



**Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz)
vom 26. April 2012 (BGS 621.1); 1. Paket der Teilrevision**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 18. März 2014

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Teilrevision des Finanzausgleichsgesetzes und erstat-
ten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	2
1.1.	Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden	2
1.2.	Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich ...	2
1.3.	Von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung	2
1.4.	Finanzielle Auswirkungen	3
2.	Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich, Empfehlung der Arbeitsgruppe	3
3.	Beschluss Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden	5
4.	Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden vom 27. August 2012	6
5.	Vernehmlassung bei den Gemeinden, Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten	6
6.	Auftrag des Kantonsrates an den Regierungsrat	8
7.	Zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich ...	8
8.	Anpassung der Höhe des Normsteuereffusses (Wirksamkeitsbericht Seiten 19 ff.)	8
9.	Bericht und Empfehlungen zu den Lasten der Gemeinden	12
10.	Von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung	16
10.1.	Zivilrechtliche Wohnbevölkerung	16
10.2.	Wirtschaftliche Wohnbevölkerung	16
10.3.	Ständige Wohnbevölkerung	16
10.4.	Ständige Wohnbevölkerung als neue Basis	17
11.	Ergänzungsauftrag an Ernst&Young	17
12.	Finanzielle Auswirkungen	18
13.	Kommentar zu den geänderten Paragraphen	19
14.	Zeitplan	20
15.	Antrag	20

1. In Kürze

Der Mechanismus des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) und die Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich (NFA) haben sich bewährt und sollen beibehalten werden. Die Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich soll in einem zweistufigen Verfahren abgewickelt werden. In einer ersten Teilrevision – mit vorliegendem Bericht und Antrag behandelt – sollen nur die Anpassungen betreffend «neuen Bevölkerungsbegriff», «Senkung Normsteuerfuss» und «Einlage des Kantons» umgesetzt werden. Der umfassende Auftrag des Kantonsrates vom 30. Januar 2014 (neutrale Zone, Auslegeordnung etc.) soll in einer zweiten Teilrevision umgesetzt werden. Eine Anpassung beim massgeblichen Normsteuerfuss ergibt eine um rund 7 % tiefere Ausgleichszahlung an die Nehmergemeinden und eine entsprechende Entlastung der Gebergemeinden. Der Kanton leistet einen Beitrag von 4,5 Mio. Franken zur Entlastung der Gebergemeinden. Die Änderung des Bevölkerungsbegriffs entlastet die Gebergemeinden zusätzlich. Die Gebergemeinden werden insgesamt um 8,5 Mio. bis 10,8 Mio. Franken entlastet. Die Nehmergemeinden werden um 4 Mio. bis 6,3 Mio. Franken und der Kanton um 4,5 Mio. Franken mehr belastet. Nachdem alle Gemeinden den in der ersten Teilrevision vorgesehenen Anpassungen zugestimmt haben, kann auf eine nochmalige Vernehmlassung verzichtet werden, so dass eine schnellstmögliche Umsetzung einer ersten Teilrevision, nämlich eine Inkraftsetzung per 1. Januar 2015, erfolgen kann.

1.1. Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden

Der Regierungsrat und die Einwohnergemeinden schlagen gemeinsam vor, das Gesetz über den direkten Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden anzupassen. Der durchschnittliche Steuerfuss hat sich in den vergangenen fünf Jahren immer weiter weg vom Normsteuerfuss von 80 % entwickelt. Der Normsteuerfuss soll so weit gesenkt werden, dass der durchschnittliche Steuerfuss ungefähr gleich weit vom Normsteuerfuss entfernt ist wie bei der Einführung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Der Normsteuerfuss soll jährlich neu zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Steuerfuss festgelegt werden.

Die Berechnungen würden bei einem Normsteuerfuss von 74 % für die Gebergemeinden rund 7 % tiefere Ausgleichszahlungen als beim heutigen Normsteuerfuss von 80 % ergeben. Bei den Nehmergemeinden wäre die Situation gerade umgekehrt. Sie erhielten rund 7 % weniger aus dem Finanzausgleich.

1.2. Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich

Der Regierungsrat und die Gemeinden schlagen eine generelle Entlastung der Gebergemeinden mit einer Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 4,5 Mio. Franken vor. Die Gemeinden forderten eine Erhöhung dieses kantonalen Beitrages auf 7 Mio. Franken, sind aber heute mit einem Betrag von 4,5 Mio. Franken einverstanden.

1.3. Von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung

Bisher wurde für die Berechnung des ZFA der zivilrechtliche Bevölkerungsbegriff angewendet. Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass in den anderen Kantonen unterschiedliche Bevöl-

kerungsbegriffe zur Anwendung kommen. Damit ist die vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone publizierte ständige Wohnbevölkerung aller Voraussicht nach bis auf Weiteres die einzige Bevölkerungszahl, welche schweizweite Vergleiche zwischen allen Kantonen gestattet. Es ist deshalb zu erwarten, dass nicht nur der Bund, sondern auch Konkordate und regionale Zusammenschlüsse von Kantonen in Zukunft für die kantonsübergreifenden Geschäfte mit Bezug zur Bevölkerung auf den Begriff der ständigen Wohnbevölkerung zurückgreifen werden. In absoluten Zahlen werden beim zivilrechtlichen Bevölkerungsbegriff am wenigsten und beim wirtschaftlichen am meisten Personen ausgewiesen. Vergleicht man die prozentualen Anteile jeder Gemeinde an der Gesamtbevölkerung des Kantons, so betragen die Unterschiede von einem Bevölkerungsbegriff zum anderen maximal 0,44 Prozentpunkte (Stadt Zug, Vergleich der zivilrechtlichen mit der ständigen Wohnbevölkerung).

Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, künftig wenn immer möglich den Bevölkerungsbegriff «Ständige Wohnbevölkerung» zu verwenden. § 4 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich ist entsprechend anzupassen. In Bezug auf die Ausgleichszahlungen des ZFA 2014 profitiert im Wesentlichen die Stadt Zug vom Wechsel des Bevölkerungsbegriffs und zwar im Umfang von 1,3 Mio. Franken.

1.4. Finanzielle Auswirkungen

Die Gebergemeinden werden zwischen 8,5 Mio. (Basis 2012) und 10,8 Mio. Franken (Basis 2014) entlastet. Dabei fällt die grösste Entlastung bei der Stadt Zug an (6,5 Mio. Franken im 2012 / 7,1 Mio. Franken im 2013 / 7,8 Mio. Franken im 2014). Die Nehmergemeinden werden mit zwischen 4 Mio. Franken im 2012 und 6,3 Mio. Franken im 2014 belastet. Der Kanton steuert 4,5 Mio. Franken an die Entlastung der Gebergemeinden bei.

2. Wirksamkeitsbericht Zuger Finanzausgleich, Empfehlung der Arbeitsgruppe

Per 1. Januar 2008 ist das neue Gesetz über den direkten Finanzausgleich 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». In der Arbeitsgruppe wurde aus Sicht der Nehmergemeinden der direkte Finanzausgleich unter den Einwohnergemeinden insgesamt als wirkungsvoll und fair beurteilt. Die Gebergemeinden unterstützen den Finanzausgleich grundsätzlich, kritisieren jedoch den starken Anstieg der Ausgleichszahlungen seit dem Systemwechsel vom 1. Januar 2008.

