



ZFA-Reform 2018: Abschlussbericht

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 30. April 2019

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zum Projekt «ZFA-Reform 2018» und erstatten Ihnen dazu
nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	2
2.	Ausgangslage.....	3
3.	Projekt «ZFA-Reform 2018»	3
3.1.	Projektablauf und -vorgehen.....	3
3.2.	Projektziele und -organisation.....	4
4.	Analyse Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton	5
4.1.	Übersicht über die Analyse der Aufgabenteilung des Projektausschusses	5
4.2.	Fazit des Projektausschusses im Schlussbericht.....	7
4.3.	Fazit des Regierungsrat zum Schlussbericht	8
4.4.	Fazit der Gemeinden zum Schlussbericht	9
4.5.	Gründe für den Projektabschluss ohne Umsetzung von Massnahmen	9
4.6.	Motion «Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden» (Vorlage-Nr. 2523.1)	10
5.	Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs	10
5.1.	Ausgangslage	10
5.2.	Übersicht über die Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs	11
5.3.	Gemeinsames Fazit der Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs.....	11
5.4.	Motionen im Zusammenhang mit dem innerkantonalen Finanzausgleich	12
6.	Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen	12
7.	Antrag.....	12

1. In Kürze

Im Rahmen des Projekts «ZFA-Reform 2018» wurde die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton sowie der innerkantonale Finanzausgleich überprüft. Dabei wurde festgestellt, dass die Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton als ausgewogen und eingespielt empfunden wird. Auch beim innerkantonalen Finanzausgleich herrscht die einhellige Meinung, dass kein Handlungsbedarf besteht und am bestehenden System festzuhalten ist.

Das Resultat der breit angelegten Analyse der Aufgaben zeigt auf, dass die Gemeinden und der Kanton die Aufgabenteilung als ausgewogen und eingespielt erachten. Lediglich punktuell wurde Handlungsbedarf geortet.

Bewährte Aufgabenteilung beibehalten

Während des Projekts wurden 15 Massnahmen vorgeschlagen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton optimieren sollten. Zwei dieser Massnahmen hätten grössere Verschiebungen in den Verantwortungen zur Folge. Hierzu gehört einerseits die Streichung der Beteiligung des Kantons an den Musikschulen und andererseits die vollumfängliche Kostentragung des kantonalen «Regionalverkehrs» (Verkehrsnetz und Angebot) durch den Kanton. Die Gemeinden führen gute Gründe auf, wieso diese Hauptmassnahmen aus ihrer Sicht nicht zielführend sind. Die restlichen Massnahmen liegen betragsmässig grösstenteils unter der Wesentlichkeitsgrenze und rechtfertigen den Aufwand einer Neustrukturierung nicht. Der Regierungsrat und die Gemeinden kommen deshalb zum Schluss, dass das Projekt ohne die Umsetzung weiterer Massnahmen abzuschliessen ist. 25 Massnahmen wurden im Laufe des Projekts bereits den Direktionen und 5 Massnahmen der Gemeindepräsidentenkonferenz übergeben. Diese 30 Massnahmen betreffen im Kern nicht die Aufgabenteilung und können von den Gemeinden beziehungsweise dem Kanton alleine weiterverfolgt werden.

Kein Handlungsbedarf beim innerkantonalen Finanzausgleich

Bezüglich der Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs vertraten die Gemeinden einhellig die Meinung, dass zurzeit kein Handlungsbedarf besteht und am bestehenden System festzuhalten ist. Das Ergebnis bestätigt frühere Analysen, dass der Kanton Zug mit dem aktuellen innerkantonalen Finanzausgleich über einen guten Ansatz verfügt. Das System ist im Vergleich zu anderen Kantonen einfach und klar nachvollziehbar.

Projekt durch Entlastungsprogramm 2015–2018 ausgelöst

Die Lancierung des Projekts «ZFA-Reform 2018» geht auf das Entlastungsprogramm 2015–2018 zurück. Die darin enthaltenen Massnahmen mit direkter Lastenverschiebung an die Gemeinden wurden auf deren Wunsch hin sistiert und stattdessen ein befristeter Solidaritätsbeitrag aller Gemeinden am Entlastungsprogramm von 18 Millionen Franken pro Jahr vereinbart. Das Projekt «ZFA-Reform 2018» wurde lanciert, damit der Kanton nach Wegfall des Solidaritätsbeitrags um die 18 Millionen Franken entlastet werden kann. Nach Ablehnung des Entlastungsprogramms an der Urne fehlte dem Solidaritätsbeitrag die rechtliche Grundlage. Es kam in der Folge zu einer Anpassung des Projektauftrags und der Fokus wurde auf die Optimierung der Aufgabenteilung gelegt. Der Projektausschuss und die neun thematischen Arbeitsgruppen setzten sich paritätisch aus Vertretern der Gemeinden und des Kantons zusammen, um eine möglichst objektive Gesamtsicht zu gewährleisten.

