

Interpellation der FDP-Fraktion des Grossen Gemeinderates betr. Finanzierung NFA / ZFA

Antwort des Stadtrates vom 8. November 2005

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 25. August 2005 hat die FDP-Fraktion des Grossen Gemeinderates die Interpellation "Finanzierung NFA / ZFA" eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

Die Interpellation beantworten wir wie folgt:

1. Vorbemerkungen

1.1 Allgemeine Ausführungen

Am 28. November 2004 wurde an der eidgenössischen Volksabstimmung die Verfassungsgrundlage für die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen - NFA - mit einer Mehrheit von 64,4 Prozent der Stimmen und von 20 ½ Ständen angenommen. Der Bund beabsichtigt, die neuen Bestimmungen auf das Jahr 2008 einzuführen. Die NFA führt für den Kanton Zug zu einer grossen finanziellen Mehrbelastung.

1.2 Massnahmen des Kantons

Im Hinblick auf die Finanzierung der Mehrbelastung durch die NFA hat der Kanton verschiedene Massnahmen getroffen. Das Bundesprojekt zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat auch im Kanton Zug die Diskussion betreffend die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu lanciert. Eine vom Regierungsrat eingesetzte Steuerungsgruppe hat am 11. Dezember 2002 einen ersten Bericht zur Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) vorgelegt. Darin wird für die Umsetzung ein zweistufiges Vorgehen mit zwei Paketen vorgeschlagen.

ZFA 1. Paket

Das erste Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform hat der Regierungsrat dem Kantonsrat mit der Vorlage Nr. 1250.1 unterbreitet. Die Aufgaben Jugendhilfe, Sozialhilfe, Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten, Vollzug Schulzahnarzt und Schulzahnpflege sowie Vollzug kantonale Mutterschaftsbeiträge wurden auf die Gemeinde übertragen, während der Kanton die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende übernahm. Auch unter Berücksichtigung der Lastenverschiebung bei der Revision des Spitalgesetzes konnte das erste Paket nicht kostenneutral durchgeführt werden. Der Kantonsrat hat der Neuzuteilung mit Ausnahme der Mutterschaftsbeiträge zugestimmt. Die Neuzuteilung tritt auf den 1. Januar 2006 in Kraft. Im Budget 2006 der Stadt Zug sind die Auswirkungen mit Mehraufwand und Minderertrag im Betrage von total CHF 1'411'300.-- berücksichtigt.

ZFA 2. Paket

Für die Erarbeitung des zweiten Pakets der Zuger Finanz- und Aufgabenreform hat der Regierungsrat des Kantons Zug eine neue Steuerungsgruppe eingesetzt. Dieser Gruppe gehörten folgende Personen an: Peter Hegglin, Regierungsrat (Vorsitz), Gustav Iten, Gemeindepräsident Oberägeri, Christoph Luchsinger, Stadtpräsident Zug, Mathias Michel, Regierungsrat, Brigitte Profos, Regierungsrätin, Peter Wetter, Gemeindepräsident Walchwil. Der Steuerungsgruppe stand eine Expertengruppe zur Seite, in welcher von der Stadt Zug Beat Moos, Leiter Rechtsdienst, mitarbeitete. Am 19. Mai 2004 hat die Steuerungsgruppe zur Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) ihren Bericht zum ZFA 2. Paket abgeliefert. Die Grundzüge der ZFA wurden an der Medienkonferenz vom 3. Juni 2004 vorgestellt. Die wesentlichen Punkte der Vorschläge sind:

- Keine direkte Beteiligung der Gemeinden an der Mehrbelastung aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen - NFA.
- Der Kanton Zug leistet zukünftig keinen Beitrag mehr an den innerkantonalen Finanzausgleich (im Jahre 2002 CHF 22,8 Mio.).
- Der bisherige Finanzausgleich der Zuger Gemeinden soll in den Grundzügen und ohne Kürzung des Ausgleichstopfs, das heisst zu Lasten der Stadt Zug (+ CHF 15,4 Mio.) und der Gemeinde Baar (+ CHF 6,8 Mio.) beibehalten werden. Zusätzlich ist für die ersten Jahre ein Härteausgleich vorgesehen.
- Entflechtung der Aufgaben Kanton und Gemeinden: Insgesamt sollen 24 Verbundaufgaben neu zugeteilt werden. Der Kanton soll zu Lasten der Gemeinden um rund CHF 25 Millionen entlastet werden. Die grösste Umverteilung erfolgt beim Kantonsbeitrag an die gemeindlichen Lehrpersonen (CHF 22,5 Mio.). Aus der gesamten Neuverteilung von Aufgaben ergibt sich für die Stadt Zug eine moderate Mehrbelastung von CHF 2,5 Mio. Da die Aufgabenteilung bei den kleineren Gemeinden zu Problemen führt, wurde ein Härteausgleich vorgeschlagen.
- Die Vorschläge der Steuerungsgruppe zur Neuregelung des Finanzausgleichs und zur Aufgabenteilung führen für die Stadt Zug zu einer Mehrbelastung von CHF 19,78 Mio. (Basis Rechnung 2002).

Der Vertreter der Stadt Zug hat den Vorschlägen der Steuerungsgruppe nicht zugestimmt. Der Regierungsrat hat die Vorschläge der Steuerungsgruppe übernommen.

1.3 Massnahmen der Gemeinden

Die Gemeinden, vertreten durch deren Präsidenten, konnten den Vorschlägen des Regierungsrates zur Zuger Finanz- und Aufgabenreform an der Sitzung vom 2. Juni 2004 nur teilweise zustimmen. Nicht einverstanden war die Konferenz mit neuen Kostenteilern im Bereich Lehrerbesoldung und den festgehaltenen Grundprinzipien des innerkantonalen Finanzausgleichs. Der Regierungsrat beauftragte darauf die Gemeindepräsidentenkonferenz, einen eigenen Vorschlag auszuarbeiten.

Arbeitsgruppe Finanzausgleichsgesetz

Die Gemeindepräsidentenkonferenz setzte eine Arbeitsgruppe ein mit dem Auftrag, zum innerkantonalen Finanzausgleich und zur Aufgabenteilung neue Vorschläge zu entwickeln. Die Arbeitsgruppe bestand aus folgenden Personen: Hans Küttel, Gemeindepräsident Neuheim (Coach und Vorsitz), Christoph Luchsinger, Stadtpräsident Zug, Gustav Iten, Gemeindepräsident Oberägeri, und Maria Wyss-Stuber, Gemeindepräsidentin Risch.

Nach Durchführung einer Vernehmlassung hat die Arbeitsgruppe am 28. Juni 2005 den Gemeindepräsidenten ihren Schlussbericht zum Projekt Finanzausgleich abgeliefert. Dieser beinhaltet im Wesentlichen folgende Vorschläge:

- Der Kanton zieht sich aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zurück. Für den zukünftigen Finanzausgleich wird ein neues Modell vorgeschlagen. Dieses sieht einen Sockelbeitrag (CHF 500'000.--) und eine Abschöpfungsrate von 35 Prozent vor. Mit einer etwas komplexen Formel wird der Finanzbedarf pro Kopf der Bevölkerung berechnet. Dieser Bedarf wird mit der Einwohnerzahl multipliziert und dem Steuerertrag bei Steuerfuss 80% gegenübergestellt. Ist der Steuerertrag nach Abzug eines Sockelbetrages von CHF 500'000.-- höher als der Bedarf, erfolgt eine Abschöpfung von 35 Prozent. Gemeinden mit einem umgerechneten Steuerertrag unter dem Bedarf erhalten die Differenz ausgeglichen. Auf der Basis der Rechnung 2002 werden so statt CHF 44 Mio. nur noch CHF 32,8 Mio. verteilt.
- Bei der Subvention der Gehälter für die Lehrpersonen wird der bisherige Kostenteiler (50% Kanton und 50% Gemeinden) beibehalten, wobei der Kanton seinen Beitrag mit einer Pauschale pro Schülerin und Schüler leistet. Dieser Beitrag wird künftig lediglich der Teuerung angepasst.
- Zusätzlich beteiligen sich die Gemeinden mit acht Steuerprozentpunkten an der Mehrbelastung des Kantons am nationalen Finanzausgleich.