Am 17. Juni 2011 beschlossen die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden und am 27. September 2011 der Regierungsrat, die Wirksamkeit des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich zu evaluieren. Die eingesetzte Arbeitsgruppe «Wirksamkeitsbericht» (Josef Iten, Unterägeri [Leitung], Ivo Romer, Zug, Thomas Kessler, Neuheim, Hans Steinmann, Baar, Peter Hegglin, Finanzdirektor, Martin Bucherer, Generalsekretär Finanzdirektion [Sekretariat, ohne Stimmrecht]) hat Ernst & Young mit der Erstellung eines Wirksamkeitsberichtes beauftragt.

Der Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012 untersucht in einem ersten Teil die Entwicklung des Zuger Finanzausgleichs der Jahre 2006–2012 anhand verschiedener finanzieller und steuerlicher Kriterien. Diese Ist-Analyse zeigt, dass die Ziele des Finanzausgleichs – 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 Finanzausgleich teilweise angeglichen. Gemessen an den normierten Steuererträgen¹ ist diese Annäherung noch ausgeprägter. Die Steuerkraft (= normierte Steuererträge) der Stadt Zug liegt nach dem Ausgleich 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 fünf Prozentpunkte über dem Durchschnitt liegt. Die Steuerfüsse der Gemeinden (Rabatte berücksichtigt) 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 Finanzausgleichs unter Berücksichtigung des Systemwechsels von einem Ausgleichsvolumen von ca. 50 Mio. Franken ausgegangen worden war, ist die umverteilte Summe bis 2011 auf über 70 Mio. Franken angestiegen. Dies ist neben dem Systemwechsel auf das Wachstum der Steuererträge und die unterschiedliche Entwicklung der Steuerkraft der einzelnen Gemeinden zurückzuführen. Aus Systemsicht ist festzustellen, dass die Steuerfüsse sanken (vgl. Tabelle 2), während der für die Ausgleichszahlungen relevante Normsteuerfuss konstant blieb.

Generell schliesst die Arbeitsgruppe aus der Ist-Analyse, dass die ZFA ihre Ziele grundsätzlich erreicht. Eine Ausweitung bzw. Verstärkung des Ausgleichs dränge sich nicht auf. Aus Sicht der Arbeitsgruppe war vielmehr eine Verwesentlichung, d. h. eine gezieltere Umverteilung der Mittel von den Gebergemeinden auf die Nehmergemeinden, bzw. allenfalls eine angemessene Reduzierung des Ausgleichs zu diskutieren.

Ausgehend von diesen Erkenntnissen der Ist-Analyse hat die Wirksamkeitsanalyse in einem zweiten Teil verschiedene Anpassungsmassnahmen für den Finanzausgleich untersucht.

Die Arbeitsgruppe hat folgende Varianten untersucht und diskutiert:

- 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 Varianten 2, 4 und 6 wurden von der Arbeitsgruppe als nicht tauglich verworfen.

¹ = Steuerkraft. § 3 Abs. 3 Gesetz über den direkten Finanzausgleich: «Steuerfussabhängige Steuerarten werden auf einen einheitlichen Steuerfuss von 80 Prozent umgerechnet.»

Gemäss einer Vorauswahl der Arbeitsgruppe wurden folgende Varianten vertieft analysiert und basierend auf den Daten für 2012 und 2013 beurteilt:

- Variante 1: Anpassung des Normsteuerfusses auf Höhe des durchschnittlichen Steuerfusses (arithmetisch)
- Variante 3: Senkung der Abschöpfungsquote
- Variante 5: Verwesentlichung des Zuger Finanzausgleichs
- Variante 7: Einführung eines Personenäquivalents für Firmen.

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

Die Arbeitsgruppe schlägt deshalb vor, am bestehenden Modell festzuhalten, jedoch eine leichte Anpassung bei der Höhe des Normsteuerfusses vorzunehmen. Der durchschnittliche arithmetische Steuerfuss hat sich in den vergangenen fünf 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 der ZFA. Die Senkung des Normsteuerfusses wäre systemkonform und würde kein neues Element in die Berechnungen des Finanzausgleichs einbringen. Konkret schlägt die Arbeitsgruppe vor, den Normsteuerfuss jährlich neu und automatisch zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen arithmetischen Steuerfuss (ganzzahlig gerundet) festzulegen. Sämtliche übrigen Parameter der ZFA würden nicht verändert.

3. Beschluss Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden

Die Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden hat am 15. Juni 2012 den Wirksamkeitsbericht beraten und die Empfehlung der Arbeitsgruppe gutgeheissen. Sie hat die Einführung einer Obergrenze für die Gebergemeinden abgelehnt.

Ausserdem hat die Konferenz den Kantonsratsbeschluss über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.2) diskutiert. Gemäss diesem Beschluss finanzieren der Kanton und die Einwohnergemeinden den nationalen Finanzausgleich gemeinsam. Die Einwohnergemeinden leisten zur Mitfinanzierung jährliche Beiträge von 6 % ihres Kantonssteuerertrags.

Die Konferenz fasste folgende Beschlüsse:

- a) Die Konferenz unterstützt die Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich gemäss der Empfehlung der Arbeitsgruppe (Senkung Normsteuerfuss).
- b) Die Konferenz verlangt zudem eine Halbierung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich von 6 % auf 3 %.

Die Stadt Zug forderte zudem explizit eine Entlastung beim direkten Finanzausgleich und bei der Beteiligung am nationalen Finanzausgleich von insgesamt rund 10 Mio. Franken pro Jahr.

4. Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden vom 27. August 2012

Die Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden hat am 27. August 2012 den Vorschlägen der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden einstimmig zugestimmt. Sie ist der Ansicht, dass eine markante Entlastung der Gebergemeinden, insbesondere der Stadt Zug, notwendig ist. Sie erachtet den Vorschlag der Finanzchefinnen und Finanzchefs für staatspolitisch sinnvoll und richtig.

5. Vernehmlassung bei den Gemeinden, Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich Beschluss Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten

Basierend auf den Ergebnissen des Wirksamkeitsberichts zum ZFA und den Beschlüssen der Gemeindepräsidentenkonferenz vom 27. August 2012 hat die Finanzdirektion einen Vorschlag zur Überarbeitung des ZFA verfasst und den Gemeinden im Auftrag des Regierungsrates am 9. November 2012 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Im Anschluss daran hat eine Arbeitsgruppe, bestehend aus je drei Vertretern der Gemeindepräsidentenkonferenz und der Konferenz der Finanzchefinnen und Finanzchefs der Zuger Gemeinden, neue Varianten zur Beteiligung der Gemeinden am NFA ausgearbeitet und der Finanzdirektion im Januar 2013 zugestellt.

Der Vorschlag der Arbeitsgruppe «Lastenausgleich überregionale Infrastruktur» sah Folgendes vor:

1. Die Gemeinden zahlen 2 Mio. Franken in den Entlastungstopf ein, aufgeteilt entsprechend ihrer Bevölkerungszahl.
2. Der Kanton zahlt je nach Variante 3,5 Mio., 5 Mio. oder 7 Mio. Franken in den Entlastungstopf ein.
3. Alle Gemeinden erhalten einen Sockelbetrag von 150 000 Franken aus dem Entlastungstopf.
4. Die Gebergemeinden erhalten den verbleibenden Rest des Entlastungstopfs – aufgeteilt entsprechend ihrer Bevölkerungszahl.

