

ZWEITES PAKET ZUGER FINANZ- UND AUFGABENREFORM (ZFA)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 3. OKTOBER 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zum zweiten Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Gleichzeitig nehmen wir Stellung zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen.

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1	Das Wichtigste in Kürze.....	4
	1.1 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden.....	4
	1.2 Innerkantonaler Finanzausgleich.....	6
	1.3 Beteiligung der Gemeinden an der NFA.....	6
	1.4 Gesamtmodell ZFA.....	7
	1.5 Aufgabenteilung und Finanzierung NFA auf Ebene Kanton	8
2	Ausgangslage	9
	2.1 NFA	9
	2.2 Zuger Finanz- und Aufgabenreform.....	11
3	Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden	13
4	Innerkantonaler Finanzausgleich	18
	4.1 Bestehender innerkantonaler Finanzausgleich.....	18
	4.2 Neuer innerkantonaler Finanzausgleich	19
5	Beteiligung der Gemeinden an der NFA	26
6	Finanzielle Auswirkungen	28
	6.1 Aufgabenteilung Kanton - Gemeinden.....	28

6.2	Innerkantonaler Finanzausgleich.....	31
6.3	Beteiligung der Gemeinden an der NFA.....	33
6.4	Gesamtmodell ZFA.....	36
6.5	Personelle Auswirkungen für den Kanton.....	39
6.6	Finanzielle Auswirkungen für den Kanton	40
7	Ergebnisse der Vernehmlassung	42
7.1	Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und allgemeine Änderungsanträge	42
7.2	Einzelne Änderungsanträge zu den Gesetzesänderungen im Detail.....	44
8	Gesetzgeberische Umsetzung der ZFA im Detail	45
8.1	Behindertentransport	45
8.2	Heime	46
8.3	Besoldung gemeindliche Lehrpersonen	48
8.4	Brückenangebote	59
8.5	Investitionen gemeindliche Schulanlagen.....	61
8.6	Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung: individuell	63
8.7	Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung: intensiv.....	64
8.8	Lehrmittel.....	66
8.9	Logopädie / Legasthenie	67
8.10	Musikschule.....	68
8.11	Privatschulen obligatorische Schulzeit	70
8.12	Psychomotorische Therapie	71
8.13	Sonderschulen und besondere Förderung	71
8.14	AHV/IV-Ergänzungsleistungen	77
8.15	AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge	78
8.16	Arbeitslosenversicherung	79
8.17	Betreuung ausländischer Arbeitskräfte.....	80
8.18	Preiskontrolle.....	81
8.19	Wohnraumförderung.....	82
8.20	Kleinfeuerwerk.....	83
8.21	Prämienverbilligung	85
8.22	Finanzausgleich	86
8.23	Beteiligung der Gemeinden an der NFA.....	88

8.24	Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008	90
8.25	Inkrafttreten	90
9	Stellungnahme des Regierungsrates zu den parlamentarischen Vorstössen ...	91
9.1	Motion von Leo Haas (Vorlage Nr. 133.1 - 8271)	91
9.2	Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302).....	91
9.3	Motion von Peter Rust (Vorlage Nr. 875.1 - 10447).....	92
9.4	Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156)	92
9.5	Motion der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1137.1 - 11209).....	93
10	Anträge des Regierungsrates	94

1 Das Wichtigste in Kürze

Das zweite Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) umfasst den zweiten Teil der Aufgabenteilung¹ zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Anpassung des innerkantonalen Finanzausgleichs und die Beteiligung der Gemeinden an der Mehrbelastung aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung Bund-Kantone (NFA).

Der Antrag des Regierungsrates basiert weitgehend auf dem Bericht der paritätisch zusammengesetzten Steuerungsgruppe ZFA und dem Bericht der gemeindlichen Projektgruppe Finanzausgleich, wobei einzelne Aufgabengebiete ergänzt wurden.

1.1 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Der Regierungsrat schlägt ein zweites Paket der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden vor, welches 21 Aufgabenbereiche umfasst mit einem Schwergewicht im Bildungs- und Sozialbereich. Die zwischen Kanton und Gemeinden bestehenden Verbundaufgaben werden dabei soweit als möglich entflochten. Durch die Entflechtung werden Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung klar definiert und jenem Gemeinwesen² zugewiesen, welches die Aufgaben- und Finanzierungskompetenz am besten wahrnehmen kann.

Bei folgenden Aufgaben schlägt der Regierungsrat die vollumfängliche Zuweisung der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und die Finanzierung an den Kanton vor:

- Behindertentransport
- Heime: Betriebsbeiträge
- Brückenangebote
- AHV/IV-Ergänzungsleistungen
- Arbeitslosenversicherung (Gemeindearbeitsämter)
- Wohnraumförderung
- Kleinf Feuerwerk
- Prämienverbilligung

¹ Das erste Paket der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden wurde vom Kantonsrat am 22. Juni 2005 verabschiedet und trat per 1. Januar 2006 in Kraft (GS 28, 119).

² Der Begriff Gemeinwesen umfasst sowohl den Kanton als auch die Gemeinden, wobei soweit nichts anderes erwähnt ist, die Einwohnergemeinden gemeint sind. Die Bürgergemeinden sind einzig im Bereich Heime von der Kantonalisierung der Betriebsbeiträge betroffen.

Folgende Aufgaben sollen ganz in die Verantwortung der Gemeinden übertragen werden:

- Investitionen gemeindliche Schulanlagen
- Lehrerweiterbildung individuell
- Lehrerweiterbildung intensiv (Kurskosten)
- AHV- / IV- / EO-Mindestbeiträge
- Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte
- Preiskontrolle

Im Bildungsbereich, wo die vollumfängliche Zuweisung der Verantwortung an ein Gemeinwesen in einigen Aufgabenbereichen nicht zweckmässig erscheint, wird ein neues Finanzierungsmodell vorgeschlagen. Demnach beteiligt sich der Kanton bei der Besoldung gemeindlicher Lehrpersonen mit einer Pauschale pro Schülerin und Schüler an den laufenden Besoldungskosten. Die pauschale Finanzierung auf Basis der bisherigen Kostenteiler wird in den folgenden Teilbereichen angewandt:

- Besoldung gemeindliche Lehrpersonen
- Legasthenie / Logopädie
- Psychomotorik
- Lehrerweiterbildung intensiv (Besoldungskosten)
- Musikschule
- Privatschulen

Bei den Sonderschulen soll die Zuweisungskompetenz neu beim Kanton liegen.

Zusätzliche Beiträge der Gemeinden sind im Bereich Lehrmittel vorgesehen.

In separaten Anträgen wurden dem Kantonsrat bereits folgende Neuregelungen der Aufgabenteilung bzw. der Finanzierung unterbreitet:

- Polizeiaufgaben (Wegfall Gemeindebeiträge)³
- Öffentlicher Verkehr (Neuregelung Abgeltungen Regionalverkehr)⁴

Die entsprechenden finanziellen Lastenverschiebungen werden – wie in den jeweiligen Vorlagen in Aussicht gestellt – bei den Berechnungen zur ZFA mitberücksichtigt.

³ Vgl. Vorlage Nr. 1413.1/2 - 11957/58.

⁴ Vgl. Vorlage Nr. 1464.1/2 - 12124/25.

Aus der neuen Aufgabenteilung entsteht für den Kanton eine Mehrbelastung von 13 Mio. Franken, die Gemeinden werden entsprechend entlastet. Alle Gemeinden erfahren eine Entlastung im Umfang von bis zu 4.9 Steuerprozentpunkten. Die berechneten Beträge basieren vorwiegend auf den tatsächlichen Werten des Jahres 2005⁵, ohne Berücksichtigung von Spareffekten.

Durch die Entflechtung der Aufgaben erhalten die Gemeinden und der Kanton mehr Transparenz bezüglich Kosten-/Nutzenverhältnis, was Fehlanreize eliminiert bzw. einen verstärkten Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln schafft. Der Umfang der Effizienzgewinne lässt sich noch nicht beziffern, da allfällige Reform- oder Sparprogramme von den Gemeinden und vom Kanton anhand der eigenen Bedürfnisse zu gestalten sind.

1.2 Innerkantonaler Finanzausgleich

Der Regierungsrat sieht vor, dass sich der Kanton aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zurückzieht und sich dadurch um 27.2 Mio. Franken entlastet (Stand 2005). Der verbleibende horizontale Finanzausgleich soll nach einem von den Gemeinden erarbeiteten Modell gestaltet werden, welches einen neuen Berechnungsmechanismus und die Einführung eines einheitlichen Sockelbetrages von 0.5 Mio. Franken vorsieht. Die Gemeinden werden dadurch in einer Bandbreite von 2.9 bis 5.6 Steuerprozentpunkten mehr belastet, mit Ausnahme von Neuheim, welches um 1.8 Steuerprozentpunkte entlastet wird.

1.3 Beteiligung der Gemeinden an der NFA

Die Mehrbelastung für den Kanton Zug durch die NFA beträgt gemäss Globalbilanz 2004 / 2005 der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) 118.3 Mio. Franken (Saldo aus Aufgabenteilung, Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich).⁶ Eine erste Hochrechnung der EFV für den Ressourcenausgleich per 2008 beträgt 176.7 Mio. Franken. Diese Hochrechnung basiert auf dem aktuellsten verfügbaren (und dennoch weit zurückliegenden) Datenmaterial aus den Jahren 2000-2002 sowie teil-

⁵ Sofern nichts anderes erwähnt ist, werden die Werte 2005 aufgeführt. Die genauen Zahlen sind aus den Tabellen in Kapitel 6 und im Anhang ersichtlich. Vergleichswerte 2002, 2003 und 2004 sind im Anhang aufgeführt.

⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung, Globalbilanz 2004 / 2005.

weise auf Schätzungen und Annahmen.⁷ Definitive Zahlen werden erst im Jahr 2007 vorliegen.

Die Gemeinden haben eingewilligt, sich mit einem direkten Beitrag an der Mehrbelastung zu beteiligen. Der Beitrag ist unabhängig von der effektiven NFA-Belastung des Kantons und bemisst sich an der Steuerkraft der Gemeinden. Zur Vereinfachung wird bei der Berechnung auf den normierten Kantonssteuerertrag gemäss Definition im Finanzausgleichsgesetz (FAG) abgestützt. Der Beitrag ist auf 8 Prozent des Kantonssteuerertrags fixiert und somit klar begrenzt. Die Belastung der Gemeinden beträgt 37.2 Mio. Franken (Stand 2005).

Die neue Aufgabenteilung gemäss NFA zwischen Bund und Kantonen betrifft in Einzelbereichen auch die Zuger Gemeinden. Die finanziellen Konsequenzen daraus werden erstmals in dieser Vorlage aufgrund der aktuellsten Zahlen der EFV (Globalbilanz 2004/2005) ausgewiesen und betragen rund 7 Mio. Franken.

1.4 Gesamtmodell ZFA

Das in der Finanzstrategie definierte Ziel der gleichwertigen Belastung von Kanton und Gemeinden wird mit dem Gesamtpaket ZFA weitgehend erreicht. Die Gemeinden leisten mit der ZFA einen erheblichen Beitrag an die finanziellen Herausforderungen, die den gesamten Kanton Zug erwarten. Der Kanton übernimmt zwar mit der neuen kantonalen Aufgabenteilung eine Mehrbelastung von 13 Mio. Franken. Mit dem Rückzug aus dem Finanzausgleich wird er aber gleichzeitig um 27.2 Mio. Franken und mit der Beteiligung der Gemeinden an der NFA um 37.2 Mio. Franken entlastet. Zudem sind die Gemeinden mit rund 7 Mio. von der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen der NFA mitbetroffen. Die Gemeinden entlasten den Kanton somit um 58.4 Mio. Franken. Die Bandbreite der Mehrbelastung der einzelnen Gemeinden liegt zwischen 7.31 Steuerprozentpunkten (Neuheim) und 11.23 Steuerprozentpunkten (Unterägeri). Die totale Mehrbelastung des Kantons beträgt 87.9 Mio. Franken.

Im ZFA-Gesamtmodell (vgl. nachstehende grafische Darstellung) sind die Vorschläge zur Aufgabenteilung, zum innerkantonalen Finanzausgleich und zur NFA-Finan-

⁷ Schlussbericht der NFA-Projektleitung über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs, 30. Juni 2006.

zierung aufeinander abgestimmt. Dieses Gleichgewicht muss gewährleistet sein und bei einer allfälligen Anpassung von einzelnen Bestandteilen sichergestellt werden.

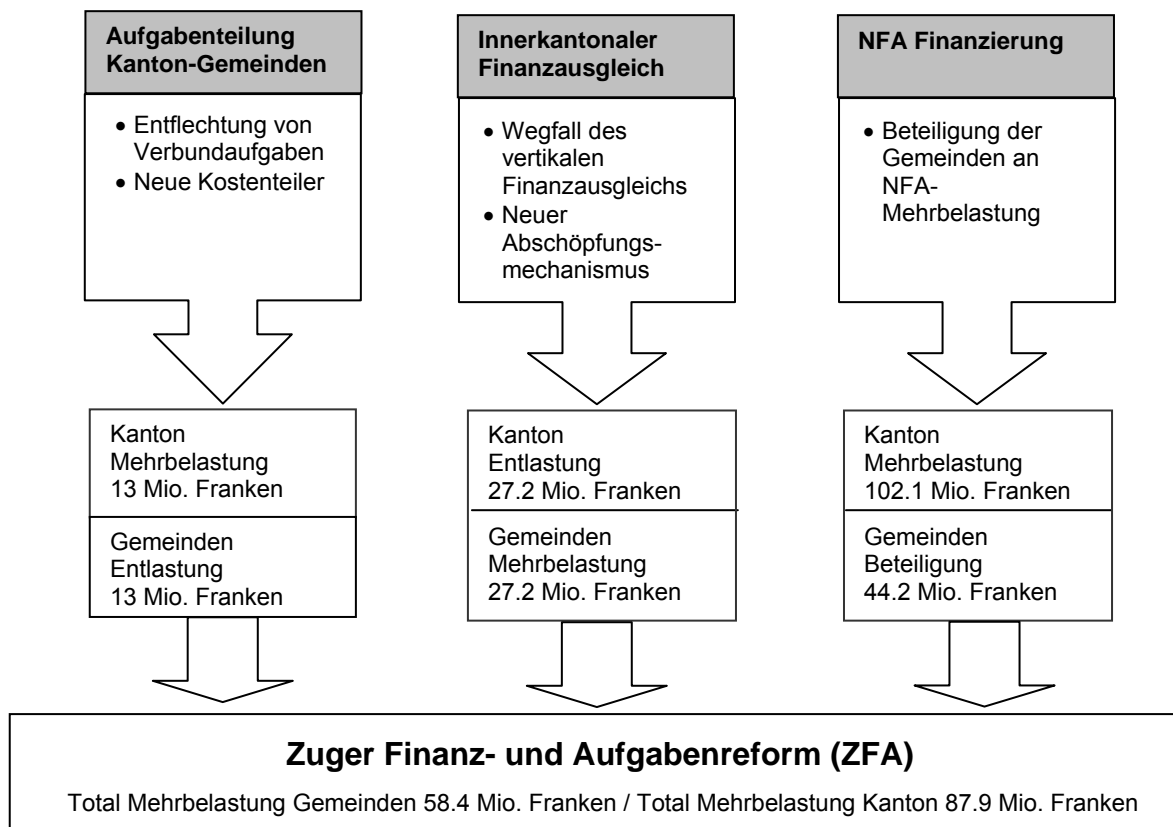


Abbildung 1: ZFA-Gesamtmodell⁸

1.5 Aufgabenteilung und Finanzierung NFA auf Ebene Kanton

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass es nicht Gegenstand dieses Berichtes ist, wie der Kanton seinen Anteil an der NFA-Mehrbelastung finanzieren wird. Die mittel- bis langfristige Planung zur Finanzierung der NFA findet sich in der Finanzstrategie und in der laufenden Finanzplanung. Im zweiten Paket der Steuergesetzrevision wird der Regierungsrat allfällige Massnahmen vorlegen.

Die Umsetzung der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen wird dem Kantonsrat ebenfalls in einer separaten Vorlage unterbreitet, sobald das Bundesparlament die Botschaft zu den Ausführungsgesetzen auf Bundesebene verabschiedet hat. Der Abschluss der parlamentarischen Beratungen ist frühestens im Herbst 2006

⁸ NFA-Belastung basierend auf den aktuellsten von der EFV verfügbaren Zahlen (Aufgabenteilung: Globalbilanz 2004/2005, Finanzausgleich: Hochrechnung 2008 auf Datenbasis 2000-2002)

zu erwarten. Ein Mantelerlass zur entsprechenden kantonalen Ausführungsgesetzgebung wurde bereits entworfen und die Vernehmlassung dazu mit Frist bis Mitte November 2006 eröffnet.

2 Ausgangslage

2.1 NFA

Volk und Stände haben am 28. November 2004 der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) mit deutlicher Mehrheit zugestimmt. Die NFA tritt somit voraussichtlich per 1. Januar 2008 in Kraft.

Für den Kanton Zug hat die NFA erhebliche finanzielle Auswirkungen. Die nachstehenden Beträge zeigen die durchschnittliche Mehrbelastung, wenn die NFA in den Jahren 2004 bzw. 2005 in Kraft getreten wäre. Die Berechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung basieren auf Daten der Jahre 1998 - 2001 und einer Vielzahl von Annahmen und Schätzungen.⁹ Aufgrund der seither gestiegenen Bundesausgaben und des überdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums im Kanton Zug dürfte die Mehrbelastung beim Inkrafttreten im Jahr 2008 um einiges höher liegen. Eine erste Hochrechnung der EFV für den Ressourcenausgleich per 2008 beträgt 176.7 Mio. Franken. Diese Hochrechnung basiert auf dem aktuellsten verfügbaren (und dennoch weit zurückliegenden) Datenmaterial aus den Jahren 2000-2002 sowie teilweise auf Schätzungen und Annahmen.¹⁰ Die effektive Belastung für das Jahr 2008 wird erst im Herbst 2007 definitiv feststehen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie sich die Mehrbelastung gemäss Modellberechnungen der EFV im Detail zusammensetzt.

⁹ Eidgenössische Finanzverwaltung, Globalbilanz 2004 / 2005, Juni 2006.

¹⁰ Schlussbericht der NFA-Projektleitung über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs, 30. Juni 2006.

Globalbilanz NFA: Modellberechnungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV)	Durchschnittliche Mehrbelastung bei Inkrafttreten 2004/2005	Mehrbelastung bei Inkrafttreten 2008
Entlastung Aufgabenteilung, Verzicht Finanzkraftabstufung	- 32.2 Mio. Franken	Daten werden von der EFV nicht aktualisiert
Ressourcenausgleich	148.7 Mio. Franken (Datenbasis 1998 - 2001)	176.7 Mio. Franken Provisorische Hochrechnung (Datenbasis 2000-2002)
Lastenausgleich	- 0.1 Mio. Franken	-0.1 Mio. Franken
Härteausgleich	1.9 Mio. Franken	1.9 Mio. Franken
Total Mehrbelastung	118.3 Mio. Franken	

Die mit der NFA veränderte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen betrifft in den Bereichen Sonderschulen, Regionalverkehr sowie Betagten- und Behindertenhilfe auch die Zuger Gemeinden. Diese durch die NFA verursachte Mehrbelastung der Gemeinden war jeweils in den Globalbilanzen des Bundes in der Position "Aufgabenteilung" enthalten, jedoch nicht für die einzelnen Gemeinden ausgewiesen worden. Die Finanzdirektion hat nun Modellberechnungen angestellt: Die Mehrbelastung der Gemeinden durch die NFA-Aufgabenteilung beträgt rund 7 Mio. Franken. Sie wird in der Gesamtrechnung des zweiten Paketes ZFA neu pro Gemeinde aufgelistet und in den Berechnungen zu den finanziellen Lastenverschiebungen mitberücksichtigt (vgl. Kapitel 6.3).

Bei den Behindertenheimen und den Ergänzungsleistungen wären die Gemeinden nach heutiger Gesetzgebung ebenfalls mitbetroffen, mit dem zweiten Paket ZFA sollen jedoch die entsprechenden Gemeindebeiträge entfallen, womit die NFA hier keine Auswirkungen mehr auf die Gemeinden hat.

2.2 Zuger Finanz- und Aufgabenreform

2.2.1 Erstes Paket

Im Kanton Zug ist die Reform der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden schon seit längerem ein Anliegen, welches auch in Form diverser parlamentarischer Vorstösse vorgebracht wurde.¹¹ Zwei Arbeitsgruppen haben dazu bereits früher umfangreiche Vorarbeiten geleistet und dem Regierungsrat Bericht erstattet.¹² Basierend darauf hat der Regierungsrat dem Kantonsrat im Juli 2004 ein erstes Reformpaket der Aufgabenteilung unterbreitet, welches am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist.¹³

Gegenstand des ersten Paketes sind folgende Aufgabenbereiche:

- Jugendhilfe (gemeindliche Jugendzentren)
- Wirtschaftliche Sozialhilfe
- Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten für ausgesteuerte Arbeitslose
- Allgemeine Weiterbildung
- Schulzahnarztendienst
- Schulzahnpflegedienst
- Familienzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern
- Gemeindliche Gesundheitskommission
- Impfwesen

Aus dem ersten Paket ergibt sich eine Lastenverschiebung von rund 5.7 Mio. Franken vom Kanton an die Gemeinden. Dabei gilt zu beachten, dass die Gemeinden bei bereits vollzogenen Aufgabenverschiebungen seit 1998 um ebenfalls rund 5.7 Mio. Franken entlastet worden waren.¹⁴

2.2.2 Zweites Paket

Mit Beschlüssen vom 18. Februar 2003 und 15. April 2003 hat der Regierungsrat eine neue paritätisch zusammengesetzte Steuerungsgruppe beauftragt, ein Konzept für eine Zuger Finanz- und Aufgabenreform zu erarbeiten. Dieses umfasst ein zwei-

¹¹ Vgl. z.B. Motion Leo Haas betreffend Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes vom 14. Februar 1994, Vorlage Nr. 133.1-8271; Motion der FDP-Fraktion betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton / Gemeinden vom 17. März 1994, Vorlage Nr. 142.1 - 8302; Motion Beat Villiger betreffend Zielsetzung, Organisation und Ablauf der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit Antrag auf Vorlage eines Rahmengesetzes vom 9. Mai 2003, Vorlage Nr. 1120.1 -11156.

¹² Bericht Arbeitsgruppe Willimann vom 10. August 1998, Schlussbericht der Steuerungsgruppe Twerenbold vom 11. Dezember 2002.

¹³ Vgl. Vorlagen Nr. 1250.1-11518 bis 1250.7-11763

¹⁴ Zahlenbasis 2003. Auf eine weitere Aktualisierung der Zahlen wird verzichtet, vgl. dazu auch Protokoll der Sitzung des Kantonsrates vom 27. Januar 2005.

tes Paket der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, den innerkantonalen Finanzausgleich sowie die gemeinsame Finanzierung der NFA-Mehrbelastung durch Kanton und Gemeinden. Die Steuerungsgruppe wurde durch eine Gruppe von internen und externen Experten unterstützt.

Paritätische Steuerungsgruppe	
<ul style="list-style-type: none"> - Peter Hegglin (Vorsitz) Finanzdirektor - Matthias Michel Direktor für Bildung und Kultur - Brigitte Profos Direktorin des Innern 	<ul style="list-style-type: none"> - Gustav Iten Gemeindepräsident Oberägeri - Christoph Luchsinger Stadtpräsident Zug - Peter Wetter Gemeindepräsident Walchwil

Abbildung 2: Projektorganisation ZFA

Der Regierungsrat hat für das Projekt Zuger Finanz- und Aufgabenreform die folgenden generellen Ziele gesetzt:

- Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erfolgt effizient und in guter Qualität.
- Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung sind in einem Gemeinwesen vereint.
- Die Gemeinden beteiligen sich an der NFA-Mehrbelastung.
- Die vergleichsweise starke Ausgleichswirkung des bestehenden Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden wird beibehalten.
- Das gewählte Modell ist gegenüber Veränderungen robust.

In einem Bericht zuhanden des Regierungsrates und der Gemeinden hat die Steuerungsgruppe im Mai 2004 auftragsgemäss ihre Empfehlungen zur ZFA dargelegt. Den betroffenen Institutionen und Interessengruppen sowie den Medien wurde der Bericht ebenfalls vorgestellt.

In ihrem Bericht kam die Steuerungsgruppe zum Schluss, dass 24 bestehende Verbundaufgaben entflochten werden sollen. Je nach Aufgabenbereich sah die Steuerungsgruppe die vollumfängliche Zuweisung der Verantwortung, Kompetenzen und Finanzierung entweder an den Kanton oder die Gemeinden vor. Im Bildungsbereich wurde ein neuer, pauschaler Kostenteiler vorgeschlagen. Die Steuerungsgruppe legte ebenfalls ein Modell zum Finanzausgleich vor. Die Beteiligung der Gemeinden an der NFA wurde zwar geprüft, erübrigte sich aber, da gemäss Konzept der Steuerungsgruppe die Gemeinden den Kanton über die neuen Kostenteiler im Bildungsbereich erheblich entlasten und so einen Beitrag an die Finanzierung der Mehrbelas-

tung der NFA leisten würden.¹⁵ Aufgrund der teilweise erheblichen Belastungsunterschiede der einzelnen Gemeinden sah das Konzept der Steuerungsgruppe schliesslich einen befristeten Härteausgleich vor.

Die Gemeinden konnten sich mit den Vorschlägen der Steuerungsgruppe, insbesondere bezüglich Finanzausgleich und Lehrerbesoldung, nicht einverstanden erklären. Im Einvernehmen mit dem Regierungsrat setzte die Gemeindepräsidentenkonferenz im Sommer 2004 deshalb eine Projektgruppe ein, welche dem Regierungsrat im Juni 2005 ein neues Finanzausgleichsmodell und ergänzende Vorschläge zur Aufgabenteilung und Beteiligung der Gemeinden an der NFA-Mehrbelastung vorlegte.¹⁶ Das Konzept der Projektgruppe wurde in einer schriftlichen Vernehmlassung und an der Gemeindepräsidentenkonferenz von allen Gemeinden gutgeheissen.

Der Bericht der Steuerungsgruppe ZFA vom Mai 2004 sowie der Bericht der gemeindlichen Projektgruppe Finanzausgleich vom Juni 2005 dienten somit als Basis für den vorliegenden Bericht und Antrag des Regierungsrates, wobei Teilbereiche ergänzt und die Berechnungen aktualisiert wurden.

3 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Der Schwerpunkt des nun vorliegenden zweiten Paketes der Aufgabenteilung liegt im Bildungs- und Sozialbereich. Es basiert weitgehend auf dem Bericht der paritätisch zusammengesetzten Steuerungsgruppe ZFA, wobei einzelne Aufgabengebiete entfallen sind und andere ergänzt wurden.¹⁷

¹⁵ Detaillierte Ausführungen dazu sind im Bericht der Steuerungsgruppe ZFA vom 19. Mai 2004 enthalten.

¹⁶ Vgl. Projektgruppe Finanzausgleich, Schlussbericht vom 6. Juni 2005 sowie Präsentationsunterlagen der Medienkonferenz vom 18. August 2005.

¹⁷ Zusätzlich ins zweite Paket aufgenommen wurden: Brückenangebote, Lehrmittel sowie AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge.

Weggefallen ist die Amtliche Vermessung, da die Entflechtung inzwischen bereits vollzogen ist (Vorlage Nr. 948.7-11564), sowie die Kantonalisierung der Polizeiaufgaben, welche im neuen Polizeiorganisationsgesetz enthalten ist (Vorlage 1413.1/2 - 11957/58). Die Aufgabenentflechtung im öffentlichen Verkehr ist ebenfalls in einer separaten Vorlage zur Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr enthalten (Vorlage 1464.1/2 - 12124/5). Der Regierungsrat erachtet zudem die von der Steuerungsgruppe vorgeschlagene Kantonalisierung des Alimenteninkasso nicht als zweckmässig, zumal mit dem 1. Paket ZFA die Verantwortung für die eng damit zusammenhängende wirtschaftliche Sozialhilfe an die Gemeinden übertragen wurde. Er verzichtet somit im Bereich Alimenteninkasso auf eine Änderung. Auch bei den Werkstätten und Tagesstätten und der Arbeitslosenhilfe wird der Status quo beibehalten.