2. Ausgangslage

Die aktuelle Basis der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden sowie des innerkantonalen Finanzausgleichs stammt aus dem Jahr 2008. Die entsprechenden rechtlichen Grundlagen wurden damals unter den Bezeichnungen ZFA 1 und ZFA 2 überarbeitet. Eine Teilrevision des Gesetzes über den innerkantonalen Finanzausgleich erfolgte als Folge des Wirksamkeitsberichts vom 30. April 2012 und des Zusatzberichts vom 3. August 2012. Insgesamt wurden drei Anpassungen vorgenommen: Senkung des Normsteuereffusses um 10 Prozent, Änderung des Bevölkerungsbegriffs und befristete jährliche Einlage von 4,5 Millionen Franken des Kantons in den innerkantonalen Finanzausgleich.

Die Lancierung des Projekts «ZFA-Reform 2018» geht auf das Entlastungsprogramm 2015–2018 zurück. Das Entlastungsprogramm enthielt ursprünglich Massnahmen mit direkter Lastenverschiebung an die Gemeinden. Auf Antrag der Gemeinden wurden diese Massnahmen sistiert, aber dafür erklärten sich die Gemeinden bereit, sich ab 2017 während zwei bis fünf Jahren mit einem Solidaritätsbeitrag von 18 Millionen Franken pro Jahr am Entlastungsprogramm zu beteiligen. Im Gegenzug wurde vereinbart, dass im Rahmen des Projekts «ZFA Reform 2018» eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erfolgen soll. Im Projekt wurden auch die Beantwortungen der hängigen Motionen integriert, welche im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012 zum innerkantonalen Finanzausgleich (ZFA) dem Regierungsrat überwiesen wurden.

Am 27. November 2016 wurde das Entlastungsprogramm 2015–2018 und somit die rechtliche Grundlage für den Solidaritätsbeitrag der Gemeinden an der Urne abgelehnt. Die Ablehnung hatte zur Folge, dass der Projektauftrag überarbeitet werden musste. Neu stand die Klärung der Aufgabenteilung im Fokus des Projekts und die Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen zu Gunsten des Kantons entfiel.

Im vorliegenden Bericht und Antrag sind die wichtigsten Ergebnisse aus dem Schlussbericht sowie das Fazit zusammengefasst, welche der Regierungsrat und die Gemeinden daraus gezogen hatten. Der Schlussbericht mit den Detailausführungen befindet sich im Anhang.

3. Projekt «ZFA-Reform 2018»

3.1. Projektablauf und -vorgehen

Der Projektablauf setzte sich zusammen aus den Phasen:

1. Initialisierung
2. Massnahmen erarbeiten
3. Antrag der definitiven Massnahmen durch den Projektausschuss
4. Verabschiedung der Massnahmen durch den Auftraggeber
5. Beschlussfassung durch den Regierungsrat und die Gemeinderäte
6. Bericht und Antrag an den Kantonsrat

Das Projekt «ZFA-Reform 2018» wurde im Juni 2015 initialisiert. Als erster Meilenstein genehmigten die Gemeinden und der Regierungsrat den Projektauftrag im Februar und März 2016.

In der Kick-Off-Sitzung vom 21. März 2016 wurden die Arbeitsgruppen konstituiert, welche die Aufgaben bekamen, Massnahmen in drei Schritten zu erarbeiten. Zuerst galt es die jeweiligen Verbundaufgaben und die weiteren Aufgaben mit intensiver Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden zu identifizieren. In einem zweiten Schritt wurden die identifizierten Aufgaben auf Handlungsbedarf untersucht. Zuletzt erarbeiteten die Arbeitsgruppen für den identifizierten Handlungsbedarf mögliche Massnahmen, welche die Aufgaben neu regeln.

Infolge der Ablehnung des Entlastungsprogramms 2015–2018 am 27. November 2016 durch das Volk wurden die Projektarbeiten unterbrochen und neu aufgegleist. Mit der Überarbeitung des Projektauftrags wurde das Projekt im Juni 2017 wieder aufgenommen.

Die Arbeitsgruppen überprüften die Massnahmen auf die Konformität mit dem neuen Projektauftrag, arbeiteten die Massnahmen aus und übergaben dem Projektausschuss Ende 2017 122 Massnahmen. Der Projektausschuss befasste sich in zwei Workshops intensiv mit den einzelnen Massnahmen und schloss einen Grundsatzentscheid über die weiterzuverfolgenden Massnahmen. Anschliessend beauftragte er die Arbeitsgruppen, die gesetzlichen Anpassungen für die Massnahmen zu erarbeiten. Auf dieser Grundlage erstellte der Projektausschuss einen Schlussbericht und beantragte 15 Massnahmen zur Umsetzung an den Auftraggeber, welcher sich aus den Einwohnergemeinden und dem Regierungsrat zusammensetzte.

Dem Auftraggeber wurden der Schlussbericht und die 15 umzusetzenden Massnahmen zur Verabschiedung vorgelegt. Der Regierungsrat befasste sich am 6. November 2018 mit dem Schlussbericht und der Genehmigung der Massnahmen. Die Gemeindepräsidentenkonferenz koordinierte den Genehmigungsprozess auf Stufe Gemeinden in den Monaten Oktober und November 2018. Die Ergebnisse des Verabschiedungsprozesses sind in den Kapiteln 4 und 5 aufgeführt.