Die Finanzdirektion lehnte die Vorschläge aus folgenden Gründen ab:

Auf die Einzahlung aller Gemeinden nach Massgabe ihrer Bevölkerungszahl mit Auszahlung eines Sockelbetrags an alle Gemeinden ist aus mehreren Gründen zu verzichten:

- Die Einzahlungen der Gemeinden werden bis auf 350 000 Franken wieder über den Sockelbetrag an die Gemeinden ausbezahlt. Dies führt zu einer Subventionierung der kleinen Gemeinden durch die grossen Gemeinden und trägt nicht zur angestrebten Entlastung der Stadt Zug bei. Den besonderen Lasten der kleinen Gemeinden wird bereits mit dem Sockelbetrag im Zuger Finanzausgleich Rechnung getragen.
- Durch die vielen Einzahlungen und Auszahlungen wird das System intransparent.
- Der heutige Finanzausgleich im Kanton Zug basiert auf einem reinen Ressourcenausgleich. Der Einbezug von Elementen des Lastenausgleichs sollte soweit möglich verhindert werden.

Gemäss Vorschlag der Arbeitsgruppe würde der verbleibende Entlastungstopf unter den Gebergemeinden entsprechend ihrer Bevölkerungszahl verteilt. Dabei profitierte die Gemeinde

Baar fast in gleichem Umfang wie die Stadt Zug. Damit mit den Mitteln des Entlastungstopfs wie angestrebt die Stadt Zug entlastet werden könnte, sollten die Geber entsprechend ihres Beitrags in den ZFA profitieren.

Die Finanzdirektion unterbreitete den Gemeinden deshalb am 4. März 2013 einen neuen Vorschlag (Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich):

1. Der Kanton zahlt 3,5 Mio. Franken in den Entlastungstopf ein.
2. Die Gebergemeinden erhalten den ganzen Entlastungstopf, aufgeteilt entsprechend ihrem Beitrag an den Zuger Finanzausgleich.

Die Stadt Zug wird in dieser Variante inklusive der Auswirkungen aus der Senkung des Normsteuerfusses um rund 5 Mio. Franken entlastet.

An der Sitzung vom 14. Juni 2013, mit Schreiben vom 24. Juni 2013 und an der Sitzung vom 4. Juli 2013 lehnten die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten diesen Kompromissvorschlag ab. Sie beharrten auf einer Halbierung (3 % statt wie bisher 6 % des Kantonssteuerertrages) der Beteiligung der Einwohnergemeinden am nationalen Finanzausgleich. Am 5. Juli 2013 teilten sie mit, dass sich die Gemeinden auch mit 4 % einverstanden erklären könnten.

Am 28. August 2013 nahmen die Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden Stellung zum Ergebnis der zweiten Lesung im Regierungsrat vom 20. August 2013. Sie betonten nach wie vor die dringliche Notwendigkeit, die Gebergemeinden und insbesondere die Stadt Zug finanziell zu entlasten. Sie unterbreiteten eine Alternativlösung. Der Kanton soll gemäss ihrem Vorschlag künftig 7 Mio. Franken (anstelle der vom Kanton vorgeschlagenen 3,5 Mio. Franken) zu Gunsten der Gebergemeinden leisten. Der Normsteuerfuss soll wie vorgeschlagen gesenkt werden. An der heutigen Systematik des Finanzausgleichs solle nichts geändert werden.

Der Regierungsrat hat das Geschäft am 17. September 2013 in dritter Lesung beraten und der «Senkung Normsteuerfuss» und der «Generellen Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 3,5 Mio. Franken» zugestimmt. Der Regierungsrat schlug vor, im Sinne eines Sanierungs- und Solidaritätsbeitrags und zur Unterstützung der durch den Stadtrat und den Grossen Gemeinderat der Stadt Zug beschlossenen Sparmassnahmen, die Stadt Zug mit «Sonderbeiträgen von jährlich je 1 Mio. Franken während vier Jahren» zusätzlich zu entlasten. Mit Schreiben vom 18. September 2013 unterbreitete die Finanzdirektion der Konferenz der Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten der Zuger Gemeinden diesen Vorschlag des Regierungsrates.

Im Herbst 2013 fanden diverse weitere Gespräche zwischen den Gemeinden und dem Regierungsrat statt. Ausserdem wurden die Berechnungen basierend auf dem Bevölkerungsbegriff der Ständigen Wohnbevölkerung überarbeitet und aktualisiert.

Der Regierungsrat und die Gemeinden einigten sich im November/Dezember 2013 auf die nun vorgeschlagene Lösung («Senkung Normsteuerfuss», «Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von 4,5 Mio. Franken»). Mit Schreiben vom 12. Dezember 2013 haben alle Gemeinden dem Lösungsvorschlag zugestimmt.

6. Auftrag des Kantonsrates an den Regierungsrat

Der Regierungsrat hatte in seinem Bericht und Antrag vom 17. Dezember 2013 Folgendes beantragt: «Der Regierungsrat sei zu beauftragen, dem Kantonsrat eine Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich in der Variante <Senkung Normsteuerfuss>, <Generelle Entlastung der Gebergemeinden, Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich> und <Ständige Wohnbevölkerung als Basis> zu unterbreiten.» Der Kantonsrat erweiterte diesen Antrag an seiner Sitzung vom 30. Januar 2014 um die Elemente <Abschöpfungsquote>, <Sockelbeitrag> und <Neutrale Zone>. Ferner wurde der Auftrag an den Regierungsrat wie folgt ergänzt: «sowie die Auswirkungen einer Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich (§ 3 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich vom 30. August 2007 [BGS 621.2] aufzuzeigen.»

7. Zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich

In der Debatte des Kantonsrates vom 30. Januar 2014 blieb unbestritten, dass die Gebergemeinden, insbesondere die Stadt Zug als grösste Gebergemeinde, so bald wie möglich entlastet und die Ausgleichssumme insgesamt reduziert werden sollen. Eine grundlegende Überarbeitung des ZFA lässt sich aber nicht kurzfristig realisieren. Unter Beachtung aller vorgeschriebenen Schritte bei einer Umsetzung des kantonsrätlichen Auftrages vom 30. Januar 2014 könnte eine Inkraftsetzung im besten Fall auf den 1. Januar 2016, wahrscheinlicher aber eher auf den 1. Januar 2017 erfolgen. Bei einem zweistufigen Verfahren hingegen kann die erste Teilrevision speditiv abgewickelt werden, so dass die Inkraftsetzung der Änderungen der 1. Stufe auf den 1. Januar 2015 erfolgen kann. Nachdem alle Gemeinden den in der ersten Teilrevision vorgesehenen Anpassungen zugestimmt haben, kann auf eine nochmalige Vernehmlassung verzichtet werden. Dieses Vorgehen ermöglicht es, den berechtigten und unbestrittenen Forderungen der Gebergemeinden, insbesondere der Stadt Zug, schnellstmöglich in einem angemessenen Rahmen nachzukommen. Dem Regierungsrat, den Gemeinden und dem Parlament wird durch die 2. Teilrevision der nötige Spiel- und Zeitraum für eine seriöse Bearbeitung der vom Kantonsrat in Auftrag gegebenen Auslegeordnung gegeben. An seiner Sitzung vom 20. Februar 2014 behandelte der Kantonsrat eine entsprechende Motion von Gregor Kupfer (Vorlage Nr. 2355.1, Laufnummer 14573) im Sinne von § 39 Abs. 1 GO KR sofort und erklärte sie erheblich.

8. Anpassung der Höhe des Normsteuerfusses (Wirksamkeitsbericht Seiten 19 ff.)

Mit dem innerkantonalen Finanzausgleich soll eine Annäherung der Steuerfüsse unter den Gemeinden gefördert werden. In sämtlichen Gemeinden ging die Steuerbelastung zwischen 2006 und 2012 zurück (vgl. Tabelle 1). Die Gemeinden haben den Steuerfuss in vergleichbarem Rahmen gesenkt. Die Steuerfüsse der Gebergemeinden (Ausnahme: Steinhausen) sind jedoch nach wie vor klar tiefer. Eine weitere generelle Annäherung unter den Gemeinden ist nicht zu erwarten.

