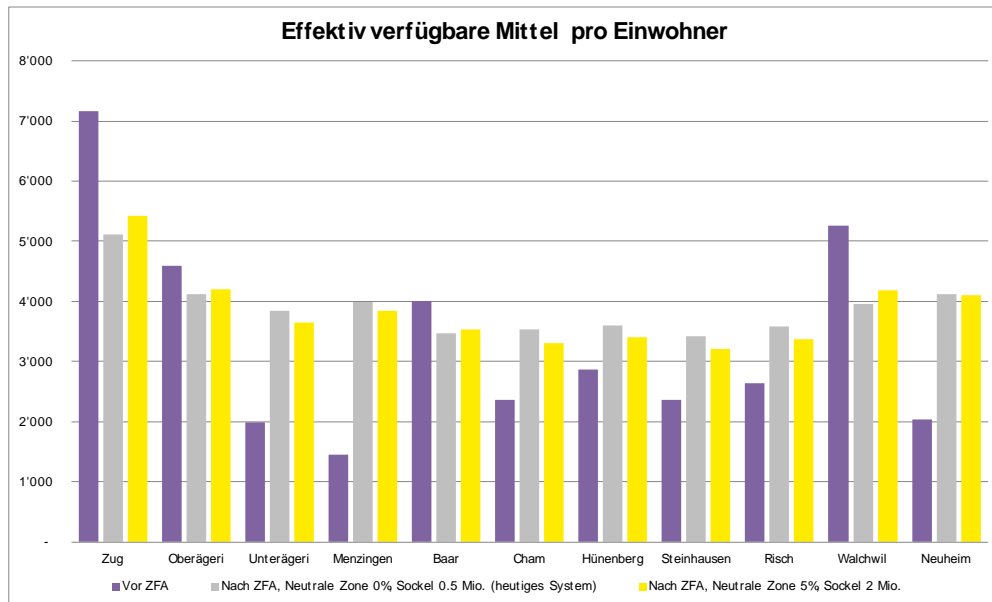
Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80%)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-44'573'521	+7'284'231	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
Total	60'467'349	-10'863'275	-15%					

Durch die Einführung einer neutralen Zone werden generell die Gebergemeinden auf Kosten der Nehmergemeinden entlastet, da die Nehmergemeinden nur noch auf 95% des Grundbetrags ausgeglichen werden. Die umverteilte Summe reduziert sich im gezeigten Beispiel um 15%. Je grösser die neutrale Zone definiert wird, desto stärker sinkt die gesamte, umverteilte Summe (da die Nehmergemeinden weniger angehoben werden müssen).

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 weniger Ausgleichszahlungen ein (-6% bzw. -1%).

Die Analyse der effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohner zeigt ebenfalls, dass die Ausgleichswirkung zwischen den Gemeinden bei einer neutralen Bandbreite von 5% reduziert wird. Der Effekt durch die Anhebung des Sockelbeitrags ist, wie bereits dargelegt, bei den kleineren Gemeinden wie Menzingen, Walchwil, Oberägeri und Neuheim klar sichtbar.

Abbildung 17 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 5a – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



In der folgenden Tabelle sind die Auswirkungen der Variante 5b (neutrale Zone mit konstantem Sockelbetrag von CHF 0.5 Mio.) dargestellt:

Tabelle 10 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 5b – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 0.5 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	-44'232'297	+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
Total	60'051'311	-11'279'313	-16%					

4.3.3 Zusammenfassung der Variante

Das Ziel, die Mittel zielgerichteter von den Gebergemeinden an die finanzschwächsten (gemessen an den Steuereinnahmen pro Einwohner) Nehmergemeinden umzuverteilen, wird nur beschränkt erreicht.

Auswirkungen auf die Nehmergemeinden: Alle Nehmergemeinden erhalten weniger Ausgleichszahlungen. Die Umverteilung auf die finanzschwächsten Nehmergemeinden findet insofern statt, als dass diese verhältnismässig weniger einbüßen als finanzstärkere Nehmergemeinden.

Auswirkungen auf die Gebergemeinden: Sämtliche Gebergemeinden profitieren von der Abnahme der Ausgleichszahlungen.

4.4 Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen

4.4.1 Varianten-Beschrieb

Die Begründung zur Einführung eines Personenäquivalents für Firmen liegt darin, dass auch Firmen und ihre Angestellten Dienstleistungen der Gemeinden beziehen und deren Infrastruktur benutzen, dies aber im bisherigen ZFA nicht berücksichtigt wird.

Als Grundlage für den Einbezug der ansässigen Firmen werden die geschaffenen Vollzeitäquivalente (VZÄ) jeder Gemeinde aus der Betriebszählung 2008 des Bundesamts für Statistik (BFS) verwendet.

Die Zahl der VZÄ wird mit dem Faktor 25% multipliziert und zu den Einwohnerzahlen hinzugezählt (vgl. Tabelle 11). Der Faktor wird bewusst tiefer als 100% angesetzt, da nicht davon auszugehen ist, dass

ein VZÄ die Gemeindefinanzen im gleichen Masse beansprucht wie ein Einwohner. Zudem gilt es eine allfällige Doppelzählung abzuschwächen, die auftritt, wenn z.B. ein Zuger Einwohner in Baar arbeitet.

Durch den Einbezug der VZÄ steigen v.a. die Einwohnerzahlen jener Gemeinden stark an, die über verhältnismässig viele Unternehmen (und somit Arbeitsplätze) verfügen; namentlich Zug, Baar und Risch. Alle übrigen Parameter des ZFA werden für die Berechnung der Ausgleichszahlungen nicht verändert.