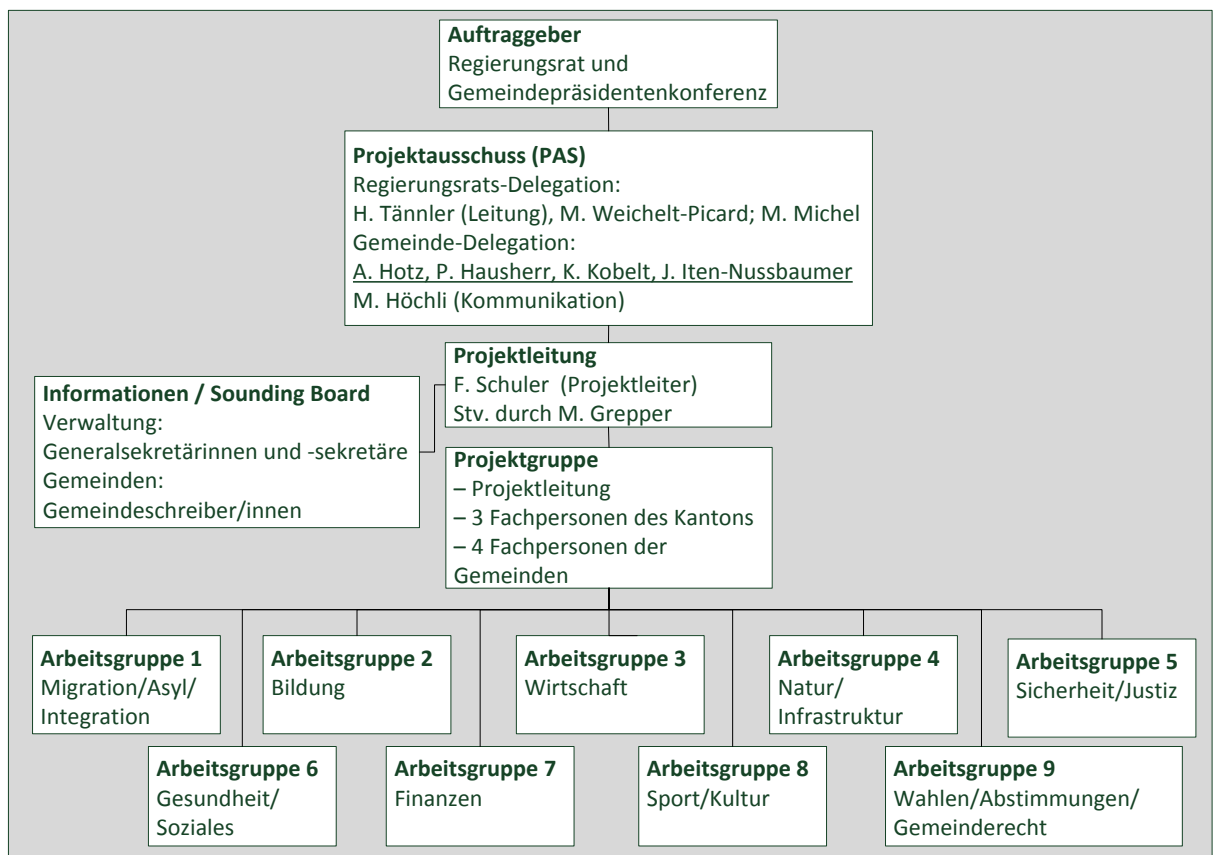
Die Debatte und Beschlussfassung im Kantonsrat zum vorliegenden Bericht und Antrag markiert die letzte Projektphase und beendet das Projekt «ZFA-Reform 2018».

3.2. Projektziele und -organisation

Die Projektziele wurden im Projektauftrag vom 3. Februar 2016 formuliert und am 31. Mai 2017 überarbeitet. In der neuen Version entfiel das Entlastungsziel im Umfang von 18 Millionen Franken und neu lag der Fokus auf der Optimierung der Aufgabenteilung:

1. Handlungsspielraum erhöhen bei Kanton und Gemeinden durch vermehrte Anwendung des AKV-Prinzips. Auf die Verwaltung angewendet bedeutet das AKV-Prinzip (oder Kongruenzprinzip), dass Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung in einem Gemeinwesen vereint sein sollen.
2. Effizienz verbessern und Synergien nutzen in der Zusammenarbeit von Kanton und Gemeinden.
3. Die finanziellen Auswirkungen sollen zwischen den Gemeinden und dem Kanton ausbalanciert sein, so dass keine (substanziellen) Gewinner und Verlierer bzw. nur Gewinner resultieren.

Alle Gremien der Projektorganisation waren paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern aus den Gemeinden und dem Kanton besetzt. Diese Organisationsform ermöglichte in optimaler Weise, dass beide Sichtweisen (Gemeinden und Kanton) ins Projekt einfließen.