Tabelle 1: Steuerfüsse 2006–2012

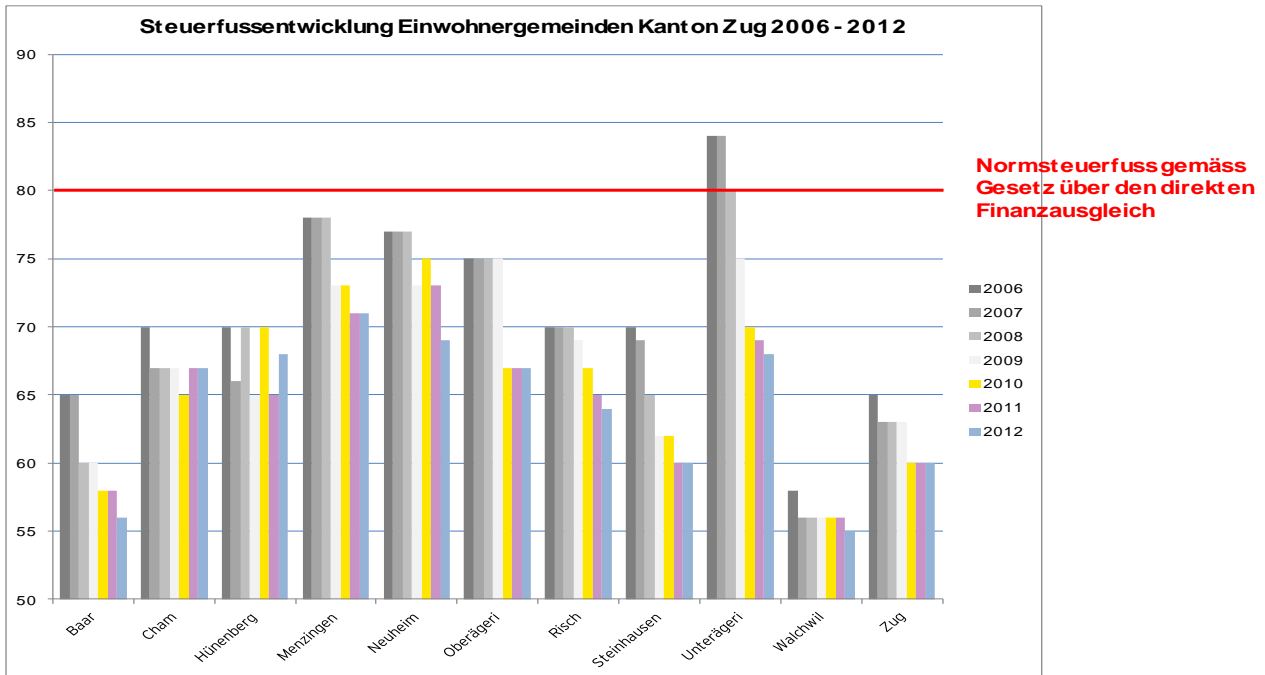
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Zug	65	63	63	63	60	60	60
Oberägeri	75	75	75	*75	67	67	67
Unterägeri	*84	*84	*80	*75	70	69	68
Menzingen	78	78	78	73	73	71	*71
Baar	65	65	60	60	58	58	56
Cham	70	67	67	67	65	67	67
Hünenberg	70	66	70	65	70	65	68
Steinhausen	70	69	65	62	62	60	60
Risch	70	70	70	69	67	65	64
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	16
Durchschnittlicher Steuerfuss (arithmetisch)	71	70	69	67	66	65	64

Hinweise: a) Gelbe Markierung = Gebergemeinden / b) * = höchster Steuerfuss / ** = tiefster Steuerfuss
(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Tabelle 2, Seite 20)

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

Der Normsteuerfuss von 80 % lag bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Finanzausgleichsgesetzes mit rund 10 %-Punkten über dem durchschnittlichen Steuerfuss. Die Differenz zwischen dem Normsteuerfuss und den tatsächlichen Steuerfüssen ist in den vergangenen vier Jahren weiter angewachsen (der durchschnittliche Steuerfuss sank von 69 % (2008) auf 64 % (2012), vgl. Tabelle 1).

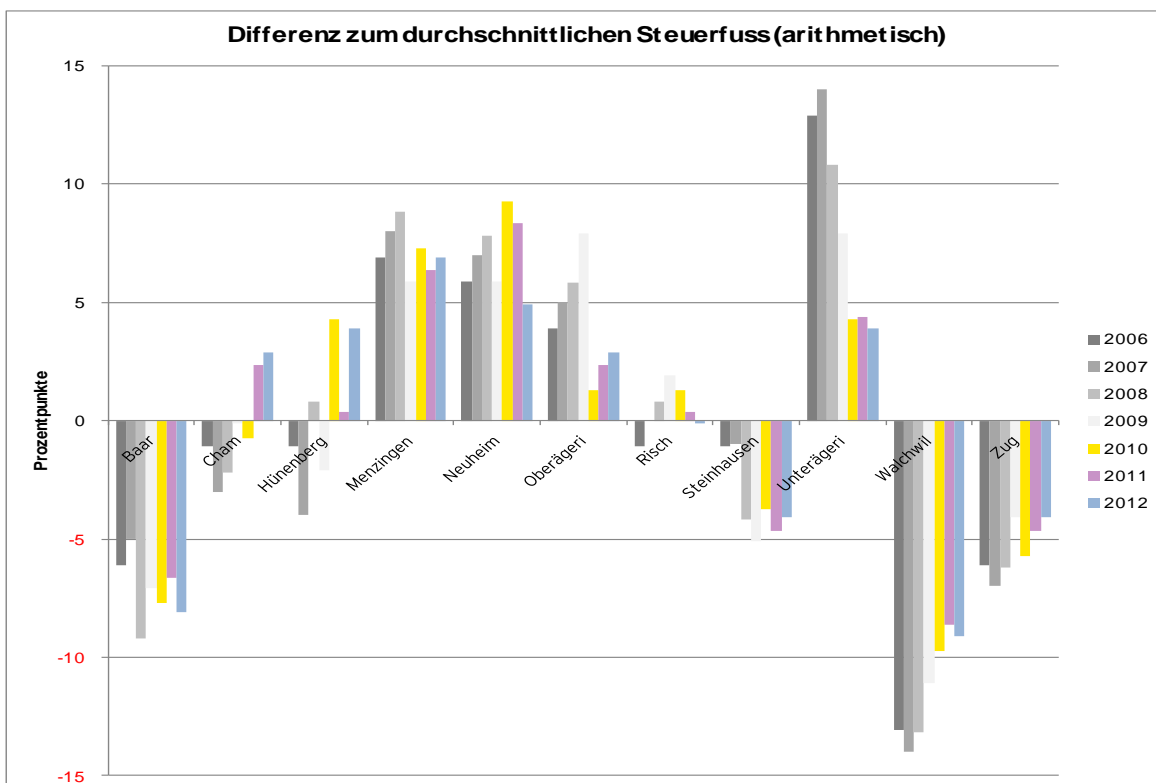
Tabelle 2: Steuerfussentwicklung



(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Abbildung 7, Seite 21)

Um zu analysieren, ob die angestrebte Annäherung der Steuerbelastungen erreicht werden konnte, wurde die Differenz der Gemeinde-Steuerfüsse zum durchschnittlichen Steuerfuss berechnet. Dabei zeigt sich, dass tendenziell eine Annäherung an den durchschnittlichen Steuerfuss stattgefunden hat:

Tabelle 3: Differenz zum durchschnittlichen Steuerfuss



(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Abbildung 8, Seite 22)

Tendenziell haben sich die Steuerfüsse der Gemeinden in den letzten Jahren angenähert (Differenz tiefster/höchster Steuerfuss sank von 26 % auf 16 %; vgl. Tabelle 1). Die Steuerfüsse der Gemeinden sind generell gesunken und liegen heute deutlich unter dem Normsteuerfuss von 80 %. Ein Normsteuerfuss von 80 % führt dazu, dass die Steuerkraft-Unterschiede zwischen den Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs und damit auch die effektiv geleisteten Finanzausgleichszahlungen überzeichnet werden.

