

ZWEITES PAKET ZUGER FINANZ- UND AUFGABENREFORM (ZFA)

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION
ZUR 2. LESUNG

VOM 16. AUGUST 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 28. Juni 2007 die Gesetzesvorlagen des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) beraten. Das Ergebnis der ersten Lesung ist in der Vorlage Nr. 1483.6 - 12418 festgehalten. Unsere Kommission hat am 16. August 2007 die drei für die zweite Lesung im Kantonsrat eingegangenen Anträge beraten und nimmt zu diesen wie folgt Stellung:

1 Antrag von Arthur Walker (Vorlage Nr. 1483.10 - 12451)

1.1 Gegenstand des Antrags

Der Antragsteller beantragt folgende Ergänzung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (Lehrpersonalgesetz):

«Ergänzung von § 6 Abs. 5

Neuer Satz:

...Die Direktion für Bildung und Kultur erlässt verbindliche Richtlinien»

Zur Begründung führt er im Wesentlichen an, dass die Kompetenz für die Besoldungseinreihung der gemeindlichen Lehrpersonen mit der Einführung der Normpauschale von der Direktion für Bildung und Kultur zu den Einwohnergemeinden verschoben worden sei. Die Gemeinden erhielten mit dieser Neuregelung zwar eine

weiter gehende Autonomie. Es sei aber ebenso richtig, dass die für die Besoldungseinreihung massgebenden Kriterien gemäss § 2 Abs. 5 (recte: § 6 Abs. 5) auf Grundlage von verbindlichen Richtlinien berücksichtigt würden. Dies schaffe Rechtssicherheit, was im Interesse aller Beteiligten sei. Sinnvollerweise würden diese Richtlinien von der Direktion für Bildung und Kultur in Zusammenarbeit mit den Einwohnergemeinden (Konferenz der Gemeindepräsidenten, Rektorenkonferenz) erarbeitet.

1.2 Stellungnahme der vorberatenden Kommission

Die vorberatende Kommission lehnt diesen Antrag ohne Enthaltungen mit 11 : 3 Stimmen aus folgenden Überlegungen ab:

Das Lehrerbesoldungsgesetz enthält nach wie vor klare Vorgaben, wie Lehrpersonen von den Einwohnergemeinden zu besolden sind. § 2 des Lehrerbesoldungsgesetzes wurde gegenüber der bisherigen Fassung sogar noch verdeutlicht: «Die Lehrpersonen sind von den Gemeinden mindestens nach den Vorschriften dieses Gesetzes und in Berücksichtigung der in den §§ 4 und 7 umschriebenen Gesamtarbeitszeit und Unterrichtszeit zu besolden».

Die Gemeinden sind also verpflichtet, die Lehrpersonen mindestens in die in § 6 erwähnten Besoldungsklassen einzureihen und bei der Ersteinreihung die bisherige Tätigkeit und Erfahrung zu berücksichtigen. Ebenso gilt weiterhin der automatische Stufen- und Klassenanstieg. Weitere verbindliche Richtlinien sind nicht nötig.

Der Spielraum, welcher den Gemeinden gemäss Lehrerbesoldungsgesetz bleibt, soll nicht noch weiter eingeschränkt werden. Bei Koordinationsbedarf können die Gemeinden immer noch über die Schulpräsidentenkonferenz regulierend eingreifen.

Was die Gemeinden bezüglich der übrigen Gemeindeangestellten bereits heute machen und auch die Amtsleiterinnen und Amtsleiter beim Kanton tun, sollte auch für die gemeindlichen Rektorinnen und Rektoren möglich sein. Die Berücksichtigung individueller Fähigkeiten, die für die Arbeit der betreffenden Lehrperson von Nutzen sind, kann ohnehin nur durch die Gemeinden erfolgen.

Dass es in einem Einzelfall bei der Beurteilung früherer Tätigkeit Abweichungen um eine einzelne Stufe geben kann, hat seinen Grund in der Subjektivität einer jeden Beurteilung und kann auch durch «verbindliche Richtlinien» des Kantons nicht geändert werden. Im Übrigen hätte der Erlass verbindlicher Richtlinien auch eine

Ungleichbehandlung der übrigen Gemeindeangestellten zur Folge, für die keine solchen Richtlinien bestehen.