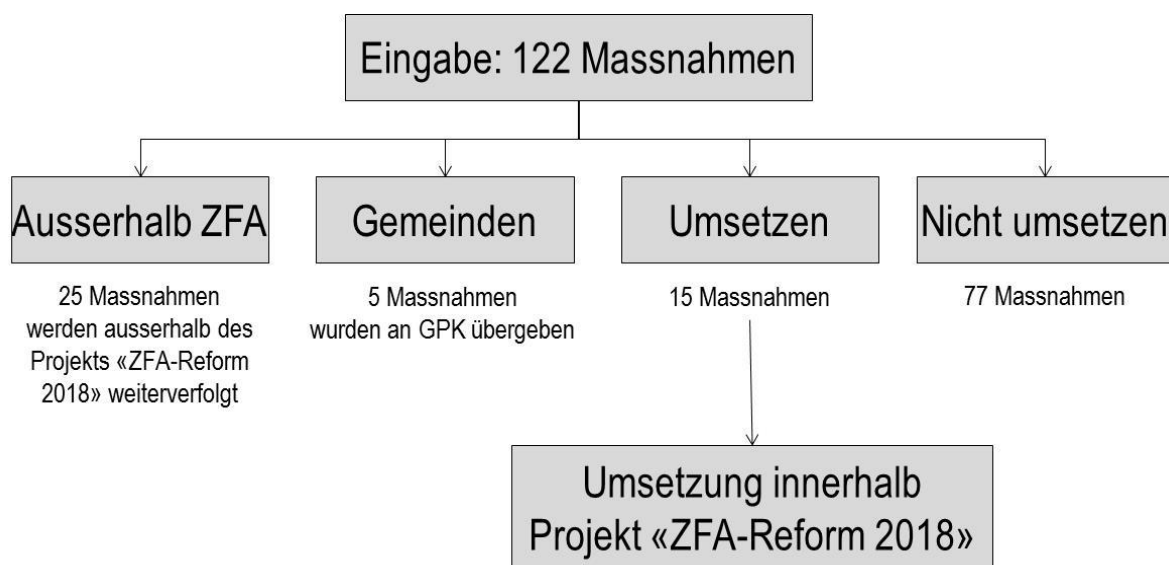
Das Projekt ging über die Legislatur 2015–2018 hinaus und aus diesem Grund nahmen als Kantonsvertreter 2019 Andreas Hostettler und Florian Weber anstelle von Matthias Michel und Manuela Weichelt-Picard Einsitz im Projektausschuss. Auf Gemeindeseiten ersetzt André Wicksi Karl Kobelt sowie Josef Ribary Andreas Hotz.

Neun thematische Arbeitsgruppen erarbeiteten Massnahmen, welche die Zusammenarbeit zwischen den Einwohnergemeinden und dem Kanton verbessern sollten. Die Arbeitsgruppen setzten sich zusammen aus 6 bis 13 Fachexpertinnen und -experten. Mit wenigen Ausnahmen handelte es sich um Vertreterinnen und Vertreter aus den Verwaltungen von Gemeinden und Kanton. Insgesamt waren rund 100 Personen im Projekt involviert.

4. Analyse Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton

4.1. Übersicht über die Analyse der Aufgabenteilung des Projektausschusses

Die neun Arbeitsgruppen leiteten aus dem Handlungsbedarf insgesamt 122 Massnahmen ab. Von den 122 Massnahmen entschied der aus Kantons- und Gemeindevertretern paritätisch zusammengesetzte Projektausschuss, dass 77 Massnahmen nicht weiterverfolgt (63 Prozent) werden sollen. Von den anderen 45 Massnahmen (37 Prozent) sollten gemäss Projektausschuss 15 Massnahmen innerhalb des Projektes «ZFA-Reform 2018» weiterverfolgt werden. Die übrigen 30 Massnahmen wurden bereits den Direktionen (25) oder den Gemeinden (5) übergeben, welche unabhängig von der ZFA Reform und in eigener Kompetenz prüften, ob sie eine Massnahme weiterverfolgen sollen oder nicht.



Der Projektausschuss beantragte dem Auftraggeber (Regierungsrat und Einwohnergemeinden) 15 Massnahmen, welche innerhalb des Projekts «ZFA-Reform 2018» umgesetzt werden sollten. In der nachfolgenden Tabelle sind zusätzlich die finanziellen Auswirkungen aufgeführt. Eine Belastung wird mit einem negativen Vorzeichen dargestellt.

Massnahme	Weitere Beschreibungen	Saldo Kanton in Franken	Saldo Gemeinden in Franken
Streichung Beteiligung Kanton an Musikschulen	Streichung der Beteiligung Kanton in Höhe einer Jahreswochenstundenpauschale	11'000'000	-11'000'000
Berufsfindungsjahr: Finanzierung durch Kanton	Der Kanton übernimmt nach Abzug IV-Beitrag die Finanzierung des Berufsfindungsjahr	-60'000	60'000
Kostenbeteiligung Gemeinden an Schulbildung für fremdsprachige Jugendliche auf Sekundarstufe I	Neue Berechnung der Kostenbasis (Vollkosten minus Normpauschale zu Lasten der Gemeinden)	30'000	-30'000
Kostentragung Beratung ausländischer Arbeitskräfte vollumfänglich durch Kanton	Die Leistungsvereinbarung wird künftig ausschliesslich vom Kanton finanziert	-230'000	230'000
Kostentragung Neuunternehmerapéro vollumfänglich durch Kanton	-	-2'600	2'600
Unterhalt Spielplatz Lorzentobelbrücke durch Gemeinde	Der Spielplatz soll von der Gemeinde Menzingen betrieben werden	10'000	-10'000
Tragung der Betriebskosten der Deponie Baarburg nach Sanierung vollumfänglich durch Gemeinden	-	50'000	-50'000
Betrieblicher Unterhalt von Bushaltestellen an Kantonsstrassen durch Kanton	-	-105'000	105'000