Tabelle 11 Ausgangsdaten der Variante 5 – Einwohnerzahlen 2010 und Vollzeitäquivalente 2008 (BFS)

	Zug	Oberägeri	Unterägeri	Menzingen	Baar	Cham	Hünenberg	Steinhausen	Risch	Walchwil	Neuheim
VZÄ, BFS 2008	26'802	1'226	2'168	1'195	14'815	6'710	3'784	5'122	6'809	770	937
Einwohner	25'591	5'403	7'970	4'356	21'640	14'689	8'550	9'052	9'048	3'551	1'925
Verhältnis VZÄ/EW	105%	23%	27%	27%	68%	46%	44%	57%	75%	22%	49%
Einwohner inkl. 25% Personen-äquivalent	32'291	5'710	8'512	4'655	25'344	16'367	9'496	10'332	10'750	3'743	2'159

4.4.2 Auswirkungen der Variante

Tabelle 12 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 7 – Einbezug der VZÄ mit Faktor 25%

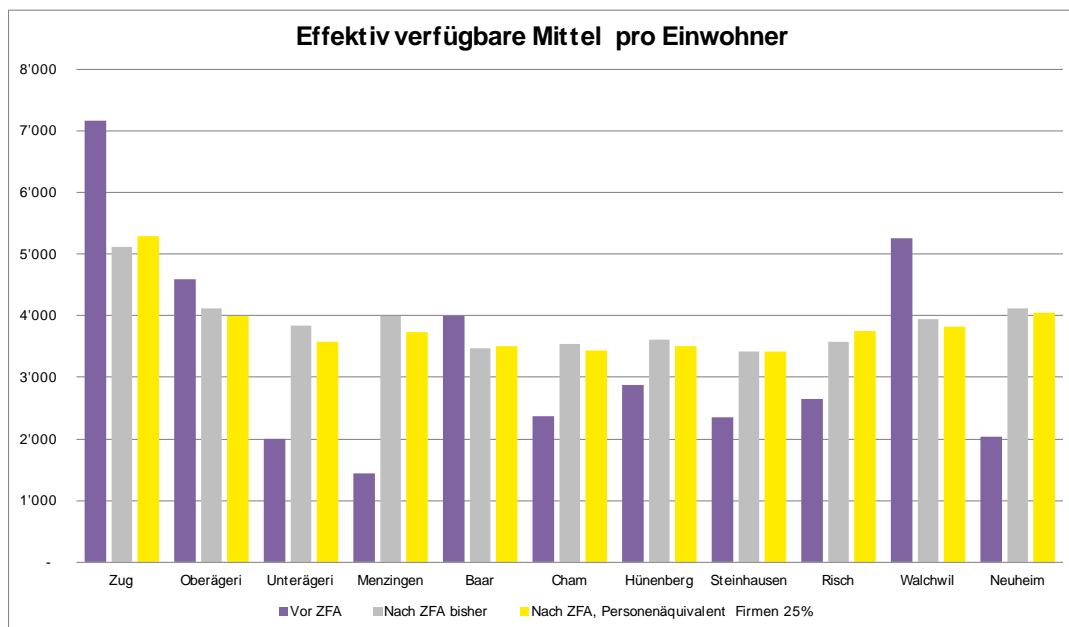
Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80%)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-48'227'512	+4'312'846	+8%	58% (-2%)	-26%	5'282	7'263	+169
Oberägeri	-3'184'368	-640'856	-25%	69% (+2%)	-13%	3'999	4'675	-119
Unterägeri	+12'662'130	-2'049'097	-14%	79% (+9%)	+80%	3'584	3'801	-257
Menzingen	+9'973'000	-1'111'359	-10%	86% (+13%)	+158%	3'734	3'855	-255
Baar	-10'723'799	+899'882	+8%	57% (-1%)	-12%	3'507	4'865	+42
Cham	+15'835'874	-1'400'905	-8%	68% (+3%)	+46%	3'440	3'934	-95
Hünenberg	+5'342'838	-921'978	-15%	73% (+3%)	+22%	3'498	3'946	-108
Steinhausen	+9'581'064	+245	+0%	62% (0%)	+45%	3'416	4'050	+0
Risch	+9'915'866	+1'478'088	+18%	63% (-4%)	+41%	3'742	4'214	+163
Walchwil	-5'056'882	-433'809	-9%	57% (+1%)	-27%	3'827	5'967	-122
Neuheim	+3'881'789	-133'057	-3%	78% (+3%)	+99%	4'047	4'186	-69
Total	67'192'561	-4'138'063	-6%					

Bei einer Einführung eines Personenäquivalents für Firmen mit dem Faktor 25% verringert sich die umverteilte Summe um 6%. Dies liegt daran, dass durch die erhöhten Einwohnerzahlen der Pro-Kopf-Betrag und somit der Grundbetrag sinken (vgl. dazu Kapitel 2.1).

Es profitieren jene Gemeinden, die im Verhältnis zu ihren Einwohnern über viele Arbeitsplätze verfügen. Diese Gemeinden zahlen weniger bzw. erhalten mehr Ausgleichszahlungen. Im berechneten Beispiel profitieren so die Gebergemeinden Zug und Baar, die weniger Ausgleichsleistungen zu zahlen haben, sowie die Nehmergemeinde Risch, die höhere Ausgleichszahlungen erhält.

Das gleiche Bild zeigt sich bei der Gegenüberstellung der effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohner.

Abbildung 18 ZFA 2012: Auswirkungen der Variante 7 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



4.4.3 Zusammenfassung der Variante

Diese Variante setzt nicht nur bei der Finanzstärke und der Einwohnerzahl der einzelnen Gemeinden an, sondern berücksichtigt als zusätzliche „Last“ auch die Beschäftigten. Die Höhe des Umrechnungsfaktors bestimmt die Stärke der Auswirkung dieser Variante. Der gewählte Umrechnungsfaktor stellt eine Schätzung dar und lässt sich empirisch nur schwer definieren.

Eine pauschale Aussage zu den Auswirkungen auf die Nehmer- bzw. Gebergemeinden lässt sich nicht machen. Die Auswirkungen der Variante hängen ausschliesslich von der Anzahl VZÄ in den jeweiligen Gemeinden ab. Prozentual profitiert so bspw. die Nehmergemeinde Risch mit +18% am meisten. Die Gebergemeinden Zug und Baar profitieren ihrerseits von 8% tieferen Zahlungen.

5 Fazit und Empfehlung

Die Arbeitsgruppe kommt zum Schluss, dass sich das bestehende Modell des ZFA grundsätzlich bewährt hat. Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb vor, grundsätzlich am bestehenden Modell festzuhalten, jedoch eine leichte Anpassung bei der Höhe des Normsteuerfusses vorzunehmen. Der durchschnittliche arithmetische Steuerfuss hat sich in den vergangenen 6 Jahren immer weiter weg vom Normsteuerfuss von 80% entwickelt. Er betrug 2006 71%, 2010 66%, 2011 65% und 2012 64%. Die Arbeitsgruppe kann sich daher vorstellen, den Normsteuerfuss soweit zu senken, dass der durchschnittliche Steuerfuss wiederum ungefähr gleich weit vom Normsteuerfuss entfernt wäre wie bei der Einführung des ZFA. Die Senkung des Normsteuerfusses wäre systemkonform und würde kein neues Element in die Berechnungen des ZFA einbringen.