Der Regierungsrat unterstützt deshalb den Vorschlag der Arbeitsgruppe und der Gemeinden für eine Senkung des Normsteuerfusses auf zehn Prozentpunkte über den durchschnittlichen Steuerfuss (arithmetisch, ganzzahlig gerundet). Mit einer Senkung des Normsteuerfusses werden die Steuerkraftunterschiede weniger stark überzeichnet und damit gerechter ausgeglichen.

Durch den 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 das Jahr 2012) bei einem Normsteuerfuss von 76 % für die Gebergemeinden rund 5 % tiefere Ausgleichszahlungen als beim heutigen Finanzausgleich. Bei den Nehmergemeinden ist die Situation gerade umgekehrt. Sie erhalten rund 5 % weniger aus dem Finanzausgleich, verglichen mit dem heutigen System. Neuheim büsst dank der Nähe zum Sockelbeitrag am wenigsten ein. Insgesamt reduziert sich die umverteilte Summe um 3,389 Mio. Franken.

Angenommen, die Gemeinden wollen die Auswirkungen der Normsteuerfussenkung mit Steueranpassungen ausgleichen, dann besteht für die Gebergemeinden nur wenig Spielraum für Steuersenkungen. Hingegen entsprechen bei den Nehmergemeinden die Mindereinnahmen aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zum Teil erheblich mehr Steuerprozenten, wie dies bspw. bei Menzingen mit plus sechs Steuerprozenten der Fall ist.

Tabelle 4: Auswirkungen Normsteuerfuss 76 % (für das Jahr 2012)

Gemeinde	Ausgleichszahlungen effektiv		Auswirkungen auf Steuerfuss (ceteris paribus)	Ausgleichszahlungen / Steuerertrag (effektiv) in %	Verfügbare Mittel (pro EW)			
		Differenz zu ZFA heute			Differenz zu ZFA heute (%)	Effektiv	Normiert (80%) ²	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%					

(Quelle: Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012, Tabelle 13, Seite 51)

9. Bericht und Empfehlungen zu den Lasten der Gemeinden

Mit dem zweiten Paket zur Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA; Vorlage Nr. 1483.1 - 12214) wurde das in der Finanzstrategie definierte Ziel der gleichwertigen Belastung von Kanton und Gemeinden weitgehend erreicht. Im ZFA-Gesamtmodell sind die Vorschläge zur Aufgabenteilung, zum innerkantonalen Finanzausgleich und zur NFA-Finanzierung aufeinander abgestimmt. Dieses Gleichgewicht muss gewährleistet sein und bei einer allfälligen Anpassung von einzelnen Bestandteilen sichergestellt werden.

Der heutige innerkantonale Finanzausgleich ist ein reiner Ressourcenausgleich. Die angeregten Empfehlungen zur Abgeltung der Lasten unter den Gemeinden bedingten einen geographisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) und einen sozio-demografischen Lastenausgleich (SLA). Die Erfahrungen auf Bundesebene im NFA zeigen, dass ein solcher Lastenausgleich sehr aufwändig zu berechnen und umzusetzen ist. Es dürften nicht nur die Lasten im Sozialbereich, bei der öffentlichen Sicherheit, im Sport und der Kultur untersucht und berechnet werden. Es müssten Indikatoren für den Ausgleich soziodemografischer Lasten herangezogen werden, wie z.B. Armut (z. B. Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe), Altersstruktur (hochbetagte Personen), Ausländerintegration (Anzahl Ausländerinnen/Ausländer), Kernstadtproblematik (so genannte Kosten der «Enge», z. B. überdurchschnittliche Kosten für die Sicherheit). Es müssten ebenso umfangreiche Untersuchungen und Berechnungen zum geografisch-topografischen Lastenausgleich (GLA) herangezogen werden: z. B. höhere Kosten für die Inf-

² Zu Vergleichszwecken mit dem heutigen Modell

rastruktur (Strasse, Wasser, Energie), das Schulwesen, das Gesundheitswesen, oder die Anbindung an den öffentlichen Verkehr (alles Kosten der Weite). Es wären aber auch die Lasten der Höhenlage zu berücksichtigen (z. B. höhere Kosten des Winterdienstes oder des Infrastrukturerhalts, Lasten der Steilheit: z. B. höhere Kosten bei der Waldbewirtschaftung und dem Gewässerbau).

Auch die Gemeinden führen in ihrer Eingabe vom 24. Juni 2013 an, dass sie «keine Diskussion betreffend Zentrumslasten führen» wollen. «Eine solche Diskussion öffnet die Büchse der Pandora und ist nicht zielführend.» Auch der Regierungsrat lehnt es ab, einen Bericht mit Empfehlungen zu den Lasten der Gemeinden zu erstellen.

Der Kantonsrat entschied an seiner Sitzung vom 30. Januar 2014, die Motion von Daniel Stadlin betreffend Anpassung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 26. April 2012 (Vorlage 2141.1 - 14053) nicht erheblich zu erklären und den Lastenausgleich nicht anzutasten.

Anzufügen bleibt hier die Übersicht über die Lastenverschiebung Kanton – Gemeinden seit der Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden per 1. Januar 2008. Diese Tabelle 5 (Stand: 17. Februar 2014) zeigt auf, dass der Kanton von den Gemeinden im Umfang von 10 Mio. Franken Aufgaben übernommen hat. Oder umgekehrt formuliert: Die Gemeinden wurden seit Einführung des ZFA um ca. 10 Mio. Franken entlastet.