2 Antrag von Eusebius Spescha, Vreni Wicky, Alois Gössi, Rudolf Balsiger, Christina Bürgi Dellsperger, Hans Christen, Albert C. Iten, Anton Stöckli, Vroni Straub-Müller, Werner Villiger und Alice Landtwing (Vorlage Nr. 1483.8 - 12447)

2.1 Gegenstand des Antrags

Die Antragstellerinnen und Antragsteller beantragen:

«Das Gesetz über den direkten Finanzausgleich soll durch folgenden Zusatz ergänzt werden:

§ 9 neuer Absatz 2:

Keinen Anspruch auf Ausgleichsleistungen haben Einwohnergemeinden, deren aktueller Steuerfuss tiefer liegt als der höchste Vorjahressteuerfuss einer beitragspflichtigen Einwohnergemeinde. Die Ausgleichsleistung von Einwohnergemeinden, deren aktueller Steuerfuss tiefer liegt als der höchste Vorjahressteuerfuss einer beitragspflichtigen Einwohnergemeinde, wird allen Einwohnergemeinden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl ausgerichtet.»

Zur Begründung wird im Wesentlichen angeführt, dass es nicht im Sinne eines Finanzausgleichs sei, dass Nehmergemeinden einen tieferen Steuerfuss als Gebergemeinden aufweisen könnten. Daher solle die bereits bisher geltende Regelung übernommen und dahingehend ergänzt werden, dass die Ausgleichsleistung von derartigen Nehmergemeinden allen Einwohnergemeinden im Verhältnis ihrer Einwohnerzahl ausbezahlt werde.

2.2 Stellungnahme der vorberatenden Kommission

Unsere Kommission stimmt einer Begrenzung der Bezugsberechtigung von Nehmergemeinden mit 12 : 2 Stimmen grundsätzlich zu. Sie erachtet den gestellten Antrag jedoch aus folgenden Gründen als zu einschneidend:

- Für die betroffenen Nehmergemeinden hätte der vollständige Verlust der Ausgleichsleistung einen kaum verkraftbaren Ertragsausfall zur Folge.

- Mit der vorgeschlagenen Lösung könnte eine einzige Gebergemeinde den Finanzausgleichsmechanismus und die Steuerfüsse der bezugsberechtigten Einwohnergemeinden beeinflussen.
- Schwellengemeinden müssten ihren Steuerfuss laufend anpassen, um die staatliche Leistungserbringung sicherstellen zu können. Erhöht die Gebergemeinde mit dem höchsten Steuerfuss ihren Steuerfuss beispielsweise als Folge eines hohen Investitionsbedarfs oder einer grosszügigen Ausgabenpolitik, so müssten bezugsberechtigte Einwohnergemeinden, die an sich in der Lage wären ihren Steuerfuss zu senken, diesen künstlich hoch halten oder gar erhöhen, nur um weiterhin am Finanzausgleich teilhaben zu können. Bezügergemeinden würden damit vom Ausgabendiktat der Gebergemeinden abhängig.
- Der drohende Verlust der gesamten Bezugsberechtigung würde zu mehr Ausgaben, statt zu einem schonenden Umgang mit den Ressourcen und zu Steuerersenkungen motivieren. Die Bezügergemeinden hätten keinen Anreiz ihre Steuern zu senken bei einem drohenden Verlust der gesamten Bezugsberechtigung.
- Bemessungsgrundlage der Ausgleichsleistungen ist gemäss neuem Finanzausgleichsgesetz nicht nur die Wohnbevölkerung, sondern auch der Kantonssteuerertrag. Durch die Ausschüttung verfallener Ausgleichsleistungen nach Massgabe der jeweiligen Einwohnerzahl würde keinerlei Rücksicht mehr auf die unterschiedliche Steuerkraft der einzelnen Einwohnergemeinden genommen. Dadurch würde auch noch unter den Gebergemeinden ein Steuerausgleich durchgeführt.

Um diese unerwünschten Effekte abzufedern, respektive zu vermeiden, schlägt Ihnen die Kommission daher folgende Ergänzung von § 9 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vor:

§ 9

Bezugsberechtigung und Ausgleichsleistung

¹ Text gemäss Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat.

² Die Ausgleichsleistung einer bezugsberechtigten Einwohnergemeinde reduziert sich um einen Zehntel für jeden halben Prozentpunkt, den ihr aktueller Steuerfuss unter dem durchschnittlichen Vorjahressteuerfuss aller beitragspflichtigen Einwohnergemeinden liegt.

³ Der Betrag, um den die Ausgleichsleistung reduziert wird, wird den Gebergemeinden im Verhältnis ihrer Finanzierungsbeiträge gutgeschrieben.