Konkret schlägt die Arbeitsgruppe folgende Anpassung des ZFA vor: Der Normsteuerfuss wird jährlich neu errechnet. Der Normsteuerfuss wird jeweils 10 Prozentpunkte über dem durchschnittlichen arithmetischen Steuerfuss des Jahres, aus dem auch die verwendeten Steuererträge stammen, festgelegt und auf einen Prozentpunkt gerundet. Das heisst, dass für jedes Jahr ein spezifischer Normsteuerfuss ermittelt wird. Die Steuererträge des jeweiligen Jahres werden mit diesem spezifischen Normsteuerfuss auf ein normiertes Niveau gebracht. Der Normsteuerfuss der Steuererträge des Jahres 2010 würde 76%, 2011 75% und 2012 74% betragen.

Sämtliche übrige Parameter des ZFA werden nicht verändert. Folgend sind die Auswirkungen der vorgeschlagenen Anpassung auf den ZFA 2012 mit Normsteuerfuss 76% (Steuererträge aus dem Jahr 2010) dargestellt.

Tabelle 13 ZFA 2012: Auswirkungen Empfehlung – Normsteuerfuss 76%

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%) ²⁰	Differenz zu ZFA heute
Zug	-50'096'088	+2'444'270	5%	59% (-1%)	-27%	5'209	7'190	+96
Oberägeri	-2'405'685	+137'827	5%	67% (0%)	-10%	4'143	4'819	+26
Unterägeri	14'003'552	-707'675	-5%	73% (+3%)	+88%	3'752	3'969	-89
Menzingen	10'569'457	-514'902	-5%	79% (+6%)	+168%	3'871	3'992	-118
Baar	-11'045'978	+577'703	5%	58% (0%)	-13%	3'492	4'851	+27
Cham	16'386'644	-850'135	-5%	67% (+2%)	+47%	3'478	3'971	-58
Hünenberg	5'975'078	-289'738	-5%	71% (+1%)	+24%	3'572	4'020	-34
Steinhausen	9'117'289	-463'530	-5%	63% (+1%)	+43%	3'364	3'999	-51
Risch	8'047'866	-389'912	-5%	68% (+1%)	+34%	3'536	4'007	-43
Walchwil	-4'393'612	+229'461	5%	55% (-1%)	-24%	4'014	6'153	+65
Neuheim	3'841'479	-173'367	-4%	78% (+3%)	+98%	4'026	4'165	-90
Total	67'503'430	-3'389'259	-5%					

Insgesamt werden so für die Zahlen von 2012 rund CHF 3,4 Mio. (5%) weniger an Ausgleichszahlungen umverteilt. Sämtliche Gebergemeinden profitieren auf Kosten der Nehmergemeinden von dieser Reduktion.

Für den ZFA 2013 kommt der Normsteuerfuss auf 75% (Steuererträge 2011) zu liegen. Die Auswirkungen auf die Ausgleichszahlungen sind in der folgenden Tabelle dargestellt.

²⁰ Zu Vergleichszwecken mit dem heutigen Modell

Tabelle 14 ZFA 2013: Auswirkungen Empfehlung – Normsteuerfuss 75%

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%) ²¹	Differenz zu ZFA heute
Zug	-53'587'799	+3'305'577	6%	59% (-1%)	-27%	5'223	7'204	+110
Oberägeri	1'148'972	-71'846	-6%	67% (0%)	+6%	4'128	4'804	+11
Unterägeri	14'656'959	-928'338	-6%	73% (+4%)	+79%	3'744	3'961	-96
Menzingen	13'169'964	-823'862	-6%	82% (+11%)	+240%	3'811	3'932	-178
Baar	-12'175'349	+688'602	5%	58% (0%)	-12%	3'505	4'863	+39
Cham	16'666'988	-1'052'877	-6%	69% (+2%)	+40%	3'499	3'992	-37
Hünenberg	11'794'086	-751'410	-6%	67% (+2%)	+51%	3'569	4'016	-37
Steinhausen	9'259'524	-543'833	-6%	61% (+1%)	+38%	3'364	3'999	-51
Risch	14'665'284	-918'107	-6%	68% (+3%)	+63%	3'536	4'007	-43
Walchwil	-19'183'211	+1'304'583	6%	54% (-2%)	-40%	3'980	6'119	+30
Neuheim	3'584'582	-208'488	-5%	76% (+3%)	+69%	3'822	3'960	-295
Total	84'946'359	-5'298'761	-6%					

Beim ZFA 2013 werden mit dem angepassten Normsteuerfuss rund CHF 5,3 Mio. (6%) weniger an Ausgleichszahlungen umverteilt. Sämtliche Gebergemeinden profitieren auf Kosten der Nehmergemeinden von dieser Reduktion. Zudem wird (unabhängig von der Anpassung des Normsteuerfusses) Oberägeri zu einer Nehmergemeinde.

Zu Vergleichszwecken ist der ZFA 2013 (Steuererträge 2011) jedoch nur beschränkt geeignet, da er durch starke Einmaleffekte aufgrund des Börsenganges einer grossen Gesellschaft geprägt ist.²²

²¹ Zu Vergleichszwecken mit dem heutigen Modell

²² Vgl. Anhang III

Literaturverzeichnis

Motion der Kantonsräte/innen Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, alle Zug und Adrian Andermatt, Maja Dübendorfer, beide Baar mit dem Titel „Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform“ vom 28. März 2012

Postulat Karl Kobelt, FDP, betreffend Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) – innerkantonaler Finanzausgleich vom 22. September 2010

Kantonales Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1)

Kantonsratsbeschluss über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich vom 30. August 2007

Kalkulatorische Steuerfüsse der einzelnen Gemeinden nach ZFA 2. Paket gemäss Antrag des Regierungsrates / der vorberatenden Kommission / der Stawiko (Vorlage 1483.5-12395, Beilage 4) vom 6. Juni 2007

Modellberechnung Finanzausgleich Kanton – Gemeinden 2005 / Antrag Stawiko (Vorlage 1483.5 – 12395, Beilage 1, S. 4) vom 6. Juni 2007

Zweites Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform ZFA – Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 3. Oktober 2006