Tabelle 5: Lastenverschiebungen Kanton - Gemeinden seit 1. Januar 2008

Aktualisiert in der Umfrage Dezember 2013

Direktion	Geschäft	Rechtsgrundlage (KR-Vorlage, RRB, Weisung, Vereinbarung, etc.)	Auswirkung der Neuregelung	Inkrafttreten	Kanton	Gemeinde
DI	Änderung des Einführungsgesetzes ZGB-Revision Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	Umsetzung des neuen Erwachsenenschutzrechtes: Revision EG ZGB. Vorlage 2036.1 und 2036.4 (KR-Beschluss noch ausstehend)	Neues Bundesrecht fordert höhere fachliche Qualifikation und sieht neue Aufgaben vor. Neu ist der Kanton zuständig für die Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes.*	01.01.2013	6'200'000	-6'200'000
VD	Revision Einführungsgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Anpassung an die Neuordnung der Pflegefinanzierung des Bundes	EG ELG (BGS 841.7) und Verordnung über die maximal anrechenbaren Kosten für Tagestaxen bei den Ergänzungsleistungen (BGS 841.712). Vorlage 1941.5	Komplette Neuregelung der EL Leistungen des Kantons, Anstieg insgesamt ca. 2 Mio. Franken. Private werden eher stärker belastet in der neuen Regelung, die Gemeinden profitieren mindestens im Umfang von 2 Mio. Franken.	01.01.2011	2'000'000	-2'000'000
OG	Vollzugskosten stationäre strafrechtliche Massnahmen Jugendliche	Totalrevision des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 26. August 2010 (BGS 161.1) Vorlage 1886.8	Die Kosten für den Massnahmenvollzug bei Jugendlichen wurden bisher je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Ab 2011 trägt der Kanton die gesamten Kosten.	01.01.2011	750'000	-750'000
SD	Vollzugskosten stationäre strafrechtliche Massnahmen Erwachsene	Wegfall StPO (§ 87) und Einführung GOG (§ 117) Vorlage 1886.8	Die Kosten für den Massnahmenvollzug bei Erwachsenen wurden bisher je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Ab 2011 trägt der Kanton die gesamten Kosten.	01.01.2011	450'000	-450'000
GD	Akut- und Übergangspflege	RRB vom 29.06.2010	Finanzierung durch Kanton, ohne Beteiligung der Gemeinden.	01.01.2011	308'000	-308'000
DI	Sozialhilfe für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus, Nothilfe für NEE und NAE	Teilrevision Sozialhilfegesetz vom 29.01.2009 Vorlage Nr. 1680.4	Wegfall Verrechnung der nicht vom Bund gedeckten Kosten an Gemeinden. Kostenschätzung gemäss Finanztafel im Bericht der Stawiko.	01.07.2009	62'000	-62'000
DI	Kostengutsprachen für Aufenthalte in heimatähnlichen Platzierungsorganisationen	Teilrevision Sozialhilfegesetz vom 27.8.2009, Vorlage Nr. 1787.1	Keine Auswirkung auf Budget und Rechnung des Kantons, da die Neuregelung eine Legalisierung der geltenden Praxis darstellt.	01.01.2009	670'000	-670'000
VD	Beistandschaften für nicht mehr handlungsfähige juristische Personen	Aufhebung von Art. 393 Ziff. 4 ZGB, Einführung von Art. 941a und 731b OR (Finanzielle Auswirkungen vgl. Kurzbeurteilung zu Budget und Rechnung)	Wegfall der Pflicht der Gemeinden, für nicht mehr handlungsfähige juristische Personen Beistandschaften zu bestimmen. Schätzung zwischen CHF 50'000 - 200'000	01.01.2008	100'000	-100'000

DI	Im Wald gelegene forstliche Bauten und Anlagen und nichtforstliche Kleinbauten und Anlagen	§ 6 Abs. 1 Planungs- und Baugesetz, Fassung vom 30. Juni 2011	Entlastung der Einwohnergemeinden vom Bewilligungsverfahren für nichtforstliche Kleinbauten und Anlagen	01.01.2012	75'000	-75'000
VD	Finanzierung der Schifffahrt auf den Zuger Seen (von der Defizitdeckung zur Abgeltung)	KRB vom 25.11.2010 (BGS 753.16)	Höhere Belastung für Kanton und Gemeinden	01.01.2012	670'000	240'000
DI	Rückerstattung von Sozialhilfe nach ZUG abgeschafft	Bundesgesetz ZUG	Belastung Kanton entfällt, Entlastung Gemeinden entfällt	voraussichtlich 2017	-600'000	700'000
GD	Akut- und Übergangspflege	Neuordnung der Spitalplanung und -finanzierung Vorlage Nr. 2037.1 (§ 4 Abs. 3 i.V.m. § 11a Abs. 3 Spitalgesetz [BGS 826.11])	Nach Ablauf der Übergangsfrist am 31.12.2013 fällt die Versorgung in der ambulanten und stationären Akut- und Übergangspflege in die Verantwortung der Gemeinden	01.01.2014	-250'000	250'000
GD	Langzeitpflege	Neuordnung der Spitalplanung und -finanzierung Vorlage Nr. 2037.1 (§ 4 Abs. 2 i.V.m. § 11a Abs. 5 Spitalgesetz [BGS 826.11])	Der Kanton zieht sich aus der Finanzierung der Langzeitpflege nach Ablauf der Übergangsfrist am 31.12.2013 ganz zurück. Es werden keine Investitionsbeiträge mehr geleistet.	01.01.2014	-300'000	300'000
GD	Mütter- und Väterberatung	§ 47 Gesundheitsgesetz (BGS 821.1); Aussprachepapier vom 18. Dezember 2012	Wegfall der Kostenbeteiligung der Gemeinden an den Leistungen der Väter- und Mütterberatung	01.01.2014	411'500	-411'500
DI	Änderung in der Zuständigkeit für Personen im Asyl- und Flüchtlingsbereich	Änderungen des Asylgesetzes (AsylG; SR 142.31), in Kraft ab 1. Februar 2014	Die Zuständigkeit der Gemeinden beginnt, wenn Personen des Asyl- und Flüchtlingsbereichs die Niederlassungsbewilligung C erhalten. Mit der Neuregelung wird die C-Bewilligung nicht mehr nach 5, sondern mehrheitlich erst nach 10 Jahren erteilt. Das führt zu höheren Sozialhilfekosten beim Kanton.	01.02.2014	780'000	-780'000
Total Lastenverschiebungen Kanton - Gemeinden					10'546'500	-10'316'500

*Die aufgeführte Kostenverschiebung basiert auf den effektiv angefallenen Kosten und Fallzahlen. In der Kantonsratsvorlage wurde die Kostenverschiebung mit 4,7 Mio. Franken angegeben, insbesondere weil zu tiefe Fallzahlen gemeldet wurden.

10. Von der zivilrechtlichen zur ständigen Wohnbevölkerung

Bisher wurden in der Verwaltung des Kantons Zug mehrere Bevölkerungsbegriffe verwendet. Es sind dies im Wesentlichen die zivilrechtliche, die wirtschaftliche und die ständige Wohnbevölkerung. In den rechtlichen Grundlagen vieler kantonaler Geschäfte wird auf die Bevölkerungszahl verwiesen ohne Angabe, welcher Bevölkerungsbegriff dabei zur Anwendung kommen soll. Die Verwendung der unterschiedlichen Bevölkerungsbegriffe hat sich gewohnheitsrechtlich eingespielt. Durch die Heterogenität in der Anwendung des Bevölkerungsbegriffs entsteht Verwirrung und die Frage nach der «richtigen Wohnbevölkerung» taucht regelmässig auf. Nachfolgend werden die drei Bevölkerungsbegriffe vorgestellt, die heute in der Verwaltung des Kantons Zug verwendet werden. Für die Berechnung des ZFA wurde bisher der zivilrechtliche Bevölkerungsbegriff verwendet.

10.1. Zivilrechtliche Wohnbevölkerung

Zur Zivilrechtlichen Wohnbevölkerung werden alle Schweizerinnen und Schweizer, plus Ausländerinnen und Ausländer mit Bewilligung C und B gezählt, die im Kanton Zug Wohnsitz haben. Die Direktion des Innern veröffentlicht jeweils im Februar des laufenden Jahres die zivilrechtliche Wohnbevölkerung des Kantons Zug per 31. Dezember des Vorjahres. Die Datenreihen des zivilrechtlichen Bevölkerungsbegriffs gehen zurück bis aufs Jahr 1961.