Zielsetzung der neuen Aufgabenteilung ist, durch die Entflechtung¹⁸ von Verbundaufgaben mehr Transparenz und Effizienz zu schaffen und Fehlanreize zu eliminieren. Mit der eindeutigen Zuweisung von Entscheidungskompetenz und Finanzierungsverantwortung wird der Anreiz zu wirtschaftlichem Mitteleinsatz verstärkt. Die Aufgaben werden dabei jeweils derjenigen Ebene zugewiesen, welche die Aufgabenerfüllung in guter Qualität und effizient gewährleisten kann.

Bei folgenden Aufgaben schlägt der Regierungsrat die vollumfängliche Zuweisung der Verantwortung für die Aufgabenerfüllung und die Finanzierung an den Kanton vor:

- Behindertentransport
- Heime: Betriebsbeiträge
- Brückenangebote
- AHV/IV-Ergänzungsleistungen
- Arbeitslosenversicherung (Gemeindearbeitsämter)
- Wohnraumförderung
- Kleinf Feuerwerk
- Prämienverbilligung

Folgende Aufgaben sollen ganz in die Verantwortung der Gemeinden übertragen werden:

- Investitionen gemeindliche Schulanlagen
- Lehrerweiterbildung individuell
- Lehrerweiterbildung intensiv (Kurskosten)
- AHV- / IV- / EO-Mindestbeiträge
- Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte
- Preiskontrolle

Im Bildungsbereich, wo die vollumfängliche Zuweisung der Verantwortung an ein Gemeinwesen in einigen Aufgabenbereichen nicht zweckmässig erscheint, wird ein neues Finanzierungsmodell vorgeschlagen. Demnach beteiligt sich der Kanton bei der Besoldung gemeindlicher Lehrpersonen mit einer Pauschale pro Schülerin und Schüler an den laufenden Besoldungskosten. Die pauschale Finanzierung auf Basis der bisherigen Kostenteiler wird in den folgenden Teilbereichen angewandt:

¹⁸ Allgemein gilt eine Aufgabe als entflochten, wenn Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung in einem Gemeinwesen konzentriert sind. Eine reine Aufsichtsfunktion des Kantons gegenüber den Gemeinden steht dem nicht entgegen.

- Besoldung gemeindliche Lehrpersonen
- Legasthenie / Logopädie
- Psychomotorik
- Lehrerweiterbildung intensiv (Besoldungskosten)
- Musikschule
- Privatschulen

Die Kompetenz der Zuweisung von Schülerinnen und Schüler in Sonderschulen soll neu beim Kanton liegen.

Zusätzliche Beiträge der Gemeinden sind im Bereich Lehrmittel vorgesehen.

In separaten Anträgen wurde dem Kantonsrat bereits eine Neuregelung der Aufgabenteilung bzw. der Finanzierung unterbreitet:

- Polizeiaufgaben¹⁹
- Öffentlicher Verkehr (Abgeltungen)²⁰

Wie in den jeweiligen Vorlagen in Aussicht gestellt wurde, werden die entsprechenden finanziellen Auswirkungen bei den Berechnungen zur ZFA mitberücksichtigt.

Aus der neuen Aufgabenteilung entsteht für den Kanton eine Mehrbelastung von 13 Mio. Franken, die Gemeinden werden entsprechend entlastet. Alle Gemeinden erfahren eine Entlastung im Umfang von bis zu 4.9 Steuerprozentpunkten. Die berechneten Beträge basieren vorwiegend auf den tatsächlichen Werten des Jahres 2005²¹, ohne Berücksichtigung von Spareffekten. Durch die Entflechtung der Aufgaben erhalten die Gemeinden und der Kanton mehr Transparenz bezüglich Kosten-/Nutzenverhältnis, was Fehlanreize eliminiert bzw. einen verstärkten Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln schafft. Der Umfang der Effizienzgewinne lässt sich noch nicht beziffern.

Die nachfolgende Tabelle fasst die Vorschläge des Regierungsrates zu den einzelnen Aufgabenbereichen zusammen und stellt sie den bisherigen Lösungen gegenüber. Die Detailbestimmungen zu den einzelnen Vorschlägen sind in Kapitel 8 ausführlich kommentiert.

¹⁹ Vgl. Vorlage Nr. 1413.1/2 - 11957/58.

²⁰ Vgl. Vorlage Nr. 1464.1/2 - 12124/25.

²¹ Sofern nichts anderes erwähnt ist, werden die Werte 2005 aufgeführt. Die genauen Zahlen sind aus den Tabellen in Kapitel 6 und im Anhang ersichtlich. Vergleichswerte 2002, 2003 und 2004 sind im Anhang aufgeführt.

Aufgabenbereich	Bisher Kanton	Bisher Gemeinden	ZFA Kanton	ZFA Gemeinden
Direktion des Innern				
Behindertentransport	75%	25% Gemäss Einwohnerzahl	100%	0%
Heime (ohne Altersheime)	100% Investitionsbeiträge 50% Betriebsbeiträge	0% Investitionsbeiträge 50% Betriebsbeiträge	100% Betriebs- und Investitionsbeiträge	0%
Direktion für Bildung und Kultur				
Besoldung gemeindliche Lehrpersonen	50%	50%	Pauschale pro Schulkind	100% abzüglich Pauschalbeitrag Kanton
Brückenangebote	100%	(Stadt Zug führt IBA im Auftrag des Kantons)	100%	0%
Investitionen gemeindliche Schulanlagen	30%	70%	0%	100%
Lehrmittel	100%	0%	50%	50%
Lehrerweiterbildung individuell	40% Kurskosten und Spesen	40% Gemeinde 20% Lehrperson	0%	100%
Lehrerweiterbildung intensiv	50% Besoldung 100% Kurskosten	50% Besoldung	Besoldung in Pauschale enthalten	100% abzüglich Anteil Kanton innerhalb der Pauschale
Logopädie / Legasthenie	50%	50%	In Pauschale enthalten	100% abzüglich Anteil Kanton innerhalb der Pauschale
Musikschule	50%	50%	Pauschale pro Jahreswochenstunde	100% abzüglich Anteil Kanton innerhalb der Pauschale
Privatschulen obligatorische Schulzeit	25% Pauschal	0% Freiwilliger Beitrag	25% Pauschal gemäss Pauschale Lehrerbildung	0%
Psychomotorische Therapie	50%	50%	In Pauschale enthalten	100% abzüglich Anteil Kanton innerhalb der Pauschale
Sonderschulen / Besondere Förderung	50%	50%	50% Zuweisungsentscheid beim Kanton	50%
Volkswirtschaftsdirektion				
AHV/IV-Ergänzungsleistungen	50%	50% Vollzug durch Ausgleichskasse	100%	0%
AHV/IV-/EO-Mindestbeiträge	50%	50%	0%	100%
Arbeitslosenversicherung		Vollzug durch Arbeitslosenkasse bzw. VAM	Übernimmt Aufgaben des Gemeindearbeitsamts	Entfällt

Aufgabenbereich	Bisher Kanton	Bisher Gemeinden	ZFA Kanton	ZFA Gemeinden
Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte	45%	45% Gemeinden 10% Unternehmen	0%	90% Freiwillig 10% Unternehmen
Öffentlicher Verkehr Regional- und Ortsverkehr Vgl. Vorlage Nr. 1454.1/2 – 12124/25.	75% Tarifverbände 75% Regionalverkehr	25% Tarifverbände 25% Regionalverkehr 100% Ortsverkehr	100% Tarifverbände 80% Abteilungen Off. Verkehr (keine Unterscheidung Regional- bzw. Ortsverkehr) Aufsicht	Gemäss Totalrevision Gesetz über den öffentlichen Verkehr 0% Tarifverbände 20% Abteilungen Off. Verkehr (keine Unterscheidung Regional- bzw. Ortsverkehr) Vollumfänglich zuständig
Preiskontrolle	Aufsicht Eigene Kontrollen mögl.	Datenerhebung		
Wohnraumförderung	50%	50% Gemäss Einwohnerzahl	100%	0%
Sicherheitsdirektion				
Polizeiaufgaben	95%	ca. 5% Beitrag 18.607 Person	100%	0%
Vgl. Vorlage Nr. 1413.1/2 – 11957/58.		Zurverfügungstellen von Polizeidienststellen	Gemäss neuem Polizeiorganisationsgesetz Mietaufwand für Polizeidienststellen	Gemäss neuem Polizeiorganisationsgesetz entfällt Gemeindebeitrag
Kleinfeuerwerk	Vollzug Sprengstoffgesetz Zuger Polizei und GVZG	Bewilligungen Kleinfeuerwerk	Vollumfänglich zuständig	Entfällt
Gesundheitsdirektion				
Individuelle Prämienverbilligung	Kantonsbeiträge gemäss jährlichem RRB	Beteiligung an Durchführungskosten	Vollumfängliche Finanzierung	Entfällt

4 Innerkantonaler Finanzausgleich

4.1 Bestehender innerkantonaler Finanzausgleich

Der aktuell gültige Finanzausgleich ist als Einnahmenausgleich konzipiert und zeichnet sich im Vergleich zu anderen Kantonen durch hohe Transparenz und Einfachheit aus.²² Der Finanzausgleich wird von Beiträgen des Kantons und der Gemeinden alimentiert. Der Kanton leistet 18% seines Netto-Anteils an der direkten Bundessteuer, mindestens 16 Mio. Franken sowie 15% des Jahresanfangsbestandes der kantonalen Ausgleichsrückstellung an den Finanzausgleich. Die Einwohnergemeinden, deren Kantonssteuerertrag pro Einwohner über dem kantonalen Mittel liegt, leisten Beiträge von 30% des Mehrbetrages. Die steuerfussabhängigen Steuerarten werden jeweils auf einen Normsteuerfuss von 80% umgerechnet.²³

Anspruch auf Ausgleichszahlungen haben jene Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag unter dem kantonalen Mittel sowie unter dem auszugleichenden Betrag liegt, sofern der aktuelle Steuerfuss nicht tiefer ist als der höchste Vorjahressteuerfuss einer beitragspflichtigen Einwohnergemeinde. Die Höhe der Ausgleichsleistung richtet sich nach den verfügbaren Finanzierungsbeiträgen. Der Finanzausgleich stützt sich jeweils auf die Werte des zwei Jahre zurückliegenden Jahres. So beruht der Finanzausgleich 2005 auf den Steuereingängen des Jahres 2003.

Von der Laufenden Rechnung der bezugsberechtigten Gemeinden wird ein kalkulatorischer Abschluss erstellt.²⁴ Ergibt dieser Abschluss einen Ertragsüberschuss, so hat die betreffende Gemeinde einen Drittel dieses Überschusses zur Senkung des Steuerfusses zu verwenden. Falls die Senkung nicht oder nur teilweise vorgenommen wird, so hat die Gemeinde die Differenz in die kantonale Ausgleichsrückstellung einzuzahlen.

²² Vgl. Dr. Terenzio Angelini, lic. oec. Bernhard Thöny: Vergleich der kantonalen Finanzausgleichssysteme, der Aufgaben- und Einnahmenaufteilung und der Gemeindestrukturen / Zwischenbericht: Analyse der kantonalen Finanzausgleichssysteme, Universität St. Gallen, November 2003.

²³ Gesetz über den direkten Finanzausgleich (FAG, BGS 621.1), in Kraft seit 1.1.2003.

²⁴ Im kalkulatorischen Abschluss werden die Bildung bzw. Auflösung von Rückstellungen und Reserven auf- bzw. abgerechnet, der gemäss Gesetz über den Finanzhaushalt massgebende Abschreibungssatz angerechnet und der Grundstückgewinnsteuerertrag abgezogen.

Die letzte Teilrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs trat per 1. Januar 2003 in Kraft. In der damaligen Revision wurden einzelne Punkte nicht abschliessend behandelt. Insbesondere die Umrechnung der steuerfussabhängigen Steuerarten auf einen einheitlichen Steuersatz von 80% blieb umstritten.

Des Weiteren ist ein Teilaspekt einer Motion von Peter Rust hängig, wonach die Hälfte anstatt ein Drittel eines allfälligen Überschusses einer Nehmergemeinde zur Reduktion der Steuerfüsse verwendet werden soll.²⁵

4.2 Neuer innerkantonaler Finanzausgleich

4.2.1 Grundkonzept

Der Regierungsrat beantragt, dass sich der Kanton angesichts der bevorstehenden Mehrbelastung durch die NFA aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zurückzieht. Der Beitrag des Kantons an den innerkantonalen Finanzausgleich entfällt damit (2005: 27.2 Mio. Franken). Der innerkantonale Finanzausgleich wird eine finanzielle Angelegenheit ausschliesslich der Gemeinden, wobei die Regelungskompetenz weiterhin beim Kanton bleiben soll. Dazu ist eine Totalrevision des Finanzausgleichsgesetzes notwendig.

Die Steuerungsgruppe ZFA hat in ihrem Schlussbericht einen revidierten Finanzausgleich zwischen den Gemeinden und einen befristeten Härteausgleich zur Abfederung des Systemübergangs vorgeschlagen. Die Gemeinden konnten sich damit und mit dem vorgesehenen Kostenteiler von 80:20 bei den Volksschulen nicht einverstanden erklären. Sie setzten mit dem Einverständnis des Regierungsrates eine Projektgruppe ein, welche im Juni 2005 ihr Konzept präsentierte.²⁶ Dieses Konzept wurde in einer schriftlichen Vernehmlassung von allen Zuger Gemeinden grundsätzlich gutgeheissen und von der Gemeindepräsidentenkonferenz einstimmig verabschiedet.

Da sich der Finanzausgleich künftig als horizontaler Finanzausgleich zwischen den Gemeinden gestaltet, beantragt der Regierungsrat nun ein total revidiertes Finanzausgleichsgesetz, welches auf dem von den Gemeinden erarbeiteten Konzept be-

²⁵ Vgl. Motion Peter Rust betreffend Änderung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 12. Februar 2001 (Vorlage Nr. 875.1-10447).

²⁶ Vgl. Projektgruppe Finanzausgleich, Schlussbericht vom 6. Juni 2005 sowie Präsentationsunterlagen der Medienkonferenz vom 18. August 2005.

ruht. Folgende Mechanismen sind vorgesehen (Kommentar zur gesetzgeberischen Umsetzung der einzelnen Bestimmungen vgl. Kapitel 8.22):

a) Einwohnerzahl und Kantonssteuerertrag als Bemessungsgrundlage

Grundlagen für die Berechnung der Finanzierungsbeiträge und der Ausgleichsleistungen sind der mit einem einheitlichen Steuerfuss von 80 Prozent umgerechnete Kantonssteuerertrag und die Wohnbevölkerung. Der Finanzausgleich stützt sich jeweils auf die Werte des zwei Jahre zurückliegenden Jahres. Der Finanzausgleich ist weiterhin als Einnahmenausgleich gestaltet. Auf einen Lastenausgleich wird verzichtet, da die Definition, Erhebung und Bewertung von so genannten Sonderlasten schwierig, aufwändig und willkürlich ist.

b) Einheitlicher Sockelbetrag

Jede Nehmergemeinde hat unabhängig von der Einwohnerzahl Anspruch auf einen einheitlichen Sockelbetrag von 500'000.– Franken. Dieser Betrag wird vom Regierungsrat der Teuerung angepasst, sobald die Teuerung 10 Prozent seit der letzten Festsetzung erreicht hat.

Vom Sockelbetrag profitieren insbesondere die kleinen Gemeinden. Er trägt dem Umstand Rechnung, dass gewisse Ausgaben einer Gemeinde unabhängig von der Gemeindegrösse anfallen.

c) Grundbetrag als Kriterium für Ausgleichsberechtigung bzw. Beitragspflicht

Der Grundbetrag bestimmt, welche Gemeinden ausgleichsberechtigt bzw. beitragspflichtig sind. Er setzt sich zusammen aus dem Sockelbetrag und einem mit der jeweiligen Einwohnerzahl multiplizierten **Pro-Kopf-Betrag**. Der Pro-Kopf-Betrag ergibt sich mathematisch aus der Prämisse, dass die Summe der ausbezahlten Beträge der Summe der abgeschöpften Beträge entsprechen muss. Er berechnet sich nach folgender Formel, deren Herleitung im Anhang dargelegt ist:

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

PKB : Pro-Kopf-Betrag

A : Abschöpfungsquote von 35%

T_G : Auf den einheitlichen Steuerfuss von 80% umgerechneter Steuerertrag aller Gebergemeinden

S_G : Sockelbetrag aller Gebergemeinden

T_N : Auf den einheitlichen Steuerfuss von 80% umgerechneter Steuerertrag aller Nehmergemeinden

S_N : Sockelbetrag aller Nehmergemeinden

E_G : Einwohnerzahl aller Gebergemeinden

E_N : Einwohnerzahl aller Nehmergemeinden

d) Finanzierungsbeiträge mit Abschöpfungsquote 35 Prozent

Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag über dem Grundbetrag liegt, leisten von der Differenz Finanzierungsbeiträge in der Höhe von 35 Prozent. Die Abschöpfungsquote hat grossen Einfluss auf die Umverteilungswirkung des Finanzausgleichs. Die Quote soll deshalb vom Kantonsrat im Finanzausgleichsgesetz festgelegt werden.

e) Ausgleichsleistung bis zur Höhe des Grundbetrages

Anspruch auf eine Ausgleichsleistung haben Gemeinden, deren Kantonssteuerertrag unter dem Grundbetrag liegt. Der Ausgleich erfolgt bis zur Höhe des Grundbetrages.

f) Finanzierungsbeitrag = Ausgleichsleistung

Die mathematische Formel zur Berechnung des Pro-Kopf-Betrages und somit des Grundbedarfs stellt sicher, dass der von den Gebern abgeschöpfte Beitrag genau der Ausgleichsleistung an die Nehmergemeinden entspricht. Das heisst, dass jedes Jahr die eingenommenen Mittel vollumfänglich an die Nehmergemeinden ausbezahlt werden, es gibt keinen Restsaldo.

Schematisch lässt sich das vorgeschlagene Finanzausgleichssystem folgendermassen darstellen:

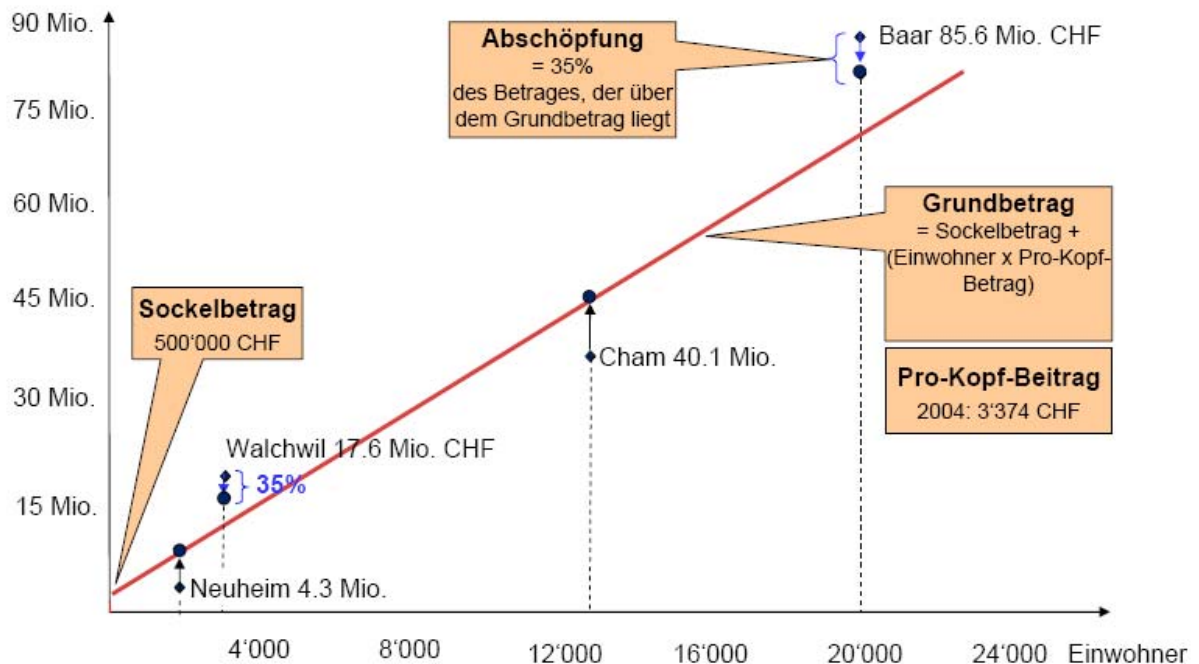


Abbildung 3: Schematische Darstellung des neuen Finanzausgleichs

Der Sockelbetrag zusammen mit dem Pro-Kopf-Betrag bestimmen die Lage der Linie des Grundbedarfes. Die Gebergemeinden (in der Grafik die Beispiele Baar und Walchwil) bezahlen 35 Prozent des Betrages, der über ihrem Grundbedarf liegt, in den Finanzausgleich ein. Die Nehmergemeinden (in der Grafik die Beispiele Neuheim und Cham) erhalten dadurch genau so viele Mittel, dass sie den auf ihre Einwohnerzahl errechneten Grundbedarf erreichen.

Der Sockelbetrag und die Abschöpfungsquote sind fix. Hingegen schwankt der Pro-Kopf-Betrag von Jahr zu Jahr, abhängig von den Steuererträgen der Gemeinden des jeweiligen Jahres.

Um den neuen mit dem bisherigen Ausgleichsmechanismus zu vergleichen, wurde eine fiktive Modellrechnung für das Jahr 2005 erstellt. Die Modellrechnung beruht auf den Steuererträgen des Jahres 2005 und auf den Definitionen des per 1.1.2003 revidierten Finanzausgleichsgesetzes. Die Steuerungsgruppe wie auch die Projektgruppe der Gemeinden haben das Jahr 2005 gewählt, um möglichst aktuelle Werte zu verwenden und weil sich auch die berechneten Werte der Aufgabenteilung auf dieses Jahr beziehen. Im Unterschied zur Modellrechnung beruhte der tatsächliche Finanzausgleich des Jahres 2005 aber eigentlich auf den Erträgen des Jahres 2003.

Das vorgeschlagene Modell führt zu folgenden Ausgleichszahlungen (Vergleich alter und neuer Ausgleichsmechanismus aufgrund der Modellrechnung 2005):

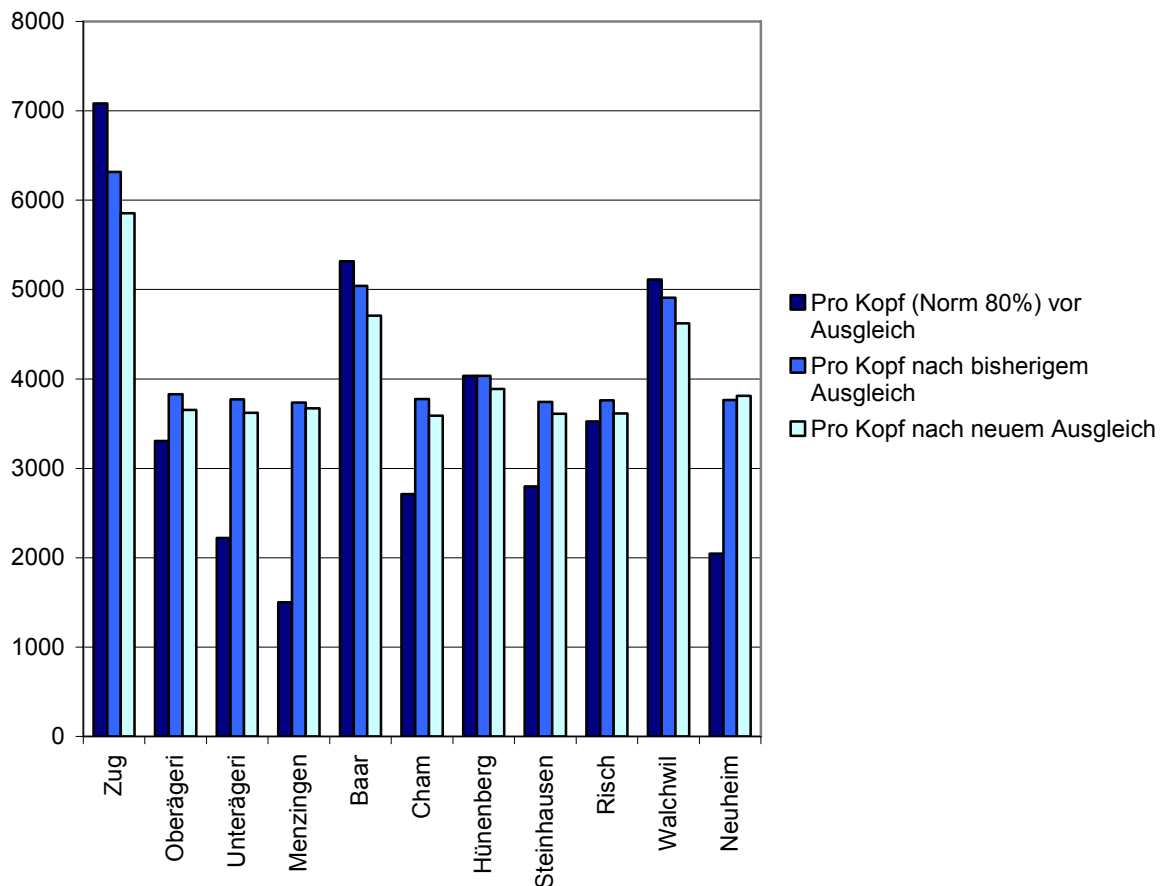


Abbildung 4: Finanzausgleich Vergleich altes und neues Modell

4.2.2 Normsteuerfuss 80 Prozentpunkte

Das geltende Finanzausgleichsgesetz sieht die Umrechnung der Kantonssteuererträge der einzelnen Gemeinden auf einen Normsteuerfuss von 80 Prozentpunkten vor (§8 Abs. 2). Dies ist notwendig, damit der tatsächliche Steuerfuss keinen Einfluss auf die Ausgleichszahlungen hat. Die tatsächlichen Steuerfüsse der Zuger Gemeinden lagen zwar 2005 mit der Ausnahme von Unterägeri unter dem Normsteuerfuss. Dennoch ist der Regierungsrat mit der Projektgruppe der Gemeinden der Ansicht, dass der Normsteuerfuss auf 80 Prozentpunkten belassen werden soll. Zum einen ist damit zu rechnen, dass im Zuge der ZFA die Gemeinden ihren Steuerfuss anheben werden. Zum anderen müssten die Auswirkungen einer Senkung des Normsteuerfusses durch eine höhere Abschöpfungsquote kompensiert werden, damit die gleiche Umverteilungswirkung eintritt.

Anstatt die Höhe des Normsteuerfusses im Finanzausgleichsgesetz zu fixieren, könnte allenfalls jährlich der mit den Steuererträgen gewichtete Durchschnitt der Steuerfüsse errechnet werden und dieser Wert als Normsteuerfuss verwendet werden. Dies hätte jedoch zur Folge, dass mit steigenden Steuerfüssen die umverteilte Geldsumme anwachsen würde. Umgekehrt würde bei sinkenden Steuerfüssen die Summe abnehmen. Das heisst, würde man den Normsteuerfuss senken, so müsste die Abschöpfungsquote erhöht werden, um die gleiche Ausgleichswirkung zu erreichen. Unter der Annahme, dass nach Inkrafttreten der NFA bzw. der ZFA die Gemeinden ihre Steuerfüsse erhöhen werden, könnten dann 80 Steuerprozentpunkte sogar in etwa dem mittleren Steuerfuss entsprechen.

4.2.3 Verzicht auf Mindeststeuerfuss

Das geltende Finanzausgleichsgesetz sieht vor, dass der aktuelle Steuerfuss einer Nehmergemeinde nicht tiefer sein darf als der höchste Steuerfuss der Gebergemeinden des Vorjahres (§ 6). Diese Vorschrift kann dazu führen, dass die Nehmergemeinden ihren Steuerfuss künstlich hoch halten, obwohl sie ihn eigentlich senken könnten. Die Gemeinden schlagen deshalb in ihrem Konzept vor, die Bestimmung über den Mindeststeuerfuss abzuschaffen.