Anhang I: Interview-Verzeichnis

Mit folgenden Personen wurden im Rahmen der Evaluation Interviews durchgeführt:

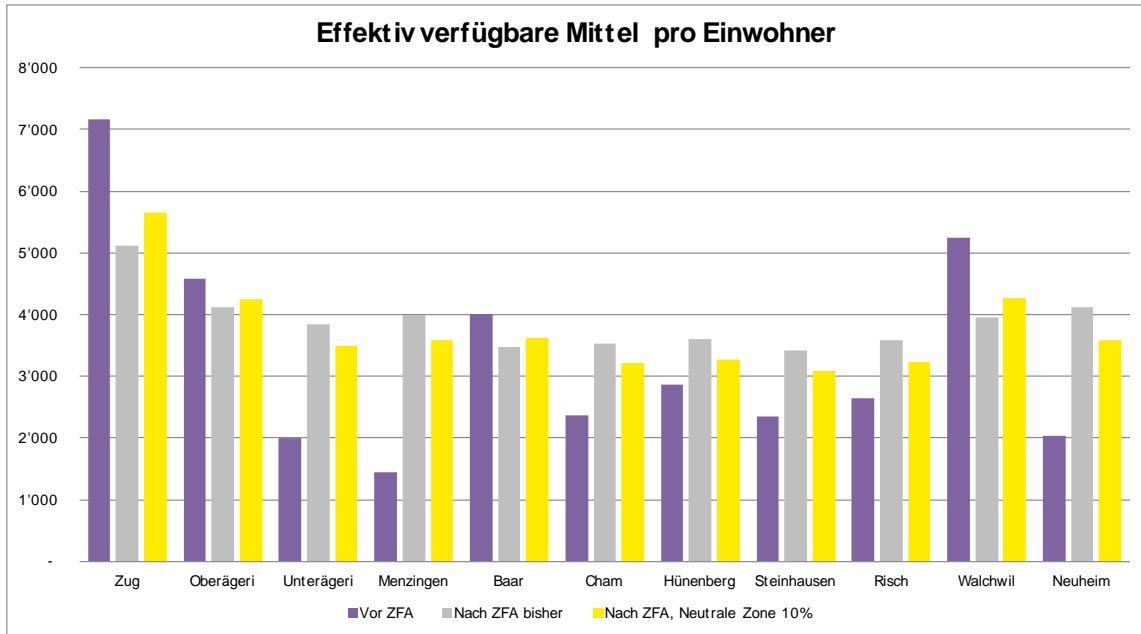
<i>Baar</i>	Steinmann, Hans – Gemeinderat Frei, Manuel – Finanzsekretär
<i>Cham</i>	Werder, Bruno – Gemeindepräsident Mohr, Roger - Finanzsekretär
<i>Hünenberg</i>	Hürlimann, Regula - Gemeindepräsidentin Reding, Beda - Finanzsekretär
<i>Menzingen</i>	Staub, Roman - Gemeindepräsident Schranz, Erich - Finanzsekretär
<i>Neuheim</i>	Kessler, Thomas - Gemeindepräsident Steiner, Markus - Finanzsekretär
<i>Oberägeri</i>	Meier, Pius - Gemeindepräsident Koch, Thomas - Finanzverwalter
<i>Risch</i>	Zoppi, Franz - Gemeinderat Galliker, Hans - Finanzsekretär
<i>Steinhausen</i>	Brüngger, Carina - Gemeinderätin Frick, Roland - Leiter Buchhaltung
<i>Unterägeri</i>	Iten-Nussbaumer, Josef - Gemeinderat Müller, Ruedi - Leiter Finanzen und Steuern
<i>Walchwil</i>	Hürlimann, Tobias - Gemeindepräsident Rust, Franz - Finanzverwalter
<i>Zug</i>	Romer, Ivo - Stadtrat Rupp, Andreas - Finanzsekretär

		ZFA heute	ZFA heute (%)				(80%)	ZFA heute
Zug	-38'797'477	+13'742'881	+26%	55% (-5%)	-21%	5'650	7'631	+537
Oberägeri	-1'856'103	+687'409	+27%	65% (-2%)	-7%	4'245	4'921	+127
Unterägeri	+11'972'844	-2'738'383	-19%	83% (+13%)	+75%	3'497	3'714	-344
Menzingen	+9'360'972	-1'723'387	-16%	93% (+20%)	+149%	3'594	3'714	-396
Baar	-8'064'731	+3'558'950	+31%	56% (-2%)	-9%	3'630	4'988	+164
Cham	+12'611'358	-4'625'421	-27%	74% (+9%)	+36%	3'221	3'714	-315
Hünenberg	+3'363'539	-2'901'277	-46%	79% (+9%)	+14%	3'267	3'714	-339
Steinhausen	+6'538'555	-3'042'264	-32%	71% (+9%)	+31%	3'079	3'714	-336
Risch	+5'396'638	-3'041'140	-36%	76% (+9%)	+23%	3'243	3'714	-336
Walchwil	-3'499'802	+1'123'271	+24%	52% (-4%)	-19%	4'266	6'405	+316
Neuheim	+2'974'208	-1'040'638	-26%	96% (+21%)	+76%	3'576	3'714	-541
Total	52'218'114	-19'112'510	-27%					

Gegenüber dem heutigen ZFA bevorteilt dieses Berechnungsmodell die Gebergemeinden relativ stark auf Kosten der Nehmergemeinden.

Keine der elf Gemeinden fällt in die neutrale Bandbreite. Hünenberg ist am nächsten an der Untergrenze. Damit aber Hünenberg in die neutrale Bandbreite zu liegen käme, müsste diese auf 20% festgelegt werden. Dadurch würden sich jedoch die oben beschriebenen Effekte weiter verstärken.

Abbildung 19 Auswirkungen des Exkurs zur Variante 5 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



Anhang III: Anpassungsmassnahmen berechnet für den ZFA 2013

In der Folge wurden die Anpassungsmassnahmen aus Kapitel 4 analog auch für den ZFA 2013 berechnet. Diese Berechnungen basieren auf den Steuerdaten von 2011 und sind durch starke Einmaleffekte aufgrund des Börsenganges einer grossen Gesellschaft geprägt. Die Steuereinnahmen sind in einigen Gemeinden stark angestiegen. Der Beitrag von Walchwil an den ZFA vervielfacht sich bspw. auf über CHF 20 Mio. Durch diesen Einmaleffekt steigt demnach das gesamte Volumen des ZFA 2013 in sämtlichen Varianten markant an.

Die Effekte der einzelnen Anpassungsmassnahmen aus Kapitel 4 gelten grundsätzlich auch für den ZFA 2013. Das Gesamtbild wird durch den erwähnten Einmaleffekt jedoch verzerrt wiedergegeben. Die langfristige Beurteilung der Anpassungsmassnahmen anhand des ZFA 2013 ist deshalb kaum aussagekräftig.

Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetisch)

Die Variante sieht vor, den durchschnittlichen (arithmetischen) Steuerfuss als Normsteuerfuss zu verwenden. Für den ZFA 2013 (Steuerjahr 2011) beträgt der durchschnittliche Steuerfuss 64.6%.

Als Vergleich wurde der ZFA auch mit den Normsteuerfüssen 70% und 75% berechnet.

Im Vergleich zum ZFA 2012 fallen die relativen Unterschiede sehr ähnlich aus. Die Ausnahme bildet die Gemeinde Oberägeri, welche unabhängig von der Variante zu einer Nehmergemeinde wird.

Tabelle 16 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 64,6%

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	-46'712'199	+10'181'177	18%	57% (-3%)	-23%	5'871	8'220	+391
Oberägeri	999'533	-221'285	-18%	68% (+1%)	+5%	3'932	4'583	-40
Unterägeri	12'726'015	-2'859'282	-18%	80% (+11%)	+68%	3'917	4'239	-357
Menzingen	11'456'329	-2'537'497	-18%	105% (+34%)	+208%	3'916	4'062	-586
Baar	-10'743'054	+2'120'897	16%	57% (-1%)	-11%	3'980	5'531	+97
Cham	14'477'003	-3'242'862	-18%	72% (+5%)	+35%	3'795	4'348	-219
Hünenberg	10'231'154	-2'314'342	-18%	72% (+7%)	+44%	3'799	4'326	-264
Steinhausen	8'128'352	-1'675'005	-17%	64% (+4%)	+33%	3'593	4'403	-185
Risch	12'755'622	-2'827'769	-18%	73% (+8%)	+55%	3'775	4'288	-297
Walchwil	-16'469'680	+4'018'114	20%	51% (-5%)	-35%	8'682	14'393	+1'124
Neuheim	3'150'926	-642'144	-17%	83% (+10%)	+61%	4'246	4'460	-328
Total	73'924'934	-16'320'186	-18%					

Tabelle 17 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 70%

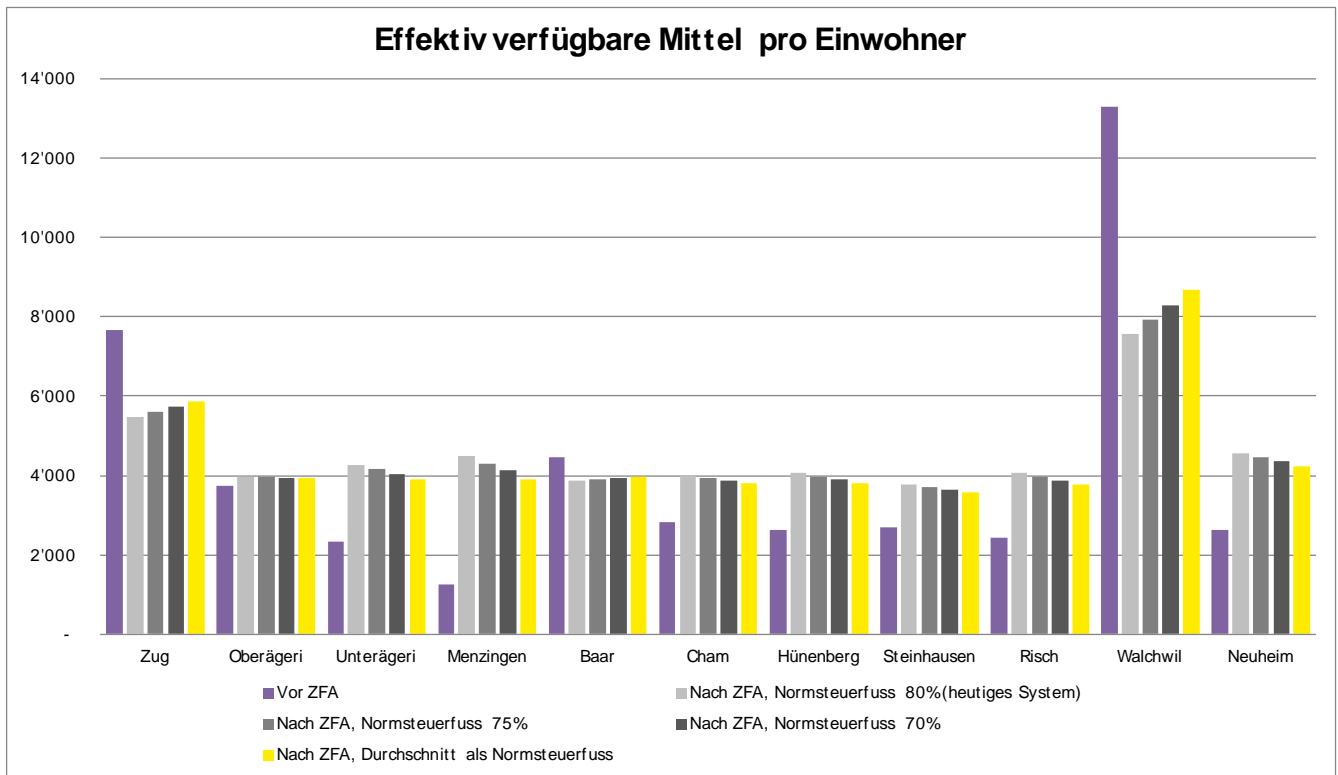
Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80%)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-50'282'222	+6'611'154	12%	58% (-2%)	-25%	5'734	8'083	+254
Oberägeri	1'077'126	-143'692	-12%	67% (0%)	+5%	3'945	4'597	-26
Unterägeri	13'728'620	-1'856'677	-12%	76% (+7%)	+74%	4'042	4'364	-232
Menzingen	12'346'101	-1'647'725	-12%	93% (+22%)	+225%	4'122	4'268	-381
Baar	-11'486'746	+1'377'205	11%	57% (-1%)	-12%	3'946	5'497	+63
Cham	15'614'110	-2'105'755	-12%	70% (+3%)	+37%	3'871	4'425	-142
Hünenberg	11'042'677	-1'502'819	-12%	69% (+4%)	+48%	3'892	4'418	-171
Steinhausen	8'715'691	-1'087'666	-11%	63% (+3%)	+36%	3'658	4'468	-120
Risch	13'747'177	-1'836'214	-12%	70% (+5%)	+59%	3'880	4'392	-193
Walchwil	-17'878'629	+2'609'165	13%	53% (-3%)	-38%	8'288	13'999	+730
Neuheim	3'376'094	-416'976	-11%	79% (+6%)	+65%	4'361	4'575	-213
Total	79'647'596	-10'597'524	-12%					

Tabelle 18 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 - Normsteuerfuss 75%

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	-53'587'799	+3'305'577	6%	59% (-1%)	-27%	5'607	7'956	+127
Oberägeri	1'148'972	-71'846	-6%	67% (0%)	+6%	3'958	4'610	-13
Unterägeri	14'656'959	-928'338	-6%	73% (+4%)	+79%	4'158	4'479	-116
Menzingen	13'169'964	-823'862	-6%	82% (+11%)	+240%	4'312	4'458	-190
Baar	-12'175'349	+688'602	5%	58% (0%)	-12%	3'915	5'466	+31
Cham	16'666'988	-1'052'877	-6%	69% (+2%)	+40%	3'942	4'496	-71
Hünenberg	11'794'086	-751'410	-6%	67% (+2%)	+51%	3'977	4'504	-86
Steinhausen	9'259'524	-543'833	-6%	61% (+1%)	+38%	3'718	4'528	-60
Risch	14'665'284	-918'107	-6%	68% (+3%)	+63%	3'976	4'489	-97
Walchwil	-19'183'211	+1'304'583	6%	54% (-2%)	-40%	7'923	13'634	+365
Neuheim	3'584'582	-208'488	-5%	76% (+3%)	+69%	4'467	4'682	-106
Total	84'946'359	-5'298'761	-6%					

Wie bereits beim ZFA 2012 festgestellt, nimmt mit sinkendem Normsteuerfuss der ausgleichende Effekt des ZFA ab. Weiter wird in der folgenden Grafik der beschriebene Einmaleffekt in Walchwil deutlich sichtbar.

Abbildung 20 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 1 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote

Wie in Kapitel 2.1 beschrieben wird der Abschöpfungsbetrag und somit die umverteilte Summe durch die Abschöpfungsquote bestimmt.

Variante 3 sieht vor, die Abschöpfungsquote von bisher 40% zu senken. Für die folgende Analyse wurde der ZFA 2013 mit einer Abschöpfungsquote von 35% (Variante 3a) und 30% (Variante 3b) berechnet.

Tabelle 19 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 3a – Abschöpfungsquote 35%

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	-51'066'026	+5'827'350	+10%	58% (-2%)	-26%	5'703	8'052	+224
Oberägeri	437'608	-783'210	-64%	70% (+3%)	+2%	3'830	4'482	-141
Unterägeri	14'456'201	-1'129'096	-7%	73% (+4%)	+77%	4'133	4'454	-141
Menzingen	13'383'912	-609'914	-4%	79% (+8%)	+243%	4'362	4'508	-141
Baar	-12'339'088	+524'863	+4%	58% (0%)	-13%	3'907	5'458	+24
Cham	15'628'910	-2'090'955	-12%	70% (+3%)	+37%	3'872	4'426	-141
Hünenberg	11'310'591	-1'234'905	-10%	69% (+4%)	+49%	3'922	4'449	-141
Steinhausen	8'530'834	-1'272'523	-13%	63% (+3%)	+35%	3'637	4'447	-141
Risch	14'243'241	-1'340'150	-9%	69% (+4%)	+62%	3'932	4'445	-141
Walchwil	-18'103'109	+2'384'685	+12%	53% (-3%)	-38%	8'226	13'936	+667
Neuheim	3'516'925	-276'145	-7%	77% (+4%)	+68%	4'433	4'647	-141
Total	81'508'222	-8'736'898	-10%					

Tabelle 20 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 3b – Abschöpfungsquote 30%

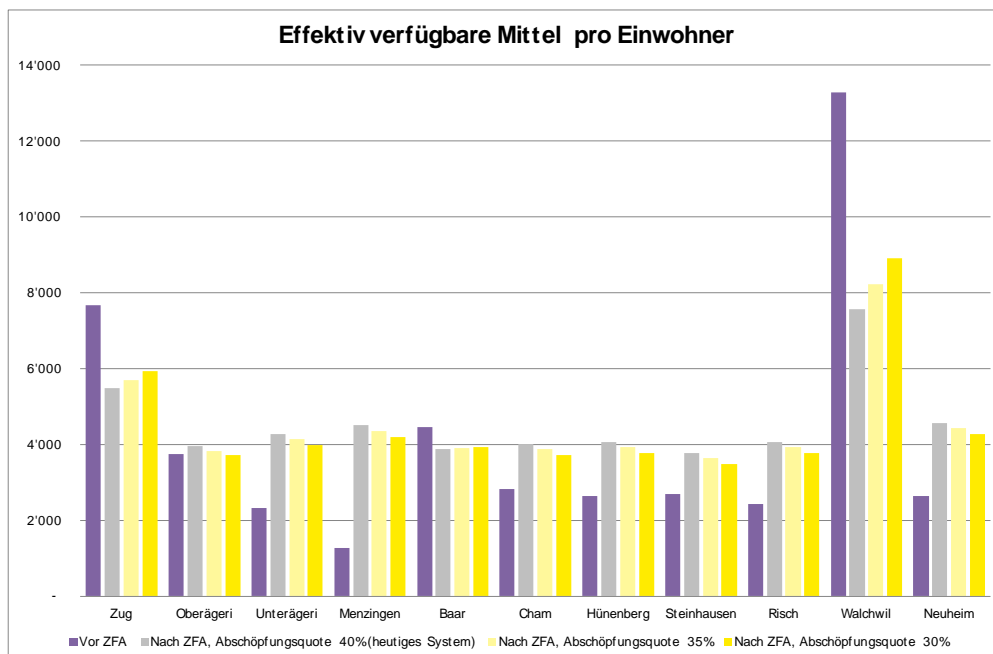
Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv			Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW) nach ZFA		
		Differenz zu ZFA heute	Differenz zu ZFA heute (%)			Effektiv	Normiert (80%)	Differenz zu ZFA heute
Zug	-44'974'571	+11'918'805	21%	56% (-4%)	-23%	5'937	8'286	+458
Oberägeri	-125'632	-1'346'450	-110%	72% (+5%)	-1%	3'729	4'381	-242
Unterägeri	13'221'621	-2'363'676	-15%	78% (+9%)	+71%	3'979	4'300	-295
Menzingen	12'717'017	-1'276'809	-9%	88% (+17%)	+231%	4'208	4'353	-295
Baar	-11'591'493	+1'272'458	10%	57% (-1%)	-12%	3'942	5'492	+58
Cham	13'342'611	-4'377'254	-25%	74% (+7%)	+32%	3'718	4'272	-295
Hünenberg	9'960'318	-2'585'178	-21%	73% (+8%)	+43%	3'768	4'295	-295
Steinhausen	7'139'429	-2'663'928	-27%	67% (+7%)	+29%	3'483	4'293	-295
Risch	12'777'890	-2'805'501	-18%	73% (+8%)	+55%	3'778	4'291	-295
Walchwil	-15'682'172	+4'805'622	23%	50% (-6%)	-33%	8'903	14'613	+1'344
Neuheim	3'214'981	-578'089	-15%	82% (+9%)	+62%	4'279	4'493	-295
Total	72'373'867	-17'871'253	-20%					

Wird Abschöpfungsquote auf 35% oder 30% 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.

Wird in Variante 3b die Abschöpfungsquote auf 30% gesetzt, fallen die Unterschiede zum heutigen ZFA im gleichen Muster wie bei Variante 3a aus. Der Effekt ist jedoch rund doppelt so stark.

Werden die effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohner für die Varianten 3a und 3b einander gegenübergestellt, ist ebenfalls ersichtlich, dass mit sinkender Abschöpfungsquote der ausgleichende Effekt des ZFA abnimmt.

Abbildung 21 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 3 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner



Die Effekte dieser Anpassungsmassnahme gelten sowohl für den ZFA 2012 als auch für den ZFA 2013:

Mit einer Reduktion der Abschöpfungsquote kann die gesamte Ausgleichssumme reduziert werden. Im Vergleich zur Variante 1 sind die relativen Veränderungen der Ausgleichszahlungen weniger gleichmässig.

Auswirkungen auf Nehmergemeinden: Die Ausgleichszahlungen der Gemeinden, welche mit ihrem normierten Steuerertrag nahe beim Grundbetrag liegen, werden verhältnismässig schwächer beeinflusst. 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.

Variante 5: Verwesentlichung des ZFA

Wie bereits in Kapitel 4 beschrieben, zielt eine Verwesentlichung darauf ab, die Mittel zielgerichteter von den Gebergemeinden an die finanzschwächsten Nehmergemeinden umzuverteilen. Dies soll durch die Einführung einer neutralen Bandbreite von 5%, innerhalb derer Gemeinden nicht bezugsberechtigt sind, erreicht werden. Weiter wird der Sockelbetrag von CHF 0.5 Mio. auf CHF 1 Mio. angehoben, damit die kleinsten Gemeinden, die tendenziell auch die finanzschwächsten sind, gestärkt werden (Variante 5a).

In einer Motion²³ vom 28. März 2012 wird die Regierung beauftragt, dem Kantonsrat einen Vorschlag für eine Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform vorzulegen. Dabei soll insbesondere eine neutrale Zone eingeführt werden, jedoch ohne den Sockelbetrag anzuheben. Dieses Modell wird im Folgenden als Variante 5b dargestellt.

Tabelle 21 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 5a – 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	-48'263'947	+8'629'429	15%	57% (-3%)	-24%	5'811	8'160	+331
Oberägeri	116'958	-1'103'860	-90%	71% (+4%)	+1%	3'773	4'424	-199
Unterägeri	13'795'212	-1'790'085	-11%	76% (+7%)	+74%	4'050	4'372	-223
Menzingen	13'233'778	-760'048	-5%	81% (+10%)	+241%	4'327	4'473	-176
Baar	-11'083'962	+1'779'989	14%	57% (-1%)	-11%	3'965	5'515	+81
Cham	14'021'486	-3'698'379	-21%	73% (+6%)	+34%	3'764	4'317	-249
Hünenberg	10'545'490	-2'000'006	-16%	71% (+6%)	+46%	3'835	4'362	-228
Steinhausen	7'728'718	-2'074'639	-21%	65% (+5%)	+32%	3'549	4'359	-230
Risch	13'374'582	-2'208'809	-14%	71% (+6%)	+58%	3'840	4'353	-232
Walchwil	-17'163'523	+3'324'271	16%	52% (-4%)	-36%	8'488	14'199	+930
Neuheim	3'695'208	-97'862	-3%	74% (+1%)	+71%	4'524	4'738	-50
Total	-76'511'432	-13'733'689	-15%					

Wie schon für den ZFA 2012 gezeigt, werden generell die Gebergemeinden auf Kosten der

²³ Motion der Kantonsräte/innen Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, alle Zug und Adrian Andermatt, Maja Dübendorfer, beide Baar mit dem Titel „Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform“ vom 28. März 2012.

Nehmergemeinden entlastet, da die Nehmergemeinden nur noch auf 95% des Grundbetrags ausgeglichen werden. Die umverteilte Summe reduziert sich im gezeigten Beispiel um 15%. Je grösser die neutrale Zone definiert wird, desto stärker sinkt die gesamte, umverteilte Summe (da die Nehmergemeinden weniger angehoben werden müssen).

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 weniger Ausgleichszahlungen ein (-5% bzw. -3%).

Die Analyse der effektiv verfügbaren Mittel pro Einwohner zeigt ebenfalls, dass die Ausgleichswirkung zwischen den Gemeinden bei einer neutralen Bandbreite von 5% reduziert wird.

Abbildung 22 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 5a – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner

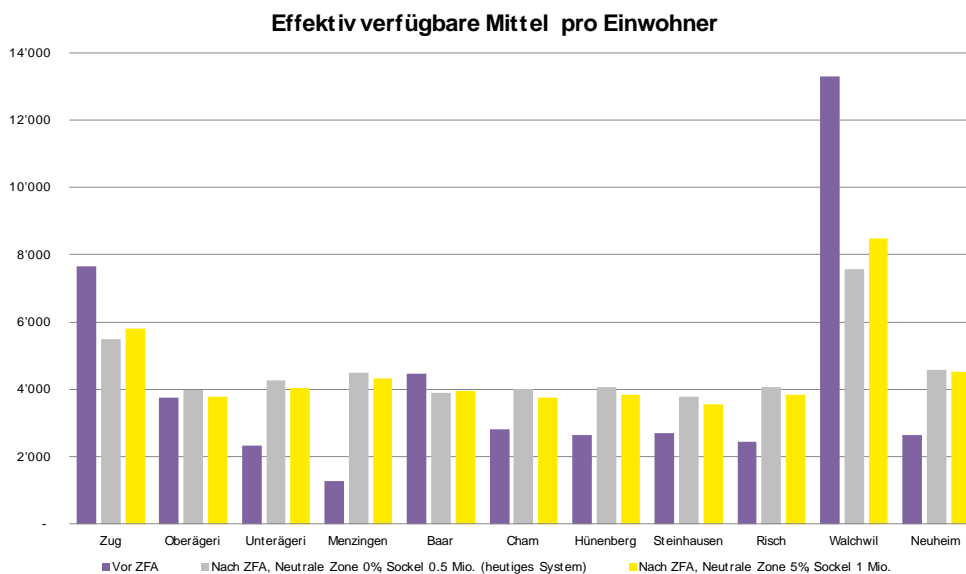


Tabelle 22 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 5b – Neutrale Bandbreite 5%, Sockelbetrag 0.5 Mio.

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	-47'947'153	+8'946'223	16%	57% (-3%)	-24%	5'823	8'172	+343
Oberägeri	-	-1'220'818	100%	71% (+4%)	0%	3'752	4'403	-220
Unterägeri	13'743'961	-1'841'336	-12%	76% (+7%)	+74%	4'044	4'366	-230
Menzingen	12'987'678	-1'006'148	-7%	84% (+13%)	+236%	4'270	4'416	-232
Baar	-10'841'154	+2'022'797	16%	57% (-1%)	-11%	3'976	5'526	+92

Cham	14'331'220	-3'388'645	-19%	73% (+6%)	+34%	3'785	4'338	-228
Hünenberg	10'533'949	-2'011'547	-16%	71% (+6%)	+46%	3'834	4'360	-229
Steinhausen	7'731'296	-2'072'061	-21%	65% (+5%)	+32%	3'549	4'359	-229
Risch	13'402'540	-2'180'851	-14%	71% (+6%)	+58%	3'843	4'356	-229
Walchwil	-17'266'182	+3'221'612	16%	52% (-4%)	-36%	8'460	14'170	+901
Neuheim	3'323'845	-469'225	-12%	80% (+7%)	+64%	4'334	4'549	-239
Total	76'054'489	-14'190'631	-16%					

Wie bereits für den ZFA 2012 dargelegt, wird das Ziel, die Mittel zielgerichteter von den Gebergemeinden an die finanzschwächsten (gemessen an den Steuereinnahmen pro Einwohner) Nehmergemeinden umzuverteilen, nur beschränkt erreicht.

Auswirkungen auf die Nehmergemeinden: Alle Nehmergemeinden erhalten weniger Ausgleichszahlungen. Die Umverteilung auf die finanzschwächsten Nehmergemeinden findet insofern statt, als dass diese verhältnismässig weniger einbüßen als finanzstärkere Nehmergemeinden.

Auswirkungen auf die Gebergemeinden: Sämtliche Gebergemeinden profitieren von der Abnahme der Ausgleichszahlungen.

Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen

Als Grundlage für den Einbezug der ansässigen Firmen werden analog zu den Berechnungen für den ZFA 2012 die geschaffenen Vollzeitäquivalente (VZÄ) jeder Gemeinde aus der Betriebszählung 2008 des Bundesamts für Statistik (BFS) verwendet.

Die Zahl der VZÄ wird ebenfalls mit dem Faktor 25% umgerechnet und zu den Einwohnerzahlen hinzugezählt. Durch den Einbezug der VZÄ steigen v.a. die Einwohnerzahlen jener Gemeinden stark an, die über verhältnismässig viele Unternehmen (und somit Arbeitsplätze) verfügen; namentlich Zug, Baar und Risch. Alle übrigen Parameter des ZFA werden für die Berechnung der Ausgleichszahlungen nicht verändert.

Tabelle 23

ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 7 – Einbezug der VZÄ mit Faktor 25%

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	-51'894'227	+4'999'149	9%	58% (-2%)	-26%	5'672	8'021	+192
Oberägeri	-236'651	-1'457'469	-119%	72% (+5%)	-1%	3'709	4'361	-262
Unterägeri	13'371'299	-2'213'998	-14%	77% (+8%)	+72%	3'997	4'319	-276
Menzingen	12'821'400	-1'172'426	-8%	87% (+16%)	+233%	4'232	4'378	-271
Baar	-11'753'135	+1'110'816	9%	57% (-1%)	-12%	3'934	5'485	+51
Cham	16'306'919	-1'412'946	-8%	69% (+2%)	+39%	3'918	4'471	-95
Hünenberg	11'532'616	-1'012'880	-8%	68% (+3%)	+50%	3'947	4'474	-116
Steinhausen	9'978'395	+175'038	2%	60% (0%)	+41%	3'798	4'608	+19
Risch	17'177'649	+1'594'258	10%	60% (-5%)	+74%	4'240	4'753	+168
Walchwil	-20'961'500	-473'706	-2%	57% (+1%)	-44%	7'426	13'137	-133
Neuheim	3'657'236	-135'834	-4%	75% (+2%)	+71%	4'504	4'719	-69
Total	84'845'513	-5'399'608	-6%					

Bei einer Einführung eines Personenäquivalents für Firmen mit dem Faktor 25% verringert sich die umverteilte Summe – wie schon beim ZFA 2012 - um 6%. Dies liegt daran, dass durch die erhöhten Einwohnerzahlen der Pro-Kopf-Betrag und somit der Grundbetrag sinken (vgl. dazu Kapitel 2.1).

Die Gemeinde Oberägeri wird durch die Einführung eines Personenäquivalents besonders stark getroffen, da sie von einer Nehmergemeinde zu einer Gebergemeinde wird.

Abbildung 23 ZFA 2013: Auswirkungen der Variante 7 – effektiv verfügbare Mittel pro Einwohner