Diese Regelung hat folgende Vorteile:

- Der Finanzausgleich kann nicht mehr von einer einzigen Gebergemeinde beeinflusst werden, da auf den durchschnittlichen Steuerfuss aller Gebergemeinden abgestellt wird.
- Durch das Abstellen auf den durchschnittlichen Vorjahressteuerfuss aller beitragspflichtigen Einwohnergemeinden werden Steuerfusschwankungen aufgefangen.
- Den Bezügergemeinden wird eine langfristig ausgerichtete, konstante und stabile Steuerpolitik ermöglicht. Die Bezügergemeinden können sich am Steuerwettbewerb beteiligen, ohne dass es zu Auswüchsen kommt.
- Struktur- und finanzschwächere Einwohnergemeinden erhalten die Möglichkeit durch tiefere Steuerfüsse ihre Standortattraktivität zu erhöhen und attraktive Firmen und Steuersubjekte anzuziehen ohne gleich sämtliche Ausgleichsleistungen zu verlieren. Beträgt beispielsweise der durchschnittliche Vorjahressteuerfuss aller Gebergemeinden 67,6 % und der aktuelle Steuerfuss einer Bezügergemeinde 67,0 % (Differenz = 0,6 Prozentpunkte), so reduziert sich die Ausgleichsleistung dieser Bezügergemeinde um einen Zehntel.
- Die Kommission hat auch darüber diskutiert, ob bereits für jeden angefangenen halben Prozentpunkt die 10% Klausel gelten soll. Dies würde bedeuten, dass bei einem durchschnittlichen Steuerfuss aller Gebergemeinden von 67,6% sich die Ausgleichsleistung einer Bezügergemeinde mit einem Steuerfuss von 67,5% bereits um 10% reduzieren würde. Mit Stichentscheid der Präsidentin hat die Kommission entschieden, dass der Abzug erst erfolgt, wenn der Steuerfuss

mehr als einen halben Prozentpunkt unter dem Durchschnitt liegt. Die Kommission will den Missbrauch unterbinden, aber nicht regulierend in die gemeindliche Steuerpolitik eingreifen.

- Können struktur- und finanzschwächere Einwohnergemeinden ihr Steuersubstrat auf diese Weise verbessern, so wirkt sich dies auch positiv auf die Gebergemeinden aus, indem sich deren Finanzierungsbeiträge reduzieren.
- Überschüsse müssen nicht thesauriert werden, sondern können an die Steuerpflichtigen weitergegeben werden.
- Allfällige gemäss Abs. 2 nicht ausgerichtete Ausgleichsleistungen werden den Gebergemeinden entsprechend den von ihnen geleisteten Finanzierungsbeiträgen gutgeschrieben. Es ist logisch und gerecht, dass nicht benötigte Mittel anteilmässig jenen Gemeinden zurückerstattet werden, welche den Finanzausgleich finanzieren.

3 Antrag von Werner Villiger, Eusebius Spescha und Hans Christen (Vorlage Nr. 1483.9 - 12450)

3.1 Gegenstand des Antrags

Die Antragsteller stellen folgenden Antrag:

«Der Kantonsratbeschluss über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich soll wie folgt geändert werden:

§ 3 Absatz 1:

Die Einwohnergemeinden leisten jährlich Beiträge von 4 Prozent ihres Kantonssteuerertrags.

§ 3 Absatz 2:

Die jährlichen Finanzierungsbeiträge der Einwohnergemeinden betragen maximal 38 Prozent des jährlichen Kantonsbeitrages an den Ressourcenausgleich gemäss Fi-LaG.»

Die Antragsteller führen aus, dass der Kantonsrat in erster Lesung dem Antrag der Staatswirtschaftskommission gefolgt ist und den Finanzierungsbeitrag der Einwohnergemeinden von 8 % auf 6 % reduziert hat. Die erneute Reduktion des Finanzierungsbeitrages der Einwohnergemeinden von 6 % auf 4 % begründen sie mit der guten Finanzlage, welche es dem Kanton erlaube, den durch diese Anpassung entstehenden Mehraufwand von rund 9.0 Mio. Franken ohne Steuererhöhung zu verkräften. Im Vergleich zur Variante der Staatswirtschaftskommission würde es die Variante 4 % den Einwohnergemeinden ermöglichen, eine moderatere Erhöhung ihrer Steuerfüsse vorzunehmen.

Die beantragte Reduktion der Belastungsobergrenze auf 38 % des jährlichen Kantonsbeitrages an den Ressourcenausgleich gemäss FiLaG begründen die Antragsteller damit, dass sich die Gemeinden beim innerkantonalen Finanzausgleich auf eine Abschöpfungsquote von maximal 35 Prozent geeinigt hätten. Der Kantonsrat sei jedoch in der ersten Lesung der von der Staatswirtschaftskommission vorgeschlagenen Anpassung auf 40 Prozent gefolgt. Dieser markante Anstieg bei der Abschöpfungsquote sei zu mildern. Ansonsten würde der Steuerwettbewerb verzerrt und die Gebergemeinden zu stark belastet, speziell nach dem Ausstieg des Kantons aus dem innerkantonalen Finanzausgleich. Die Beständigkeit des Ausgleichtopfes würde instabil und die nachhaltige Fortführung des Finanzausgleichs ohne Kantonsbeitrag stünde auf wackligen Füßen.

3.2 Stellungnahme der vorberatenden Kommission

Unsere Kommission lehnt die Reduktion der Finanzierungsbeiträge der Einwohnergemeinden auf 4 % mit 11 : 3 Stimmen und die Reduktion der Belastungsobergrenze auf 38 % mit 10 : 4 Stimmen ab. Dies aus folgenden Gründen:

- Eine Reduktion der Finanzierungsbeiträge und der Belastungsobergrenze wäre unfair, da der Kanton schon jetzt den variablen Teil der NFA-Mehrbelastung und damit das gesamte Risiko trägt.
- Der Kanton hat seinen Steuerfuss im Hinblick auf die NFA seit Jahren nicht gesenkt, während einzelne Gemeinden ihren Steuerfuss in diesem Zeitraum laufend reduziert haben. Es wäre falsch, den Kanton nun für seine umsichtige Steuerpolitik zu bestrafen, indem man geltend macht, er habe ja genug Geld, um die NFA zu finanzieren.

- Durch eine erneute Reduktion der Finanzierungsbeiträge auf nur noch 4 % würde man sich noch weiter von dem in der Finanzstrategie definierten Ziel der gleichwertigen Belastung von Kanton und Gemeinden durch die NFA entfernen. Statt einer Gesamtbelastung von je 50 %, würde die Belastung der Einwohnergemeinden nur noch 27 % betragen, während diejenige des Kantons auf 73 % ansteigen würde.
- Durch eine Reduktion der Finanzierungsbeiträge würde sich nichts an den bestehenden Steuerfussdisparitäten ändern, da die NFA-Beteiligung die Berggemeinden genauso belastet wie die Talgemeinden, nämlich mit 6 % ihres Kantonssteuerertrags.
- Mit einer weiteren Reduktion der Finanzierungsbeiträge würde der Spardruck bei den Gemeinden wegfallen und der effiziente Mitteleinsatz gefährdet.
- Entgegen den Behauptungen der Antragsteller hätte die Reduktion der Belastungsobergrenze weder einen beständigeren noch einen stabileren Ausgleichstopf oder eine nachhaltigere Fortführung des Finanzausgleichs zur Folge. Die einzige Konsequenz einer Reduktion der Belastungsobergrenze bestünde darin, dass die Einwohnergemeinden einen noch kleineren und der Kanton einen noch grösseren Teil der NFA-Mehrbelastung zu tragen hätten.

4 Anträge der vorberatenden Kommission

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen:

1. § 6 Abs. 5 des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (Lehrpersonalgesetz) vom 21. Oktober 1976 in der Fassung gemäss Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat unverändert beizubehalten.
2. § 9 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich wie folgt zu ergänzen:

§ 9

Bezugsberechtigung und Ausgleichsleistung

¹ Text gemäss Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat.

² Die Ausgleichsleistung einer bezugsberechtigten Einwohnergemeinde reduziert sich um einen Zehntel für jeden halben Prozentpunkt, den ihr aktueller Steuerfuss unter dem durchschnittlichen Vorjahressteuerfuss aller beitragspflichtigen Einwohnergemeinden liegt.

³ Der Betrag, um den die Ausgleichsleistung reduziert wird, wird den Gebergemeinden im Verhältnis ihrer Finanzierungsbeiträge gutgeschrieben.

3. § 3 Abs. 1 und 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich in der Fassung gemäss Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat unverändert beizubehalten.

Zug, 16. August 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Die Präsidentin: Andrea Hodel

Kommissionsmitglieder:

Hodel Andrea, Zug, **Präsidentin**

Barmet Monika, Menzingen

Gisler Stefan, Zug

Grunder Daniel, Baar

Heinrich Guido, Oberägeri

Ingold Gabriela, Unterägeri

Künzli Silvia, Baar

Lötscher Thomas, Neuheim

Meienberg Eugen, Steinhausen

Pfister Martin, Baar

Spescha Eusebius, Zug

Villiger Werner, Zug

Walker Arthur, Unterägeri

Wicki Vreni, Zug

Winiger Erwina, Cham