Aufgrund dieser Vorschläge beträgt die Mehrbelastung der Stadt Zug auf der Basis der Rechnung 2002 CHF 23,8 Mio. (CHF 8,2 Mio. Finanzausgleich, CHF 14,8 Mio. Beteiligung an der NFA mit acht Steuerprozentpunkten und CHF 0,8 Mio. tieferer Beitrag Kanton an Gehälter Lehrpersonen). Wenn die übrigen Vorschläge zum zweiten Paket der Aufgabenteilung übernommen werden, ergeben sich - wiederum auf der Basis der Rechnung 2002 - für die Stadt Zug im Vergleich zur heutigen Regelung Einsparungen von rund CHF 3,8 Mio. (Beiträge Regionalverkehr, AHV, IV usw.).

Die Gemeindepräsidentenkonferenz hat den Vorschlägen der Arbeitsgruppe zugestimmt und diese an den Regierungsrat weitergeleitet. Der Stadtrat hat den Vorschlägen im Grundsatz zugestimmt. Zurzeit werden in der Finanzdirektion des Kantons die entsprechenden Vorlagen an den Kantonsrat ausgearbeitet. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wird der Stadtrat - unter Berücksichtigung der Gesamtbelastung der Stadt Zug und deren Auswirkungen auf den Steuerfuss - seinen Standpunkt klar äussern.

2. Antwort auf die einzelnen Fragen

Frage:

Wie ist der Verteilschlüssel zwischen den Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden und dem Kanton genau definiert?

Antwort:

Ohne der Vorlage des Regierungsrates vorzugreifen, soll die Mehrbelastung des Kantons durch die NFA wie folgt aufgeteilt werden: 60% Kanton und 40% Gemeinden. Gemäss Vorschlag der Gemeindepräsidenten leisten alle Gemeinden einen Beitrag von acht Steuerprozenten an die NFA. Beim innerkantonalen Finanzausgleich wird nicht mehr die Steuerkraft sondern der theoretische Bedarf ausgeglichen.

Frage:

Wie stellt sich der Stadtrat zu dieser Lösung?

Antwort:

Wir gehen mit den Vorschlägen der Gemeindepräsidentenkonferenz grundsätzlich einig, dies unter der Voraussetzung, dass durch den Finanzausgleich nicht zur gleichen Zeit eine gemeindliche Strukturreform anzustreben ist. Wir sind allerdings der Meinung, dass bei einer Neuregelung des innerkantonalen Finanzausgleiches die auszugleichende Geldmenge ca. CHF 30 Mio. nicht übersteigen sollte und damit eine obere Begrenzung festgelegt wird. Auch dürfen die Steuerfüsse der Nehmergemeinden nicht beliebig unter den Steuerfuss der Stadt Zug gesenkt werden. Problematischer beurteilen wir die Beteiligung am nationalen Finanzausgleich mit acht Steuerprozenten. Eigentlich handelt es sich hier um einen Steuerbezug, der durch den Kanton auch direkt vorgenommen werden kann. Dies ist allerdings der wohl einzige gangbare Weg, um die enormen Disparitäten welche bei einem neuen Kostenverteilungsschlüssel von 80 : 20 für den Schulaufwand entstehen, zu vermeiden. Die pauschale Subventionierung der Schulen wird Auswirkungen auf die Klassengrößen haben.

Frage:

Gibt es eine Höchstbelastungsgrenze für die Stadt Zug? Wo wurde diese festgelegt?

Antwort:

Es ist (noch) keine Höchstbelastungsgrenze definiert.

Gemäss den Ausführungen in den Vorbemerkungen ist jedoch für die Stadt mit einer Mehrbelastung zwischen CHF 20 - 25 Mio. zu rechnen.

Frage:

Was sind die Konsequenzen respektive die Mehrbelastungen, die auf die Stadt Zug zukommen werden?

Antwort:

Die bereits im Finanzplan 2005 - 2009 dargelegte Finanzstrategie wird im Finanzplan 2006 - 2010 aktualisiert. Dabei ist eine Steuererhöhung die letzte Massnahme, um die Rechnung ausgeglichen zu gestalten. Die jährliche Mehrbelastung könnte beispielsweise wie folgt finanziert werden:

- Mehrertrag durch neue und höhere Gebühren CHF 5 - 7 Mio. (Abwasser, Parkierung, Gebühren für Dienstleistungen usw.).
- Aufwandreduktionen aufgrund des zweiten Paketes ZFA und Verzichtsplänen CHF 6 - 8 Mio.

Daraus resultiert eine Steuerfusserhöhung von max. 5%.

Die Verzichtplanung wird zum Abbau von Dienstleistungen und von Personalstellen führen. Beim Sachaufwand wurden in den letzten Jahren bereits grössere Kürzungen vorgenommen. Vor allem beim baulichen Unterhalt soll nicht weiter gekürzt werden. Ein Potenzial besteht allenfalls bei den durch die Stadt beeinflussbaren Beiträgen an Institutionen.

Die Steuerausgleichsreserve von zurzeit CHF 17,5 Mio. muss in die Strategie einbezogen werden.

Frage:

In welchen Departementen sieht der Stadtrat noch weiteres beachtliches Sparpotenzial, damit die Mehrbelastungen aufgefangen werden können?

Antwort:

Es werden im Rahmen von Kosten-/Nutzenanalysen die wesentlichen Aufgabengebiete unabhängig der Zuteilung zu Departementen überprüft, um Einsparungen und Verzichtsmöglichkeiten aufzuzeigen. Die Ergebnisse der Kosten-/Nutzenanalysen wurden der GPK mitgeteilt und sie sind in der Beantwortung der Motion der CVP-Fraktion betreffend Aufzeigen von Sparmöglichkeiten für das Budget 2005 und die folgenden Jahre (GGR-Vorlage Nr. 1822.1 vom 8. November 2005) aufgeführt.

Frage:

Wie stellt sich der Stadtrat bezüglich der Idee einer deutlichen Reduzierung des innerkantonalen Finanzausgleichs-Topfs?

Antwort:

Der Vorschlag der Gemeindepräsidentenkonferenz sieht eine Reduktion des zu verteilenden Betrages um rund einen Viertel vor. Es muss geprüft werden, welche Auswirkungen eine Kürzung des Ausgleichsbetrages um einen Drittel auf den Finanzhaushalt der Zuger Gemeinden hat. Es würden dann statt CHF 45 Mio. neu CHF 30 Mio. verteilt.

Frage:

Ergreift der Stadtrat bei Bedarf auch staatsrechtliche Klagen zur Klärung der Rechtmässigkeit der geplanten zusätzlichen Belastungen für die Stadt Zug?

Antwort:

Rechtliche Abklärungen haben ergeben, dass eine Abwälzung der finanziellen Zusatzbelastung durch den nationalen Finanzausgleich des Kantons auf die Gemeinden die Finanzautonomie der Zuger Gemeinden nicht verletzt und eine staatsrechtliche Klage wenig Aussicht auf Erfolg hat.

3. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- von der Antwort des Stadtrates zur Interpellation der FDP-Fraktion betreffend Finanzierung NFA / ZFA vom 23. August 2005 Kenntnis zu nehmen und
- die Interpellation als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 8. November 2005

Christoph Luchsinger, Stadtpräsident

Arthur Cantieni, Stadtschreiber

Beilage:

- Interpellationstext

Die Vorlage wurde vom Finanzdepartement verfasst.

Für Auskünfte steht Ihnen Josef Pfulg unter Tel. 041 728 21 06 zur Verfügung.