Angesichts dessen, dass der Finanzausgleich künftig eine Sache zwischen den Gemeinden ist und die Gemeinden auf diese Bestimmung verzichten wollen, sieht der Regierungsrat im revidierten Finanzausgleichsgesetz keinen Mindeststeuerfuss mehr vor. Somit könnte künftig eine Nehmergemeinde über einen wesentlich tieferen Steuerfuss verfügen als eine Gebergemeinde. Im Jahr 2005 beispielsweise hat die Nehmergemeinde Cham (68%) einen tieferen Steuerfuss als die Gebergemeinde Baar (70%).

Die Problematik dürfte sich teilweise dadurch entschärfen, dass das neue System des Zuger Finanzausgleichs weniger Geld umverteilt als bisher. Die Ausgleichswirkung des Finanzausgleichs nimmt ab, so dass die Gefahr sinkt, dass eine Nehmergemeinde einen tieferen Steuerfuss hat als eine Gebergemeinde.

4.2.4 Verzicht auf Steuersenkungs- bzw. Rückzahlungspflicht

Das geltende Finanzausgleichsgesetz sieht vor, dass für die Nehmergemeinden von der Finanzkontrolle ein kalkulatorischer Abschluss erstellt wird (§ 9). Ergibt dieser kalkulatorische Abschluss einen Überschuss, so muss ein Drittel des Überschusses im übernächsten Jahr für Steuersenkungen verwendet werden. Geschieht dies nicht, ist der entsprechende Betrag in die Ausgleichsrückstellung zurückzuzahlen (§ 10).

Gemäss Ansicht der Projektgruppe der Gemeinden läuft die Steuersenkungs- bzw. Rückzahlungspflicht einer stetigen Steuerpolitik zuwider. Eine Gemeinde könne gezwungen werden, kurzfristig den Steuerfuss zu senken, um ihn vielleicht im nächsten Jahr wieder erhöhen zu müssen. Die Steuersenkungs- bzw. Rückzahlungspflicht enthalte zudem Anreize zu Mehrausgaben. Eine Gemeinde könnte versucht sein, Ausgaben zu tätigen, um der Steuersenkungs- bzw. Rückzahlungspflicht zu entgehen. Überdies beinhalte die Ermittlung des kalkulatorischen Abschlusses Ermessensentscheide.

Die Gefahr, dass Gemeinden aus dem Finanzausgleich mehr Mittel erhalten, als sie eigentlich benötigen, sinkt, weil die umverteilte Summe im neuen System abnimmt. Schlussendlich ist eine Rückzahlung in die Ausgleichsrückstellung nicht mehr möglich, da diese mit dem Übergang zum neuen System aufgelöst wird.

Der Regierungsrat folgt dem einstimmigen Beschluss der Gemeinden und sieht im neuen Finanzausgleichsgesetz keine Steuersenkungs- bzw. Rückzahlungspflicht mehr vor. Er macht jedoch darauf aufmerksam, dass damit ein Steuerungselement entfällt, welches in der Vergangenheit nicht unwesentlich zur Akzeptanz des Finanzausgleichs bei den Gebergemeinden und der Annäherung der Steuerfüsse beigetragen hat.

4.2.5 Verzicht auf Härteausgleich

Die Steuerungsgruppe ZFA hatte einen zeitlich befristeten Härteausgleich vorgesehen, welcher den Systemübergang hätte abfedern sollen. Mit dem von den Gemeinden finanzierten Härteausgleich wäre die Mehrbelastung zu Beginn für alle Gemeinden gleich hoch gewesen (in Steuerprozenten).

Das Konzept der Gemeinden verzichtet nun aber auf einen solchen Härteausgleich. Die Unterschiede in den Belastungen der Gemeinden (siehe Kapitel 6) sind aus Sicht der gemeindlichen Projektgruppe tragbar. Sie bedürfen keiner weiteren Korrekturen.

5 Beteiligung der Gemeinden an der NFA

Die Mehrbelastung für den Kanton Zug durch die NFA beträgt gemäss Globalbilanz 2004 / 2005 118.3 Mio. Franken (Saldo aus Aufgabenteilung, Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich).²⁷ Eine erste Hochrechnung der EFV für den Ressourcenausgleich per 2008 beträgt 176.7 Mio. Franken (vgl. Kapitel 2.1).²⁸

Der Regierungsrat hat in der Finanzstrategie die Absicht geäussert, dass der Kanton und die Gemeinden diese Mehrbelastung gemeinsam finanzieren sollen.²⁹

In der Anfangsphase der Konzeption der ZFA bestand die Vorstellung, die Gemeinden könnten ihren Beitrag an die NFA-Mehrbelastung leisten, indem sie den Kanton über die neue Aufgabenteilung entlasten. Nun hat sich aber gezeigt, dass eine zweckmässige, effiziente Entflechtung der Verbundaufgaben nicht zu einer Entlastung des Kantons führt. Im Gegenteil, der Kanton wird durch zusätzlich übernommene Aufgaben gar mit 13 Mio. Franken mehr belastet.

Auch der Rückzug aus dem innerkantonalen Finanzausgleich kann die NFA-Mehrbelastung nicht genügend kompensieren. Das Ziel der gleichwertigen Belastung von Kanton und Gemeinden ist noch nicht erreicht.

Entgegen ihrer ursprünglichen Haltung haben die Gemeinden deshalb inzwischen die Bereitschaft bekundet, einen direkten Finanzierungsbeitrag an die NFA-Mehrbelastung zu bezahlen. Im Konzept der gemeindlichen Projektgruppe wird ein Beitrag im Umfang von 8 Steuerprozentpunkten vorgeschlagen. Gemäss der nun vorgeschlagenen gesetzgeberischen Umsetzung wird zur Vereinfachung des Vollzugs auf den bereits im Finanzausgleichsgesetz begrifflich genau definierten Kantonssteuerertrag abgestützt. Die von den Gemeinden vorgeschlagenen 8 Steuerprozentpunkte entsprechen zirka 10% des auf 80% normierten Kantonssteuerertrages. Der Regierungsrat hat diesen Prozentsatz im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage von 10% auf 8% reduziert. Damit werden die finanziellen Auswirkungen der NFA-Aufgabenteilung auf die Gemeinden kompensiert (vgl. Kapitel 6.3).

²⁷ Eidgenössische Finanzverwaltung, Globalbilanz 2004 / 2005, Juni 2006

²⁸ Schlussbericht der NFA-Projektleitung über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs, 30. Juni 2006. Diese Hochrechnung basiert auf dem aktuellsten verfügbaren Datenmaterial aus den Jahren 2000-2002 sowie teilweise auf Schätzungen und Annahmen.

²⁹ Finanzstrategie für den Kanton Zug bis 2010, vom 30. September 2002, S. 16.

Zusätzlich hat der Regierungsrat eine Begrenzung des Gesamtbeitrages der Gemeinden eingefügt. Demnach beläuft sich der Beitrag der Gemeinden an die NFA auf maximal 40 Prozent jenes Betrages, der vom Kanton im Rahmen des neuen Ressourcenausgleichs an den interkantonalen Finanzausgleich geschuldet ist.

Damit ist die Mehrbelastung für die Gemeinden jederzeit kalkulierbar und klar begrenzt. Die Beteiligung wächst für die Gemeinden immer nur proportional in dem Masse, wie ihre eigenen Steuererträge zunehmen.

In Kapitel 8.23 wird die dazu notwendige, neu zu schaffende Rechtsgrundlage im Detail kommentiert.

In der Tendenz wird die Entwicklung der gemeindlichen Steuererträge (und des NFA-Beitrages der Gemeinden) zwar ähnlich verlaufen wie die Entwicklung der vom Kanton geschuldeten Ausgleichsbeiträge. Diese bemessen sich künftig gemäss dem mit der NFA neu erlassenen Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FiLaG).³⁰ Das FiLaG lässt jedoch beträchtlichen politischen Ermessensspielraum zu und die Ausgleichsbeiträge sind abhängig von der Entwicklung der übrigen (Geber-) Kantone. Erfahrungswerte sind bisher noch nicht vorhanden. Der Kanton trägt somit das Risiko überproportional steigender Beiträge in den interkantonalen Ressourcenausgleich (z.B. wenn das Bundesparlament einen höheren Kantonsanteil festlegt oder das überdurchschnittliche Wachstum im Kanton Zug zu einem überproportionalen Anstieg des Zuger Ressourcenindex und damit der Ausgleichszahlungen führt).

³⁰ Details zum Mechanismus des neuen interkantonalen Finanzausgleichs vgl. Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich vom 3. Oktober 2003 und Entwurf der Verordnung zum Finanz- und Lastenausgleichsgesetz vom 30. Juni 2006 (Inkrafttreten voraussichtlich 1. Januar 2008).

6 Finanzielle Auswirkungen

6.1 Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden

Die Berechnungen der finanziellen Lastenverschiebungen wurden mehrheitlich auf der Grundlage der Rechnung 2005 erstellt. Vergleichswerte per 2002, 2003 und 2004 sind im Anhang aufgeführt.

Die aufgeführten Beträge basieren auf den angefallenen Kosten. Es hätte den finanziellen und zeitlichen Rahmen des Projekts ZFA gesprengt, fundierte Aussagen zu möglichen Einsparungen oder gar konkrete Berechnungen der einzusparenden Beträge vorzunehmen.

Per Saldo wird der Kanton durch die neue Aufgabenteilung somit um 13 Mio. Franken mehr belastet. Besonders ins Gewicht fallen die Entlastung der Gemeinden im Bereich AHV-/IV-Ergänzungsleistungen, im öffentlichen Verkehr und bei den Polizeiaufgaben. Andererseits übernehmen die Gemeinden mit der alleinigen Finanzierung der Investitionen der Schulanlagen ebenfalls ein gewichtiges Element.

Einige Aufgabenveränderungen haben keine nennenswerten Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden zur Folge, führen teilweise aber aufgrund der neuen Pauschalbeiträge je nach Ausgangslage zu unterschiedlichen Be- oder Entlastungen der einzelnen Gemeinden.

Aus der nachfolgenden Tabelle sind die finanziellen Lastenverschiebungen für jeden Aufgabenbereich ersichtlich. Die detaillierte Berechnung und Aufteilung pro Gemeinde für jeden Aufgabenbereich ist im Anhang 1 aufgeführt.

Folgende Besonderheiten sind bezüglich der Datenbasis zu beachten:

- Heime: Die Zahlen basieren auf der Abrechnung 2004 (die in der kantonalen Rechnung 2005 erscheinen).
- Lehrerbesoldung / Musikschule: Die finanziellen Auswirkungen wurden als Differenz der effektiven Subventionen jeder Gemeinde im Jahr 2005 zum künftigen Pauschalansatz pro Schulkind bzw. pro Jahreswochenstunde berechnet. Der Berechnungsmodus sowie die Zahlen pro Gemeinde sind in der Tabelle im Anhang ersichtlich.

- Investitionen in gemeindliche Schulanlagen: Um Verzerrungen aufgrund einmaliger Grossinvestitionen zu vermeiden, wurde der kantonale Durchschnittswert aller Gemeinden seit 1998 erhoben und anhand der Schülerzahlen 2005 auf die Gemeinden umgelegt.
- Öffentlicher Verkehr: Die Daten beruhen auf Modellberechnungen des Amtes für öffentlichen Verkehr. Die gesetzgeberische Umsetzung der neuen Kostenteiler erfolgt in einer separaten Vorlage im Rahmen der Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (Vorlage Nrn. 1464.1/.2 - 12124/25).
- Preiskontrolle: Die aufgeführten Zahlen sind eine Schätzung, da keine genauen Angaben vorhanden sind.
- Wohnraumförderung: Das Gesetz ist erst seit 1.1.2003 in Kraft, die Zahlen beruhen deshalb auf angenommenen Durchschnittswerten.
- Polizeiaufgaben: Die gesetzgeberische Umsetzung erfolgt in einer separaten Vorlage im Rahmen des neuen Polizei-Organisationsgesetzes (Vorlage Nrn. 1413.1/.2 - 11957/58).

Aufgabe In Tausend CHF	Ist-Situation		ZFA		Nach ZFA	
	Tatsächliche Belastung 2005		Lastenverschiebung		Neue Belastung	
	Kanton	Gemeinden (EG, BG)	Kanton	Gemeinden (EG, BG)	Kanton	Gemeinden (EG, BG)
Laufende Rechnung			+ = Mehrbelastung - = Entlastung			
Behindertentransport	240	80	80	-80	320	-
Heime	2'006	2'006	2'006	-2'006	4'012	-
Besoldung gemeindliche Lehrpersonen pauschal inkl. Logopädie, Psychomotorik, Besoldung Intensivweiterbildung	60'591	60'591	-	-	60'591	60'591
Brückenangebote	1'026		-	-	1'026	
Lehrerweiterbildung: Individuell	132	132	-132	132	-	264
Lehrerweiterbildung: intensiv (Kurskosten) ³¹	168	-	-168	168	-	168
Lehrmittel	1'127	-	-563	563	563	563
Logopädie	In Lehrbesoldung inbegriffen		In Lehrbesoldung inbegriffen		In Lehrbesoldung inbegriffen	
Musikschule (Pauschale 50:50)	7'825	7'825	-193	193	7'442	8'018
Privatschulen oblig. Schulzeit	1'126	-	-	-	1'126	-
Psychomotorik	In Lehrbesoldung inbegriffen		In Lehrbesoldung inbegriffen		In Lehrbesoldung inbegriffen	
Sonderschulen (50:50)	6'468	6'468		-	6'468	6'468
AHV/IV Ergänzungsleistungen	10'257	10'257	10'257	-10'257	20'513	-
AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge	18	18	-18	18	-	36

³¹ Besoldungskosten in Lehrbesoldung inbegriffen.

Aufgabe In Tausend CHF	Ist-Situation		ZFA		Nach ZFA	
	Tatsächliche Belastung 2005		Lastenverschiebung		Neue Belastung	
	Kanton	Gemeinden (EG, BG)	Kanton	Gemeinden (EG, BG)	Kanton	Gemeinden (EG, BG)
Arbeitslosenversicherung	136	316	316	-316	452	-
Betreuung ausl. Arbeitskräfte	210	-	-210	210	-	210
Preiskontrolle ³²	11	11	-11	11	-	22
Wohnraumförderung	600	600	600	-600	1'200	-
Kleinfuerwerk ³³	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Prämienverbilligung	24'792	465	465	-465	25'257	-
Finanzielle Auswirkungen weiterer Gesetzesvorlagen						
Öffentlicher Verkehr ³⁴	17'707	10'993	5'511	-5'511	23'218	5'482
Polizeiaufgaben ³⁵	32'660	2'484	2'484	-2'484	35'144	-
Zwischentotal Laufende Rechnung	167'098	102'246	20'424	-20'424	187'332	81'822
Investitionsrechnung						
Investitionen Schulanlagen / Mobilien (Durchschnitt 1998-2005) aufgeteilt gemäss Zahl Volksschüler im Jahr 2005	7'417	17'307	-7'417	7'417	-	24'725
Zwischentotal Investitionsrechnung	7'417	17'307	-7'417	7'417	-	24'725
Aufgabenteilung insgesamt	174'516	119'553	13'007	-13'007	187'332	106'547

Die Detailberechnungen zur Aufgabenteilung für jede Gemeinde sind in Anhang 1 aufgeführt. Bezogen auf die einzelnen Gemeinden ergibt sich folgendes Gesamtergebnis:

Gemeinde	Finanzielle Auswirkungen In Tausend Franken	1 Steuerprozentpunkt 2005* (gerundet) In Tausend Franken	Finanzielle Auswirkungen (gerundet) In Steuerprozenten
Zug	-4'227	2'058	-2.05
Oberägeri	-410	201	-2.04
Unterägeri	-723	205	-3.54
Menzingen	-385	78	-4.92
Baar	-3'022	1'336	-2.26

³² Betrag ist geschätzt, keine genauen Zahlen bekannt.

³³ Keine genauen Zahlen bekannt. Es handelt sich um vernachlässigbare Beträge.

³⁴ Umsetzung der neuen Aufgabenteilung erfolgt in einer separaten Vorlage (Totalrevision Gesetz über den öffentlichen Verkehr, Vorlage Nr. 1464.1/2 - 12124)

³⁵ Umsetzung der neuen Aufgabenteilung erfolgt mit einer separaten Vorlage (neues Polizei-Organisationsgesetz, Vorlage 1413.1/2 - 11957/58).

Cham	-1'478	452	-3.27
Hünenberg	-249	408	-0.61
Steinhausen	-1'024	299	-3.42
Risch	-1'140	365	-3.12
Walchwil	-193	205	-0.94
Neuheim	-30	49	-0.63
Bürgergemeinden	-124 ³⁶		
Total ³⁷	-13'007	5'655	-2.30

* Berechnet aus den steuerfussabhängigen Steuereinnahmen 2005 gemäss Finanzausgleichsgesetz (Kantonssteuerertrag: Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen, Gewinnsteuern der juristischen Personen) geteilt durch Steuerfuss.

Die neue Aufgabenteilung entlastet die einzelnen Gemeinden je nach Ausgangslage in unterschiedlichem Mass. Ausschlaggebend dafür sind einerseits die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der Gemeinden wie z.B. Schülerzahlen, wodurch die Aufgabenteilung in den einzelnen Aufgabenbereichen für die Gemeinden zu unterschiedlichen Kostenfolgen führt. Bei der Betrachtung nach Steuerprozenten fallen andererseits die Unterschiede in der Steuerkraft stark ins Gewicht.

6.2 Innerkantonaler Finanzausgleich

Der Kanton zieht sich aus dem innerkantonalen Finanzausgleich zurück, womit er um 27.2 Mio. Franken entlastet wird.

Der fehlende Kantonsbeitrag wird teilweise durch die finanzstarken Gemeinden kompensiert. Da sich aber die gesamte Ausgleichssumme von bisher total 52.0 Mio. Franken auf neu 44.9 Mio. Franken reduziert, erhalten die bezugsberechtigten Gemeinden weniger Mittel aus dem Finanzausgleich als bisher. Einzig Neuheim wird durch den neuen Finanzausgleich begünstigt.

Gemäss dem revidierten Finanzausgleichsgesetz werden für die Berechnung jeweils zwei Jahre zurückliegende Daten verwendet. In der Modellberechnung werden zur Abbildung eines möglichst aktuellen Standes jedoch die Daten 2005 eingesetzt. Die Auswirkungen auf die einzelnen Gemeinden lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

³⁶ Die Bürgergemeinden werden durch die neue Aufgabenteilung im Bereich Heime entlastet. Dies wird bei den nachfolgenden Berechnungen nicht weiter berücksichtigt.

³⁷ Abweichungen von Summen und Werten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen. Genaue Berechnung siehe Tabellen im Anhang.

Pro Kopf	Verfügbare Mittel pro Einwohner (Norm 80%) vor Ausgleich	Verfügbare Mittel Pro Kopf nach bisherigem Ausgleich	Verfügbare Mittel Pro Kopf nach neuem Ausgleich
Zug	7083	6316	5855
Oberägeri	3307	3829	3654
Unterägeri	2223	3772	3621
Menzingen	1500	3737	3672
Baar	5318	5040	4709
Cham	2711	3775	3591
Hünenberg	4033	4033	3887
Steinhausen	2799	3744	3612
Risch	3527	3761	3614
Walchwil	5112	4908	4620
Neuheim	2045	3766	3810

In Franken	Bisheriger Finanzausgleich (Basis 2005) + =Geber - = Nehmer	Neuer Finanzausgleich + =Geber - = Nehmer	Differenz + Belastung - = Entlastung	In Steuer- prozent- punkten
Zug	18'461'604	29'565'479	11'103'875	5.40
Oberägeri	-2'633'202	-1'749'138	884'064	4.41
Unterägeri	-11'761'869	-10'609'367	1'152'502	5.63
Menzingen	-9'527'418	-9'252'568	274'850	3.51
Baar	5'714'739	12'496'273	6'781'534	5.07
Cham	-14'557'588	-12'039'485	2'518'103	5.57
Hünenberg	0	1'196'045	1'196'045	2.93
Steinhausen	-8'188'665	-7'048'593	1'140'072	3.81
Risch	-1'966'954	-735'933	1'231'021	3.38
Walchwil	674'779	1'630'882	956'103	4.66
Neuheim	-3'366'307	-3'453'596	-87'289	-1.80

6.3 Beteiligung der Gemeinden an der NFA

Die Mehrbelastung für den Kanton Zug durch die NFA beträgt gemäss Globalbilanz 2004 / 2005 118.3 Mio. Franken (Saldo aus Aufgabenteilung, Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich).³⁸ Eine erste Hochrechnung der EFV für den Ressourcenausgleich per 2008 beträgt 176.7 Mio. Franken. Diese Hochrechnung basiert auf dem aktuellsten verfügbaren (und dennoch weit zurückliegenden) Datenmaterial aus den Jahren 2000-2002 sowie teilweise auf Schätzungen und Annahmen.³⁹

Die Gemeinden tragen im Umfang von rund 8% des im Finanzausgleichsgesetz definierten Kantonssteuerertrages zur Finanzierung bei. Der Beitrag wurde im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage von 10% auf 8% reduziert. Damit werden die finanziellen Auswirkungen der NFA-Aufgabenteilung (vgl. nachfolgende Ausführungen) auf die Gemeinden kompensiert.

Analog zum Berechnungsmodus des revidierten innerkantonalen Finanzausgleichs werden für die Berechnung der Beteiligung der Gemeinden an der NFA jeweils zwei Jahre zurückliegende Daten verwendet, d.h. für 2008 der Kantonssteuerertrag des Jahres 2006. In der Modellberechnung per 2005 werden zur Abbildung eines möglichst aktuellen Standes jedoch die Daten 2005 (anstatt 2003) eingesetzt.

	Kantonssteuerertrag 2005 gemäss FAG auf 80% umgerechnet	Beitrag der Gemeinden an Ressourcenausgleich = 8% des Kantons- steuerertrags
Zug	170'588'560	13'647
Oberägeri	16'673'830	1'334
Unterägeri	16'867'507	1'349
Menzingen	6'390'598	511
Baar	109'196'541	8'736
Cham	37'096'383	2'968
Hünenberg	33'019'877	2'642
Steinhausen	24'256'730	1'941
Risch	29'630'941	2'370
Walchwil	16'936'497	1'355
Neuheim	4'003'018	320
Total	464'660'481	37'173

³⁸ Eidgenössische Finanzverwaltung, Globalbilanz 2004 / 2005.

³⁹ Schlussbericht der NFA-Projektleitung über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs, 30. Juni 2006.

Die mit der NFA veränderte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen betrifft in Einzelbereichen auch die Zuger Gemeinden. Diese durch die NFA verursachte Mehrbelastung der Gemeinden war jeweils in den Globalbilanzen des Bundes in der Position "Aufgabenteilung" enthalten, jedoch nicht für die einzelnen Gemeinden ausgewiesen worden. Die Finanzdirektion hat nun Modellberechnungen angestellt: die Mehrbelastung der Gemeinden durch die NFA-Aufgabenteilung beträgt rund 7 Mio. Franken.

Es handelt sich um folgende Aufgabenbereiche:

- Sonderschulen: Kanton und Gemeinden finanzieren heute je zur Hälfte die nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden Kosten der Sonderschulung.⁴⁰ Derselbe Kostenteiler ist auch im 2. Paket ZFA weiterhin vorgesehen. Mit der NFA entfallen die Bundessubventionen von rund 10.1 Mio. Franken, die IV zieht sich aus der Finanzierung der Sonderschulung zurück. Somit erhöhen sich sowohl für den Kanton wie auch die Gemeinden die Kosten um je rund 5 Mio. Franken (Stand Globalbilanz 2004 / 2005).
- Behindertenheime: Kanton und Gemeinden tragen heute je die Hälfte der nach Abzug der Bundessubventionen verbleibenden Betriebskosten der Behindertenheime.⁴¹ Investitionsbeiträge werden vom Kanton finanziert. Mit der NFA entfallen die Bau- und Betriebsbeiträge von rund 12.2 Mio. Franken, da sich die IV aus der Finanzierung der Behindertenheime zurückzieht. Mit dem 2. Paket ZFA soll der Kanton die Behindertenheime alleine finanzieren, der Beitrag der Gemeinden entfällt. Somit trägt der Kanton die NFA-Mehrbelastung durch den Rückzug der IV alleine und die Gemeinden werden durch die ZFA entlastet.
- Betagten- und Behindertenhilfe: Mit der NFA entfallen die Bundesbeiträge an lokale und regionale Organisationen der Betagten- und Behindertenhilfe von rund 1.8 Mio. Franken. Im Kanton Zug sind die Gemeinden dafür zuständig.⁴² Es ist davon auszugehen, dass z.B. die Spitexorganisationen bei den Gemeinden um erhöhte finanzielle Unterstützung nachsuchen werden.

⁴⁰ Vgl. Schulgesetz § 35 Abs. 3 (BGS 412.11)

⁴¹ Vgl. Sozialhilfegesetz § 35 und 36 (BGS 861.4)

⁴² Vgl. Spitalgesetz, Art. 4 (BGS 826.11)

- **Ergänzungsleistungen:** Die Berechnung der Bundesbeiträge an die Ergänzungsleistungen wird im Rahmen der NFA angepasst: Der Kanton Zug wird künftig rund 4.6 Mio. Franken mehr Bundesbeiträge erhalten, u.a. da diese nicht mehr nach Finanzkraft bemessen sind.

Nach geltendem kantonalem Recht werden die verbleibenden Kosten der Ergänzungsleistungen je zur Hälfte vom Kanton und den Zuger Gemeinden getragen.⁴³ Mit dem 2. Paket ZFA wird die Finanzierung vollumfänglich durch den Kanton erfolgen, der Beitrag der Gemeinden entfällt. Die NFA hat entsprechend in diesem Bereich keine Auswirkungen mehr auf die Gemeinden.

- **Regionalverkehr:** Die Gemeinden leisten heute einen Beitrag von 25% an die Abgeltungen für den Regionalverkehr und finanzieren 100% des Lokalverkehrs. Mit dem neuen Gesetz über den öffentlichen Verkehr entfällt die Unterscheidung Regional- und Lokalverkehr und der Beitrag der Gemeinden soll auf 20% reduziert werden. Die Gemeinden werden dadurch um ca. 5.5 Mio. Franken entlastet.⁴⁴ Da mit der NFA die Bundessubventionen des Regionalverkehrs um 1 Mio. Franken reduziert werden, steigt die Belastung des Kantons und der Gemeinden insgesamt um denselben Betrag. Die Gemeinden haben über ihren (mit dem GöV reduzierten) 20%-igen Anteil einen Teil der Mehrbelastung mitzutragen.

Aufgaben in 1'000 CHF	Finanzielle Auswirkungen Aufgabenteilung NFA für öff. Haushalte ZG (Globalbilanz 2004/2005)	Anteil Gemeinden (nach ZFA und GöV-Total- revision)
Sonderschulen	10'112	5'056
Behindertenheime	12'180	0
Betagten- / Behindertenhilfe	1'769	1'769
Ergänzungsleistungen	-4'564	0
Regionalverkehr	1'017	202
Total		7'027

Abbildung 5: Anteil der Gemeinden an der Mehrbelastung durch die neue Aufgabenteilung Bund-Kantone

⁴³ Vgl. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, insbesondere Art. 1, 5 - 13 und 16 (BGS 841.7)

⁴⁴ Vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates betreffend Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 11. Juli 2006, Vorlage Nr. 1464.1/2 - 12124/12125

Diese durch die NFA verursachte Mehrbelastung der Gemeinden wird in der Gesamtrechnung des zweiten Paketes ZFA mitberücksichtigt, so dass die gesamte Beteiligung der Gemeinden verhältnismässig in derselben Grössenordnung bleibt, die in der Vernehmlassungsvorlage dargelegt wurde. Die Umlagen der oben genannten betroffenen Bereiche auf die einzelnen Gemeinden erfolgen geschlüsselt nach Schülerzahl (Sonderschulen) bzw. Anzahl Einwohner (Betagten-/Behindertenhilfe) und den Abgeltungen des Regionalverkehrs gemäss dem total revidierten Gesetz über den öffentlichen Verkehr (siehe Anhang 1).

6.4 Gesamtmodell ZFA

Im Folgenden sind die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen finanziellen Auswirkungen gemäss den Modellberechnungen zur ZFA für den Kanton und die Gemeinden nochmals tabellarisch zusammengefasst. Die erste Tabelle enthält die absoluten Werte in Tausend Franken. Die zweite Tabelle stellt die Auswirkungen gemessen an Steuerprozentpunkten dar. Die Bandbreite der Belastungen der einzelnen Gemeinden beträgt 3.67 Steuerprozentpunkte zwischen der Gemeinde mit der höchsten Mehrbelastung (Unterägeri mit 11.53 Steuerprozentpunkten) und der Gemeinde mit der tiefsten Mehrbelastung (Neuheim mit 7.86 Steuerprozentpunkten).

Die finanziellen Lastenverschiebungen werden mit Inkrafttreten des zweiten Paketes ZFA voraussichtlich ab 1.1.2008 wirksam.

Im Gesamtpaket wird das in der Finanzstrategie definierte Ziel einer gleichwertigen Belastung von Kanton und Gemeinden ZFA weitgehend erreicht. Die Mehrbelastung und somit auch der Spardruck werden auf den Kanton und die Gemeinden aufgeteilt. Beide haben ein Interesse, diese Mehrbelastung nicht vollumfänglich an die Steuerzahlerinnen und -zahler weiterzugeben, sondern durch Sparanstrengungen teilweise zu kompensieren.

Gemäss dem vorliegenden Antrag beträgt das Verhältnis der finanziellen Mehrbelastung rund 60 Prozent (Kanton) zu 40 Prozent (Gemeinden). Dieses Verhältnis bewegte sich auch in den Vergleichsjahren 2002 bis 2004 in einer ähnlichen Grössenordnung.

In Tausend Franken 2005	ZFA		Zug	Oberägeri	Unterägeri	Menzingen	Baar	Cham	Hünenberg	Steinhäusen	Risch	Walchwil	Neuhelm	Bürgergemeinden	Total
	Mehr-/Minderbelastung	Gem.													
	Kanton	Gem.													
Aufgabenteilung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung)	13'007	-13'007	-4'227	-410	-723	-385	-3'022	-1'478	-249	-1'024	-1'140	-193	-30	-124	-13'007
Finanzausgleich (Modell)	-27'151	27'151	11'104	884	1'153	275	6'782	2'518	1'196	1'140	1'231	956	-87	-	27'151
NFA	102'052	44'201	14'966	1'692	1'869	834	10'110	3'927	3'244	2'579	2'961	1'547	473	-	44'201
Total	87'908	58'345	21'842	2'166	2'298	724	13'869	4'967	4'191	2'695	3'052	2'310	355	-124	58'346

Abbildung 6: Modellberechnung zu den finanziellen Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden⁴⁵

⁴⁵ Abweichungen von Summen und Werten sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

In Steuerprozentpunkten 2005	ZFA Mehr-/Minder- belastung		Zug	Oberägeri	Unterägeri	Menzingen	Baar	Cham	Hünenberg	Steinhausen	Risch	Walchwil	Neuhelm
	Kanton	Gem.											
Aufgabenteilung (Laufende Rechnung und Investitionsrechnung)	2.29	-2.30	-2.05	-2.04	-3.54	-4.92	-2.26	-3.27	-0.61	-3.42	-3.12	-0.94	-0.63
Finanzausgleich (Modell)	-4.79	4.80	5.40	4.41	5.63	3.51	5.07	5.57	2.93	3.81	3.38	4.66	-1.80
NFA	18.00	7.82	7.27	8.43	9.14	10.66	7.56	8.69	7.96	8.62	8.12	7.53	9.73
Total	15.51	10.32	10.62	10.79	11.23	9.25	10.38	10.99	10.28	9.01	8.37	11.25	7.31

Abbildung 7: Modellberechnung zu den finanziellen Lastenverschiebungen zwischen Kanton und Gemeinden, gemessen in Steuerprozentpunkten

6.5 Personelle Auswirkungen für den Kanton

Die neue Aufgabenteilung hat für den Kanton in den Bereichen Heime und Sonderschulen personelle Auswirkungen.

Im Bereich soziale Heime trägt der Kanton die finanzielle Verantwortung künftig alleine. Dabei ist einerseits sicherzustellen, dass die Entscheide betreffend der – meist dringlichen – Kostengutsprachen rechtzeitig und fundiert erfolgen können. Andererseits sind die notwendigen Instrumente und Abläufe für das Controlling und die Steuerung aufzubauen. Die Direktion des Innern rechnet mit mindestens 60 Stellenprozenten. Weitere personelle Auswirkungen sind mit der Umsetzung der NFA zu erwarten, da der Kanton aufgrund des Rückzugs der IV zusätzliche Aufgaben übernehmen muss.

Für die Zuweisung der Kinder in die Sonderschulen (BGS 412.11 §§ 34 Abs. 2 und 36 Abs. 1), den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den zugerischen Sonderschulen (§ 35 Abs. 2) und einer Institution der Heilpädagogischen Früherziehung (§ 37 Abs. 1) sowie der Behandlung von weiteren Fragen im Bereich Sonderschulen sind heute keine personellen Ressourcen vorhanden. Diese Aufgabe kann insbesondere nicht dem Schulpsychologischen Dienst übertragen werden, sind doch die Aufgaben der Begutachtung einerseits (nach wie vor durch den SPD) und der Zuweisung andererseits zu trennen. Auch die Übernahme der Steuerung auf der Angebotsseite durch den Kanton (Qualitätsentwicklung, Aufsicht) wird zusätzliche personelle Ressourcen benötigen. Zudem zieht sich die IV vollständig aus dem Bereich Sonderschulung zurück. Die bisherigen Aufgaben der IV-Stellen (Prüfung der Anspruchsberechtigung, Prüfung und Bewilligung von Anträgen) müssen in geeigneter Weise übernommen werden. Die Direktion für Bildung und Kultur rechnet mit rund 2.0 zusätzlichen Personaleinheiten.

Der Mehraufwand für die zusätzlich benötigten 260 Stellenprozentanteile wird somit Franken 338'000.– betragen (Standardansatz Personalamt pro 100 Stellenprozentanteile Fr. 130'000.– inkl. Sozialleistungen, ohne Infrastruktur).

6.6 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton

Aufgrund der obigen Ausführungen lassen sich die finanziellen Auswirkungen für den Kanton folgendermassen zusammenfassen:

<i>In Mio. Franken</i>	Modellberechnungen Kapitel 6.1. - 6.5
Laufende Rechnung	
Aufgabenteilung Lfd. Rechnung (ohne Investitionsrechnung)	20.4
Finanzausgleich	-27.2
NFA-Anteil Gemeinden - Beteiligung 8% Kantons- steuerertrag	-37.2
- Anteil an NFA-Aufgaben- teilung	-7.0
ZFA Zwischentotal Laufende Rechnung	-51.0
Aufgabenteilung Investitionen gemeindliche Schulanlagen (Durchschnitt 1998-2005)	-7.4 (ohne Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen §89 ^{bis} Abs. 1 SchulG)
Total Investitionsrechnung	-7.4
Zusätzliche Stellen (für Aufga- benbereiche Sonderschulen und Heime)	0.3
Gesamttotal (Entlastung)	-58.1

Die Entlastung des Kantons durch die Gemeinden um 58.4 Mio. Franken wurde im Finanzplan 2007 - 2010 pauschal in der Laufenden Rechnung eingestellt. Einzige Ausnahme bilden die für die Aufgabenbereiche Sonderschulen und Heime zusätzlich beantragten 2.6 Stellen; der entsprechende Betrag von 0.3 Mio. Franken ist im Finanzplan noch nicht berücksichtigt.

Die effektiven Beträge im Jahr 2008 können von diesen Zahlen abweichen, da es sich um Modellberechnungen handelt und beispielsweise die finanziellen Auswirkungen der neuen Aufgabenteilung gemäss NFA zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abschliessend bezifferbar sind.

A)	Investitionsrechnung	2006	2007	2008	2009
1.	-> für Immobilien, Beteiligungen und Investitionsbeiträge: • bereits geplante Ausgaben • bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: • effektive Ausgaben • effektive Einnahmen				
3.	-> für Einrichtungen, Mobiliar, Fahrzeuge und Informatik: • bereits geplante Ausgaben • bereits geplante Einnahmen			ZFA pauschal in LR gebucht	ZFA pauschal in LR gebucht
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: • effektive Ausgaben (Minderausgaben) • effektive Einnahmen			-7.4 Mio.	-7.4 Mio. *

B)	Laufende Rechnung	2006	2007	2008	2009
5.	• bereits geplanter Aufwand (Personal) • bereits geplanter Ertrag (Gesamtwirkung ZFA netto)			0 -51.0 Mio. -7.4 Mio.*	0 -51.0 Mio. -7.4 Mio.*
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: • effektiver Aufwand (Personal) • effektiver Ertrag (Gesamtwirkung ZFA netto)			0.3 Mio. -51.0 Mio.	0.3 Mio. -51.0 Mio.

* Ohne Berücksichtigung der Übergangsbestimmungen (siehe Kapitel 8.5.3 und Gesetzesvorlage Ziffer I.2, §89^{bis} Abs. 1)

Der als Gesamttotal resultierenden Entlastung von 58.1 Mio. Franken steht die Mehrbelastung durch die NFA gegenüber. Sie beläuft sich gemäss Globalbilanz 2004/2005 auf 118.3 Mio. Franken (Saldo aus Aufgabenteilung, Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich).⁴⁶ Eine erste Hochrechnung der EFV für den Ressourcenausgleich per 2008 beträgt 176.7 Mio. Franken (vgl. Kapitel 2.1).⁴⁷

⁴⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung, Globalbilanz 2004 / 2005.

⁴⁷ Schlussbericht der NFA-Projektleitung über die Festlegung des Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleichs, 30. Juni 2006.

7 Ergebnisse der Vernehmlassung

7.1 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und allgemeine Änderungsanträge

Gesamtpaket ZFA

Zum 2. Paket ZFA sind innert der bis anfangs Mai 2006 verlängerten Vernehmlassungsfrist 52 Stellungnahmen eingetroffen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere die meisten Gemeinden und Parteien, begrüssen die Zielrichtung des 2. Paketes ZFA.

In mehreren Stellungnahmen wird das Paket als Ganzes und dessen Zielsetzung beispielsweise als „zukunftsgerichtet“ (Baar), „angemessen“ (Cham), „umfassend“ (Steinhausen) bzw. „durchdacht“ und „gelungen“ (FDP) beurteilt. Uneingeschränkte Zustimmung findet das Gesamtpaket bei der Konferenz der Finanzchefs, während die Sozialvorsteherkonferenz und die Schulpräsidentenkonferenz in ihren Fachbereichen jeweils Anträge anbringen. Diverse Vernehmlassungsteilnehmer äussern den Wunsch, dass das Gesamtpaket in der vorliegenden Form nun rasch verabschiedet wird.

Grundsätzlich zustimmend, aber im Detail kritisch äussern sich die Stadt Zug sowie die Gemeinde Unterägeri. Die Stadt Zug lehnt insbesondere die Beteiligung der Gemeinden an der NFA ab und ist der Ansicht, dass die Aufgabenneuverteilung noch umfassender und konsequenter hätte durchgeführt werden können. Ergänzend hat die Stadt Zug ihrer Stellungnahme drei Gutachten zu einzelnen Teilbereichen beigelegt (Finanzausgleich, Zentrumslasten und Pensionskasse).

Auf grundlegende Ablehnung stösst das 2. Paket ZFA einzig bei der Alternative Kanton Zug.

Verzicht auf neue Aufgabenteilung: Denkmalpflege und Arbeitslosenhilfe

Aufgrund der grossmehrheitlich ablehnenden Stellungnahmen verzichtet der Regierungsrat auf die vorgesehene Neuregelung der Aufgaben und Kompetenzen den Bereichen Arbeitslosenhilfe und Denkmalpflege.

Bei der **Arbeitslosenhilfe** wurde angeführt, dass sich das bisherige System bewährt habe. Es sei keine neue Zuständigkeit oder Finanzierungsmodus notwendig. Der Regierungsrat sieht somit von einer Gesetzesänderung ab.

Bei der **Denkmalpflege** hat der Regierungsrat in der Vernehmlassung noch keine konkreten Gesetzesänderungen zur Entflechtung unterbreitet. Vielmehr wollte er zuerst die politische Stimmung zu einer Aufgabenentflechtung erfahren (Objekte regionaler / lokaler Bedeutung). Aus den Vernehmlassungsantworten geht nun hervor, dass die vorgeschlagene Entflechtung auf grosse Ablehnung stösst, namentlich bei den betroffenen Gemeinden. Es wurde vor allem die Klassierung in regionale und lokale Objekte und das dazu fehlende fachspezifische Know-how der Gemeinden bemängelt. Der Aufbau von Fachkenntnissen und Strukturen in jeder einzelnen Gemeinde wurde als wenig effizient beurteilt. Anstelle einer Entflechtung wurde vielmehr eine Kantonalisierung der Denkmalpflege gewünscht.

Der Regierungsrat verzichtet deshalb vorerst auf die vorgeschlagene Aufgabenentflechtung. Die Motion der Kommission "Umsetzung der aktualisierten Finanzstrategie: Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes und der Beiträge mit Zweckbindung" (Vorlage Nr. 1310.1 - 11161) wird er entsprechend in einer separaten Vorlage beantworten.

Keine Ergänzung der ZFA mit weiteren Aufgabengebieten

Die Stadt Zug nennt in ihrer Vernehmlassungsantwort weitere zu überprüfende Aufgabenbereiche (Nothilfe für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid, Alimentenkassostelle, Vollzugskosten im Straf- und Massnahmenvollzug und Drogenprävention).

Der Regierungsrat ist nicht bereit, im jetzigen weit fortgeschrittenen Projektstand weitere Aufgabenentflechtungen in das zweite Paket ZFA aufzunehmen, zumal im Vorfeld mehrfach Umfragen bei den Gemeinden betreffend Entflechtungspotenzial durchgeführt worden waren.

Bei der Nothilfe für Asylsuchende mit Nichteintretensentscheid (NEE) macht es zudem keinen Sinn, die erst seit kurzem bestehende Regelung zu ändern. Mit Verwaltungsvertrag vom 21. Dezember 2004 trafen sämtliche Einwohnergemeinden und der Kanton Zug Vereinbarungen über die Organisation, die Zusammenar-

beit, den Vollzug und die finanzielle Abgeltung der Nothilfe für NEE-Personen. Sämtliche Gemeinden haben der heute bestehenden Regelung zugestimmt.

Bezüglich Kostenteiler der Vollzugskosten im Straf- und Massnahmenvollzug hat der Kantonsrat im Rahmen der Anpassung kantonaler Gesetze an die Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches Revision am 22. Dezember 2005 den bestehenden hälftigen Kostenteiler nochmals ausdrücklich bestätigt.⁴⁸

Härteausgleich

Unterägeri beantragt, dass sich die Belastung der Gemeinden an der Steuerkraft bemessen soll oder als Eventualantrag, dass für eine befristete Zeit ein Härteausgleich eingeführt wird.

Hierzu ist zu bemerken, dass sich sowohl der Finanzausgleich wie auch die Beteiligung der Gemeinden an der NFA im vorgesehenen Modell nach der Steuerkraft richtet. Einzig bei der Aufgabenteilung kann nicht die Steuerkraft zugrundegelegt werden, da sich die Lastenverschiebungen bei der Entflechtung der Aufgaben an den effektiven bisherigen – je nach Gemeinde verschieden hohen – Ausgaben bemessen. Auf den Antrag betreffend Härteausgleich ist nicht einzutreten, da dieser auf ausdrücklichen Wunsch der Gemeinden aus dem ursprünglichen ZFA-Modell gestrichen wurde.

Sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann

In Bezug auf die sprachliche Gleichbehandlung von Frau und Mann ist festzuhalten, dass bei Teilrevisionen die Gleichbehandlung nicht gilt, sofern bis anhin nur die männliche Form verwendet wurde. An diesem Grundsatz ist weiterhin festzuhalten.

7.2 Einzelne Änderungsanträge zu den Gesetzesänderungen im Detail

Aufgrund der grossen Anzahl eingegangener Stellungnahmen verzichten wir auf eine Zusammenfassung aller Vorschläge an dieser Stelle. Die einzelnen Änderungsanträge werden nachfolgend im Kommentar zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen im Kapitel 8 erläutert.

⁴⁸ Vgl. Vorlage 1297.10, Ablauf der Referendumsfrist per 28. Februar 2006.

8 Gesetzgeberische Umsetzung der ZFA im Detail

Nachfolgend sind die mit dem zweiten Paket ZFA beantragten Gesetzesänderungen nach Themenbereich im Detail kommentiert.

8.1 Behindertentransport

8.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Kantonsratsbeschluss betreffend Beiträge an den Verein "Tixi-Behindertentransport" vom 26. Mai 1994 (BGS 826.193).

8.1.2 Änderung

Der TIXI-Behindertentransport hat regionalen Charakter und wird wie die sozialen Heime und Werkstätten für Menschen mit Behinderung inskünftig vom Kanton getragen (§ 1 Abs. 1). Die bisherige Kostenbeteiligung der Gemeinden entfällt. Die Zusammenarbeit mit dem Verein TIXI erfolgt neu auf der Basis einer Subventionsvereinbarung (§ 2 Abs. 1).

8.1.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.5.)

Im Bericht und Antrag vom 11. Januar 1994 zum Kantonsratsbeschluss betreffend Beiträge an den Verein "TIXI-Behindertentransport" (Vorlage Nr. 128.1 - 8243) hält der Regierungsrat im Zusammenhang mit der Motion Eder fest, dass behinderte und nichtbehinderte Menschen auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs grundsätzlich gleichbehandelt werden sollen. Eine Herauslösung des Behindertentransports aus dem Sozialwesen sei wünschenswert. Die Mobilität solle von der öffentlichen Hand mit finanziellen Leistungen zugunsten des Vereins TIXI gefördert werden. Mit dem Kantonsratsbeschluss über den "TIXI-Behindertentransport" werde eine stabile und verhältnismässige Finanzierung des Vereins TIXI gesichert.

Gemäss geltendem Kantonsratsbeschluss unterstützen Kanton und Gemeinden den Verein TIXI-Behindertentransport mit jährlichen Beiträgen im Verhältnis drei Viertel zu einem Viertel. Die Höhe des jährlichen Beitrages richtet sich nach den kantonalen Betriebsbeiträgen an die Zugerland Verkehrsbetriebe (ZVB) je Kantonseinwohner (§ 6 Absatz 1 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 3. September 1987; BGS 751.31), multipliziert mit der Anzahl anrechenbarer Mitglieder des Vereins TIXI. Als anrechenbar gelten dabei Vereinsmitglieder, denen die Benützung öffentlicher Verkehrsmittel infolge einer Behinderung nicht möglich oder nicht zumutbar ist.

Neu übernimmt der Kanton 100% der jährlichen Beiträge. Im geltenden Kantonsratsbeschluss sind lediglich die finanziellen Beiträge, nicht aber die Leistungserbringung durch den Verein geregelt. Es ist daher angezeigt, die gegenseitigen Leistungen in einer Subventionsvereinbarung zu regeln, die ebenfalls die Bemessung der kantonalen Beiträge beinhaltet. Zu beachten ist, dass die kantonalen Betriebsbeiträge an die ZVB gemäss § 6 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr voraussichtlich nicht mehr als Bemessungsgrundlage herangezogen werden können, da das Gesetz zeitlich parallel mit dem zweiten Paket ZFA total revidiert wird.

In der Vernehmlassung sind zu diesem Themenkreis keine Änderungsanträge eingereicht worden.

8.2 Heime

8.2.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4).

8.2.2 Änderung

Die Finanzierung im gesamten Bereich der sozialen Heime (exkl. Altersheime) werden neu dem Kanton übertragen, d.h. die Gemeinden beteiligen sich nicht mehr an diesen Kosten. Bei einer Heimplatzierung muss der Kanton seine Zustimmung mittels Kostengutsprache erteilen (§35 und 36). Dies bedingt einen Anspruch auf Auskunft und Dossiereinsicht.

Zu diesem Themenkreis sind in der Vernehmlassung divergierende Stellungnahmen eingegangen. CVP, SP, Zug, Cham, Neuheim, Unterägeri und die Sozialvorsteherkonferenz lehnen die Änderungen ab. Baar, Hünenberg und Steinhausen sind mit der 100%-igen Kostentragung durch den Kanton einverstanden, allerdings unter Beibehaltung der bisherigen Zuständigkeit für die Einweisung bei den Gemeinden. Vier Gemeinden haben sich nicht dazu geäußert. CVP und FDP sowie Pro Infirmis und ZUWEBE sind einverstanden. Auch hier wird jedoch teilweise betont, dass ein rasches, klar geregeltes Einweiseverfahren nötig ist.

8.2.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.13.)

Eine gesetzliche Grundlage für allgemeine sowie individuelle Betriebs- bzw. Defizitbeiträge an soziale Heime besteht bereits heute in § 35 und § 36 des Sozialhilfegesetzes. Bis anhin haben der Kanton und die Gemeinden die Kosten der sozialen Heime je zur Hälfte getragen, mit Ausnahme der allgemeinen Betriebsbeiträge, welche vom Kanton allein übernommen wurden. Da die sozialen Heime (exkl. Altersheime) regionalen Charakter haben, soll deren Finanzierung neu ausschliesslich Aufgabe des Kantons sein.

Im Zusammenhang mit den individuellen Beiträgen gemäss den §§ 35 und 36 gilt es zu beachten, dass der Kanton derartige Beiträge erst ausrichtet, wenn vorrangig sämtliche gesetzlich festgelegten Eigenmittel sowie Leistungen Dritter (Sozialversicherungsleistungen, Alimente usw.) ausgeschöpft sind.

Die Fallführung inkl. Einweisungsbefugnis in ein Heim bleibt weiterhin bei den Gemeinden. Zudem beantragen auch andere Stellen via Gemeinden eine Einweisung wie beispielsweise die Pro Infirmis, die IV-Stelle des Kantons Zug, die Ambulanten Psychiatrischen Dienste des Kantons Zug oder etwa die Fachstelle punkto Jugend und Kind. Der Kanton muss grundsätzlich vor einer Einweisung in ein Heim seine Zustimmung mittels einer Kostengutsprache erteilen (§ 35 und 36). Die Voraussetzungen gemäss Vorgaben des Kantons müssen eingehalten werden. Werden diese nicht erfüllt, kann der Kanton eine Kostengutsprache verweigern.

Die Vernehmlassungsantworten zeigen, dass vor allem die Kompetenz für Zuweisung und Kostengutsprache umstritten ist. Bisher erfolgte die Kostengutsprache durch den Kanton aus Gründen der Praktikabilität im Nachhinein, da die Einweisungen rasch von statten gehen müssen. Damit ist es aber keine eigentliche Kostengutsprache mehr. Indem die Gemeinden bisher mit 50% an den entstehenden Kosten mitbeteiligt waren, konnte dennoch gewährleistet werden, dass keine vermeidbaren Platzierungen vorgenommen wurden. Wenn nun aber der Kanton 100% der Kosten trägt, ohne zusätzliche Steuerungsmechanismen zu erhalten, könnten Fehlanreize entstehen. Eine vorgängige Kostengutsprache ist deshalb unabdingbar. In Einzelfällen (z.B. Notfallplatzierung) ist eine Ausnahme möglich, die begründet werden muss. Da im Heimwesen mit dem NFA-bedingten Rückzug der IV sowieso ein grundlegender Umbruchprozess stattfindet (mit dreijähriger Übergangsfrist ab Inkrafttreten der NFA), sind zudem im geplanten neuen Heimgesetz Planungs-, Kontroll- und Steuerungsmechanismen zu verankern.

Eine enge Zusammenarbeit des Kantons mit den einweisenden Stellen ist unerlässlich. Beispielsweise führen die gemeindlichen Sozialdienste bzw. Vormundschaftsbehörden die Dossiers der einzuweisenden künftigen Bewohnerinnen und Bewohner. Dem Kanton muss daher ein Anspruch auf Auskunft und Dossiereinsicht eingeräumt werden, sofern nicht die betroffene Person selber die erforderlichen Akten beibringt. Dieser Anspruch umfasst auch die Einsicht in die Steuerakten der einzuweisenden Personen (§ 7^{bis}).

Seit 1998 werden Investitionsbeiträge nur noch vom Kanton getragen. Für jeden Investitionsbeitrag muss wie bis anhin eine rechtliche Grundlage durch einen Kantonsratsbeschluss geschaffen werden. Kleinere Beiträge können vom Regierungsrat aus dem Lotteriefonds bewilligt werden. Dieses Vorgehen bleibt unverändert und gilt ebenfalls für Investitionsbeiträge an Werkstätten und Tagesstätten der Behindertenhilfe.

Der Regierungsrat beabsichtigt, die Bestimmungen im Sozialhilfegesetz zum Heimwesen in einem separaten Heimgesetz zu regeln. Wir verweisen diesbezüglich auf die Vorlage zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes⁴⁹. Bis zum Erlass des Heimgesetzes, welches u.a. auch von den Entwicklungen bezüglich NFA auf Bundesebene abhängt, erfolgt die Finanzierung der Heime gemäss den mit dem vorliegenden Antrag geänderten Bestimmungen im Sozialhilfegesetz. Indem die Finanzierung der sozialen Heime künftig vollumfänglich vom Kanton wahrgenommen wird, sind die Gemeinden vom NFA-bedingten Rückzug der IV aus diesem Bereich finanziell nicht betroffen.

8.3 Besoldung gemeindliche Lehrpersonen

8.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrer an den gemeindlichen Schulen (Lehrerbesoldungsgesetz) vom 21. Oktober 1976 (LbG, BGS 412.31) und Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.3.2 Änderung

Der Regierungsrat beantragt, die Subventionierung der Lehrerbesoldungen durch den Kanton inskünftig in Form einer Norm-Pauschale pro Schulkind zu gewähren.

⁴⁹ Vorlage Nr. 1395.1/2 - 11911/12 zur Teilrevision des Sozialhilfegesetzes

Diese Norm-Pauschale beträgt Stand 2005 Fr. 4'518.– pro Schüler der Vorschulstufe (Kindergarten) und der Primarstufe; Fr. 7'847.– pro Schüler der Oberstufe. Ähnliche Regelungen gibt es bereits in anderen Kantonen (z.B. Luzern und Schwyz).

Grundlage für die Berechnung der Norm-Pauschale sind die durchschnittlichen Besoldungsaufwendungen aller gemeindlichen Lehrpersonen, die vom Kanton als beitragsberechtigter anerkannt wurden. Die Norm-Pauschalen werden vor dem Inkrafttreten nochmals auf den dannzumal aktuellen Stand neu berechnet.

Geprüft wurde auch ein Sockelbetrag an kleinere Gemeinden, der ungünstige Rahmenbedingungen (z.B. ungünstige Klassengrößen, Aufwand für die Schulleitung) ausgleichen sollte. In der Auswertung konnte der direkte Zusammenhang zwischen einer geringen Schülerzahl und hohen Durchschnittskosten aber nur auf der Sekundarstufe I bei den zwei kleinsten Gemeinden schlüssig nachgewiesen werden. Es wird deshalb beantragt, die Kantonsbeiträge nach einem für alle Gemeinden geltenden, einheitlichen Pauschalsatz vorzunehmen. Die Einführung eines Sockelbetrages ist stattdessen beim innerkantonalen Finanzausgleich vorgesehen.

Die Besoldungsaufwendungen für die Logopädietherapie und die psychomotorische Therapie (§ 43 Abs. 1 Bst. d und e SchulG), für die Fächer Hauswirtschaft sowie Textiles Werken, die von Fachpersonen unterrichtet werden, sind in die Norm-Pauschale pro Schulkind eingerechnet, ebenso wie Schulleitungs- und -entwicklungspool und die Besoldungskosten der Intensivweiterbildung.

Die Norm-Pauschale wird per Inkrafttreten voraussichtlich per 2008 aufgrund der zu jenem Zeitpunkt geltenden Regelungen betreffend beitragsberechtigten Besoldungsaufwendungen einmalig fixiert. Danach kann die Norm-Pauschale abgesehen vom Teuerungsausgleich nur in den vom Gesetz abschliessend erwähnten Ausnahmefällen (§ 3 Abs. 4 LbG) vom Regierungsrat angepasst werden (vgl. Ausführungen zu den §§ 2 und 3 LbG).

In der Vernehmlassung wurde die Normpauschale pro Schulkind mehrheitlich und namentlich von den Gemeinden, der Schulpräsidentenkonferenz und dem Lehrerinnen- und Lehrerverein Zug (LVZ) akzeptiert. Einzig die Alternative und der Gewerkschaftsbund lehnen die Normpauschale ab. Umstritten ist, ob die Normpauschale für die Vorschul- und die Primarstufe angesichts der unterschiedlichen Besoldung und Unterrichts- und Präsenzzeiten gleich sein soll. Die Alternative und der LVZ fordern

zudem, dass die Schulbetriebs- und Schulentwicklungs-pools separat aufgelistet werden und nicht in die Normpauschale eingebaut werden.

Der Regierungsrat hält an der Norm-Pauschale und an der Aufteilung auf zwei Pauschalen (Kindergarten/Primarstufe und Sekundarstufe I) fest. Es ist zu berücksichtigen, dass mit der bevorstehenden parallel laufenden Teilrevision des Lehrerbesoldungsgesetzes die Kindergärtnerinnenbesoldungen den Primarlehrerbesoldungen angenähert werden. Zudem wird sich das Verhältnis dieser Besoldungen im Zusammenhang mit der Einführung der Basisstufe erneut stellen.

Mit der Einführung der Normpauschale und angesichts der Tatsache, dass die Besoldungseinreihung für den Kantonsbeitrag nicht mehr relevant ist, ist die individuelle Besoldungseinreihung der Lehrpersonen (d.h. Ersteinreihung bei einer Neuanstellung) den Gemeinden als Arbeitgeber zu übertragen, wie dies auch für die übrigen Gemeindeangestellten gilt. Die Anzahl Bestimmungen über die Besoldungseinreihung und Beförderung der Lehrpersonen im geltenden Lehrerbesoldungsgesetz wird zugunsten einer grösseren Freiheit der Gemeinden und der Berücksichtigung individueller Kriterien durch den Arbeitgeber reduziert. Gleichzeitig wird die Gemeindeautonomie erweitert, d.h. die Regelungsdichte in der kantonalen Gesetzgebung wird dem geänderten Subventionsmodus angepasst. Diese Anpassung der Gesetzgebung erfolgt teilweise im Rahmen dieses Aufgabenteilungspakets, teilweise im Rahmen der Revision des Schulgesetzes betreffend Qualitätsentwicklung⁵⁰.

Zu diesem Vorschlag sind in der Vernehmlassung divergierende Stellungnahmen eingegangen. Während beispielsweise die Stadt Zug die ersatzlose Aufhebung des Lehrerbesoldungsgesetzes fordert, äussern die Schulpräsidentenkonferenz und mit ihr einige Gemeinden den Wunsch nach einem durch den Erziehungsrat festgelegten einheitlichen Einreihungsverfahren. Die Alternative und der LVZ bevorzugen eine individuelle Einreihung durch eine kantonale Einreihungsstelle. CVP und SVP sind mit der Delegation der Besoldungseinreihung an die Gemeinden einverstanden.

Der Regierungsrat hält an der Besoldungseinreihung durch die Gemeinden fest. Es handelt sich dabei nur um die so genannte Ersteinreihung, d.h. die Gemeinde hat lediglich zu prüfen, wie viele Dienstjahre einer früheren Tätigkeit anzurechnen sind. Sind die Dienstjahre festgelegt, so ist aufgrund der klaren kantonalen gesetzlichen Bestimmungen ablesbar, in welche Besoldungsklasse eine bestimmte Lehrperson

⁵⁰ Vgl. Vorlage 1455.1 - 12097 betreffend Änderung des Schulgesetzes (Qualitätsentwicklung und Kindergartenobligatorium)

einzureihen ist. Die Beförderung zu Beginn eines neuen Kalenderjahres erfolgt aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen und bedarf keiner Neueinreihung durch die Gemeinde.

Im Sinne einer grösseren Gemeindeautonomie war in der Vernehmlassungsvorlage der Vorschlag enthalten, auf die Richtzahlen bezüglich Klassengrössen zu verzichten (§ 12 Schulgesetz). In der Vernehmlassung zeigte sich einzig die SVP damit einverstanden. Die übrigen Stellungnahmen (Schulpräsidentenkonferenz, Oberägeri, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch, Walchwil, Neuheim und Baar, LVZ, Heilpädagogischer Dienst und Arbeitsgemeinschaft Heilpädagogische Früherziehung, Alternative sowie Schule und Elternhaus) sprechen sich dafür aus, die Richtzahlen beizubehalten. Entsprechend verzichtet der Regierungsrat auf die vorgeschlagene Änderung des § 12 Schulgesetz.

8.3.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2. und I.3.)

Die vorgeschlagenen Neuerungen bedingen Anpassungen beim Lehrerbesoldungsgesetz. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gemeinden Arbeitgeber der Lehrpersonen sind. Sie haben denn auch wesentlichen Einfluss auf die Kosten, welche pro Kind anfallen. Die relativ grossen Unterschiede bezüglich der Schulkosten bzw. der bisherigen kantonalen Subventionen, berechnet pro Kind, sind ein Indiz dafür. Die Gemeindeautonomie im Schulbereich hat schon bisher zugenommen. So liegt es in der Kompetenz der Gemeinden, Kleinklassen zugunsten der integrierten Förderung aufzuheben, erweiterte Blockzeiten einzuführen und mit finanzieller Unterstützung im Rahmen des Schulleitungs- und des Schulbetriebs- und Schulentwicklungspools Lehrpersonen für entsprechende Funktionen vom Unterricht zu entlasten.

Im Lehrerbesoldungsgesetz, das im Wesentlichen die Rahmenbedingungen zur Besoldung und Anstellung der Lehrpersonen umschreibt, betreffen die Änderungen die geltenden §§ 2 und 3, welche die Kantonsbeiträge, und die §§ 6^{bis} [neu] und 8 [neu], welche die Besoldung und die Unterrichtszeit der Musikschullehrer regeln. Im Sinne einer grösseren Gemeindeautonomie sind die §§ 1 Abs. 1, 5^{bis}, 6 und 7 anzupassen und die §§ 4, 5, 8, 10 und 12 (jeweils in der bisherigen Fassung) aufzuheben.

Lehrerbesoldungsgesetz

§ 1 Abs. 1

Die Lehrpersonen der gemeindlichen Schulen sind Angestellte der Gemeinden. Es geht hier im Wesentlichen darum festzuhalten, in welcher Höhe und unter welchen Bedingungen die Besoldungen dieser Lehrpersonen vom Kanton subventioniert werden. Kantonale Bestimmungen sind insoweit notwendig, als die auf die Bestimmungen der Bundesverfassung gestützte Qualitätsgewährleistung durch den Kanton dies erfordert. Es handelt sich also vorwiegend um ein Gesetz, das die Rahmenbedingungen der Anstellung des gemeindlichen Lehrpersonals festlegt, wobei diese Rahmenbedingungen wiederum Grundlage für den Kantonsbeitrag sind. Ergänzend werden im Geltungsbereich auch die Schulleitungen erwähnt: Schon bisher regelte das Gesetz die Einreihung von Rektoren; dies wird so bleiben. Und diese Besoldungen wie auch der Schulleitungspool werden über die Norm-Pauschale finanziert.

§§ 2 und 3

In den §§ 2 und 3 kommt zum Ausdruck, dass die Hauptverantwortung für die gemeindlichen Schulen – auch in finanzieller Hinsicht – bei den Gemeinden liegt. Die Kantonsbeiträge werden inskünftig aufgrund einer Norm-Pauschale pro Schüler ausgerichtet. Diese Norm-Pauschale beträgt Stand 2005 Fr. 4'518.– pro Schüler der Vorschulstufe (Kindergarten) und der Primarstufe; Fr. 7'847.– pro Schüler der Oberstufe. Vor der Verabschiedung der Gesetzesbestimmungen durch den Kantonsrat wird die Pauschale auf den aktuellst möglichen Stand berechnet und vom Regierungsrat danach bei Bedarf gemäss der Regelung in § 3 Abs. 3 und 4 angepasst.

Grundlage für die Berechnung der Norm-Pauschale sind die durchschnittlichen Besoldungsaufwendungen inkl. Pensionskassenbeiträgen aller gemeindlichen Schulleitungen und Lehrpersonen, die vom Kanton zum Zeitpunkt der Festlegung als beitragsberechtigt anerkannt wurden. Die Besoldungsaufwendungen für die Logopädietherapie und die psychomotorische Therapie (§ 43 Abs. 1 Bst. d und e SchulG), für die Fächer Hauswirtschaft sowie Textiles Werken, die von Fachpersonen unterrichtet werden, sind in die Norm-Pauschale pro Schulkind eingerechnet, ebenso wie Schulleitungs- und -entwicklungspool und die Besoldungskosten der Lehrpersonen in Intensivweiterbildung. 50% dieser Aufwendungen ergeben in Berücksichtigung der Anzahl Schülerinnen und Schüler die Norm-Pauschale. Die Auszahlung der so berechneten Pauschale erfolgt entsprechend der Anzahl

Schülerinnen und Schüler gemäss kantonalen Schülerstatistik, die jeweils im September des Vorjahres erhoben wird.⁵¹

Die Pauschale wird vom Regierungsrat analog zur Teuerungszulage des Staatspersonals (gemäss § 40 und § 51 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, Personalgesetz, vom 1. September 1994, BGS 154.21) angepasst. Der Regierungsrat wird zudem ermächtigt, in den in § 3 Abs. 4 abschliessend aufgezählten Ausnahmefällen die Pauschale den veränderten Verhältnissen anzupassen. Es sind dies:

- a) eine vom Kantonsrat im Rahmen einer Änderung des Personalgesetzes und des Lehrerbesoldungsgesetzes beschlossene Reallohnerhöhung für alle oder einzelne Lehrerkategorien (die individuellen Erhöhungen im Rahmen des Stufen- und Klassenautomatismus gemäss § 6 LbG zählen nicht dazu) oder eine im gleichen Rahmen beschlossene nicht kostenneutrale Änderung der Anstellungsbedingungen des Lehrpersonals;
- b) eine vom Kanton für alle Gemeinden angeordnete Strukturveränderung (z.B. Einführung einer gemeindlichen (pädagogischen) Schulaufsicht; Einführung der Basisstufe);
- c) Neuerungen im Schulwesen, welche mit Mehrkosten verbunden und von den Gemeinden obligatorisch einzuführen sind (z.B. Einführung eines neuen Schulfaches; Lehrplanänderung mit Änderung der Studentafeln).

Gemeindliche Innovationen, die keinen Einfluss auf die übrigen Gemeinden haben, erfüllen diese Voraussetzung nicht. Gemeindliche Schulversuche, die im kantonalen Interesse liegen, können gestützt auf § 15 des Schulgesetzes – wie bisher – vom Kanton für die Dauer des Versuchs, soweit es sich gegenüber der Abgeltung durch die Normpauschale um Zusatzaufwendungen handelt, mitfinanziert werden.

Die Gemeinden erhalten wegen der neuen Pauschalabgeltung pro Schüler mehr Gestaltungsfreiheit. Die weiterhin vom Kanton zu bezahlenden Beiträge setzen aber voraus, dass der Kanton den Rahmen für die Besoldungen festlegt, d.h. er legt im Gesetz konkret fest, welche Besoldungsklassen für welche Lehrerfunktionen in Frage

⁵¹ Bsp: Der Kantonsbeitrag für das Kalenderjahr 2008 wird berechnet aufgrund der Anzahl Schülerinnen und Schüler Anfang September 2007.

kommen, auf welche Besoldungsbestandteile die Lehrpersonen Anspruch haben und welche Grundsätze für die Lohnentwicklung einer Lehrperson berücksichtigt werden können. Die Festlegung dieser Rahmenbedingungen – bei denen es sich wie bisher um Mindestvorschriften handelt, die es den Gemeinden nach wie vor erlaubt, höhere Besoldungen zu gewähren – liegt im Interesse der Lehrpersonen, sichert eine gewisse Einheitlichkeit innerhalb des gesamten Kantons und liegt auch im Interesse der Gemeinden. Dies insbesondere auch im Hinblick auf die diesen übertragene Zuständigkeit zur Besoldungseinreihung der einzelnen Lehrperson. Es wird also inskünftig nicht mehr Sache des Kantons sein, im konkreten Einzelfall die Einreihung einer Lehrperson vorzunehmen. Die Vergangenheit hat auch gezeigt, dass der Kanton als Subventionsbehörde zu weit weg von der einzelnen Lehrperson ist, um diese Besoldungseinreihung vorzunehmen; insbesondere war es unmöglich, individuelle Fähigkeiten, wie dies das Gesetz vorsah, zu berücksichtigen. Die anstellende, also die arbeitgebende Behörde, ist dazu besser in der Lage. Bei den übrigen Gemeindeangestellten geschieht dies schon heute. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass es lediglich um die so genannte Ersteinreihung geht, erfolgen doch die jährlichen Besoldungserhöhungen von Jahr zu Jahr gemäss § 6 Abs. 7 und 8 LbG automatisch. Die Gemeinde hat im Rahmen des Anstellungsgespräches mit der betreffenden Lehrperson lediglich zu bestimmen, wie viele Dienstjahre einer früheren Tätigkeit in Beachtung der gesetzlichen Vorgaben angerechnet werden können. Mit dem Ausbau der gemeindlichen Schulleitungen, die im Übrigen im Rahmen der Norm-Pauschale vom Kanton subventioniert werden, steht den Gemeinden im Gegensatz zum Kanton auch das entsprechende Personal zur Verfügung. Bereits heute führen die gemeindlichen Schulleitungen die Anstellungsgespräche, müssen bei der Besoldungseinreihung aber jeweils auf eine zu einem späteren Zeitpunkt vorzunehmende kantonale Besoldungseinreihung verweisen.

§ 3 ist in Absatz 2 auch bezüglich der Kantonsbeiträge an die Besoldungsaufwendungen für die gemeindlichen Musikschullehrer anzupassen. Die heutige Regelung soll durch eine Jahreswochenstunden-Pauschale ersetzt werden. Es kann auf die entsprechenden voranstehenden Erläuterungen verwiesen werden.

§ 4

Im bisherigen § 4 war die vorzeitige Versetzung eines Lehrers in den Ruhestand (eine mildere Form der Kündigung) geregelt. Die Direktion für Bildung und Kultur bzw. bei finanziellen Auswirkungen der Regierungsrat, waren zuständig, eine vorzeitige Versetzung einer gemeindlichen Lehrperson in den Ruhestand zu bewilligen.

Eine solche Versetzung in den Ruhestand ist aber eindeutig Sache des Arbeitgebers. Dies trifft umso mehr zu, als allfällige Beitragszahlungen der Gemeinden in die Pensionskasse der betreffenden Lehrperson in der Norm-Pauschale berücksichtigt sind und nicht mehr separat finanziert werden. Der bisherige § 4 wird deshalb aufgehoben.

Neuer § 4 wird der bisherige § 5^{bis}, der die Arbeitszeit der Lehrpersonen regelt. Einerseits wird er ergänzt durch den bisherigen § 7 Abs. 6, in dem festgelegt wurde, dass die Lehrer bis zur Erfüllung des 50. Altersjahres verpflichtet sind, während der Sportwoche sich für Schullager oder Sporttage zur Verfügung zu stellen. Die bisher in § 5bis Abs. 2 detailliert aufgeführte Regelung der festgelegten Arbeitszeit wird aufgehoben und durch die allgemeine Rahmenbedingung ersetzt, dass die durch den Arbeitgeber festgelegte Arbeitszeit (in Ergänzung zur gesetzlich festgelegten Unterrichtszeit und zur von der Lehrperson frei gestaltbaren Arbeitszeit) maximal 150 Stunden betragen darf. Grundlage für diese Stundenzahl ist der bisherige § 5^{bis} Abs. 2, in welchem festgehalten wurde, dass die Schulkommission zusätzlich zur Unterrichtszeit für die Mitwirkung an der Gestaltung und Weiterentwicklung der Schule sowie für gemeindliche und schulhausinterne Fortbildung höchstens drei Stunden pro Schulwoche und drei Schulferientage als Arbeitszeit festlegen kann ($[3 \times 40] + [3 \times 8.5]$).

Neu ist dabei allerdings nur die Aufhebung der Bestimmung, wonach der Kanton die Lehrpersonen im Umfang von fünf Schulferientagen für kantonale Kurse verpflichten kann. Diese Änderung ist nötig, weil es inskünftig keine Kurse mehr gibt, die vom Kanton durchgeführt werden. Zudem wurde die bisherige Umschreibung in Tagen durch die Umschreibung in Stunden ersetzt. Materiell erfolgte jedoch keine Änderung.

In der Vernehmlassung sprechen sich die Schulpräsidentenkonferenz und mit ihr die Gemeinden Oberägeri, Cham, Hünenberg, Steinhausen, Risch, Walchwil, Neuheim und Baar dafür aus, § 4 Abs. 2 betreffend Umschreibung der festgelegten Arbeitszeit zu streichen und an dessen Stelle eine Jahresarbeitszeit festzulegen. Der LVZ hingegen ist mit der vorgeschlagenen Formulierung einverstanden.

Der Regierungsrat weist darauf hin, dass es hier nicht darum geht, die Arbeitszeit der Lehrpersonen neu zu umschreiben. Dazu besteht sowohl im Rahmen der ZFA-Vorlage als auch generell kein Anlass. Ein totaler Verzicht auf kantonale Bestimmungen zur Arbeitszeit im Umfang der bisherigen Regelung z.G. einer Regelung durch jede

einzelne Gemeinde ist aber im Hinblick auf die Qualitätssicherung und die nach wie vor grosszügige kantonale Subvention der gemeindlichen Lehrerbesoldungen nicht angezeigt.

Was die Fortbildung betrifft, ist zu erwähnen, dass die Gemeinde als Arbeitgeberin die Lehrpersonen nach wie vor gestützt auf § 47 SchulG zur Fortbildung verpflichten kann.

§ 5 und 5^{ter}

Der bisherige § 5, der die Ausübung eines öffentlichen Nebenamtes oder einer Nebenerwerbstätigkeit eines Lehrers regelt, wird aufgehoben, da es Sache des Arbeitgebers ist, dies zu regeln, wie dies auch für die übrigen Gemeindeangestellten gilt. Der bisherige § 5^{ter}, der die Bestimmungen bezüglich Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der kantonalen Lehrer auch als verbindlich für die gemeindlichen Lehrer erklärt, wird neu in den Sammelparagraphen 10 integriert, der auf jene im Personalgesetz für die kantonalen Lehrpersonen geltenden Bestimmungen verweist, die auch für die gemeindlichen Lehrpersonen gelten. Es handelt sich dabei insbesondere um Ansprüche, welche den gemeindlichen Lehrpersonen zustehen. Es sind dies: Bestimmungen über Anfang und Ende des Anstellungsverhältnisses, Dauer der Besoldung, Kündigungsfrist; Kündigungsgründe, Altersentlastung, Treue- und Erfahrungszulage, Familien- und Kinderzulagen, Besoldung und Urlaub im Falle von Krankheit, Unfall, Schwangerschaft, Militär und Zivildienst. Separat geregelt ist noch die Intensivweiterbildung, bei der es sich nicht um einen Anspruch handelt und die an den kantonalen Schulen anders geregelt ist.

§ 6

§ 6 definiert die einzelnen Teile, aus denen sich die Besoldung einer Lehrperson zusammensetzt. Diese Aufzählung, die mit Ausnahme von § 6 Abs. 1 Ziffer 6 (Zulagen gemäss § 17 für die Rektoren und Prorektoren sowie für Lehrpersonen, die in Kleinklassen und Sonderschulen unterrichten, sowie für Logopädinnen und Logopäden und Lehrpersonen, die eine drei- oder mehrklassige Abteilung unterrichten) dem § 40 des Personalgesetzes entspricht, bleibt in Berücksichtigung der geänderten kantonalen Subvention unverändert. Wie bereits bei den Erläuterungen zu den §§ 2 und 3 erwähnt, ist auch hier festzuhalten, dass es sich bei diesen kantonalen Vorgaben um Mindestbestimmungen handelt. Die Gemeinden können weitergehende Besoldungen gewähren, was allerdings keinen Einfluss auf die Höhe der Normpauschale hat. Dies

ist allerdings nicht neu, sondern entspricht der bisherigen Regelung in den §§ 2 und 3 Abs. 5 des geltenden Lehrerbesoldungsgesetzes.

In § 6 Abs. 2 wird die bisherige Zuweisung der einzelnen Lehrerkategorien zu den Besoldungsklassen übernommen, mit der Ergänzung, dass die Besoldungseinreihung durch die Gemeinde diese Besoldungsklassen zu berücksichtigen hat und die Rahmenbedingungen der Abs. 3 bis 9 ebenfalls gelten. Im Hinblick auf die Delegation der Besoldungseinreihung an die Gemeinden wird der Katalog der Lehrerkategorien in Abs. 2 zurzeit überprüft und so weit nötig im Rahmen einer separaten Vorlage zur Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes angepasst. Dieser Auftrag geht zurück auf den Bericht des Regierungsrates zur Motion der Kommission Teilrevision Personalgesetz betreffend Einführung eines leistungsabhängigen Entlohnungssystems für das gesamte Staatspersonal (Vgl. Bericht vom 4. Mai 2004, Vorlage Nr. 666.6 - 11475). Dabei geht es insbesondere darum, den Katalog der Lehrerkategorien den geänderten Verhältnissen anzupassen und die Ergebnisse der teilanalytischen Arbeitsplatzbewertung bezüglich der Richtigkeit der bisherigen Zuweisung einer Lehrerkategorie zu einer Besoldungsstufe zu überprüfen. Abs. 2 wird zudem ergänzt mit der Aufnahme der bisherigen Besoldungsregelung für Rektoren und Prorektoren (vgl. § 18 Abs. 1 alte Fassung), die auch Gegenstand der erwähnten Überprüfung ist. In Berücksichtigung der erweiterten Gemeindeautonomie wurde die bisherige Bestimmung, wonach ein Rektor oder ein Prorektor – als Subventionsvoraussetzung – Unterricht erteilen muss, aufgehoben.

Es liegt zweifellos im Sinne einer gewissen Koordination, dass nach wie vor grundsätzliche Elemente (Definition der einzelnen Komponenten des Jahresgehaltes, Zuweisung der einzelnen Lehrerkategorien [inkl. Lehrpersonen der Musikschulen] zu den Besoldungsklassen, Besoldungszulagen für Rektoren und Prorektoren und Lehrpersonen der Kleinklassen und Sonderschulen sowie den an einer dreiklassigen Abteilung unterrichtenden Lehrpersonen, Berücksichtigung bisheriger Tätigkeit, Stufen- und Klassenaufstieg) geregelt werden. Dies gilt auch hinsichtlich des Anspruches auf gleiche Anstellungsbedingungen bezüglich Altersentlastung, Treue- und Erfahrungszulage, Familien- und Kinderzulagen, Besoldung im Falle von Krankheit, Teuerungszulage usw.. Andererseits ist es aber in Berücksichtigung der erweiterten Gemeindeautonomie und der Änderung der kantonalen Subvention auch angezeigt, die Bestimmungen der bisherigen Abs. 10 – 13 (Berücksichtigung besonderer Fähigkeiten, Gewinnungsparagraph, Versetzung in eine tiefere Gehaltsklasse) aufzuheben, da es sich dabei um Grundsätze handelt, die nicht vom kantonalen Subventi-

onsgeber, sondern vom Arbeitgeber zu regeln sind. Die Gemeinden erhalten also bei der Anstellung ihrer Lehrpersonen eine weiter gehende Autonomie als heute, die – mit einigen Einschränkungen aufgrund der Bestimmungen der Bundesverfassung und der kantonalen Subvention – gleich weit geht, wie die Zuständigkeit jedes Arbeitgebers bei der Anstellung von Personal.

Die bisher in der Verordnung über die Besoldung der Musikschullehrer geregelten Besoldungsklassen werden als neuer § 6^{bis} in den Gesetzesentwurf aufgenommen. Im Gegenzug kann § 6 Abs. 13 aufgehoben werden und bei der Übernahme weiterer wesentlicher Bestimmungen der Verordnung in das vorliegende Gesetz (vgl. Erläuterungen zum neuen § 8) kann die gesamte Verordnung aufgehoben werden.

§ 7

Die bisherigen Bestimmungen der Abs. 4 und 5 (Erteilung, Auszahlung und Berechnung von Überstunden) können aufgehoben werden, da deren Regelung in die Zuständigkeit des Arbeitgebers fällt. Absatz 6 (Sportwoche als Arbeitszeit für Lehrpersonen bis zum 50. Altersjahr) entfällt, da er in § 4 (neuer Absatz 3) eingebaut wurde. Absatz 7 (Anspruch auf Altersentlastung) entfällt ebenfalls, da er im neuen § 10 enthalten ist.

§ 8

Mit der neuen Regelung der Kantonsbeiträge entfällt der bisherige § 8. Der bisherige Schulbetriebs- und Schulentwicklungspool ist in der neuen Norm-Pauschale bereits inbegriffen. Der neue § 8 regelt die Unterrichtszeit der Musikschullehrer, die zur Gewährung einer vollen Besoldung berechtigt. Gegenüber der geltenden, in der regierungsrätlichen Verordnung festgelegten Regelung erfolgt keine materielle Änderung; es handelt sich lediglich um eine Übernahme des Verordnungstextes in das neue Subventionsgesetz. Mit der Übernahme dieser Bestimmung kann die Verordnung über die Besoldung der Musikschullehrer aufgehoben werden.

§§ 10 -16

§ 10 Abs. 1 enthält die bisherige Bestimmung von § 5^{ter}, wonach bezüglich Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Bestimmungen für das Lehrpersonal der kantonalen Schulen im Personalgesetz sinngemäss Anwendung finden. In Abs. 2 werden die bisherigen §§ 11, 13, 15 und 20, die Ansprüche der Lehrpersonen

auf gewisse Lohnbestandteile und auf Urlaub enthalten, zusammengefasst. Die darin erwähnte Aufzählung ist abschliessend. Zudem erübrigt sich § 14, der bereits in Abs.1 dieses Paragraphen enthalten ist. Damit können also die §§ 11 – 16 sowie § 20 aufgehoben werden.

§§ 18 und 19

Mit der Verschiebung von § 18 Abs. 1 zu § 6 Abs. 2 kann der bisherige § 18 aufgehoben werden. Der Erlass von Richtlinien durch den Regierungsrat und die Ermächtigung an die Direktion für Bildung und Kultur zur Erteilung von Bewilligungen für Unterrichtsentlastungen oder Gehaltszulagen für Schulhausvorsteher erübrigen sich, da diese lohnrelevanten Tätigkeiten bei der Berechnung der Norm-Pauschale berücksichtigt wurden. Die Berechnung der Besoldung von Stellvertretern (§ 19) kann den Gemeinden überlassen werden, zumal schon heute – je nach Dauer der Stellvertretung – uneinheitliche Regelungen bestehen. Deshalb kann auch § 19 aufgehoben werden.

8.4 Brückenangebote

8.4.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

Gesetz über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (GkS, BGS 414.11).

Kantonsratsbeschluss betreffend Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche vom 30. April 1992 (BGS 122.7).

8.4.2 Änderung

Schon bisher hat der Kanton zwei von drei Brückenangeboten selber geführt (das Schulische Brückenangebot SBA und das Kombinierte Brückenangebot KBA). Die Führung des Integrierten Brückenangebotes IBA (vormals Integrationsschule) hat der Kanton bisher vertraglich der Stadt Zug übertragen. Künftig sollen konsequenterweise alle diese Brückenangebote vom Kanton geführt werden. Sie schliessen an die 3. Klasse der Oberstufe an und befinden sich deshalb klar im nachobligatorischen Schulbereich. Zuständig für diesen Bereich sind aber nicht die Gemeinden, sondern der Kanton. Mit der beantragten Änderung der §§ 28 - 30 GkS, der §§ 8 und 40 SchulG sowie der Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche werden alle Brückenangebote zu Schulen mit kantonaler Trägerschaft. Analog zu entsprechenden Bestimmungen im Einführungs-

gesetz zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen (EG Berufsbildung) vom 30. August 2001 (§§ 2 und 3; BGS 413.11) wird der Regierungsrat ermächtigt, die einzelnen Brückenangebote festzulegen. Bei dieser Gelegenheit werden in § 8 des Schulgesetzes die heutigen Bezeichnungen für die einzelnen Schulen angepasst. Zu erwähnen ist, dass dieser § 8 eine gesetzestechnisch nicht mehr notwendige Aufzählung ist, welche bei der derzeitigen Teilrevision des Schulgesetzes betreffend Qualitätsentwicklung an den gemeindlichen Schulen (Vorlage Nrn. 1455.1/.2 - 12097/98) ohnehin gestrichen wird.

Es sind nur zustimmende Antworten eingetroffen. Die SP wünscht zudem eine Zusammenführung der Zuständigkeit für die Brückenangebote unter einer Direktion. Die Organisation innerhalb der kantonalen Verwaltung bzw. die Zuständigkeit der Direktionen ist jedoch nicht Gegenstand der ZFA, weshalb der Regierungsrat auf diesen Vorschlag nicht eintritt.

8.4.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.4 und III.1)

Der grösste Teil der Zuger Jugendlichen findet im Anschluss an die obligatorische Schulzeit direkt den Weg zur Berufsausbildung oder zu einer schulischen Weiterbildung. Für einen Teil der Jugendlichen ist dieser Schritt aus unterschiedlichen Gründen nicht möglich. Für diese Jugendlichen gibt es die Brückenangebote. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigte, dass im Kanton Zug nicht für alle Gruppen von Jugendlichen das geeignete Brückenangebot vorhanden war. Der Regierungsrat beschloss deshalb am 17. Februar 2004, im Kanton Zug folgende Brückenangebote anzubieten:

Das Schulische Brückenangebot SBA (bisher Berufsvorbereitungsschule)

Das S-B-A startete im Schuljahr 2000/01. Diese Vollzeitschule ist der Direktion für Bildung und Kultur unterstellt.

Das Kombinierte Brückenangebot KBA (bisher BVL-Extra)

Das K-B-A bietet zwei Tage schulischen Unterricht und drei Tage Praxis an. Das K-B-A startete im Schuljahr 2003/04. Es ist in die GIBZ integriert und damit der Volkswirtschaftsdirektion unterstellt.

Das Integrations-Brückenangebot IBA (bisher Integrationsschule)

Das I-B-A ist eine Vollzeitschule für ausländische Jugendliche, die sprachlich und kulturell ins schweizerische Bildungswesen integriert werden sollen. Das I-B-A startete im Schuljahr 1992/93. Es wird im Auftrag des Kantons von der Stadt Zug geführt.

Dieses Angebot im Kanton Zug orientiert sich am Konzept der Zentralschweiz, und den "Empfehlungen zur regionalen Koordination der Brückenangebote", vom 25. Februar 2005.

Mit den beantragten Gesetzesänderungen wird die Grundlage geschaffen, die es dem Regierungsrat ermöglicht, inskünftig Brückenangebote entsprechend den Bedürfnissen situativ anzubieten. Gleichzeitig kann der Kantonsratsbeschluss betreffend Integrationskurse für fremdsprachige Jugendliche vom 30. April 1992 aufgehoben werden.

8.5 Investitionen gemeindliche Schulanlagen

8.5.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.5.2 Änderung

Die Gemeinden sind inskünftig allein zuständig, für die von ihnen anzubietenden Schularten die notwendigen Schulanlagen und Unterrichtsräume sowie das Schulmobiliar zur Verfügung zu stellen. Mit dem gleichzeitigen Verzicht auf Kantonsbeiträge entfallen auch die Genehmigung von Standort und Raumprogramm durch den Erziehungsrat sowie die Projektgenehmigungen durch den Regierungsrat. Damit können die bisherigen §§ 70 und 71 SchulG aufgehoben werden. Betreffend Baubeiträgen an die gemeindlichen wie auch an die im Kanton gelegenen privaten Sonderschulen verweisen wir auf Kapitel 8.13.

Es sind in der Vernehmlassung dazu nur zustimmende Stellungnahmen eingetroffen (CVP, FDP, SP, Stadt Zug). Die Stadt Zug fordert jedoch eine angemessene Erstreckung der vorgesehenen Übergangsfristen.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die vorgesehene Übergangsbestimmung genügend Zeit für den Systemwechsel lässt. Zudem ist die Absicht des Regierungsrats

tes schon seit der Veröffentlichung des Berichtes der Steuerungsgruppe im Frühjahr 2004 bekannt.

8.5.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2.)

Der Verzicht auf kantonale Subventionen an den Bau gemeindlicher Schulanlagen ist die logische Folge einer klaren Aufgabenteilung im Schul- und Bildungswesen. Die Führung der Schulen der Vorschulstufe, der Primarstufe und der Sekundarstufe ist Sache der Gemeinden. § 69 SchulG verpflichtet die Gemeinden, die notwendigen Unterrichtsräume und Anlagen sowie das erforderliche Schulmobiliar zur Verfügung zu stellen. Diese Gesetzesbestimmung bietet Gewähr dafür, dass der in der Bundesverfassung verlangte qualitativ genügende Grundschulunterricht auch in zeitgemässen Unterrichtsräumen erteilt werden kann. In den letzten dreissig Jahren wurden die gemeindlichen Schulanlagen wegen der gestiegenen Schülerzahlen sowie grosser Veränderungen im Unterricht erneuert und erweitert. Alle Gemeinden verfügen über moderne Schulbauten, die dem Standard der heutigen Unterrichtsanforderungen entsprechen. Im Sinne von Effizienz, Subsidiarität und Schaffung von Sparanreizen erübrigt sich beim Verzicht auf kantonale Subventionen das bisherige Genehmigungsverfahren durch den Kanton. Die §§ 70 und 71 können deshalb ebenso aufgehoben werden wie die §§ 30 bis 32 der Vollziehungsverordnung zum Schulgesetz vom 7. Juli 1992 (BGS 412.111). Hingegen wird es notwendig sein, in einer Übergangsbestimmung zu regeln, welche Bauten bis zu welchem Zeitpunkt noch subventioniert werden. Es ist eine analoge Regelung vorgesehen, wie sie im Kantonsratsbeschluss betreffend Aufhebung des Gesetzes über die Ausrichtung von Kantonsbeiträgen an Altersbauten vom 30. Oktober 1997 (BGS 868.4) angewendet wurde. Somit werden für jene Schulanlagen, für welche das vollständige Gesuch um Projektgenehmigung und Beitragszusicherung vor Inkrafttreten dieses Beschlusses vorliegt, noch die bisherigen Bestimmungen angewendet. Es muss allerdings innert eines Jahres seit der rechtskräftigen Zusicherung mit der Ausführung begonnen werden. Auch wenn damit noch einige Jahre nach Inkrafttreten der ZFA Kantonsbeiträge an gemeindliche Schulbauten gewährt werden müssen, ist diese Übergangsregelung (§ 89^{bis} Abs. 1) notwendig, geht es doch nicht an, dass bereits zugesicherte Beiträge wegen des Inkrafttretens der ZFA nicht mehr gewährt werden können.

8.6 Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung: individuell

8.6.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.6.2 Änderung

Die Kosten für den Besuch individueller Weiterbildungskurse durch Lehrpersonen gemeindlicher Schulen werden vom Kanton nicht mehr subventioniert. Die Gemeinden entscheiden, nach welchen Kriterien sie den Lehrpersonen den Besuch solcher Kurse bewilligen und welche Kosten sie in diesem Zusammenhang übernehmen. Im Grundsatz sind sie aber zu verpflichten, die Lehrpersonen bei der Erfüllung der generellen Fortbildungspflicht zu unterstützen. Zudem ist der Kanton zu verpflichten, Kursgeldkosten dann zu bezahlen, wenn amtierende Lehrpersonen für die weitere Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit eine Nachqualifikation zu absolvieren haben.

Die Alternative und der LVZ wollen die bisherige Regelung beibehalten. Schule und Elternhaus sieht es als Gefahr, dass die Weiterbildung der Lehrpersonen von der Finanzlage der Gemeinde abhängt. Die Stadt Zug, die CVP und die SP sind einverstanden mit der Zuweisung an die Gemeinden. Der Regierungsrat hält denn auch an der Fassung gemäss Vernehmlassungsvorlage fest.

8.6.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2.)

Die Bewilligung oder allenfalls auch die Anordnung des Besuchs von Weiterbildungskursen ist eine typische Angelegenheit des Arbeitgebers, d.h. bei den gemeindlichen Schulen Sache der Gemeinden. Es ist deshalb auch folgerichtig, dass der Kanton an die dabei entstehenden Kosten keine Beiträge mehr gewährt. § 51 SchulG ist deshalb ersatzlos zu streichen. Es erübrigen sich auch Bestimmungen des Erziehungsrates, zumal seit einiger Zeit schon von dieser Kompetenz kein Gebrauch mehr gemacht wird und das so genannte Zeitobligatorium, das die Lehrpersonen verpflichtete, während drei Jahren während einer Mindestzahl von 5 Tagen Weiterbildungskurse zu besuchen, aufgehoben wurde. Das heisst allerdings nicht, dass die Gemeinde als Arbeitgeberin eine Lehrperson nicht verpflichten könnte, gewisse Kurse zu besuchen. Dies ist schon aufgrund von § 47 Abs. 2 SchulG, in welchem der Amtsauftrag der Lehrpersonen umschrieben wird, möglich. Somit können § 49 Abs. 2 und 3 sowie § 51 aufgehoben werden. Allerdings muss auch Gewähr geboten werden, dass die Fort- und Weiterbildung der Lehrpersonen durch ihre Arbeit-

geber weiterhin gefördert und unterstützt wird. Der neue § 49 SchulG enthält deshalb eine entsprechende Verpflichtung der Gemeinden, ohne Details vorzuschreiben. § 49 Abs. 2 ist Grundlage für Kantonsbeiträge bei Nachqualifikationen, die vom Kanton für einzelne Lehrerkategorien zur Ausübung der Lehrtätigkeit (z.B. Qualifikation für neues Fach) verlangt wird.

Ebenso ist die Regelung der beruflichen Weiterbildung (neu Zusatzausbildung) einer Lehrperson allein Sache des Arbeitgebers. Dies gilt umso mehr, als nach der neuen Subventionsregelung mit Norm-Pauschalen pro Schüler keine separate Beitragsgewährung durch den Kanton erfolgt. Sofern eine Lehrperson eine Weiterbildung an einer Ausbildungsstätte absolviert, für die interkantonale Vereinbarungen bestehen (z.B. Universitätsvereinbarung, Konkordat über die Hochschule für Heilpädagogik Zürich, Interkantonale Fachhochschulvereinbarung), übernimmt der Kanton die Betriebsbeiträge gemäss der entsprechenden Vereinbarung. Deshalb kann auch § 58 ersatzlos gestrichen werden.

Eine andere Frage ist, wie der Kanton die bisherigen kantonalen Lehrerweiterbildungskurse organisiert (§ 50 Schulgesetz). Gemäss dem Konkordat über die Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ-Konkordat) vom 15. Dezember 2000 (BGS 414.361) wird in Zukunft die PHZ das Weiterbildungsangebot für die Zentralschweiz führen. Entsprechend bietet der Kanton Zug die bisherigen (unentgeltlichen) kantonalen Kurse nur noch so lange an, bis die kantonale Lehrerweiterbildung in die PHZ integriert ist. Entsprechend wird in der Teilrevision des Schulgesetzes betreffend Qualitätsentwicklung an den gemeindlichen Schulen die Streichung von § 50 beantragt (Vorlage Nrn. 1455.1/2 - 12097/98), und in diesem Rahmen soll auch eine Übergangsbestimmung geschaffen werden, um eine zeitliche Lücke zwischen dem kantonalen Angebot und dem künftigen PHZ-Angebot zu vermeiden.

8.7 Lehrerinnen- und Lehrerweiterbildung: intensiv

8.7.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrer an den gemeindlichen Schulen (Lehrerbesoldungsgesetz) vom 21. Oktober 1976 (LbG, BGS 412.31).

8.7.2 Änderung

Nach wie vor können die Gemeinden Lehrpersonen unter bestimmten Voraussetzungen Intensivfortbildungen gewähren. Der Kanton zahlt inskünftig aber nicht mehr

Beiträge von 50% an die effektiven Besoldungskosten; die Subventionierung erfolgt im Rahmen der Norm-Pauschale pro Schulkind. Die bisherige Übernahme allfälliger Kurs- und Schulgeldkosten durch den Kanton entfällt.

Eine Vielzahl von Vernehmlassungsteilnehmenden fordert, dass die durch die Intensivweiterbildung anfallenden Besoldungskosten durch die Normpauschale abzugelten seien. Diese Forderung ist bereits erfüllt, die entsprechenden Besoldungskosten waren in den Modellberechnungen zur Norm-Pauschale immer inbegriffen.

8.7.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.3.)

Die Bestimmungen betreffend Intensivfortbildung entsprechen – mit Ausnahme der Übernahme der Kurs- und Schulgeldkosten – jenen des bisherigen § 9 LbG. Die Bewilligung von Intensivfortbildungen ist zweifellos Sache des Arbeitgebers. Die Gemeinden werden deshalb in § 9 LbG wie bisher ermächtigt, Lehrpersonen, die mindestens zwölf Jahre unterrichtet haben, eine Intensivfortbildung zu gewähren. Nach weiteren zwölf Jahren kann eine zusätzliche Fortbildung bewilligt werden. Geändert wird gegenüber der bisherigen Regelung die Subventionierung der in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten. Nach wie vor wird ein Kantonsbeitrag an die durch den Arbeitsausfall der betreffenden Lehrperson entstehenden Besoldungskosten gewährt; dieser beträgt allerdings nicht mehr 50% der effektiven Kosten. Die Subventionierung erfolgt inskünftig im Rahmen der Norm-Pauschale pro Schulkind (Abs. 2). Die bisherige Übernahme allfälliger Kurs- und Schulgeldkosten durch den Kanton entfällt. Dies ist eine Aufgabe, die bei einer Neuregelung der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden eindeutig der Zuständigkeit des Arbeitgebers zuzuweisen ist (Abs. 3). Erfolgt die Abgeltung solcher Kurs- und Schulgeldkosten im Rahmen von regionalen oder interkantonalen Schulgeldvereinbarungen (z.B. Beiträge pro Zuger Lehrperson an die Zentralschweizer Intensivweiterbildungskurse), so übernimmt die Direktion für Bildung und Kultur das Inkasso, damit der organisierende Kanton nicht mit jeder Gemeinde einzeln abzurechnen hat. § 9 Abs. 3 LbG ist deshalb dahingehend zu ändern, dass nicht mehr der Kanton, sondern die Gemeinden Schulgeld- und Kurskosten zu übernehmen haben. In § 9 Abs. 1 ist lediglich noch die Ermächtigung an die Gemeinden festzuhalten. Die bisherigen Ausführungsbestimmungen des Regierungsrates erübrigen sich, da allenfalls weiter gehende Regelungen keinen Einfluss auf die Norm-Pauschale haben; der Erlass von Ausführungsbestimmungen ist – soweit in einer Gemeinde überhaupt nötig – Sache der zuständigen Gemeindebehörde.

8.8 Lehrmittel

8.8.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.8.2 Änderung

Die vom Erziehungsrat beschlossenen Lehrmittel, die während der obligatorischen Schulzeit verwendet werden müssen, werden den Gemeinden heute unentgeltlich abgegeben. Mit einer entsprechenden Änderung von § 16 Abs. 2 haben die Gemeinden 50% der Anschaffungskosten der von ihnen bezogenen Lehrmittel zu übernehmen. Die bisher unentgeltliche Abgabe der zugerischen Lehrmittel für Zuger Schüler an Privatschulen (§ 78 Abs. 3 SchulG) ist ebenfalls entsprechend anzupassen.

Zu dieser Frage sind nur wenige Stellungnahmen eingegangen. Während die Stadt Zug eine vollumfängliche Übernahme der Lehrmittelkosten durch die Gemeinden vorschlägt, wünscht der LVZ eine Verpflichtung der Gemeinden zu Lehrmittelneuschaffungen.

Der Regierungsrat lehnt eine vollumfängliche Übernahme der Kosten für die Lehrmittel durch die Gemeinden ab, da es weiterhin Aufgabe des Erziehungsrates sein wird, die Lehrmittel zu bestimmen.

8.8.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2.)

Die Qualität und Koordination des Unterrichts rechtfertigt es, dass der Kanton festlegt, nach welchen Lehrmitteln während der obligatorischen Schulzeit zu unterrichten ist. Der Kanton kauft diese Lehrmittel zentral ein und erreicht damit günstigere Anschaffungskosten. Die angekauften Lehrmittel werden im kantonalen Lehrmitteldepot gelagert und den Gemeinden gemäss ihren Bestellungen bereit gestellt. Weder für diese kantonale Dienstleistung noch für die einzelnen Lehrmittel wird den Gemeinden bisher Rechnung gestellt. Bei einer Gratisabgabe der Lehrmittel besteht aber für die Gemeinden kein Anreiz, die vom Erziehungsrat beschlossene mehrjährige Verwendung der Lehrmittel zu kontrollieren und auch durchzusetzen. Mit der finanziellen Mitbeteiligung der Gemeinden an den Kosten der obligatorischen Lehrmittel (§ 16 Abs. 2 SchulG) wird deshalb eine Grundlage für einen möglichst effizienten Einsatz der Lehrmittel geschaffen.

Diese Änderung hat auch Auswirkungen auf die bisherige Gratisabgabe der vom Erziehungsrat beschlossenen Lehrmittel für Zuger Schüler an Privatschulen im Kanton Zug. In einer Änderung von § 78 Abs. 3 SchulG wird festgehalten, dass die Privatschulen die Lehrmittel für diese Schüler zu den gleichen Bedingungen beziehen können wie die gemeindlichen Schulen.

8.9 Logopädie / Legasthenie

8.9.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.9.2 Änderung

Die Logopädie-, Legasthenie- und Dyskalkulietherapie bleiben wie bisher ein obligatorischer gemeindlicher Schuldienst, der von allen Gemeinden anzubieten ist. Der Kantonsbeitrag wird neu mit der Norm-Pauschale pro Schulkind abgegolten.

8.9.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2.)

Logopädie-, Legasthenie- und Dyskalkulie-Therapie sind ebenso wie die Psychomotorik-Therapie pädagogisch-therapeutische Massnahmen im Sinne von Art. 19 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (SR 831.20). Mit der Aufhebung dieses Artikels im Zusammenhang mit der NFA werden die Kantone für diese Massnahmen verantwortlich und im Rahmen der Globalbilanz hierfür mit ca. 100 Mio. Franken entschädigt. Es ist allerdings auch möglich, dass diese Massnahmen im Rahmen der Entwicklung des Krankenversicherungsgesetzes unter bestimmten Voraussetzungen als Pflichtleistungen anerkannt werden, was wiederum dazu führen könnte, diese Massnahmen auch innerhalb der IV neu als medizinische Massnahmen zu deklarieren und somit weiterhin durch den Bund bzw. die IV finanzieren zu lassen⁵². Da diese Entwicklungen aber noch nicht geklärt sind, müssen die Kantone die Grundlagen für die Übernahme der entsprechenden Kosten schaffen. Mit der Beibehaltung von § 43 Abs. 1 Bst. c und d SchulG übernehmen die Gemeinden weiterhin die Verantwortung, diese Schuldienste in genügendem Umfang anzubieten. Es steht ihnen dabei frei, mit privaten Anbietern Verträge abzuschliessen, um so die Nachfrage zu decken. Dem Kanton bleibt noch die Subventionierung dieser Dienste, die sich aber nicht mehr nach dem effektiven Besoldungsaufwand der Ge-

⁵² Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung NFA vom 7. September 2005, Bundesblatt S. 6220.

meinden richtet, sondern im Rahmen der Norm-Pauschale pro Schulkind abgegolten wird (§ 43 Abs. 2 SchulG).

8.10 Musikschule

8.10.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrer an den gemeindlichen Schulen (Lehrerbesoldungsgesetz) vom 21. Oktober 1976 (LbG, BGS 412.31).

8.10.2 Änderung

Die Subventionierung der Besoldungen der Musikschullehrer soll inskünftig analog zur Regelung für die gemeindlichen Schulen nicht mehr nach den effektiven Besoldungskosten, sondern aufgrund einer für alle Gemeinden einheitlichen Jahreswochenstunden-Pauschale erfolgen. Neu erfolgt die Besoldungseinreihung durch den Arbeitgeber.

Die SP ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden. Die Schulpräsidentenkonferenz und mit ihr einige Gemeinden sowie die Alternative, die CVP und der LVZ beantragen eine Integration der Musikschule in die Schularten (bisher freiwilliges gemeindliches Schulangebot). Die Jahreswochenstundenpauschale soll bei Fr. 2'125.- anstatt Fr. 2'000.- angesetzt werden. Zudem soll die Einreihung der Musikschulleiter geklärt werden. Die SVP fordert, dass der Erwachsenenunterricht in der Jahreswochenstundenpauschale nicht berücksichtigt wird.

Letztere Forderung ist bereits erfüllt: Der Erwachsenenunterricht ist in der Jahreswochenstundenpauschale nicht enthalten.

Der Regierungsrat hält an der freiwilligen Führung der Musikschule als zusätzliches gemeindliches Schulangebot fest. Eine Änderung der geltenden Regelung hat nichts mit der ZFA zu tun und hätte weit reichende Folgen organisatorischer und finanzieller Natur (z.B. Einbezug der Musikschullehrer in den Amtsauftrag bzw. die Arbeitszeit der anderen Lehrpersonen; gleiche Regelungen bzgl. Intensivweiterbildung etc.).

Betreffend Höhe der Jahreswochenstundenpauschale ist festzuhalten, dass diese an die aktuellen Zahlen vor Inkrafttreten der ZFA angepasst werden. Die seinerzeitigen Abklärungen bei den Gemeinden für die Jahre 2002 - 2004 haben ergeben, dass

die angewandten Pauschalen von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind, aber teilweise auch bei den Gemeinden von Jahr zu Jahr variieren. Würde man die bisherigen Kantonsbeiträge auf die Jahreswochenstunden umrechnen, so ergäben sich in den erwähnten Jahren Beiträge zwischen Fr. 1'576.– (Neuheim) bis Fr. 2'219.– (Stadt Zug). Es fällt auf, dass etwa die Hälfte der Subventionsbeiträge pro Jahreswochenstunde bei Fr. 2'000.– und etwas höher liegt, die andere Hälfte darunter. Der Durchschnitt der Jahre 2002 - 2004 pro Jahreswochenstunde beträgt Fr. 2'024.–.

8.10.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.3.)

Die gemeindlichen Musikschulen sind ein zusätzliches Schulangebot gemäss § 19 des Schulgesetzes. Es ist das einzige gemeindliche Schulangebot, für das nach den Bestimmungen des Lehrerbesoldungsgesetzes Kantonsbeiträge gewährt werden. Diese betragen 50% an die Lehrerbesoldungen. Mit der Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes bezüglich Kantonsbeiträge an die Aufwendungen der Gemeinden für die Besoldungen der Lehrpersonen der gemeindlichen Schulen werden auch die Kantonsbeiträge an die Besoldungen der Musikschullehrer geändert. Eine gleiche Regelung (Pauschale pro Schulkind) ist jedoch nicht sinnvoll, weil nicht alle Schülerinnen und Schüler der gemeindlichen Schulen die Musikschule besuchen und der Anteil der Musikschüler nicht in allen Gemeinden gleich gross ist. Der Kantonsbeitrag soll nicht mehr nach den effektiven Besoldungskosten, sondern aufgrund einer einheitlichen Jahreswochenstundenpauschale (=durchschnittliche Lohnkosten für 60 Minuten Musikunterricht an einer gemeindlichen Zuger Musikschule für eine Musiklehrperson pro Schuljahr, unabhängig davon, ob es sich um Einzelunterricht oder um Ensembleunterricht handelt) berechnet werden. Eine solche Pauschale, die unabhängig des Instrumentes, der Art des Unterrichts (Gruppenunterricht, Einzelunterricht) oder vom Fach (Instrumentalunterricht, Grundschule, Theorie) gewährt werden soll, ist gerechter als eine Schülerpauschale, da die Schülerzahlen der Musikschule nicht mit jenen der Volksschule übereinstimmen. Berechnungen der Besoldungsaufwendungen der letzten fünf Jahre in den Gemeinden Zug und Unterägeri haben ergeben, dass die Kosten für eine durchschnittliche Jahreswochenstunde zwischen Fr. 4'000.– und Fr. 4'500.– betragen, d.h. die vom Kanton inskünftig bezahlte Pauschale pro Jahreswochenstunde beträgt demnach Fr. 2'000.–. Die Pauschale wird vor der Beschlussfassung des Kantonsrates gemäss dem aktuellst möglichen Stand neu berechnet.

Mit der Subventionierung aufgrund einer Jahreswochenstundenpauschale werden die Gemeinden im Rahmen einer grösseren Gemeindeautonomie zuständig, die Besoldungseinreihungen selber vorzunehmen. Sie verfügen mit ihren ausgebauten Musikschulleitungen über das notwendige fachkompetente Personal, das gestützt auf die neue Rahmengesetzgebung im Lehrerbesoldungsgesetz die Besoldungseinreihungen vornehmen kann. Es steht den Gemeinden frei, im Sinne einer einheitlichen Einreihung eine Kommission einzusetzen, die im Sinne der bisherigen Kommission die Einreihungen für sie vorbereitet. Der Entscheid liegt nicht mehr bei der Direktion für Bildung und Kultur, sondern bei der zuständigen Gemeinde, die auch für die Anstellung der Musikschullehrpersonen zuständig ist.

Diese Änderungen erfordern eine Anpassung der §§ 3 und 6, 6^{bis} und 8 LbG.

8.11 Privatschulen obligatorische Schulzeit

8.11.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.11.2 Änderung

Der Kanton unterstützt weiterhin die im Kanton Zug gelegenen Privatschulen, die den Unterricht der obligatorischen Schulzeit anbieten. Die Subvention beträgt nicht mehr 25% der Besoldungskosten, die ein Schulkind an der öffentlichen Schule verursacht; er entspricht der Hälfte der neuen Norm-Pauschale pro Schüler gemäss § 3 des Lehrerbesoldungsgesetzes.

In der Vernehmlassung wurde zu diesem Themenkreis kein Änderungsantrag eingereicht.

8.11.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2.)

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Kanton im Interesse der Förderung des Wirtschaftsstandortes Zug weiterhin die im Kanton Zug situierten Privatschulen mit einem pauschalen Beitrag pro Zuger Schülerin und Schüler unterstützen soll. Diese Schulen sollen weiterhin verpflichtet werden, mindestens die Hälfte des Kantonsbeitrages zur Verbilligung der Schulgelder für Zuger zu verwenden. Die bisher geleistete Pauschale von 25% entspricht neu der Hälfte der Normpauschale für die gemeindlichen Schulen. Damit ist insofern eine Gleichbehandlung mit den Gemein-

den gewährleistet, als der Kanton seine bisherigen Beiträge (wenn auch in der neuen Form der Schülerpauschale) aufrecht erhält. Würden Privatschulen dieselbe Normpauschale wie die Gemeinden erhalten, würde dies praktisch einer Verdoppelung des bisherigen Beitrages an die Privatschulen bedeuten, was die Aufwendungen des Kantons von zurzeit rund 1 Mio. Franken verdoppeln würde. Gleich wie die gemeindlichen Schulen werden auch die Privatschulen an den Kosten der von ihnen bezogenen Lehrmittel zur Hälfte beteiligt (vgl. § 16 Abs. 2).

8.12 Psychomotorische Therapie

8.12.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.12.2 Änderung

Die Psychomotoriktherapie bleibt wie bisher ein obligatorischer gemeindlicher Schuldienst, der von allen Gemeinden anzubieten ist. Der Kantonsbeitrag wird neu mit der Norm-Pauschale pro Schulkind abgegolten.

8.12.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.2.)

Es kann auf die Ausführungen zur Logopädietherapie in Kapitel 8.9 verwiesen werden (§ 43 Abs. 2 SchulG).

8.13 Sonderschulen und besondere Förderung

8.13.1 Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (SchulG, BGS 412.11).

8.13.2 Änderung

Der Kanton übernimmt mit der gezielteren Steuerung des Sonderschulwesens neue Aufgaben: Die DBK übernimmt anstelle der Gemeinden die Verpflichtung, dass Kinder bei Bedarf die entsprechende Sonderschulung erhalten (§ 34 Abs. 2) und erhält die Kompetenz der Zuweisung in Sonderschulen (§ 34 Abs. 3). Schliesslich wird das Angebot mittels Leistungsvereinbarungen mit den Sonderschulen gesteuert (§ 35 Abs. 2). Dagegen bleibt die integrative Schulung von Kindern mit Schulschwierigkeiten, Lernbehinderungen, besonderen Begabungen und einer Hochbegabung Auf-

gabe der Gemeinden. Eine wesentliche Änderung erfahren die Bestimmungen über die Sonderschulung (§§ 34 - 37), dies steht unter anderem auch im Zusammenhang mit den Auswirkungen der NFA. Die besondere Förderung und die Förderung von Hochbegabten in den bisherigen §§ 6 Abs. 3, 24^{bis} und 29 werden im neuen § 33 zusammengefasst und unter Buchstabe "D. Besondere Förderung und Sonderschulung" situiert, gelten sie doch nicht nur für die Primarstufe. Die Kosten für die Sonderschulung, die der Kanton vorab trägt, werden den Gemeinden nach dem Verursacherprinzip zu 50% überwält.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende (Schulpräsidentenkonferenz, acht Gemeinden, CVP) sprechen sich dafür aus, dass die Zuweisung wie bisher durch die gemeindlichen Rektorate erfolgt. Leistungsvereinbarungen sollen auch mit ausserkantonalen Schulen abgeschlossen werden.

Die HPS Zug macht die Zuweisungskompetenz vom Kostenteiler abhängig (bei 80:20 Zuweisung durch Kanton, bei 50:50 Zuweisung durch die Gemeinde).

Das Heilpädagogische Zentrum Hagendorn hält fest, dass die Zuweisung in die Sonderschulen durch eine kantonale Stelle notwendig sei, damit diese nach einheitlichen Kriterien erfolge (mit Kostenteiler Kanton - Gemeinden 100:0).

Die Schulpräsidentenkonferenz und mit ihr sieben Gemeinden sind der Ansicht, dass der Kostenteiler Kanton - Gemeinden 80:20 statt wie bisher 50:50 betragen solle. Sie verweisen dabei auf die Antwort des Regierungsrates zur Interpellation der Alternativen Fraktion (Vorlage Nr. 1276.2 - 11650). Den mit der NFA wegfallenden Anteil der IV habe der Kanton zu übernehmen. Der Sonnenberg empfiehlt statt einer 50-prozentigen Beteiligung der Gemeinden ein Poolmodell (zur Gewährleistung des Persönlichkeitsschutzes in kleinen Gemeinden). Die Waldschule Horbach will den Kostenanteil der Gemeinden von 50% reduzieren. Pro Infirmis bemerkt, dass den Gemeinden bei einer Sonderschulung nur etwa die gleichen Kosten entstehen dürfen wie bei einem Regelschulkind.

Die Stadt Zug, die SP sowie die Sprachheilschule Unterägeri lehnen die Überwälzung der Kosten für die Abklärungskosten des Schulpsychologischen Dienstes ab, da ein unnötiger administrativer Aufwand entstehe.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmer bringen zudem weitere Anliegen vor: Die Schulung von IV-Kindern müsse in der Regelschule generell möglich sein, der Begriff Sonderschule sei mit Kompetenzzentrum zu ergänzen, die besondere Förderung sei auch für die Kindergartenschüler/innen vorzusehen etc.

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass der Kanton für die Steuerung bei den Sonderschulen zuständig sein muss. So ist es unbestritten, dass es nur der Kanton sein kann, der mit den Sonderschulen Leistungsvereinbarungen abschliesst (u.a. im Hinblick auf die neue Interkantonale Vereinbarung für Soziale Einrichtungen, IVSE). Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der Sonderschülerinnen und -schüler der Zuger Gemeinden grosse Unterschiede aufweist und zwischen 0.35% und 4% aller Schülerinnen und Schüler liegt.

Nach der neuen Interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im sonderpädagogischen Bereich ist das sonderpädagogische Angebot auch durch integrativen Unterricht in den gemeindlichen Schulen anzubieten. Die gemeindliche Schule unterrichtet in diesem Fall zusammen mit der Sonderschule (Kompetenzzentrum). Die Gemeinden sind also in diesem Fall auch Anbieter. Gemäss Art. 4 Abs. 2 des Vereinbarungsentwurfs muss die Zuweisung zur Sonderschulung gestützt auf eine diagnostische Abklärung durch eine Abklärungsstelle erfolgen, die nicht identisch mit dem Leistungsanbieter sein darf. Der Rektor der gemeindlichen Schule fällt also in diesem Fall gestützt auf die erwähnte Interkantonale Vereinbarung als Zuweisungsstelle ausser Betracht, soll jedoch auf jeden Fall ein Mitspracherecht im Zuweisungsverfahren haben. Dies wurde im Gesetzesentwurf entsprechend präzisiert.

Am Kostenteiler 50:50 ist festzuhalten. Die in einigen Vernehmlassungen zitierte Antwort des Regierungsrates auf die Interpellation der Alternativen Fraktion, wonach inskünftig die Kosten der Sonderschulen zwischen Kanton und Gemeinden nach dem Verteilschlüssel 80:20 aufzuteilen seien, taugt nicht als Begründung. Diese Antwort basierte auf dem damaligen Stand der ZFA, wonach auch die Kosten für die Besoldungen der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen im Verhältnis 20 (Kanton) zu 80 (Gemeinden) aufgeteilt worden wären. Davon hat der Kanton – auf Antrag der Gemeinden – inzwischen Abstand genommen. Entsprechend ist die damalige Interpellationsantwort in diesem Bereich hinfällig.

Der Regierungsrat entspricht jedoch dem Antrag, bei den Gemeinden von der Erhebung von Gebühren für die Abklärungskosten des Schulpsychologischen Dienstes

abzusehen. Die Kostentragung war als Hürde zur Vermeidung unnötiger Abklärungen vorgesehen, was nach Auffassung der zuständigen Stelle als geeignetes Instrument erscheint. Dem Kanton gehen zwar dadurch rund Fr. 600'000.– verloren. Im Gegenzug entfällt dafür beim Kanton ein zusätzlicher administrativer Aufwand.

Den zusätzlichen Anträgen, die über die Aufgabenteilung hinausgehen, wird hingegen nicht entsprochen. Da mit der NFA im Bereich Sonderschulen ein grundlegender Veränderungsprozess ansteht (Rückzug der IV), wird zurzeit im Rahmen eines Projektes gemeinsam mit den Gemeinden ein Konzept Sonderpädagogik erarbeitet, welches die grundlegende Ausrichtung, die Organisation und die Abläufe im Bereich der Sonderpädagogik im Kanton Zug beinhaltet. Im Hinblick darauf ist im Rahmen der ZFA auf formale, begriffliche oder materielle Änderungen zu verzichten, die über die Aufgabenteilung hinausgehen.

8.13.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.1. und I.2.)

Der Kanton wird neu verstärkt Verantwortung im Sonderschulbereich übernehmen, besteht doch in diesem Bereich – und zwar nicht nur bezüglich der Kinder mit Lernbehinderungen, sondern auch bezüglich der Kinder mit einer ausgewiesenen Hochbegabung – ein zunehmender Bedarf an kantonaler Steuerung. Dies zeigt sich in den verschiedenen Zuweisungsquoten der Gemeinden sowie auf der Angebotsseite. Die Änderung der Zuweisungszuständigkeit vom Rektor auf die Direktion für Bildung und Kultur macht auch eine Anpassung der Bestimmungen über die mitwirkenden Personen bzw. Stellen notwendig. Der Abklärungsprozess wird vom Schulpsychologischen Dienst geleitet und erfolgt im Sinne einer Gesamtbeurteilung, in welche die Beteiligten einzubeziehen sind, insbesondere der Rektor und die Eltern. Da der Rektor nicht mehr zuweist, muss er im Rahmen dieser Gesamtbeurteilung die Möglichkeit haben, die Interessen der gemeindlichen Schule einzubringen (§ 34 Abs. 3). Der Kanton – und nicht etwa die Gemeinden – wird mit den im Kanton gelegenen Sonderschulen Leistungsvereinbarungen abschliessen und dadurch zusätzliche notwendige Steuerungsmöglichkeiten erhalten (§ 35 Abs. 2).

Schliesslich werden aufgrund des im Zusammenhang mit der NFA erfolgenden Rückzugs der Invalidenversicherung aus dem Bereich Sonderschulen zusätzliche Aufgaben auf den Kanton zukommen (z.B. Übernahme der bisherigen Baubeiträge der IV an private und gemeindliche Sonderschulen, Zuweisung zu den Sonderschulen). Betreffend Baubeiträge kommt wie bisher eine analoge Regelung zu Investitionsbeiträgen an Heime zur Anwendung: Für jeden Investitionsbeitrag ist eine rechtli-

che Grundlage durch einen Kantonsratsbeschluss zu fassen; kleinere Beiträge können vom Regierungsrat aus dem Lotteriefonds bewilligt werden.

Der Regierungsrat hat vor diesem Hintergrund bereits im Mai 2005 die Erarbeitung des Konzepts Sonderpädagogik beschlossen, das diese Entwicklungen auch unter Berücksichtigung der interkantonalen Koordination auffangen soll.⁵³ Die gesetzlichen Grundlagen dazu sind Teil dieser ZFA-Vorlage.

Die Übernahme der Verantwortung durch den Kanton hat auch Konsequenzen im Personalbereich des Kantons. Für die Zuweisung der Kinder in die Sonderschulen (§§ 34 Abs. 2 und 4 sowie 36 Abs. 1), den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit den zugerischen Sonderschulen (§ 35 Abs. 2) und einer Institution der Heilpädagogischen Früherziehung (§ 37 Abs. 1) sowie der Behandlung von weiteren Fragen im Bereich Sonderschulen sind heute keine personellen Ressourcen vorhanden. Diese Aufgabe kann insbesondere nicht dem Schulpsychologischen Dienst übertragen werden, sind doch die Aufgaben der Begutachtung einerseits (nach wie vor durch den SPD) und der Zuweisung andererseits zu trennen. Auch die Übernahme der Steuerung auf der Angebotsseite durch den Kanton (Qualitätsentwicklung, Aufsicht) wird zusätzliche personelle Ressourcen benötigen. Die Direktion für Bildung und Kultur rechnet mit rund 2.0 zusätzlichen Personaleinheiten. Dies macht eine Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 -2008 vom 16. Dezember 2004⁵⁴ notwendig.

Die Kosten für die Sonderschulungen sollen je hälftig von der Wohnsitzgemeinde des entsprechenden Kindes bzw. vom Kanton getragen werden. Diese Kostenteilung entspricht dem bisherigen Recht und ist auch angesichts der Berechnung der Normpauschale im Volksschulbereich, welche auf einer Kostenteilung basiert, folgerichtig. Eine neue gesamtschweizerische Studie rät davon ab, die Kosten der Sonderschulung ausschliesslich durch den Kanton tragen zu lassen, da dadurch die Separation unnötigerweise gefördert würde. Zudem ist zu beachten, dass der Kanton Zug im interkantonalen Vergleich bereits heute einen hohen Anteil an separierten Schülern aufweist.

Auch gemäss dem Vernehmlassungsentwurf des Rahmenkonzepts zur sonderpädagogischen Förderung in der Zentralschweiz (RAZ) können die Gemeinden an den

⁵³ Vgl. dazu auch die Antwort des Regierungsrates zur Interpellation der FDP-Fraktion betreffend Sonderschulwesen, Vorlage Nr. 1301.2-11717.

⁵⁴ GS 28, 241 (BGS 154.212)

Sonderschulkosten beteiligt werden. Dabei wird empfohlen, die Kosten nicht nach Anzahl der Sonderschulkinder der jeweiligen Wohnsitzgemeinde, sondern proportional zur gesamten Schülerzahl der Gemeinden zu verteilen. Diese Lösung, dass nämlich der Gemeindeanteil (von insgesamt 50%) von der Gesamtheit der Gemeinden solidarisch finanziert werden soll, liegt auch der im Kanton Zürich vorgesehenen Pool-Lösung zugrunde. Für den Kanton Zug lehnen wir diese Kollektivierung der Kosten unter den Gemeinden aus folgenden Gründen ab: Erstens soll innerhalb der Aufgabenteilung selber kein finanzieller Ausgleichsmechanismus spielen; dieser ist im Rahmen des Finanzausgleichs unter den Gemeinden zu regeln. Zweitens würde die mit dieser Pool-Lösung beabsichtigte Solidarität unter den Gemeinden gerade kleinere Gemeinden belasten, was nicht beabsichtigt ist. Heute weisen die drei grössten Gemeinden eine überdurchschnittliche Sonderschulquote aus. Wenn dies in Zukunft so bleibt, würden mit einer Pool-Lösung die kleineren Gemeinden diese Quote mitfinanzieren.

In § 33 werden unter dem Titel "Besondere Förderung" die bisherigen Bestimmungen zur Schulung von lernbehinderten, verhaltensauffälligen Kindern sowie Kindern, die nur teilweise schulbereit sind, ungenügende Deutschkenntnisse haben oder hochbegabt sind, zusammengefasst. Für alle gilt nach wie vor, dass sie in erster Linie innerhalb der Regelklasse gefördert werden sollen, aber auch die Führung von Kleinklassen möglich ist. Ausdrücklich soll es auch möglich sein, nur teilweise schulbereite Kinder integrativ zu fördern. Die Integration von Kindern mit einer Behinderung im Sinne der Invalidenversicherungsgesetzgebung entspricht ebenfalls der geltenden Regelung und berücksichtigt insbesondere auch die Intentionen des eidgenössischen Behindertengleichstellungsgesetzes. Der Verweis auf die Invalidenversicherungsgesetzgebung muss vorläufig noch beibehalten werden, da die neue Bezeichnung, die nach Inkrafttreten der NFA gelten soll, noch nicht bekannt ist. Die Zusammenfassung der bisherigen Bestimmungen über die Förderung von Hochbegabten und die Förderung von Kindern mit Schulschwierigkeiten, Lernbehinderungen und Verhaltensauffälligkeiten erfolgt im Rahmen dieser Gesetzesrevision, weil bei den Hochbegabten insbesondere bei einer Zuweisung in eine Sonderschule das gleiche Verfahren gelten soll, wie bei den behinderten Kindern.

§ 34 gilt für jene Kinder, die an den gemeindlichen Schulen nicht angemessen gefördert werden können. § 34 Abs. 1 entspricht dem bisherigen § 35 Abs. 1, beinhaltet aber auch die aussergemeindliche Schulung von Kindern mit einer Hochbegabung sowie von Schülern, die zur Vorbereitung auf den Spitzensport oder auf eine Karriere

im musischen Bereich Schulen mit angepassten schulorganisatorischen Rahmenbedingungen besuchen müssen. Wie bereits erwähnt ist hier neu, dass die Zuweisung durch eine kantonale Instanz erfolgt. Gemäss Gesetz ist es die Direktion für Bildung und Kultur, wobei diese gemäss Organisationsgesetz die Möglichkeit hat, die Aufgabe an ein Amt, eine Abteilung oder an eine bestimmte Person zu delegieren. Je nachdem, wie die eidgenössische Ausführungsgesetzgebung zur NFA beschlossen wird, werden die Bestimmungen unter Buchstabe D. erneut angepasst werden müssen.

Gemäss Art. 197 Ziffer 2 der Bundesverfassung haben die Kantone ab Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 3. Oktober 2003 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und den Kantonen (NFA; vgl. dazu BBl 2003 6591) die bisherigen Leistungen der Invalidenversicherung an die Sonderschulung (einschliesslich der heilpädagogischen Früherziehung gemäss Art. 19 des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959; SR 831.20) zu übernehmen, bis sie über kantonal genehmigte Sonderschulkonzepte verfügen, mindestens jedoch während drei Jahren. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung ist in § 89^{bis} Abs. 2 eine entsprechende Grundlage ins Schulgesetz aufgenommen worden.

8.14 AHV/IV-Ergänzungsleistungen

8.14.1 Gesetzliche Grundlagen

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 29. Oktober 1998 (BGS 841.7).

8.14.2 Änderung

Der Kanton übernimmt neu die gesamten Kosten der um den Bundesbeitrag gekürzten Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht sowie den vollen Aufwand für Ergänzungsleistungen nach kantonalem Recht.

Zu diesem Themenkreis wurde in der Vernehmlassung kein Änderungsantrag eingereicht.

8.14.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.7.)

Die Kosten der Ergänzungsleistungen nach Bundesrecht werden allein vom Kanton getragen, da es sich um eine kantonale Beteiligung an einer bundesrechtlichen Sozialversicherungsaufgabe handelt. Die Ergänzungsleistungen nach kantonalem Recht werden vom Kanton vorgeschrieben und sind deshalb auch von diesem zu tragen. Die Änderung von § 16 regelt die neue Kostentragung.

8.15 AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge

8.15.1 Gesetzliche Grundlagen

Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 28. Januar 1993 (BGS 841.1).

8.15.2 Änderung

Die Ausgleichskasse Zug ist verantwortlich, dass jeder beitragspflichtige Einwohner den jährlichen Mindestbeitrag an die AHV/IV/EO entrichtet. Dieser Betrag beläuft sich zurzeit auf 425 Franken zuzüglich Verwaltungskostenbeitrag von 3%. Nach der heutigen Regelung (EG zum AHVG und IVG, BGS 841.1, §10 Abs. 2) übernehmen bei zahlungsunfähigen Personen der Kanton und die Gemeinden diese Beiträge je zur Hälfte. Die Gemeinden müssen heute in jedem Einzelfall zur Frage Stellung nehmen, ob sie der Übernahme des Mindestbeitrages zustimmen oder nicht. Der Kanton hat zu dieser Frage nichts zu sagen, muss allerdings heute die Hälfte der Beiträge übernehmen. Die Ausgleichskasse stellt sowohl dem Kanton wie auch den Gemeinden anteilmässig Rechnung. Dies bedeutet bei allen Beteiligten einen im Verhältnis zu den geringen Beträgen hohen administrativen Aufwand.

In der Vernehmlassung äussern sich einzig die Gemeinde Baar und die CVP ablehnend zur vorgesehenen Übernahme der uneinbringlichen AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge durch die Gemeinden. Es handle sich entgegen der Argumentation des Regierungsrates nicht um Sozialhilfe. Zudem sei eine Ausweitung der Bürokratie zu erwarten. Die Sozialvorsteherkonferenz ist mit der Verlagerung der Kosten auf die Gemeinden einverstanden.

Der Regierungsrat hält somit an seinem Vorschlag fest.

8.15.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.8.)

Da der hälftige Beitrag des Kantons wegfällt, ist §10 Abs. 2 entsprechend anzupassen. Neu übernehmen die Gemeinden allein die Leistung der Mindestbeiträge an die AHV-Ausgleichskasse.

8.16 Arbeitslosenversicherung

8.16.1 Gesetzliche Grundlagen

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 29. August 1996 (BGS 845.5).

8.16.2 Änderung

Im Sinne der Entflechtung, aber auch zur Gewährleistung der Professionalität, werden die bisherigen Aufgaben der Gemeinden im Bereich Arbeitslosenversicherung vollumfänglich dem Kanton und dem Verein für Arbeitsmarktmassnahmen (VAM) bzw. dem vom VAM im Auftrag des Kantons geführten Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) übertragen. Dies bringt auch eine Vereinfachung für die Betroffenen, die neu ohne Umweg über das Gemeindearbeitsamt direkt mit der zuständigen Stelle in Kontakt treten. Die Aufgaben der Gemeindearbeitsämter werden vom Kanton übernommen und in den Leistungsauftrag des VAM integriert.

Zu diesem Themenkreis ist in der Vernehmlassung kein Änderungsantrag eingetroffen.

8.16.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.10.)

Gemäss Art. 17 Abs. 2 des eidgenössischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes müssen sich Versicherte möglichst frühzeitig, spätestens jedoch am ersten Tag, für den sie Arbeitslosenentschädigung beanspruchen, persönlich bei ihrer Wohngemeinde oder der vom Kanton bestimmten zuständigen Amtsstelle zur Arbeitsvermittlung melden und von da an die Kontrollvorschriften des Bundesrates befolgen. Bisher erfolgte diese Anmeldung beim Gemeindearbeitsamt, ausser bei den Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt Zug (ab 2004 beim RAV) und der Gemeinde Baar (ab 2005 beim RAV), welche diese Aufgabe bereits dem RAV übertragen haben. Nachdem alle arbeitslosen Personen nach der Erstanmeldung schon heute ausschliesslich und vollumfänglich vom VAM betreut werden (öffentliche Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktmassnahmen), macht es Sinn, auch die Erstanmeldung beim

Verein anzusiedeln. Dies bedeutet, dass die gesamte Betreuung von arbeitslosen Personen eine kantonale Aufgabe wird. Weil es zukünftig keine Gemeindearbeitsämter mehr gibt, können § 2 Abs. 2 sowie der gesamte § 3 aufgehoben werden. Die Anmeldung soll nun für alle Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons Zug beim RAV erfolgen (§ 5 Abs. 1).

8.17 Betreuung ausländischer Arbeitskräfte

8.17.1 Gesetzliche Grundlagen

Kantonsratsbeschluss über die Unterstützung von Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte vom 7. Juli 1966 (BGS 834.25).

8.17.2 Änderung

Heute richtet der Kanton zusammen mit den Gemeinden ausschliesslich Beiträge an den Verein für die Betreuung der ausländischen Arbeitnehmenden, der in Zug die Fachstelle Migration führt. Bei den Angeboten von Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte handelt es sich um eine Entlastung und Ergänzung der gemeindlichen Sozialdienste. Die Gemeinden sollen deshalb entscheiden, in welchem Umfang sie finanzielle Beiträge an diese Institutionen leisten wollen. Die Beteiligung des Kantons entfällt.

Der vorgesehene Rückzug des Kantons aus der Finanzierung der Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte wird von direktbetroffenen Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt (Fachstelle Migration, Albanischer / Jugoslawischer und Portugiesischer Verein, Centro Italiano, Centro Español, Frauenzentrale, Gewerkschaftsbund, Travail Suisse). Die CVP und die Gemeinde Steinhausen unterstützen den Vorschlag des Regierungsrates. Die Gemeinde Baar ist der Ansicht, dass bei einem Rückzug des Kantons die Gemeinden verpflichtet werden müssten, ihren Beitrag zur Erhaltung der Fachstelle Migration zu leisten.

Im Sinne der vom Kantonsrat mit der Staatsaufgabenreform verlangten Verwesentlichung des staatlichen Leistungsangebotes hält der Regierungsrat am Rückzug des Kantons aus der Finanzierung der Institutionen zur Betreuung der ausländischen Arbeitskräfte fest.

8.17.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.6.)

Bei der Beratung von Ausländerinnen und Ausländern handelt es sich im weitesten Sinne um eine sozialpolitisch motivierte Dienstleistung. Solche Dienstleistungen werden im Kanton Zug weitgehend von den Gemeinden angeboten und getragen. Dies soll neu auch im vorliegenden Bereich der Fall sein. Wie bisher sollen nur Institutionen in den Genuss von Beiträgen kommen, die ausländische Arbeitskräfte mit gültigen Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen unterstützen. Das wird neu ausdrücklich im Beschluss erwähnt. Die Aufteilung der Kosten unter den Gemeinden soll nach Massgabe der Anzahl Arbeitsplätze gemäss der alle drei Jahre vom Bundesamt für Statistik durchgeführten eidgenössischen Betriebszählung erfolgen. Die Daten können beim Amt für Wirtschaft und Arbeit bezogen werden. In den Genuss der Beiträge sollen zudem nur Institutionen kommen, die von den Gemeinden nach Vorlage eines Tätigkeitsprogrammes und eines Budgets anerkannt werden. Die Gemeinden haben zudem mit den betreffenden Institutionen jeweils eine Leistungsvereinbarung abzuschliessen.

8.18 Preiskontrolle

8.18.1 Gesetzliche Grundlagen

Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 28. August 2003 (BGS 942.31).

8.18.2 Änderung

Beim Vollzug der eidgenössischen Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen (Preisbekanntgabeverordnung, PBV) vom 11. Dezember 1978 (SR 942.211) geht es insbesondere darum zu prüfen, ob die Preise in den Schaufenstern und Läden korrekt angeschrieben sind. Die Gemeinden sollen den gesamten Vollzug übernehmen. Sie haben vor Ort die bessere Übersicht und können die Aufgabe ohne zusätzliche Stellen und mit geringem Aufwand wahrnehmen.

Die Gemeinden Risch und Steinhausen sowie die Frauenzentrale lehnen es ab, dass die Zuständigkeit für die Preiskontrolle neu bei den Gemeinden liegen soll. Es handle sich um eine neue Aufgabe, für die eine entsprechende Schulung und Weiterbildung erforderlich sei. Andere Stellungnahmen (Stadt Zug, CVP, FDP) sprechen sich für die neue Regelung aus. Die Gemeinde Risch hinterfragt zudem, ob die Delegation an die Gemeinden staatsrechtlich überhaupt zulässig ist.

Der Regierungsrat hält an seinem Vorschlag gemäss Vernehmlassungsvorlage fest. Aus staatsrechtlicher Sicht ist die Delegation nicht problematisch. In der bestehenden kantonalen Verordnung über die Preiskontrolle vom 19. November 1992 (BGS 912.111) war in § 2 bereits die Schaffung gemeindlicher Preiskontrollstellen vorgesehen und gemäss § 3 kann die kantonale Preiskontrollstelle die Ausführung der Aufgaben u.a. den gemeindlichen Preiskontrollstellen übertragen.

8.18.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.14.)

Da es sich bei der Preiskontrolle um eine lokale Aufgabe handelt, die gute Kenntnisse der kommunalen Verhältnisse voraussetzt, macht es Sinn, den gesamten Vollzug und dessen Finanzierung den Gemeinden zu überbinden. Um zu verhindern, dass allein für die Festlegung dieser neuen Zuständigkeit ein eigenes Gesetz geschaffen werden muss, wird diese Regelung in das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz aufgenommen.

8.19 Wohnraumförderung

8.19.1 Gesetzliche Grundlagen

- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 10. April 1967 (BGS 851.1).
- Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) vom 30. Januar 2003 (BGS 851.211).
- Kantonsratsbeschluss über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues vom 12. Februar 1959 (BGS 851.4).
- Kantonsratsbeschluss über die soziale Wohnbauhilfe vom 2. Juli 1964 (BGS 851.5).
- Kantonsratsbeschluss betreffend Auflösung der Rückstellung zur Förderung von Wohnungsbau, Wohnungseigentum und zur Finanzierung von Mietzinszuschüssen vom 27. Oktober 1988 (BGS 851.6).
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 13. Dezember 1971 (BGS 851.8).

8.19.2 Änderung

Im Sinn der Entflechtung soll neben dem Vollzug der Wohnraumförderung, der jetzt schon vollumfänglich beim Kanton liegt, der Kanton auch die gesamten Kosten über-

nehmen. Gleichzeitig werden alte Regelungen, die keine Wirkung mehr entfalten, aufgehoben.

Zu diesem Themenkreis wurde in der Vernehmlassung kein Änderungsantrag eingebracht.

8.19.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.11. / 12. und III.3. - 6.)

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (BGS 851.1) kann aufgehoben werden, da das entsprechende Bundesgesetz am 1. Oktober 2003 ebenfalls aufgehoben wurde. Die Kantonsratsbeschlüsse über die Förderung des sozialen Wohnungsbaues (BGS 851.4) und über die soziale Wohnbauhilfe (BGS 851.5) können aufgehoben werden, da in diesen Bereichen nun keine Massnahmen mehr laufen und die Förderung von preisgünstigem Wohnungsbau neu vollständig über das Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG; BGS 851.211) erfolgt. Der Kantonsratsbeschluss betreffend Auflösung der Rückstellung zur Förderung von Wohnungsbau, Wohnungseigentum und zur Finanzierung von Mietzinszuschüssen (BGS 851.6) kann aufgehoben werden, da die darin genannten Fristen inzwischen abgelaufen sind. Mit den erwähnten Gesetzen werden auch die entsprechenden Ausführungsbestimmungen aufgehoben.

Die Gesetzesänderungen in den beiden verbleibenden Gesetzen, nämlich dem Wohnraumförderungsgesetz und dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz⁵⁵ über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, regeln die neue Zuständigkeit.

8.20 Kleinf Feuerwerk

8.20.1 Rechtsgrundlage

Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe vom 22. Dezember 1981 (Sprengstoffverordnung, BGS 942.51).

⁵⁵ Das Bundesparlament hat am 16. Dezember 2005 einer Änderung von §21 des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20. März 1970 (SR 844) zugestimmt. Demnach können Finanzhilfen bis zum Inkrafttreten der NFA gewährt werden (bisher auf 31. Dezember 2005 befristet).

8.20.2 Änderung

Die Bewilligungspflicht für Kleinf Feuerwerk wird abgeschafft. Die Kompetenz für das Sprengstoffwesen liegt damit vollumfänglich beim Kanton. Der Regierungsrat wird über die entsprechende Verordnungsänderung in einem separaten Regierungsratsbeschluss befinden.

Zu diesem Themenkreis wurde in der Vernehmlassung kein Änderungsantrag eingebracht.

8.20.3 Kommentar

Die Vollzugsaufgaben zum eidgenössischen Sprengstoffrecht sind der Sicherheitsdirektion, der Zuger Polizei und der Gebäudeversicherung Zug übertragen. Die Gebäudeversicherung Zug, heute das Amt für Feuerschutz, ist insbesondere zuständig für den Vollzug der Bestimmungen über pyrotechnische Gegenstände zu Vergnügungszwecken. Darunter fällt die Erteilung der Bewilligung zum Abbrennen von Grossfeuerwerk wie namentlich an Seenachtsfesten und dergleichen. Demgegenüber ist der Gemeinderat zuständig für die Bewilligungserteilung zum Abbrennen von Kleinf Feuerwerk, beispielsweise an Hochzeitsanlässen, Geburtstagsfeiern und dergleichen. Im Übrigen weist die Sprengstoffverordnung dem Gemeinderat im Bereich Sprengstoff keine weiteren Befugnisse zu.

Die Realität hat die gesetzlichen Vorschriften längst überholt. Heute wird bei allen erdenklichen Anlässen Kleinf Feuerwerk abgebrannt, ohne dazu vorgängig eine Bewilligung einzuholen. Wollte man die Vorschriften der Sprengstoffverordnung strikte anwenden, müssten auch Kleinf Feuerwerke am Nationalfeiertag oder in der Neujahrsnacht bewilligungspflichtig sein. Im Sinne der Wahrnehmung von mehr Eigenverantwortung kann deshalb § 4^{bis} der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über explosionsgefährliche Stoffe ersatzlos aufgehoben und die Gemeinden können von der Bewilligungserteilung zum Abbrennen von Kleinf Feuerwerk entlastet werden. Das Abbrennen von Grossfeuerwerk, etwa an Seenachtsfesten und dergleichen, ist demgegenüber nach wie vor bewilligungspflichtig. Die Bewilligungserteilung ist Sache des Amtes für Feuerschutz.

Die Änderung der Verordnung fällt in die Kompetenz des Regierungsrates. Der Regierungsrat wird § 4^{bis} deshalb mit einem separaten Regierungsratsbeschluss aufheben.

8.21 Prämienverbilligung

8.21.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung vom 15. Dezember 1994 (IPVG; BGS 842.6).

8.21.2 Änderung

Neu sollen die direkten Vollzugskosten der Ausgleichskasse Zug, welche im Auftrag des Kantons die Prämienverbilligung durchführt, durch den Kanton übernommen werden; ebenso die Kosten der Ausgleichskasse, welche sich aus den weiteren mit der Durchführung der Prämienverbilligung verbundenen Aufgaben ergeben.

Zu diesem Themenkreis wurde in der Vernehmlassung kein Änderungsantrag eingebracht.

8.21.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer I.9.)

Die Gemeinden sind nur insofern in die Durchführung der Prämienverbilligung eingebunden, als sie die Gesuche entgegennehmen und auf Vollständigkeit vorprüfen. Weiter kann die Gemeinde die Frist zur Einreichung des Gesuchs aus wichtigen Gründen verlängern (§§ 11 und 12 IPVG). Alle übrigen Aufgaben erledigt die Gesundheitsdirektion zusammen mit dem kantonalen Amt für Informatik und Organisation (AIO), der kantonalen Steuerverwaltung und vor allem der Ausgleichskasse Zug als Durchführungsstelle der Prämienverbilligung. Der Regierungsrat erlässt jährlich auf Antrag der Gesundheitsdirektion den Beschluss zum Vollzug zuhanden der Ausgleichskasse. Schliesslich budgetiert er die Kantonsbeiträge und bestimmt damit unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch den Kantonsrat, wie viele Bundesgelder ausgelöst werden.

Diese Regelung hat sich bewährt, weshalb die jetzige Organisation unverändert beizubehalten ist. Um die Aufgabenerfüllung und Finanzierung in Einklang zu bringen, sind jedoch die Durchführungskosten allein vom Kanton zu übernehmen. Nebst dem reinen Vollzug fallen nämlich vermehrt auch umfassende Grundlagenarbeiten an (Auswertungen, Statistiken, Vergleiche mit anderen Kantonen, Studien für Gesetzesänderungen etc.), für welche die Ausgleichskasse Zug in Anspruch genommen werden muss. Demgegenüber haben die Gemeinden die Kosten, welche ihnen aus den

noch verbleibenden bescheidenen Aufgaben gemäss §§ 11 und 12 IPVG erwachsen, wie bisher selbst zu tragen.

8.22 Finanzausgleich

8.22.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über den direkten Finanzausgleich vom 31. August 1989 (Finanzausgleichsgesetz, BGS 621.1).

8.22.2 Änderung

Wie in Kapitel 4.2 dargelegt wurde, soll künftig der Beitrag des Kantons in den innerkantonalen Finanzausgleich entfallen und der Finanzausgleich zwischen den Gemeinden gemäss einer neuen Berechnungsmethodik bestimmt werden. Diese grundlegenden Änderungen bedingen eine Totalrevision des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich.

Der neue Finanzausgleichsmechanismus wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden mehrheitlich akzeptiert. Diverse Gemeinden befürchten aber, dass die gemeindlichen Steuerfüsse weiter auseinanderdriften. Auch die FDP fordert eine gesetzliche Verankerung der Zielsetzung, dass die Steuersätze der Gemeinden sich annähern.

Die Stadt Zug ist grundsätzlich einverstanden, insbesondere auch mit dem Wegfall der Pflicht zur Steuerfussenkung. Gleichzeitig fordert die Stadt Zug aber eine Berücksichtigung von Zentrumslasten im Sockelbetrag sowie eine Beitragsobergrenze für die zahlungspflichtigen Gemeinden. Zudem sollen allfällige Rechnungsüberschüsse von Nehmergemeinden in den Finanzausgleichsfonds zurückerstattet werden.

Menzingen weist darauf hin, dass die besondere Situation der Gemeinde (Einschränkung der baulichen Entwicklung durch eidgenössische und kantonale Vorschriften, schützenswerte Landschaft, Naherholungsgebiet) im Finanzausgleich nicht berücksichtigt wird.

Die Alternative kritisiert, dass der Finanzausgleich weiterhin als Einnahmenausgleich konstruiert ist, und fordert einen Lastenausgleich.

Die CVP ist nicht einverstanden, dass Nehmergemeinden einen tieferen Steuerfuss haben dürfen, während Steinhausen dies gerade befürwortet.

Die übrigen Gemeinden haben sich nicht im Detail zu einzelnen Bestimmungen des Finanzausgleichs geäussert.

Der Regierungsrat hält am Finanzausgleichsmodell gemäss Vernehmlassungsvorlage fest. Die in der Vernehmlassung eingebrachten Anträge sind bei der Erarbeitung des Konzepts mehrfach diskutiert und verworfen worden. Das vorgelegte Modell beruht auf einem von den Gemeinden erarbeiteten Konsens, der nicht durch nachträgliche Anpassungen aufgebrochen werden soll.

8.22.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer II.1., III.2.)

In § 1 wird der Geltungsbereich des Gesetzes präzisiert. Im Übrigen entspricht § 1 dem bisherigen Zweckartikel.

Da mit den Kantonssteuererträgen und der Wohnbevölkerung weiterhin dieselben Bemessungsgrundlagen wie bisher gelten, stimmen §§ 2 bis 4 weit gehend mit den Formulierungen im bisherigen Finanzausgleichsgesetz überein. Massgebend sind jeweils die Werte des vorletzten Jahres.

Einzelheiten zur Berechnung des Finanzausgleichs sind in Kapitel 4.2 dargelegt. Die Definitionen der für die Berechnung massgebenden Elemente Grundbetrag, Sockelbetrag und Pro-Kopf-Betrag ergeben sich aus den §§ 5 – 7. Der Sockelbetrag wird vom Regierungsrat der Teuerung angepasst, sofern der Index per Dezember des vorletzten Jahres gegenüber dem Index bei der letzten Festsetzung (d.h. bei Inkrafttreten bzw. bei der letzten Anpassung) um mindestens 10 Prozent gestiegen ist.⁵⁶ In den §§ 8 und 9 ist die Bemessung der Beitragspflicht bzw. Bezugsberechtigung geregelt.

Gemäss den Vollzugsbestimmungen liegt die Zuständigkeit für die Festsetzung der Finanzierungsbeiträge und Ausgleichsleistungen beim Regierungsrat; für den Bezug

⁵⁶ Als Beispiel: Der Regierungsrat berechnet den Finanzausgleich für das Jahr 2015. Massgebend für die Bemessung ist dabei das Jahr 2013. Der Sockelbetrag wurde letztmals im Jahr 2009 angepasst. Bis im Dezember 2013 ist der Index gegenüber 2009 um 10.5 Prozent gestiegen. Im Jahr 2015 passt der Regierungsrat deshalb den Sockelbetrag der bis 2013 aufgelaufenen Teuerung an und legt die Finanzierungsbeiträge und Ausgleichsleistungen anhand des Kantonssteuerertrags und der Bevölkerungszahl des Jahres 2013 fest.

und die Auszahlung ist die Finanzdirektion zuständig (§ 10). Sowohl Bezug wie auch Auszahlung erfolgen dreimal jährlich je zu gleichen Teilen (§ 11).

Die kantonale Ausgleichsrückstellung wurde bei ihrer Eröffnung mit 15 Mio. Franken Anfangskapital aus dem Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung 1982 des Kantons dotiert.⁵⁷ In der Folge äufnete sich die Ausgleichsrückstellung durch Einlagen des Kantons und der Gemeinden auf bis zu 48 Mio. Franken und wurde durch Bezüge der Gemeinden per 2005 auf einen Stand von rund 8 Mio. Franken abgebaut. Alle Einlagen der Gemeinden wurden also wieder an die Gemeinden ausgeschüttet. Der verbleibende Restsaldo fällt bei Auflösung der Ausgleichsrückstellung ins freie Eigenkapital des Kantons zurück (§ 12).

Die unter geltendem Recht entstandene Verpflichtung zur Steuerfussenkung bzw. Einzahlung in die kantonale Ausgleichsrückstellung entfällt ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes (§ 12). Gleichzeitig wird auch das bisherige Gesetz über den direkten Finanzausgleich aufgehoben (Ziffer III.2).

8.23 Beteiligung der Gemeinden an der NFA

8.23.1 Gesetzliche Grundlagen

Es besteht bisher keine Rechtsgrundlage.

8.23.2 Änderung

Die Gemeinden haben sich bei der Erarbeitung des Gesamtkonzeptes ZFA mit dem Vorschlag der gemeindlichen Projektgruppe einverstanden erklärt, einen Beitrag an die NFA-bedingte Mehrbelastung des Kantons zu leisten.

Die Stadt Zug widersetzt sich nun einer solchen Beteiligung. Der Kanton habe die Zusatzbelastung durch die NFA selber zu tragen, allenfalls mit einer weiteren Entlastung des Finanzhaushalts durch Zuweisung weiterer Aufgaben an die Gemeinden. Sie stützt sich dabei u.a. auf ein Gutachten der Universität St. Gallen.

Die Gemeinden Unterägeri, Menzingen und Neuheim sind der Ansicht, dass die Beteiligung von 50:50 (insgesamt) bzw. die direkte Beteiligung von 8 Steuerprozent-

⁵⁷ Kantonsratsbeschluss betreffend Verwendung des Ertragsüberschusses der Laufenden Rechnung 1982 vom 30. Juni 1983, Vorlage Nr. 5042.

punkten neu zu verhandeln sei, u.a. auch aufgrund des ausserordentlich hohen Gewinns des Kantons im Jahr 2005 aufgrund des Ertrags aus dem Verkauf der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank.

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass die Beteiligung der Gemeinden an der NFA-Mehrbelastung ein grundlegendes Ziel der ZFA ist, an welchem unbedingt festzuhalten ist.

Nach eingehender Prüfung einer Vielzahl von möglichen – und gleichzeitig zweckmässigen – Entflechtungen konnte man sich auf die im 2. Paket enthaltenen Aufgaben einigen. Es sind keine weiteren zu entflechtenden Aufgabenbereiche in Sicht, in welchen eine betraglich namhafte Entlastung des Kantons möglich wäre. Eine weitergehende Lastenverschiebung an die Gemeinden z.B. bei der Subventionierung der Besoldung der Lehrpersonen wurde von den Gemeinden deutlich abgelehnt. Unter diesen Vorzeichen wurde nachträglich – notabene von der gemeindlichen Arbeitsgruppe selbst – das Gefäss der direkten Beteiligung der Gemeinden eingeführt, an welchem nun auch festzuhalten ist.

Die in der aktualisierten Finanzstrategie für den Kanton Zug 2004 - 2010 als Ziel formulierte 50:50 Beteiligung ist gemäss Vernehmlassungsvorlage deutlich tiefer ausgefallen. Insofern ist das Anliegen von Unterägeri bereits erfüllt.

Der Umfang der direkten NFA-Beteiligung der Gemeinden, der in der Vernehmlassungsvorlage noch 10% des auf 80% normierten Kantonssteuerertrags betrug, wurde inzwischen auf 8% reduziert, da erstmals auch die Lastenverschiebungen auf die Gemeinden aufgrund der neuen Aufgabenteilung der NFA in die Berechnungen miteinbezogen wurden (vgl. Kapitel 6.3). Dabei konnte gewährleistet werden, dass die Gesamtbelastung der Gemeinden in dem Umfang verbleibt, wie dies in der Vernehmlassungsvorlage vorgesehen war.

Zum Ertrag aus dem Verkauf der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank besteht kein Zusammenhang. Es handelt sich um eine einmalige, ausserordentliche Ausschüttung, die dem Kanton als Aktionär der Schweizerischen Nationalbank zusteht. Auch wenn der Betrag von 120 Mio. Franken hoch erscheinen mag, ist zu beachten, dass dies nicht einmal einen Jahresbeitrag an den mit der NFA neu geschaffenen Ressourcenausgleich zu decken vermag.

8.23.3 Kommentar (Gesetzesvorlage Ziffer II.2.)

Der vorliegende Kantonsratsbeschluss schafft die für den Beitrag der Einwohnergemeinden an den interkantonalen Finanzausgleich notwendige rechtliche Grundlage (§ 1). Als Bemessungsgrundlage (§ 2) gilt dabei der Einfachheit halber der bereits im Finanzausgleichsgesetz definierte, auf einen einheitlichen Steuerfuss von 80% umgerechnete Kantonssteuerertrag. Die vorgesehene Beteiligung entspricht 8% des auf 80% umgerechneten Kantonssteuerertrages (§ 3). Durch den fixen Prozentsatz und die Abhängigkeit von der Entwicklung der eigenen Steuererträge ist die Belastung klar begrenzt und für die Gemeinden jederzeit kalkulierbar. In § 3 ist zudem eine weitere Belastungsgrenze vorgesehen, wonach der Beitrag der Gemeinden maximal 40 Prozent des vom Kanton Zug geschuldeten Beitrages in den Ressourcenausgleich beträgt.

Die Festsetzung der Beiträge erfolgt durch den Regierungsrat. Die Finanzdirektion ist für den Bezug zuständig (§ 4), wobei die Beiträge von den Einwohnergemeinden zwei Werktage vor Fälligkeit des interkantonalen Finanzausgleichs zu leisten sind (§ 5).

8.24 Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008

Wie in Kapitel 6.5 dargelegt, erfordert das 2. Paket ZFA die Schaffung zusätzlicher Personalstellen im Bereich Sonderschulen und Heime (Sozialamt). Die im Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 - 2008 (BGS 154.212) in § 1 Abs. 1 erwähnte Anzahl Personalstellen erhöht sich entsprechend um 2.6 Stellen auf 932.9.

8.25 Inkrafttreten

Das zweite Paket ZFA soll gleichzeitig mit der NFA, voraussichtlich per 1. Januar 2008, in Kraft treten. Da der Zeitpunkt des Inkrafttretens der NFA vom Bundesrat noch nicht definitiv bestimmt ist, wird der Termin des Inkrafttretens der ZFA noch offen gelassen. Der Regierungsrat legt das Inkrafttreten nach unbenutztem Ablauf der Referendumsfrist bzw. einer Annahme durch das Volk in Abhängigkeit des Inkrafttretens der NFA fest (Gesetzesvorlage Abschnitt IV).

9 Stellungnahme des Regierungsrates zu den parlamentarischen Vorstössen

9.1 Motion von Leo Haas (Vorlage Nr. 133.1 - 8271)

Mit der Motion von a. Kantonsrat Leo Haas betreffend Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes vom 14. Februar 1994 (Vorlage Nr. 133.1 - 8271) wurde eine Neuordnung der Kantonsbeiträge an die gemeindlichen Lehrerbesoldungen in dem Sinne verlangt, als inskünftig an Stelle des bisherigen prozentualen Beitrages an die effektiv ausbezahlten Besoldungen ein einheitlicher Satz pro Schüler gewährt werden solle. Ebenso wurde beantragt, die Beitragspflicht bei den Sonderschulen und den Schuldiensten grundsätzlich zu überprüfen und eine separate Beitragsregelung vorzuschlagen.

Der Regierungsrat beantragt, im Rahmen der ZFA die Subventionierung der Lehrerbesoldungen durch den Kanton inskünftig in Form einer Norm-Pauschale pro Schulkind zu gewähren. Auch bei den Sonderschulen und den Schuldiensten werden Anpassungen vorgenommen. Somit kann die Motion Leo Haas erheblich erklärt und gleichzeitig als erledigt abgeschrieben werden.

9.2 Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302)

Mit der Motion der FDP-Fraktion betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 17. März 1994 wurde der Regierungsrat gemäss Ziffer 1 und 2 beauftragt, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden an die Hand zu nehmen und für die Aufgaben-Zuordnung ein Leitbild zu erstellen. Zudem sei gemäss Ziffer 3 das Subventionswesen zu rationalisieren und allfällige Fehlentwicklungen zu korrigieren.“

Die beiden Aufträge der Motion gemäss Ziffer 1 und Ziffer 2 wurden vom Kantonsrat mit dem ersten Paket Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden als erledigt abgeschrieben.

Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag unterbreitet der Regierungsrat umfassende Vorschläge zur Entflechtung von Verbundaufgaben und Finanzströmen. Ziffer 3 der Motion, die Rationalisierung des Subventionswesens, ist damit ebenfalls erfüllt und kann als erledigt abgeschrieben werden.

9.3 Motion von Peter Rust (Vorlage Nr. 875.1 - 10447)

Die noch nicht erheblich erklärte Ziffer 3 der Motion von Peter Rust betreffend Änderung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (FAG) vom 12. Februar 2001 (Vorlage Nr. 875.1 - 10447) verlangt, dass § 10 Abs. 1 FAG so zu ändern ist, dass eine bezugsberechtigte Gemeinde die Hälfte des Überschusses im übernächsten Jahr zur Senkung des Steuerfusses zu verwenden hat. Die Behandlung der Ziffer 3 war vom Kantonsrat am 30. Januar 2003 auf die nächste umfassende Revision des Finanzausgleichsgesetzes verschoben worden.

Der nun vorliegende Antrag für ein total revidiertes Finanzausgleichsgesetz sieht, basierend auf dem einstimmig von den Gemeinden gutgeheissenen Vorschlag der Gemeinden, keine Verpflichtung zur Senkung des Steuerfusses mehr vor. Die Pflicht zur Steuerfussenkung erschwert gemäss Ansicht der Gemeindevertreter eine kontinuierliche, langfristige Steuerpolitik. Eine Gemeinde kann so gezwungen werden, kurzfristig den Steuerfuss zu senken, um ihn vielleicht im nächsten Jahr wieder erhöhen zu müssen.

Die Ziffer 3 der Motion von Peter Rust ist deshalb nicht erheblich zu erklären.

9.4 Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156)

Gemäss Motion von Beat Villiger vom 9. Mai 2003 betreffend Zielsetzungen, Organisation und Ablauf der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sollte der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat ein Rahmengesetz für das weitere Vorgehen bezüglich Aufgabenteilung vorzulegen. Das Rahmengesetz habe folgende Kriterien zu umfassen:

1. Zielsetzungen
2. Projektorganisation und Kosten
3. Vorgehens- und Zeitplan
4. Ausgleichssaldo und Finanzausgleich
5. Neuer Finanzausgleich und Aufgabenentflechtung Bund Kanton (NFA)
6. Anpassung von Gesetzen

Als Begründung wird angeführt, dass es betrüblich sei, dass die Aufgabenteilung nicht weiter gekommen sei. Eine klare Vorgehensweise sei nicht erkennbar. Der Kantonsrat sei zum jetzigen Zeitpunkt einzubeziehen und er habe zu definieren, in

welche Richtung die Aufgabenteilung laufen solle. Mit der neuen Aufgabenteilung sei eine stufengerechte Zuordnung anzustreben mit dem Resultat, dass jede Staatsebene das mache, was sie am besten könne.

Der Regierungsrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hat das Projekt Aufgabenteilung Ende 2001 wieder aufgenommen und in der Finanzstrategie und den Projektaufträgen der verschiedenen Arbeitsgruppen die Rahmenbedingungen definiert. Der Kantonsrat hat am 2. Juni 2005 ein erstes Paket der Aufgabenteilung verabschiedet (Vorlage Nr. 1250.7 - 11639) und dabei auch einen umfassenden Bericht des Regierungsrates zum geplanten weiteren Vorgehen zur Kenntnis genommen. Mit dem vorliegenden Bericht legt der Regierungsrat nun ein zweites, umfangreiches Paket der Aufgabenteilung vor, abgestimmt mit einer Revision des innerkantonalen Finanzausgleichs und unter Berücksichtigung der NFA-Mehrbelastung.

Die Gemeinden als Direktbetroffene der neuen Aufgabenteilung waren über die Ziele und das Vorgehen des Projektes stets informiert, indem sie durch ihre Vertreter in den jeweiligen paritätischen Arbeitsgruppen von Anfang an direkt an der Erarbeitung der Vorschläge beteiligt waren. Sie wurden mit dem Bericht der Steuerungsgruppe ZFA bedient und haben überdies mit einer eigenen Projektgruppe umfassende Vorschläge, insbesondere zum Finanzausgleich, erarbeitet.

Die einzelnen Kriterien, die das Rahmengesetz gemäss Motion umfassen sollte, wurden sowohl im Bericht zum ersten Paket der Aufgabenteilung als auch im vorliegenden Bericht zum zweiten Paket umfassend erläutert und es liegen konkrete Vorschläge für eine umfassende Zuger Finanz- und Aufgabenreform vor.

Angesichts des weit fortgeschrittenen Projektstandes beantragen wir Ihnen, auf ein Rahmengesetz zu verzichten und die Motion von Beat Villiger nicht erheblich zu erklären.

9.5 Motion der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1137.1 - 11209)

Mit der Motion der CVP-Fraktion vom 25. Juni 2003 sollte der Regierungsrat beauftragt werden, dem Kantonsrat folgende Vorlagen vorzulegen:

1. "Es ist eine Grundlage zu schaffen, aus der sich ergibt, dass die finanzielle Mehrbelastung aufgrund des NFA grundsätzlich durch den Kanton getragen wird.
2. Im Gesetz über den kant. Finanzausgleich (621.1) ist der kantonale Beitrag zu streichen. Es ist ein Modell mit einem horizontalen Finanzausgleich unter den Gemeinden ins Gesetz aufzunehmen."

In der Begründung zu Ziffer 1 führt die Motionärin aus, die Aufgabenteilung sei kein taugliches Instrument zur Finanzierung der NFA. Dass diese Aussage zutrifft, zeigt das vorliegende, nach funktionalen Kriterien gestaltete zweite Paket der Aufgabenteilung – anstatt der notwendigen Entlastung entsteht daraus für den Kanton eine Mehrbelastung im Umfang von 13 Mio. Franken. Daraus lässt sich aber nicht ableiten, dass der Kanton die Mehrbelastung alleine zu tragen habe, zumal die Entlastung durch den Rückzug des Kantons aus dem innerkantonalen Finanzausgleich von 27.2 Mio. Franken in keinem genügenden Verhältnis zur (tendenziell weiter steigenden) NFA-Mehrbelastung steht.

Der Regierungsrat ist vielmehr der Auffassung, dass die Mehrbelastung und damit auch der Sparanreiz gleichwertig auf die Gemeinwesen verteilt werden sollen (vgl. Finanzstrategie für den Kanton Zug, Schwerpunkte des Regierungsrates 2005 - 2015). Nur so ist der Erhalt der Attraktivität der Lebens- und Wirtschaftsregion Zug gewährleistet. Das Ziel der gleichwertigen Mehrbelastung wird durch das zweite Paket der ZFA weit gehend erreicht, insbesondere durch den Beitrag der Gemeinden an die NFA-Mehrbelastung im Umfang von 8 Prozent des Kantonssteuerertrags (vgl. Kapitel 5).

Das in Ziffer 2 formulierte Begehren, den kantonalen Beitrag in den Finanzausgleich zu streichen und ein Modell mit horizontalem Finanzausgleich zwischen den Gemeinden aufzunehmen, ist mit den vorliegenden Anträgen des Regierungsrates erfüllt (vgl. Kapitel 4.2).

Der Regierungsrat beantragt deshalb, Ziffer 1 der Motion nicht erheblich zu erklären und Ziffer 2 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

10 Anträge des Regierungsrates

Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. 1483.2 - 12215 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die Motion von Leo Haas (Vorlage Nr. 133.1 - 8271) erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
3. die erheblich erklärte Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302) in Ziffer 3 als erledigt abzuschreiben;
4. die Ziffer 3 der Motion von Peter Rust (Vorlage Nr. 875.1 - 10447) nicht erheblich zu erklären;
5. die Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156) nicht erheblich zu erklären;
6. die Motion der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1137.1 - 11209) wie folgt zu behandeln:
 - Ziffer 1 nicht erheblich zu erklären;
 - Ziffer 2 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 3. Oktober 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Anhänge:

- Anhang 1: Finanzielle Lastenverschiebungen Datenbasis 2005
- Anhang 2: Finanzielle Lastenverschiebungen Datenbasis 2004
- Anhang 3: Finanzielle Lastenverschiebungen Datenbasis 2003
- Anhang 4: Finanzielle Lastenverschiebungen Datenbasis 2002
- Anhang 5: Tabelle Berechnung Pauschale für die Subventionen der Lehrerbesehung 2002 / 2003 / 2004 / 2005
- Anhang 6: Mathematische Herleitung der Formel für den Pro-Kopf-Betrag

300/sk