Massnahme	Weitere Beschreibungen	Saldo Kanton in Franken	Saldo Gemeinden in Franken
Kostentragung der von der KESB beschlossenen ambulanten Massnahmen in Ergänzung zu den Eltern durch Kanton	Kostenübernahme analog zur heutigen Heimfinanzierung	-160'000	160'000
Verzicht auf Vorprüfung Steuererklärungen natürliche Personen durch Gemeinden	Die Steuererklärungen werden IT-unterstützt durch den Kanton geprüft (Detailprüfung ab 2023)	-100'000	375'000
Wegfall Kantonsbeitrag Bike& Ride und Park&Ride ¹	Kostentragung vollumfänglich durch die Gemeinden oder Dritte. Keine kantonalen situativen Beiträge mehr	38'000	-38'000
Streichung kantonale Arbeitslosenhilfe ²	Verzicht auf bisherige kantonale Anschlussleistung von weiteren 90 Taggeldern		2'540'000
Kostentragung kantonaler «Regionalverkehr» (Verkehrsnetz und Angebot) vollumfänglich durch Kanton	Abschaffung des bisherigen Finanzierungsschlüssels (nach Abzug Beiträge Dritter: 80 Prozent Kanton und 20 Prozent Gemeinden)	-7'066'000	7'066'000
Kostentragung konzessionierte Schifffahrt vollumfänglich durch Gemeinden	Abschaffung des bisherigen Finanzierungsschlüssels (nach Abzug Beiträge Dritter: $\frac{2}{3}$ Kanton und $\frac{1}{3}$ Gemeinden)	900'000	-950'000
Kostentragung Schifffahrt (Schiffinfrastruktur) durch Gemeinden	Keine kantonalen situativen Beiträge mehr		
Total		4'304'400	-1'539'400

Mit der Umsetzung der 15 Massnahmen würde der Kanton Zug um rund 4,3 Millionen Franken entlastet und die Gemeinden insgesamt um rund 1,5 Millionen Franken belastet.

Jede Massnahme ist im Kapitel 5 des Schlussberichts in einem eigenen Unterkapitel beschrieben. Zusätzlich sind die übrigen Massnahmen in den Kapiteln 3.4. und 3.5. sowie die nicht weiterzuverfolgenden Massnahmen im Kapitel 8 des Schlussberichts aufgelistet (siehe Anhang).

4.2. Fazit des Projektausschusses im Schlussbericht

Die Analyse der Aufgabenteilung war ein intensiver Prozess. Insgesamt waren rund 100 Personen im Projekt involviert, welche in zahlreichen Workshops die Aufgabenteilung detailliert untersuchten. Das Resultat der breit angelegten Analyse zeigte auf, dass es keine grossen Verwerfungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton gibt. Somit ist das Hauptfazit des Projekts «ZFA-Reform 2018», dass die Aufgabenteilung ausgewogen und

¹ Die Massnahme «Wegfall Kantonsbeitrag Bike&Ride und Park&Ride» wurde ursprünglich im Projekt «Finanzen 2019» entwickelt. Die Massnahme betrifft die Gemeinden und ist daher besser im Projekt «ZFA-Reform 2018» aufgehoben, weil dadurch die Gemeinden ein Mitspracherecht haben (siehe Kapitel 5).

² Die Massnahme «Streichung kantonale Arbeitslosenhilfe bei Arbeitslosenkasse» war Bestandteil des vom Volk abgelehnten EP 2015–2018, Paket 2. Im Nachgang zur Abstimmung wurden aufgrund einer internen Analyse gewisse Massnahmen auf weitere Projekte verteilt.

eingespielt ist. Das Fazit ergibt sich unter der Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Abwägungen sowie der politischen Machbarkeit.

Die Zusammenarbeit ist ausgewogen, aber das Projekt «ZFA-Reform 2018» ortete einen punktuellen Handlungsbedarf, mit welchem die Aufgabenteilung zusätzlich optimiert werden könnte (siehe Kapitel 4.1).

Es gibt drei Hauptgründe für die gut beurteilte Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton:

1. Die Aufgabenteilung wird bei neuen Aufgaben direkt angegangen
2. Die Feinjustierung der Aufgabenteilung hat ihre Grenzen
3. Es existieren bewährte Kompromisse

Der aktuelle geringe Handlungsbedarf ist darauf zurückzuführen, dass die Optimierung der Aufgabenteilung ein ständiger Prozess ist. Gibt es neue Aufgaben, beziehungsweise tauchen bei bestehenden Aufgaben Probleme auf, wird die Aufgabenteilung analysiert und im Bedarfsfall eine Lösung erarbeitet. Dieser Befund zeigt sich daran, dass ein Teil der Massnahmen, welche die Arbeitsgruppen zu Beginn des Projekts definierten, bereits umgesetzt beziehungsweise in Umsetzung sind. Beispiele sind die «Vereinbarung kantonales Integrationsprogramm KIP», der neue Kostenverteilungsschlüssel der Software «GemDat Rubin» oder die «Koordination der Baukontrolle» zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

Es gibt Grenzen bei der Feinjustierung der Aufgabenteilung. Einzelne wurde möglicher Optimierungsbedarf geortet, aber eine Gesamtbetrachtung zeigte, dass die bestehende Lösung adäquat ist. In der Gesamtbetrachtung geht es nicht nur isoliert um die Zusammenarbeit, sondern Kosten-Nutzen-Betrachtungen beziehungsweise Abschätzungen der Vor- und Nachteile werden berücksichtigt. Die Massnahme «Zuständigkeit der Prämienverbilligung Krankenpflegeversicherung bei Gemeinden» ist ein Beispiel.