10.2. Wirtschaftliche Wohnbevölkerung

Bei der wirtschaftlichen Wohnbevölkerung werden alle Personen gezählt, die sich im Kanton Zug, bzw. den Gemeinden aufhalten. Im Einzelnen werden neben den Personen nach zivilrechtlichem Bevölkerungsbegriff zusätzlich Kurzaufenthalter, Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen gezählt, auch bei Aufenthaltsdauer unter einem Jahr. Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter werden an ihrem Nebenwohnsitz gezählt (da wo sie sich unter der Woche aufhalten). Dieser Bevölkerungsbegriff wird besonders von grossen Städten wie Basel und Zürich verwendet, die eine hohe Anzahl von Wochenaufenthalterinnen und -aufenthaltern aufweisen. Die Wirtschaftliche Wohnbevölkerung wurde von 1850 bis 2000 alle zehn Jahre vom Bundesamt für Statistik im Rahmen der Volkszählung erhoben. Seit 2001 wird sie von der Direktion des Innern zusammen mit der Zivilrechtlichen Wohnbevölkerung publiziert. Sie steht somit ebenfalls jeweils im Februar des laufenden Jahres für das Vorjahr zur Verfügung.

10.3. Ständige Wohnbevölkerung

Die ständige Wohnbevölkerung folgt einem ähnlichen Konzept wie die wirtschaftliche Wohnbevölkerung, jedoch werden Wochenaufenthalterinnen und -aufenthalter an ihrem Hauptwohnsitz gezählt und Kurzaufenthalterinnen und -aufenthalter, Asylsuchende und vorläufig aufgenommene Personen werden erst ab einem Jahr Aufenthaltsdauer gezählt. Zahlenmässig liegt die ständige Wohnbevölkerung zwischen der zivilrechtlichen Wohnbevölkerung und der wirtschaftlichen Wohnbevölkerung. Die ständige Wohnbevölkerung wird vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone nach dem gleichen Prinzip erarbeitet. Sie steht jeweils provisorisch im April und definitiv im August des laufenden Jahres per 31. Dezember des Vorjahres zur Verfügung. Die ständige Wohnbevölkerung wird vom Bund seit 1971 erhoben und seit 2010 nach heutiger Definition publiziert.

10.4. Ständige Wohnbevölkerung als neue Basis

Ein Blick über die Kantonsgrenze zeigt, dass in den anderen Kantonen unterschiedliche Bevölkerungsbegriffe zur Anwendung kommen. Damit ist die vom Bundesamt für Statistik für alle Kantone publizierte ständige Wohnbevölkerung aller Voraussicht nach bis auf Weiteres die einzige Bevölkerungszahl, die schweizweite Vergleiche zwischen allen Kantonen gestattet. Es ist deshalb zu erwarten, dass nicht nur der Bund, sondern auch Konkordate und regionale Zusammenschlüsse von Kantonen in Zukunft für die kantonsübergreifenden Geschäfte mit Bezug zur Bevölkerung auf den Begriff der ständigen Wohnbevölkerung zurückgreifen werden. Deshalb bietet sich auch für den Kanton Zug für eine Harmonisierung die ständige Wohnbevölkerung an.

In absoluten Zahlen werden beim zivilrechtlichen Bevölkerungsbegriff am wenigsten und beim wirtschaftlichen am meisten Personen ausgewiesen. Vergleicht man die prozentualen Anteile jeder Gemeinde an der Gesamtbevölkerung des Kantons, so betragen die Unterschiede von einem Bevölkerungsbegriff zum anderen maximal 0,44 Prozentpunkte (2014, Stadt Zug, Vergleich der zivilrechtlichen mit der ständigen Wohnbevölkerung).

Der Regierungsrat hat deshalb entschieden, künftig wenn immer möglich den Bevölkerungsbegriff im Sinne der ständigen Wohnbevölkerung zu verwenden. § 4 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich ist entsprechend anzupassen.

Den Berechnungen zum Vergleich der Bevölkerungsbegriffe liegen folgende Zahlen zu Grunde:

	2010		2011		2012	
	Zivilrechtl. Bevölkerung	Ständige Bevölkerung	Zivilrechtl. Bevölkerung	Ständige Bevölkerung	Zivilrechtl. Bevölkerung	Ständige Bevölkerung
Zug	25'591	26'327	26'045	26'901	26'437	27'537
Oberägeri	5'403	5'451	5'559	5'592	5'604	5'653
Unterägeri	7'970	8'068	8'014	8'121	8'171	8'280
Menzingen	4'356	4'401	4'329	4'382	4'289	4'335
Baar	21'640	21'787	21'965	22'125	22'147	22'355
Cham	14'689	14'808	14'841	14'976	14'871	15'020
Hünenberg	8'550	8'581	8'765	8'795	8'768	8'804
Steinhausen	9'052	9'091	9'032	9'070	9'164	9'213
Risch	9'048	9'085	9'512	9'586	9'703	9'779
Walchwil	3'551	3'567	3'575	3'587	3'572	3'593
Neuheim	1'925	1'939	1'960	1'969	1'997	2'006
Kanton Zug	111'775	113'105	113'597	115'104	114'723	116'575

11. Ergänzungsauftrag an Ernst&Young

Noch vor der Umsetzung der 1. Stufe ist die 2. Stufe der fraglichen Motion in Angriff zu nehmen. Um die Elemente der 2. Stufe sowie allenfalls weitere sich stellende Fragen seriös abklären lassen zu können, ist ein Ergänzungsauftrag an Ernst&Young nötig. Dafür ist ein Kostendach von maximal 70 000 Franken (für den Kanton) zu sprechen.

12. Finanzielle Auswirkungen

Die geplanten Änderungen im ZFA hätten sich auf die Gemeinden und den Kanton für die Jahre 2012, 2013 und 2014 wie folgt ausgewirkt³:

Auswirkungen ZFA 2012, Datenbasis 2010:

	Ausgangslage: Ausgleichs- zahlungen 2012 (zivilr. Wohnb.)	Auswirkung A: Neuer Bevöl- kerungsbegriff	Auswirkung B: Senkung Norm- steuerfuss von 80% auf 76%	Auswirkung C: Einlage des Kantons von 4.5 Mio. Franken	Summe der Auswirkungen A + B + C	Ausgleichs- zahlungen 2012 inkl. Auswirkungen A + B + C
Zug	52'540'358	-769'560	-2'406'589	-3'298'705	-6'474'854	46'065'504
Oberägeri	2'543'512	7'479	-138'193	-161'232	-291'946	2'251'566
Unterägeri	-14'711'227	-80'013	711'592		631'579	-14'079'648
Menzingen	-11'084'359	-9'856	515'384		505'528	-10'578'831
Baar	11'623'681	101'566	-582'675	-744'589	-1'225'698	10'397'983
Cham	-17'236'779	96'320	845'419		941'739	-16'295'040
Hünenberg	-6'264'816	207'464	279'580		487'044	-5'777'772
Steinhausen	-9'580'819	195'194	453'973		649'167	-8'931'652
Risch	-8'437'778	202'952	379'976		582'928	-7'854'850
Walchwil	4'623'073	29'520	-230'906	-295'474	-496'860	4'126'213
Neuheim	-4'014'846	18'934	172'439		191'373	-3'823'473
Total Geber	71'330'624	-630'995	-3'358'363	-4'500'000	-8'489'358	62'841'266
Total Nehmer	-71'330'624	630'995	3'358'363	-	3'989'358	-67'341'266
Einlage Kanton Zug				4'500'000		4'500'000

Auswirkungen ZFA 2013, Datenbasis 2011 (Kantonssteuern beinhalten Sondereffekte):