Der letzte Hauptgrund besteht in den bewährten Kompromissen. Lösungen für komplexe, grössere Aufgabengebiete wurden im politischen Prozess gefunden. Wie bei Kompromissen üblich, gibt es dabei Nach- und Vorteile. Grundsätzlich sind Alternativen denkbar, aber sie sind nicht besser oder politisch nicht umsetzbar. Einzelne Nachteile können gegebenenfalls eliminiert werden, aber dafür entstehen andere Schwierigkeiten. Beispiele in diesem Zusammenhang sind der Finanzierungsanteil des Kantons an den Volksschulen (Normpauschale), die Beteiligung der Gemeinden am NFA sowie der innerkantonale Finanzausgleich.

Das Projekt identifizierte die Verbundaufgaben und die weiteren Aufgaben mit intensiver Zusammenarbeit in einem Gesamtpaket. Diese Analyse dient als gute Grundlage für allfällige Diskussionen aufgrund möglicher neuer Erkenntnisse in 4–5 Jahren.

4.3. Fazit des Regierungsrats zum Schlussbericht

Es liegt ein Konsens in der Beurteilung der Analyse der Aufgabenteilung zwischen dem Projektausschuss und dem Regierungsrat vor. Entsprechend genehmigte der Regierungsrat am 6. November 2018 den Schlussbericht und begrüsst die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen.

Der Regierungsrat ist besonders erfreut über das Hauptfazit des Projekts, dass es keine Verwerfungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton gibt. In der Vergangenheit wurde von Gemeindevertreterinnen und Gemeindevertretern in politischen Debat-

ten zum Teil Bedenken geäussert, dass die Gemeinden in der Aufgabenteilung benachteiligt sein könnten. Die gegenteilige Befürchtung wurde auch schon im Kantonsrat geäussert. Aufgrund der Analyse kommen die Vertreterinnen und Vertreter aus Gemeinden und Kanton zum Schluss, dass weder die Gemeinden noch der Kanton benachteiligt sind.

Der Regierungsrat unterstützt die Hauptmassnahmen des Projekts. Im Bereich des Regionalverkehrs und der Schifffahrt ermöglichen die Massnahmen eine saubere Aufteilung der Verantwortung und Finanzierung. Auf der einen Seite ist der Kanton für den Regionalverkehr zuständig und übernimmt deren Finanzierung vollständig. Auf der anderen Seite fallen die Kompetenzen und Finanzierung im Bereich der Schifffahrt vollumfänglich den Gemeinden zu. Bei den Musikschulen erachtet der Regierungsrat die Einflussnahme des Kantons im Vergleich zur finanziellen Beteiligung über die Jahreswochenstundenpauschale als gering. Entsprechend sollen die Gemeinden die Finanzierung vollständig übernehmen.

Der Regierungsrat erachtet es als Zusatznutzen, dass zusammen mit den gewichtigen Hauptmassnahmen weitere kleine Bereinigungen in der Aufgabenteilung vorgenommen werden könnten. Kosten-Nutzen-Überlegungen würden für die kleineren Anpassungen, welche einer Gesetzesänderung bedürfen, keine Einzelvorlage im Kantonsrat rechtfertigen.

4.4. Fazit der Gemeinden zum Schlussbericht

Die Zuger Gemeinden äusserten ihre Zufriedenheit mit dem Projektablauf, aber unterstützen die Hauptmassnahmen – Musikschulen, Regionalverkehr und Schifffahrt – nicht. Die Begründungen dazu lieferten die Gemeinden im Schreiben der Gemeindepräsidenten-Konferenz vom 7. Dezember 2018 zum Projekt «ZFA-Reform 2018» und zwar wie folgt:

«Die Gemeinden bedanken sich für den sehr guten Einbezug beim Projekt. Es fanden konstruktive und bereichernde Diskussionen auf allen Ebenen statt. Die Gemeinden sind überzeugt, dass der Kanton sowie die Gemeinden im AKV-Prozess einen Schritt weitergekommen und für künftige Aufgabenverteilungen sensibilisiert sind.

Die Diskussion in den Gemeinderäten hat aber auch gezeigt, dass die meisten der vorgeschlagenen Massnahmen die Unterstützung der Gemeinden finden. Hingegen werden die zentralen Massnahmen «Musikschule» und «Regionalverkehr» nicht zur Weiterverfolgung empfohlen. Die Gemeinden sind der Ansicht, dass die musikalische Bildung auch weiterhin vom Kanton zu koordinieren ist und nicht den einzelnen Gemeinden überlassen werden soll. Die Gemeinden befürchten, dass bei einem Wegfall der Kantonsbeiträge im Musikschulunterricht die Qualität der angebotenen Ausbildungssequenzen zwischen den Gemeinden zukünftig sehr unterschiedlich ausfallen würde. Dies widerspräche dann auch den bundesrechtlichen Vorschriften bzw. Vorgaben. Im Gegenzug wollen die Gemeinden beim Regionalverkehr weiterhin über Angebote und Kosten mitdiskutieren und dabei auch einen Kostenbeitrag leisten. Werden diese beiden Punkte nicht weiterverfolgt, hat das Projekt keine Substanz mehr.»

4.5. Gründe für den Projektabschluss ohne Umsetzung weiterer Massnahmen

Der Regierungsrat befürwortete die 15 Massnahmen, während die Gemeinden sich vor allem gegen die Umsetzung der beiden Hauptmassnahmen aussprachen. Der Regierungsrat und die Gemeinden analysierten diese Ausgangslage und kamen zum Schluss, dass eine Differenzbereinigung im Projekt «ZFA-Reform 2018» nicht zielführend sei. Es handelt sich um einen Entscheid für oder gegen die Umsetzung der Hauptmassnahmen «Musikschule» und «Regionalverkehr». Die Massnahmen können nicht so angepasst werden, dass ein sinnvoller Kom-

promiss möglich wird. Ein gemeinsames Verständnis der Gemeinden und des Kantons ist aber der grundlegende Erfolgsfaktor für eine allfällige Optimierung der Aufgabenteilung in Zukunft. Es macht daher Sinn, den grössten gemeinsamen Nenner zu finden, statt Massnahmen einseitig durchzusetzen.

Eine Umsetzung des Massnahmenpakets ohne die Hauptmassnahmen hat allerdings zu wenig Substanz. Der Regierungsrat und die Gemeinden ziehen es deshalb vor, das Projekt ohne die Umsetzung weiterer Massnahmen abzuschliessen. 25 Massnahmen wurden den Direktionen und 5 Massnahmen der Gemeindepräsidentenkonferenz übergeben. Diese 30 Massnahmen sollen in einem agileren Umfeld näher bei den direkt Betroffenen weiterverfolgt werden.

Ein wichtiges Ergebnis der Projektarbeit ist die Erkenntnis, dass die heutige Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton im Wesentlichen fair und ausgewogen ist. Es handelt sich um ein objektiv erhärtetes Resultat, welches das Projekt «ZFA-Reform 2018» mit einem methodischen Ansatz unter der paritätischen Mitwirkung der Gemeinden und dem Kanton erarbeitet hat. Diese Auslegeordnung erlaubt in Zukunft eine Versachlichung der politischen Debatten rund um die Thematik der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton.

4.6. Motion «Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden» (Vorlage-Nr. 2523.1 - 14962)

Die SP-Fraktion reichte die Motion mit dem Titel «Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden (Vorlage-Nr. 2523.1)» ein.

Der Regierungsrat wird beauftragt im Rahmen einer Revision des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher eine Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sowie deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden umgesetzt wird.

Mit dem Schlussbericht des Projekts «ZFA-Reform 2018» – mit starkem Fokus auf die Aufgabenteilung – wird der Auftrag der Motion erledigt und dementsprechend beantragen wir Ihnen gestützt auf diesen Bericht:

Die Motion der SP-Fraktion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden vom 9. Juni 2015 (Vorlage Nr. 2523.1 - 14962) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

5. Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs

5.1. Ausgangslage

Per 1. Januar 2008 trat das Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1) in Kraft und führte ein grundsätzlich neues System zur Bemessung des Finanzausgleichs unter den Zuger Gemeinden ein. Per 1. Januar 2015 wurde eine Teilrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich als Folge des Wirksamkeitsberichts umgesetzt. Insgesamt wurden drei Anpassungen vorgenommen: Senkung des Normsteuerfusses um 10 Prozent, Änderung des Bevölkerungsbegriffs und bis 2017 befristete jährliche Einlage des

Kantons von 4,5 Millionen Franken. Die Teilrevision führte zu einer Entlastung der Gebergemeinden zwischen 8,5 Millionen Franken (Basis 2012) und 10,8 Millionen Franken (Basis 2014) und zu einer Belastung der Nehmergemeinden zwischen 4 Millionen Franken im 2012 und 6,3 Millionen Franken im 2014.

Der Regierungsrat prüfte in seinem Bericht und Antrag vom 25. August 2015 eine weitere Teilrevision. Im Rahmen der Prüfung wurde die Senkung der Abschöpfungsquote, die Erhöhung des Sockelbeitrags, die Einführung einer neutralen Zone sowie die Senkung der Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich analysiert. Der Regierungsrat lehnte eine weitere Anpassung des ZFA ab, weil eine Entlastung der Gebergemeinden mit der ersten Teilrevision erreicht wurde und das System korrekt und langfristig angelegt ist. Vier politische Vorstösse im Zusammenhang mit dem Wirksamkeitsbericht vom 30. April 2012 wurden dem Projekt «ZFA Reform 2018» übergeben, wovon drei den Finanzausgleich betreffen (siehe Kapitel 5.4).

Eine Arbeitsgruppe des Projekts «ZFA-Reform 2018» bekam den Auftrag, sich mit dem Themenbereich Finanzen auseinanderzusetzen. Mögliche Reformansätze des Finanzausgleichs unter Berücksichtigung der Motionen waren der Schwerpunkt ihrer Analyse.

5.2. Übersicht über die Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs

Da die vorliegenden Motionen teilweise identische oder zumindest ähnliche Ziele verfolgten, dies aber teilweise mit unterschiedlichen bis gegensätzlichen Mitteln, eruierte die Arbeitsgruppe als Ausgangspunkt die grundlegenden Ziele der Motionen, um sich anschliessend mit den möglichen Mitteln auseinanderzusetzen. Als allgemein anerkannte Ziele zeichneten sich ab:

1. Die Gebergemeinden, insbesondere die Stadt Zug, sind zu entlasten;
2. Die finanzschwächsten Nehmergemeinden müssen stabilisiert werden;
3. Es dürfen keine Nehmergemeinden durch die Systemänderung in eine strukturelle Schwäche geraten.

Darüber hinaus muss das System auch nach einer Neuregelung stabil und selbstregulierend sein. Ferner darf die Komplexität nicht überhand nehmen.

Die Arbeitsgruppe führte Modellberechnungen durch. Im Zentrum stand die Prüfung eines Modells mit drei Gruppen:

1. Die strukturschwächeren Nehmergemeinden erhalten die vollen Beiträge
2. Die strukturstärkeren Nehmergemeinden erhalten reduzierte Beiträge
3. Die Gebergemeinden bezahlen reduzierte Beiträge

5.3. Gemeinsames Fazit der Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs

Die Arbeitsgruppe konnte weder in den eingereichten Motionen noch durch die eigenen Analysen ein überzeugendes und mehrheitsfähiges System finden. Im Projektausschuss vertraten die Gemeindevertreter inklusive jenes der Stadt Zug die einhellige Meinung, dass sich das bisherige System bewährt hätte. Die Situation hat sich gegenüber dem Zeitraum der Einreichung der Motionen substantiell verändert. So sei die als stossend empfundene Situation von 2013, als die grösste Gebergemeinde Zug ein massives Defizit schrieb, während die grösste Nehmergemeinde Cham hohe Überschüsse verzeichnen konnte, eine einmalige Extremkonstellation gewesen. Sie könne nicht als Massstab genommen werden, zumal sich die Situation seither

normalisiert habe, und die Stadt Zug wieder solide Ertragsüberschüsse verzeichne. Die im Projektausschuss vertretenen Gemeindevertreter äusserten einheitlich die Meinung, dass zurzeit kein Handlungsbedarf bestehe und am bestehenden System aufgrund der heutigen Situation festzuhalten sei. Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung, ein System zu ändern, mit dem alle Gemeinden einverstanden sind, zumal der Kanton finanziell nicht beteiligt ist.

Das Projekt «ZFA-Reform 2018» bestätigt somit die Schlussfolgerungen des Regierungsrats in seinem Bericht und Antrag vom 25. August 2015: Das heute bestehende System ist korrekt und langfristig angelegt. Es ist im Vergleich mit anderen Kantonen einfach. Wichtig ist, dass das System regelbasiert ist. Es ist also keinen politischen Einflussmöglichkeiten ausgesetzt, sondern orientiert sich an der Situation. Der Finanzausgleich, wie er heute nach der ersten Teilrevision besteht, ist statistisch erhärtet und deshalb klar messbar. Würde ein Element im ganzen System geändert, hätte dies einen Einfluss auf die Gesamtentwicklung.

5.4. Motionen im Zusammenhang mit dem innerkantonalen Finanzausgleich

Gestützt auf dem Fazit der Analyse des innerkantonalen Finanzausgleichs beantragen wir Ihnen:

1. *Die Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen vom 29. März 2012 betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) (Vorlage Nr. 2129.1 - 14030) sei nicht erheblich zu erklären.*
2. *Die Motion von Daniel Stadlin betreffend Weiterführung der finanziellen Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich vom 1. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2506.1 - 14937) sei nicht erheblich zu erklären.*
3. *Die Motion von Thomas Lötscher betreffend Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 27. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2516.1 - 14946) sei bezüglich der Streichung der Beteiligung des Kantons am ZFA von 4,5 Mio. Franken jährlich teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben, bezüglich der anderen Punkte nicht erheblich zu erklären.*

6. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

Es werden keine Massnahmen umgesetzt und daher gibt es keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden und den Kanton. Ebenfalls bedarf es keiner Anpassungen von Leistungsaufträgen.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Die Vorlage Nr. 2963.1 - 16052 wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Motion der SP-Fraktion betreffend Entflechtung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung und deren Finanzierung zwischen dem Kanton Zug und den Einwohnergemeinden vom 9. Juni 2015 (Vorlage Nr. 2523.1 - 14962) sei erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

3. Die Motion von Philippe Camenisch, Cornelia Stocker, Alice Landtwing, Adrian Andermatt und Maja Dübendorfer Christen vom 29. März 2012 betreffend Neuregelung des Finanzierungsmechanismus für die Neuordnung der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) (Vorlage Nr. 2129.1 - 14030) sei nicht erheblich zu erklären.
4. Die Motion von Daniel Stadlin betreffend Weiterführung der finanziellen Beteiligung des Kantons am direkten Finanzausgleich vom 1. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2506.1 - 14937) sei nicht erheblich zu erklären.
5. Die Motion von Thomas Lötscher betreffend Revision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1) vom 27. Mai 2015 (Vorlage Nr. 2516.1 - 14946) sei bezüglich der Streichung der Beteiligung des Kantons am ZFA von 4,5 Mio. Franken jährlich teilerheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben, bezüglich der anderen Punkte nicht erheblich zu erklären.

Zug, 30. April 2019

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart

Beilage:
- Schlussbericht des Projekts «ZFA-Reform 2018»