	Ausgangslage: Ausgleichs- zahlungen 2013 (zivilr. Wohnb.)	Auswirkung A: Neuer Bevöl- kerungsbegriff	Auswirkung B: Senkung Norm- steuerfuss von 80% auf 75%	Auswirkung C: Einlage des Kantons von 4.5 Mio. Franken	Summe der Auswirkungen A + B + C	Ausgleichs- zahlungen 2013 inkl. Auswirkungen A + B + C
Zug	56'893'376	-1'032'288	-3'242'678	-2'813'797	-7'088'763	49'804'613
Oberägeri	-1'220'818	120'534	64'502		185'036	-1'035'782
Unterägeri	-15'585'298	-92'738	933'989		841'251	-14'744'047
Menzingen	-13'993'827	-28'573	825'604		797'031	-13'196'796
Baar	12'863'952	137'391	-696'975	-657'983	-1'217'567	11'646'385
Cham	-17'719'864	111'469	1'046'085		1'157'554	-16'562'310
Hünenberg	-12'545'496	288'853	733'809		1'022'662	-11'522'834
Steinhausen	-9'803'357	265'873	527'633		793'506	-9'009'851
Risch	-15'583'391	127'614	910'331		1'037'945	-14'545'446
Walchwil	20'487'794	47'549	-1'307'479	-1'028'220	-2'288'150	18'199'644
Neuheim	-3'793'071	54'316	205'179		259'495	-3'533'576
Total Geber	90'245'122	-847'348	-5'247'132	-4'500'000	-10'594'480	79'650'642
Total Nehmer	-90'245'122	847'348	5'247'132	-	6'094'480	-84'150'642
Einlage Kanton Zug				4'500'000		4'500'000

³ Die finanziellen Auswirkungen werden in den Tabellen schrittweise dargestellt: Ausgangslage ist die Berechnung des ZFA nach den heute gültigen Regeln. Dann wird die Auswirkung des Wechsels des Bevölkerungsbegriffs dargestellt (Auswirkung A). Die Senkung des Normsteuerfusses (Auswirkung B) wird auf der Basis des neuen Bevölkerungsbegriffs berechnet. Die Einlage des Kantons (Auswirkung C) wird den Gebergemeinden verteilt entsprechend ihres Beitrags in den ZFA, nach Anpassung des Bevölkerungsbegriffs und bei reduziertem Normsteuerfuss. In der Folge kann aus der Summe der einzelnen Auswirkungen abgeleitet werden, wie hoch die Ausgleichszahlungen gewesen wären, wenn alle drei Anpassungen bereits für die Jahre 2012, 2013 und 2014 gegolten hätten (vgl. Spalte «Ausgleichszahlungen 2014 inkl. Auswirkungen A+B+C»).

Auswirkungen ZFA 2014, Datenbasis 2012 (Kantonssteuern beinhalten Sondereffekte):

	Ausgangslage: Ausgleichs- zahlungen 2014 (zivilr. Wohnb.)	Auswirkung A: Neuer Bevöl- kerungsbegriff	Auswirkung B: Senkung Norm- steuerfuss von 80% auf 74%	Auswirkung C: Einlage des Kantons von 4.5 Mio. Franken	Summe der Auswirkungen A + B + C	Ausgleichs- zahlungen 2014 inkl. Auswirkungen A + B + C
Zug	51'324'030	-1'257'841	-3'494'197	-3'047'253	-7'799'291	43'524'739
Oberägeri	16'618'659	37'587	-1'254'146	-1'007'775	-2'224'334	14'394'325
Unterägeri	-16'729'918	-18'072	1'206'472		1'188'400	-15'541'518
Menzingen	-12'085'706	36'825	858'458		895'283	-11'190'423
Baar	3'460'826	124'838	-225'099	-219'885	-320'146	3'140'680
Cham	-17'317'912	171'014	1'248'984		1'419'998	-15'897'914
Hünenberg	-8'690'165	314'950	595'137		910'087	-7'780'078
Steinhausen	-9'596'539	282'205	646'753		928'958	-8'667'581
Risch	-7'081'254	199'208	481'246		680'454	-6'400'800
Walchwil	3'683'703	40'860	-284'512	-225'086	-468'738	3'214'965
Neuheim	-3'585'724	68'427	220'903		289'330	-3'296'394
Total Geber	75'087'218	-1'054'556	-5'257'954	-4'500'000	-10'812'510	64'274'708
Total Nehmer	-75'087'218	1'054'557	5'257'953		6'312'510	-68'774'708
Einlage Kanton Zug				4'500'000		4'500'000

Wie bereits unter Ziff. 1.4. vorstehend erwähnt, werden die Gebergemeinden somit zwischen 8,5 Mio. (Basis 2012) und 10,8 Mio. Franken (Basis 2014) entlastet. Dabei fällt die grösste Entlastung bei der Stadt Zug an (6,5 Mio. Franken im 2012 / 7,1 Mio. Franken im 2013 / 7,8 Mio. Franken im 2014). Die Nehmergemeinden werden mit zwischen 4 Mio. Franken im 2012 und 6,3 Mio. Franken im 2014 belastet. Der Kanton steuert 4,5 Mio. Franken jährlich an die Entlastung der Gebergemeinden bei. Ferner fallen für den Ergänzungsauftrag an Ernst&Young Kosten von 70 000 Franken an.

A	Investitionsrechnung	2014	2015	2016	2017
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand				
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	35 000	4,5 Mio. + 35 000	4,5 Mio.	4,5 Mio.
	effektiver Ertrag				

13. Kommentar zu den geänderten Paragraphen

§ 2 Abs. 1

Wie vorstehend unter Ziff. 10 ausgeführt, soll neu der Bevölkerungsbegriff der «ständigen Wohnbevölkerung» verwendet werden.

§ 3 Abs. 3

Wie vorstehend unter Ziff. 8 ausgeführt, soll der Normsteuerfuss jährlich neu zehn Prozentpunkte über dem durchschnittlichen Steuerfuss festgelegt werden. Bei der Berechnung des durchschnittlichen Steuerfusses werden allfällige Steuerrabatte einbezogen.

§ 4 Abs. 1

Auch hier ist der Bevölkerungsbegriff der «ständigen Wohnbevölkerung» zu verwenden. Zudem ist neu auf die Daten des Bundesamts für Statistik abzustellen.

§ 9a

Neu ist ein Paragraph einzuführen, welcher die Beteiligung des Kantons am Finanzausgleich im Umfang von jährlich 4,5 Mio. Franken festhält.

14. Zeitplan

10. April 2014	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Mai / Juni 2014	Kommissionsberatungen und Berichte
3. Juli 2014	1. Lesung KR
31. August 2014	Auftragserteilung an Ernst&Young
25. September 2014	2. Lesung KR
30. November 2014	allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2015	Inkrafttreten
28. Februar 2015	Bericht Ernst&Young
18. Dezember 2015	Bericht und Antrag RR zur 2. Stufe

15. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2375.2 - 14636 sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen;
2. Der erste Teil (Stufe 1) der Motion Kupper vom 2. Februar 2014 betreffend zweistufiges Verfahren für die Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) sei als erledigt abzuschreiben.
3. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, für die Ergänzung des Wirksamkeitsberichts vom 30. April 2012 der Firma Ernst&Young einen Auftrag mit einem Kostendach von maximal Fr. 70'000.– (Anteil Kanton) zu erteilen. Die Kosten werden dem Konto «Honorare externe Berater, Experten» des Direktionssekretariates Finanzdirektion (Konto 5000.3121) belastet.

Zug, 18. März 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser