

ZUGER FINANZ- UND AUFGABENREFORM (ZFA)
AUFGABENTEILUNG KANTON-GEMEINDEN (1. PAKET)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 6. JULI 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zum ersten Paket der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden im Rahmen der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Gleichzeitig nehmen wir Stellung zur Motion der FDP-Fraktion vom 17. März 1994 betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden (Vorlage Nr. 142.1 - 8302) und zur Motion von Beat Villiger vom 9. Mai 2003 betreffend Zielsetzungen, Organisation und Ablauf der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit Antrag auf Vorlage eines Rahmengesetzes (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156).

Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Das Wichtigste in Kürze	3
1.1.	Parlamentarische Vorstösse	3
1.2.	Antrag des Regierungsrates	3
2.	Ausgangslage	5
3.	Neue Aufgabenteilung	8
3.1.	Grundlagen	8
3.2.	Vorgehen	9
3.3.	Überprüfte Aufgaben	10
3.4.	Vertikale Lastenverschiebungen	16
4.	Bildung von Paketen	18

5.	Finanzielle Betrachtung des ersten Paketes	20
5.1.	Vertikale und horizontale Lastenverschiebungen aufgrund des ersten Paketes	20
5.2.	Finanzielle Auswirkungen des ersten Paketes (Standardtabelle)	21
6.	Gesetzgeberische Umsetzung des ersten Paketes im Detail	22
6.1.	Schulzahnarztendienst	22
6.2.	Schulzahnpflegedienst	24
6.3.	Allgemeine Weiterbildung	25
6.4.	Gemeindliche Gesundheitskommission	26
6.5.	Impfwesen	27
6.6.	Vollzug kantonale Mutterschaftsbeiträge	28
6.7.	Familienzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern	30
6.8.	Sozialhilfe	31
6.9.	Jugendhilfe	33
6.10.	Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten für ausgesteuerte Arbeitslose	34
7.	Auswertung der Vernehmlassung	35
7.1.	Vernehmlassungsadressaten und -frist	35
7.2.	Stellungnahmen zu den Grundsätzen des ersten Paketes und zur ZFA im Allgemeinen	36
7.3.	Stellungnahmen zu den einzelnen Aufgabenbereichen	38
8.	Ausblick: Umsetzung des zweiten Paketes	41
8.1.	Grundlagen	41
8.2.	Projektauftrag und -organisation ZFA	41
8.3.	Zielsetzungen	43
8.4.	Aktueller Stand	44
9.	Stellungnahme des Regierungsrates zu den parlamentarischen Vorstössen ...	44
9.1.	Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302)	44
9.2.	Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156)	45
9.3.	Motion von Leo Haas (Vorlage Nr. 133.1 - 8271)	50
10.	Anträge des Regierungsrates	50

1. Das Wichtigste in Kürze

1.1. Parlamentarische Vorstösse

Die politische Diskussion um eine klare Aufgabenzuteilung zwischen Kanton und Gemeinden geht auf eine Motion der FDP-Fraktion von 1978 zurück. Der Regierungsrat legte damals seine Vorstellungen über die zukünftige Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden dar und befürwortete den Antrag. Es fehlte jedoch der Wille seitens des Kantonsrates, den ausgearbeiteten Vorschlag umzusetzen. Die Motion wurde infolgedessen als erledigt abgeschrieben.

Im Jahre 1994 reichte die FDP-Fraktion erneut eine Motion mit dem Auftrag ein, die Aufgabenteilung an die Hand zu nehmen. Die daraufhin eingesetzte Arbeitsgruppe hat ihre Ergebnisse im Bericht vom 10. August 1998 festgehalten.

Nach einem Aufschub aufgrund der Lancierung des Bundesprojektes "Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen" (NFA) wurde das Projekt Anfang 2002 wieder aufgenommen. Der Regierungsrat setzte eine neue Steuerungsgruppe ein, welche am 11. Dezember 2002 ihren Schlussbericht vorlegte.

Am 9. Mai 2003 reichte Kantonsrat Beat Villiger eine Motion ein mit dem Begehren, ein Rahmengesetz vorzulegen und Auskunft über Zielsetzungen, Organisation und Ablauf der Aufgabenteilung zu erteilen.

1.2. Antrag des Regierungsrates

In Anlehnung an den Schlussbericht der Steuerungsgruppe schlägt Ihnen der Regierungsrat ein zweistufiges Vorgehen vor. Zehn Aufgaben sollen in einem ersten Paket, weitere Aufgaben in einem zweiten Paket angepasst werden.

Das erste Paket, welches Gegenstand dieser Vorlage ist, soll per 1. Januar 2006 umgesetzt werden. Es betrifft folgende Aufgabenbereiche:

- Schulzahnarztendienst
- Schulzahnpflegedienst
- Allgemeine Weiterbildung
- Gemeindliche Gesundheitskommission
- Impfwesen
- Mutterschaftsbeiträge
- Familienzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern
- Sozialhilfe
- Jugendhilfe
- Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten für ausgesteuerte Arbeitslose

Als Grundsätze für die Beurteilung der Aufgabenzuweisung galten Erhaltung und Stärkung der Gemeindeautonomie, Rechtssicherheit, Rechtsgleichheit, Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Kostenneutralität. Besondere Bedeutung wurde überdies dem Äquivalenzprinzip beigemessen. Danach sollen die Kostenträger mit den Nutzen- und den Entscheidungsträgern übereinstimmen. Damit auch in Aufgabenbereichen, welche von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden (Verbundaufgaben), die Hauptverantwortung einer Ebene klar zugeordnet ist, wurde eine Abkehr vom häufigen, rein aufwandorientierten Kostenteiler von 50:50 angestrebt.

Das erste Paket führt für die Gemeinden¹ auf der Basis der Rechnung 2003 zu einer Mehrbelastung von 6.7 Mio. Franken; der Kanton wird in derselben Grössenordnung entlastet. Die detaillierten Berechnungen sind in den Tabellen im Anhang ersichtlich. Der Vergleich der Jahre 2001 bis 2003 zeigt eine stabile Entwicklung von 2001 zu 2002; das Jahr 2003 weist eine Zunahme auf, insbesondere durch höhere Beträge im Sozialbereich². Die einzelnen Gemeinden werden durch das 1. Paket der Aufgabenteilung mit 0.78 bis 5.7 Steuerprozentpunkten mehr belastet.³ Für eine korrekte Beurteilung der finanziellen Auswirkungen müssen aber auch die seit 1998

¹ In den nachfolgenden Ausführungen bezieht sich der Begriff "Gemeinden" auf die Einwohnergemeinden, sofern nichts anderes erwähnt ist. Die Bürgergemeinden sind lediglich im Aufgabenbereich Sozialhilfe betroffen. Ihre Mehrbelastung beträgt per 2003 0.175 Mio. Fr. Den Hauptanteil des 1. Paketes der Aufgabenteilung tragen somit die Einwohnergemeinden.

² Für 2001 beträgt die Mehrbelastung der Gemeinden 5.84 Mio. Fr., 2002 5.79 Mio. Fr., 2003 6.66 Mio. Fr. Die Entlastung des Kantons beträgt für 2001 6.01 Mio. Fr., für 2002 5.945 Mio. Fr., für 2003 6.85 Mio. Fr.

³ Zum Vergleich: Auf der Basis der Zahlen 2001 beträgt die Mehrbelastung 0.75 bis 3.91 Steuerprozentpunkte, per 2002 0.51 bis 3.41 Steuerprozentpunkte.

bereits erfolgten Gesetzesrevisionen mit Aufgabenteilungsaspekten und erheblichen Lastenverschiebungen berücksichtigt werden. Bei gleichzeitiger Berücksichtigung dieser bisherigen vertikalen Lastenverschiebungen beträgt die Netto-Mehrbelastung auf der Basis der Zahlen 2003 für die Gemeinden 0.9 Mio. Franken. Die horizontale Lastenverschiebung liegt in einem vertretbaren Rahmen: die Mehrbelastung für die einzelnen Gemeinden beträgt minus 2.14 bis plus 2.05 Steuerprozentpunkte.

Damit sowohl die Auswirkungen der NFA ganzheitlich verkraftbar sind, als auch das zweite Paket für alle Gemeinden verträglich umgesetzt werden kann, ist eine Gesamtlösung nötig. Die Umsetzung des zweiten Paketes wird deshalb zeitlich und inhaltlich mit den Projekten der Finanzierung der NFA-Mehrbelastung und der Totalrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs koordiniert. Dafür wurde vom Regierungsrat am 15. April 2003 die neue Projektorganisation Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) eingesetzt, die für alle drei Projekte verantwortlich zeichnet.

Auf die Ausarbeitung eines speziellen Rahmengesetzes, wie dies von Motionär Beat Villiger verlangt wird, kann daher verzichtet werden.

2. Ausgangslage

Bereits am 7. September 1978 hat die FDP-Fraktion eine Motion zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eingereicht. Diese wurde damit begründet, dass die Gesetzgebung der vorangehenden Jahre zu einer Vermischung der Aufgaben zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden geführt habe und die Kompetenzzuteilung nicht mehr klar geregelt sei. Ausserdem untergrabe eine Gesetzgebung mit unscharfen Vorstellungen darüber, was in den eigenständigen Bereich der Gemeinden gehöre, stillschweigend die Gemeindeautonomie. Ferner führe die zentralistische Verlagerung der Aufgaben zum Kanton oder gar zum Bund zu einer Entfremdung zwischen Volk und Behörden.

Am 20. Mai 1980 ist der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zur Überzeugung gelangt, eine Neuordnung der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sei nötig. In seinem Bericht hat der Regierungsrat die Ausgangslage analysiert, die Zielsetzungen für eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden festgelegt und Realisierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Er hat aber auch auf Zielkonflikte hingewiesen. Der Regierungsrat erklärte sich bereit, die arbeitsintensive Aufgabe an die Hand zu nehmen, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass der Kantonsrat seinerseits den

ernsthaften Willen bekunde, es nicht bei einer Sandkastenübung bewenden zu lassen. Am 23. Oktober 1980 hat der Kantonsrat nach kurzer Diskussion die Motion als erledigt abgeschrieben.

In den Folgejahren trat das Problem infolge der guten kantonalen Rechnungsabschlüsse in den Hintergrund. Das Interesse des Kantons lag vielmehr darin, die Gemeinden bei deren Aufgaben finanziell zu unterstützen statt die Gemeindeautonomie zu betonen und eine selbstständige Aufgabenerfüllung und die Eigenfinanzierung dieser Aufgaben zu verlangen. Mit der wirtschaftlichen Wende zu Beginn der 90er Jahre - mit entsprechenden Auswirkungen auf die Staatsfinanzen - waren wieder Mittel und Wege gefragt, welche eine möglichst gute Erfüllung der Staatsaufgaben bei günstigen Kosten ermöglichen. So hat die FDP-Fraktion am 17. März 1994 eine Motion betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden eingereicht mit dem Auftrag an den Regierungsrat, die Aufgabenteilung an die Hand zu nehmen, ein entsprechendes Leitbild zu erarbeiten und das Subventionswesen zu rationalisieren.

Mit Bericht und Antrag vom 19. März 1996 hat der Regierungsrat zur Motion Stellung bezogen und beantragt, diese erheblich zu erklären. Im Bericht hat der Regierungsrat die Ziele einer Aufgabenteilung dargelegt. Es soll nicht nach einem staatspolitischen Idealbild gesucht, sondern es sollen vielmehr sachlich und politisch realisierbare Reformvorschläge geprüft werden. Der Regierungsrat übernahm die bereits 1980 für die Aufgabenteilung formulierten Ziele, im Bewusstsein, dass darin auch Zielkonflikte enthalten sind (z.B. Bürgernähe vs. Effizienz der öffentlichen Aufgabenerfüllung).

Nachdem im November 1994 die Gemeindepräsidenten ihr Interesse und ihre Bereitschaft bekundeten, gemeinsam mit dem Kanton die Aufgabe anzugehen, haben die Gemeinden im Sommer 1995 ihre Vertreter für eine gemeinsame, paritätisch zusammengesetzte Arbeitsgruppe bestimmt. Die Arbeitsgruppe Kanton - Gemeinden nahm am 11. Juli 1995 ihre Arbeit unter der Leitung von Klaus Willimann auf und legte am 10. August 1998 dem Regierungsrat ihren Bericht über eine neue Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vor.

Aufgrund der Ungewissheit über die Auswirkungen der NFA wurden die Umsetzungsarbeiten zurückgestellt. Damals musste davon ausgegangen werden, dass die

NFA in der ersten Hälfte des neuen Jahrzehntes (2000 - 2010) in Kraft gesetzt werden könnte. Anlässlich des Treffens zwischen den Gemeindepräsidenten und dem Regierungsrat vom 6. Juli 2000 wurde der Regierungsrat aufgefordert, die Arbeiten in Sachen Aufgabenteilung wieder aufzunehmen und nicht die Ergebnisse aus dem NFA-Projekt abzuwarten. Zwischenzeitlich kann davon ausgegangen werden, dass die Eidg. Volksabstimmung zur NFA am 28. November 2004 stattfindet. Die NFA wird nach dem heutigen Stand eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung für den Kanton Zug mit sich bringen.

Der Regierungsrat hat am 18. Dezember 2001 das weitere Vorgehen bezüglich der Aufgabenteilung beschlossen. Er setzte eine aus je drei Regierungsräten und Gemeindepräsidenten bestehende Steuerungsgruppe ein und engagierte Dr. Paul Twerbold als externen Experten für die Projektleitung.

Im Dezember 2002 legte die Steuerungsgruppe ihren Schlussbericht vor. Sie empfahl darin ein zweistufiges Vorgehen und unterbreitete einen Vorschlag, wie die notwendigen Änderungen in der Aufgabenteilung auf zwei Massnahmenpakete vorzunehmen sei. Der Regierungsrat hat den Schlussbericht der Steuerungsgruppe am 18. Februar 2003 zustimmend zur Kenntnis genommen und die Finanzdirektion mit der Ausarbeitung der Kantonsratsvorlage für die Umsetzung des ersten Pakets beauftragt, wobei teilweise weitergehende Vorschläge ausgearbeitet wurden.

Am 9. Mai 2003 haben Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156) sowie drei Mitunterzeichner eine Motion betreffend Vorlage eines Rahmengesetzes und Auskunft über Zielsetzungen, Organisation und Ablauf der Aufgabenteilung eingereicht, die am 22. Mai 2003 vom Kantonsrat an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen wurde.

Die Motion von Leo Haas betreffend Änderung des Lehrerbessoldungsgesetzes vom 14. Februar 1994 (Vorlage Nr. 133.1 - 8271) weist ebenfalls Bezugspunkte zum vorliegenden Bericht auf. Die Motion wird jedoch erst bei der Umsetzung des zweiten Paketes der Aufgabenteilung beantwortet, da die Subventionierung der Lehrerbessoldung im zweiten Paket einen Schwerpunkt darstellt.

3. Neue Aufgabenteilung

3.1. Grundlagen

Gegenstand des Schlussberichtes der Steuerungsgruppe war eine Grobanalyse der Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Im Vordergrund stand dabei stets die sachlogische Zuweisung der Aufgaben; die Lastenverschiebungen ergaben sich als Resultat der sinnvollen Aufgabenteilung, und wurden nicht als Zielvorgabe behandelt. Nicht überprüft oder beurteilt wurden dagegen die Art und Weise der Leistungserbringung.

Das Ziel des Projektes war, eine möglichst vollständige Zuweisung von Aufgaben entweder an den Kanton oder an die Gemeinden vorzunehmen. Grundlage dafür bildeten die folgenden Grundsätze:

- Erhaltung und Stärkung der Gemeindeautonomie,
- Rechtssicherheit/Rechtsgleichheit,
- Wirtschaftlichkeit,
- Transparenz,
- Kostenneutralität bzw. Ausgleich der Lastenverschiebungen.

Es gibt allerdings Aufgabenbereiche, die sinnvollerweise von Kanton und Gemeinden gemeinsam erfüllt werden (Verbundaufgaben). Dazu zählen auch alle Aufgabenbereiche, welche von Kanton und Gemeinden gemeinsam finanziert werden. Bei der Definition "Verbundaufgabe" wurde von der nachfolgenden Abgrenzung ausgegangen:

Verbundaufgabe	Keine Verbundaufgabe
<ul style="list-style-type: none"> - wenn für Kanton und Gemeinden bezüglich Art/Umfang der Aufgabenerfüllung je eigenständige Kompetenzen bestehen; - wenn strategische Aufgaben auf den Kanton und operative Aufgaben auf die Gemeinden verteilt sind; - wenn ein kantonales Rahmengesetz besteht; - wenn eine finanzielle Mitträgerschaft von Kanton und Gemeinden gegeben ist; - wenn die Genehmigung gemeindlicher Erlasse durch den Kanton auch die Prüfung der Angemessenheit umfasst (volle Kognition). 	<ul style="list-style-type: none"> - wenn der Kanton nur Aufsichtspflicht hat; - wenn nur ein formeller/administrativer Vollzugsschritt durch die Gemeinden (z.B. Einreichung Steuererklärung oder Antrag Prämienverbilligung) vorgenommen wird; - wenn eine Genehmigung gemeindlicher Erlasse durch den Kanton nur bezüglich Rechtmässigkeit (nicht aber volle Kognition) nötig ist; - wenn der Polizei nur die Aufgabe der Repression und Prävention zukommt.

Bei gemeinsamer Finanzierung durch den Kanton und die Gemeinden ist eine Abkehr von den häufigen, rein aufwandorientierten Kostenteilern von 50:50 anzustreben, damit die Hauptverantwortung einer Ebene klar ausgewiesen wird. Die vollumfängliche Zuweisung einer Aufgabe an die Gemeinden umfasst per se die Möglichkeit einer von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlichen Art und Weise, Umfang bzw. Ausmass der Leistungserbringung. Wo dies aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht erwünscht ist, können in einem kantonalen Rahmengesetz die wichtigsten Grundsätze und Leitplanken definiert werden.

Eine einzelne Gemeinde kann bei der Erfüllung einer Aufgabe überfordert sein, da die zunehmende Komplexität der öffentlichen Aufgaben vermehrt spezialisiertes Fachwissen erfordert. Deswegen darf aber nicht durchwegs eine kantonale Zuständigkeit postuliert werden, denn es bestehen verschiedene Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit, die dieser Problematik Rechnung tragen.

Es gilt in Zukunft allgemein vermehrt darauf achten, dass die oben erwähnten Grundsätze über das 1. und 2. Paket der Aufgabenentflechtung hinaus auch bei künftigen Rechtserlassen angewendet werden.

3.2. Vorgehen

Seit die Vorschläge der Arbeitsgruppe Willimann vorliegen, wurden diese bei Gesetzesrevisionen aufgenommen und verschiedentlich umgesetzt. Eine systematische Prüfung und Evaluation der Vorschläge fand jedoch erst durch die Steuerungsgruppe Twerenbold statt.

Infolgedessen wurden alle erwähnten Aufgaben in je ein Fact Sheet übertragen und den zuständigen Direktionen zur Beurteilung und Stellungnahme unterbreitet. Zudem erhielten diese den Auftrag, weitere Vorschläge zur Aufgabenteilung zu machen. In einer ersten Phase ihrer Tätigkeit hat die Steuerungsgruppe über die materielle Aufgabenteilung diskutiert und einen Vorentscheid gefällt.

In einer zweiten Phase wurde dann ermittelt, welche finanziellen Auswirkungen bzw. vertikale Lastenverschiebung diese Vorentscheidungen zur Folge hätten. Gestützt hierauf wurden zwei Pakete geschnürt:

- Ein erstes Paket, welches den angestrebten Ausgleich der Lastenverschiebungen gewährleistet und deshalb auch schneller realisiert werden kann, weil keine Revision des Finanzausgleichs nötig ist.
- Ein zweites Paket, welches wegen der grossen vertikalen Lastenverschiebung nur im Rahmen des Themas "Beteiligung der Gemeinden an der Mehrbelastung aufgrund der NFA" und zusätzlich wegen der damit verbundenen horizontalen Lastenverschiebungen nur unter Einbezug von Anpassungen beim innerkantonalen Finanzausgleich realisierbar ist.

3.3. Überprüfte Aufgaben

Aus der nachstehenden Tabelle geht hervor, dass die Zuteilung von 112 Themenbereichen geprüft wurde. Davon betreffen zwei nur die Finanzströme (Partizipation an der Erhebung von Grundbuchgebühren) oder den Ausgleich der vertikalen bzw. horizontalen Lastenverschiebung (direkter Finanzausgleich). Bei dreissig Bereichen hat die Steuerungsgruppe einen Handlungsbedarf erkannt. Der Regierungsrat schlägt vor, in 21 der ursprünglich vorgeschlagenen dreissig Aufgabenbereiche auf die Anträge der Steuerungsgruppe einzutreten.

Die vorgeschlagenen Anpassungen in den vier Bereichen Markt- und Hausierverkehr, Lotteriewesen, Desinfektor, Sammeln von Liebesgaben haben sich aufgrund von inzwischen bereits erfolgten Änderungen in der Gesetzgebung jedoch erübrigt. Die vier Bereiche sind der Vollständigkeit halber in der nachfolgenden Tabelle dennoch aufgeführt.

Die Detailprüfung der vorgeschlagenen Neuregelung des Stiftungswesens ergab, dass diese rechtlich unzulässig wäre.

Der Vorschlag bezüglich Beurkundungswesen erwies sich als widersprüchlich zum Bericht und Antrag des Regierungsrates zur Motion von Heinz Tännler und Hans Durrer vom 7. August 2001 (Vorlage Nr. 939.1 -10656).

Auf die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Grundbuchgebühren wird ebenfalls verzichtet, da kein direkter Zusammenhang mit der Aufgabenteilung besteht.

Auch im Hebammenwesen wird dem Vorschlag der Steuerungsgruppe (Abschaffung des Wartegeldes) nicht entsprochen. Die Ausrichtung des Wartegeldes ist gesundheitspolitisch sinnvoll und der Kantonsrat hatte sich bei der Revision des Gesundheitsgesetzes bereits für die Beibehaltung entschieden.

Die vorgeschlagene Aufgabenteilung im Bereich des Straf- und Massnahmenvollzugs wird in einer separaten Vorlage behandelt, da aufgrund der Revision des Strafgesetzbuches weitergehende Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung notwendig sind.⁴ Die finanziellen Auswirkungen sind gering und werden deshalb nicht weiter berücksichtigt.⁵

An der bestehenden Aufgabenteilung wird in den oben genannten Bereichen im Gegensatz zum Vorschlag im Schlussbericht der Steuerungsgruppe nichts geändert.

Somit reduziert sich die Anzahl Bereiche mit Handlungsbedarf um neun und wir schlagen bei gesamthaft 21 der von der Steuerungsgruppe überprüften 112 Aufgaben konkrete Änderungen vor. Die nachfolgende Tabelle listet die geprüften Aufgaben und die Beurteilung des Handlungsbedarfs auf.

Im Rahmen des zweiten Paketes wird der Regierungsrat nochmals eine Beurteilung der Aufgabenteilung vornehmen und weitere zu entflechtende Bereiche ergänzen.

⁴ Die Umsetzung erfolgt im Zusammenhang mit der Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs und der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, insbesondere der Strafprozessordnung und des Polizeigesetzes; vorgesehene Inkrafttreten am 1.1.2006.

⁵ Die Regelung betrifft nur noch Einzelfälle. So war beispielsweise im Jahr 2002 nur die Bürgergemeinde Neuheim mit einem einzelnen Fall im Betrag von Fr. 12'500.- betroffen.

Aufgabe	Unveränderte Aufgabenteilung	Neue Regelung ohne od. geringe finanzielle Folgen	Neue Regelung bedeutende finanzielle Folgen
Direktion des Innern			
Stiftungsaufsicht	X		
Aufsicht über Einrichtungen der beruflichen Vorsorge	X		
Beurkundungsrecht	X		
Vollzug der Bürgerrechtsgesetzgebung	X		
Denkmalpflege			X
Erbrecht	X		
Familienergänzende Kinderbetreuung	X		
Ehe- und Familienberatung	X		
Erhebung von Grundbuchgebühren	X		
Behindertentransport	X		
Ausstellen von Pässen, ID	X		
Altersbauten (exkl. Krankenpflege in Altersheimen)	X		
Heime (ohne Altersheime), Werkstätten und Tagesheime für Behinderte	X		
Organisation und Verwaltung Gemeinden	X		
Jugendhilfe			X
Kinderschutz			X
Geschäftsstelle Integrationskommission	X		
Fachstelle Berufsintegration	X		
Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	X		
Kontaktstelle Selbsthilfe	X		
Sozialhilfe			X
Soziallöhne Integrationsprojekte für ausgesteuerte Arbeitslose			X
Vormundschaftswesen	X		
Wahlen und Abstimmungen	X		
Zivilstandswesen	X		
Direktion für Bildung und Kultur			
Besoldung der gemeindlichen Lehrpersonen			X
Vollzug Logopädie/Legasthenie			X
Vollzug Psychomotorische Therapie			X

Aufgabe	Unveränderte Aufgabenteilung	Neue Regelung ohne od. geringe finanzielle Folgen	Neue Regelung bedeutende finanzielle Folgen
Vollzug Schularztdienst	X		
Vollzug Schulbibliothek	X		
Vollzug Schulzahnarztdienst			X
Vollzug Musikschule			X
Schulbus	X		
Kantonaler Schulzahnpflegedienst			X
Berufsberatung	X		
Didaktisches Zentrum	X		
Schulpsychologischer Dienst	X		
Verkehrsinstruktion	X		
Lehrmittel	X		
Lehrerweiterbildung	X		
Gemeindliche Schulanlagen / Schulmobiliar			X
Beiträge an Privatschulen	X		
Sonderschulen			X
Jugend und Sport	X		
Erwachsenenbildung		X	
Kulturförderung	X		
Volkswirtschaftsdirektion			
AHV-Ausgleichskasse und IV-Stelle	X		
Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	X		
Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenhilfe	X		
Vollzug kantonale Mutterschaftsbeiträge			X
Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel	X		
Aufenthalt und Niederlassung Ausländer	X		
Bereich Landwirtschaft	X		
Vollzug des BG Förderung der Landwirtschaft / Landwirtschaftsgesetz	X		
Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern			X
Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland	X		
Europadelegierter	X		
Fremdenverkehr (Förderung)	X		

Aufgabe	Unveränderte Aufgabenteilung	Neue Regelung ohne od. geringe finanzielle Folgen	Neue Regelung bedeutende finanzielle Folgen
Vollzug der Berufsbildung	X		
Miet-Schlichtung	X		
Öffentliche Ruhetage; Öffnungszeiten der Verkaufsgeschäfte	X		
Öffentlicher Verkehr			X
Öffentliche Versteigerungen	X		
Unlauterer Wettbewerb	X		
Vollzug BG über die wirtschaftliche Landesversorgung	X		
Vollzug der Preiskontrolle	X		
Wirtschaftspflegemassnahmen	X		
Baudirektion			
Kantonale Richtplanung	X		
Ortsplanung	X		
Baugesuche und Vollzug	X		
Energiewesen	X		
Wanderwege	X		
Wasserbau und baulicher Gewässerschutz	X		
Bodenschutz	X		
Vollzug VO über den Verkehr mit Sonderabfällen	X		
Lärmbelastungskataster	X		
Vollzug der Luftreinhalteverordnung	X		
Vollzug der technischen VO über Abfälle	X		
Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten	X		
Sicherheitsdirektion			
Opferhilfe	X		
Mass und Gewicht	X		
Polizeiaufgaben			X
Gastgewerbe	X		
Markt- und Hausiergewerbe	X		
Feuerpolizei	X		
Lotteriewesen	X		
Spielautomaten und Spiellokale	X		
Sprengstoff	X		
Sammeln von Liebesgaben	X		

Aufgabe	Unveränderte Aufgabenteilung	Neue Regelung ohne od. geringe finanzielle Folgen	Neue Regelung bedeutende finanzielle Folgen
Strafregister, Strafkontrolle, Leumundsauskünfte	X		
Straf- und Massnahmenvollzug	X (in separater Vorlage behandelt)		
Gesundheitsdirektion			
Desinfektor	X		
Massnahmen gegen den Betäubungsmittelmissbrauch	X		
Gemeindliche Gesundheitskommission		X	
Gesundheitsdienste	X		
Gesundheitsförderung	X		
Hebammenwesen	X		
Impfwesen		X	
Individuelle Prämienverbilligung	X		
Krankenpflege in Altersheimen	X		
Spitalwesen: Klinik Littenheid	X		
Spitalwesen: Krankenhäuser ausserhalb des Kantons	X		
Spitalwesen: Krankenhäuser im Kanton	X		
Spitalexterne Kranken- und Gesundheitspflege	X		
Rettungsdienst	X		
Viehinspektoren	X		
Tierkörperbeseitigung	X		
Finanzdirektion			
Kantons- und Gemeindesteuern	X		
Grundstückgewinnsteuer	X *		
Direkte Bundessteuer	X		
Direkter Finanzausgleich			X *
Finanzhaushalt	X		
Total	91	3	18

* = betrifft nur Finanzströme, nicht die eigentliche Aufgabenzuweisung

3.4. Vertikale Lastenverschiebungen

3.4.1. Bilanz der bisherigen vertikalen Lastenverschiebung

Seit der Ablieferung des Berichtes der Arbeitsgruppe Willimann im Jahre 1998 wurde von der Finanzdirektion eine Bilanz der grösseren vertikalen Lastenverschiebung bzw. Mehr- oder Minderbeteiligungen an Erträgen aufgrund von neuen Aufgabenzuteilungen geführt. Dabei wurden die Werte auf Stand 2001, 2002 und 2003 aktualisiert, ausser bei Aufgaben, die generell entfallen sind und somit nicht aktualisierbar sind. Die Zahlen wurden nach Möglichkeit der jeweiligen Staatsrechnung entnommen; einige Beträge stammen aus den Gemeinderechnungen. Detaillierte Tabellen mit Quellenangaben sind im Anhang enthalten. In den nachfolgenden Erläuterungen wird jeweils auf das Jahr 2003 Bezug genommen.

Gemäss dieser Bilanz ist der Kanton aufgrund der seit 1998 vorgenommenen Aufgabenverschiebungen mit jährlich rund 4.1 Mio. Franken mehr belastet und sind die Gemeinden um rund 5.7 Mio. Franken entlastet worden (kalkulatorische Werte per 2003). Nicht enthalten sind darin die finanziellen Konsequenzen der Zusammenlegung der Stadtpolizei und der Kantonspolizei zur Zuger Polizei.

Die nachfolgende Tabelle listet die kalkulatorischen Lasten- bzw. Ertragsverschiebungen zwischen dem Kanton und den Gemeinden auf der Basis der Zahlen 2003 auf. Als Beispiel: Bis 1998 hatten sich die Gemeinden mit 25% an den Betriebsdefiziten der Krankenanstalten zu beteiligen, ab 1999 übernahm der Kanton diese zu 100%. Im Jahr 2003 wendete der Kanton dafür effektiv Fr. 38'514'000 auf. Hätte das alte Gesetz im Jahr 2003 weiterhin gegolten, so hätte der Kanton nicht 100% sondern 75% dieses Betrages finanziert. Der Kanton hätte somit kalkulatorisch 28'886'000 und die Gemeinden Fr. 9'629'000 getragen. Die neue Aufgabenzuteilung bewirkte somit für den Kanton auf dem Stand 2003 Mehraufwendungen von Fr. 9'629'000 bzw. einen entsprechenden Minderaufwand für die Gemeinden. Die detaillierten Berechnungen sind der Tabelle im Anhang zu entnehmen.

Was	Jahr	Kanton (in 1'000 Fr.) + Mehraufwand od. Minderertrag - Minderaufwand od. Mehrertrag	Gemeinden (in 1'000 Fr.)
Spitalgesetz, in Kraft seit 1.1.1999 (KR-Vorlage Nr. 552.3-9485)			
Beteiligung Gemeinden an Betriebsdefizit Krankenanstalten	2003	+ 9'629	- 9'629
Beitrag Gemeinden an Rettungsdienst	2003	+ 886	- 886
Beitrag Gemeinden an Psychiatriepatienten	1998*	- 428	- 288
Beitrag Gemeinden an Pflegewohnungen	1998*	- 133	- 251
Defizitbeitrag Gemeinden an gemeindliche Krankenanstalten (Pflegeheime)	2003	- 7'274	+ 7'274
Beitrag Kanton an Spitex-Organisationen	2003	- 1'270	+ 1'270
Beitrag Kanton an Pflegekosten in Altersheimen	2003	- 2'998	+ 2'998
Wartegeld an Hebammen	2003	- 15	+ 15
Einführungsgesetz zu BG über die Landwirtschaft, in Kraft seit 1.1.2001 (KR-Vorlage Nr. 726.1-10021)			
Beitrag Meliorationswesen	2003	+ 25	- 25
Steuergesetz, in Kraft seit 1.1.2001 (KR-Vorlage Nr. 659.1-9842)			
Beteiligung Kanton an Ertrag Grundstück- gewinnsteuer ⁶	2003	+ 1'833	- 1'833
Beteiligung Kanton an Ertrag Erbschafts- und Schenkungssteuer	2003	+ 2'766	- 2'766
Zivilschutz, in Kraft seit 1.1.2002 (KR-Vorlage 886.1-10615)			
Aufgabenverschiebung gemäss KRV	2000*	+ 1'100	- 1'600
Total		+4'121	- 5'721

Zuger Polizei, in Kraft seit 1.1.2002 (KR-Vorlage Nr. 913.1-10571)			
Aufgabenverschiebung gemäss KRV, (nicht eingerechnet, da nur Minderbelastung für Stadt Zug)	2000*	(+ 6'000)	(- 6'000)

* Die Aufgabe ist entfallen oder wurde neu gestaltet, Zahlen 2003 sind somit nicht vorhanden. Es wurde der letzte verfügbare Betrag übernommen.

⁶ Das revidierte Steuergesetz brachte für den Kanton neben dem Minderertrag durch den Wegfall der Beteiligung am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer gleichzeitig einen Mehrertrag aus der Besteuerung der Grundstückgewinne der juristischen Personen. Es ist jedoch nicht nachweisbar, welchen finanziellen Mehrertrag der Kanton daraus hat, da bei der Gewinnbesteuerung der juristischen Personen nicht unterschieden wird, welcher Anteil aus Grundstückgewinnen stammt. Zudem besteht die Möglichkeit der Verlustverrechnung. Es sind dazu also keine Daten vorhanden.

3.4.2. Vertikale Lastenverschiebung aufgrund der neuen Aufgabenzuteilung

Die Umsetzung aller vorgeschlagenen Änderungen bezüglich der Aufgabenteilung führt gemäss einer Grobschätzung der finanziellen Auswirkungen zu erheblichen Lastenverschiebungen. Konkret hätte die neue Aufgabenzuteilung eine Entlastung des Kantons von in Höhe eines mittleren Millionenbetrages und eine entsprechende Mehrbelastung der Gemeinden zur Folge. Der Gesamtvorschlag erfüllt somit das Gebot der Kostenneutralität nicht. Aus diesem Grund erfolgt eine Aufteilung des Gesamtvorschlages in zwei Pakete. Ein erstes Paket, welches verhältnismässig geringe vertikale Lastenverschiebungen zur Folge hat, ist umgehend umsetzbar. Das zweite Paket hingegen ist im Rahmen des Gesamtprojektes ZFA (Zuger Finanz- und Aufgabenreform) weiter zu bearbeiten, welches die drei miteinander verknüpften Themenkreise Aufgabenteilung, innerkantonalen Finanzausgleich und NFA-Finanzierung umfasst.

4. Bildung von Paketen

Das erste Paket ist so geschnürt, dass es per saldo verhältnismässig geringe Lastenverschiebungen zur Folge hat und auch die horizontalen Lastenverschiebungen vertretbar sind. In das erste Paket werden überdies jene neuen Aufgabenzuteilungen eingebunden, welche keine oder nur geringe finanzielle Auswirkungen haben. Alle anderen Aufgabenneuzuteilungen werden dem zweiten Paket zugewiesen.

Aus nachstehender Tabelle ist ersichtlich, dass das erste Paket Aufgaben aus den verschiedensten Bereichen und von unterschiedlicher materieller Bedeutung, aber mit einem Schwergewicht im Sozialhilfebereich betrifft.

Im zweiten Paket sind vor allem Aufgaben aus den Bereichen Volksschulwesen, öffentlicher Verkehr und Polizeiaufgaben enthalten. Der Denkmalschutz wird ebenfalls im zweiten Paket der Aufgabenteilung behandelt.

Im Rahmen des zweiten Paketes wird der Regierungsrat nochmals eine Beurteilung der bestehenden Verbundaufgaben vornehmen und weitere zu entflechtende Aufgabenbereiche ergänzen.

Aufgabe	1. Paket	2. Paket
Direktion des Innern		
Denkmalschutz		X
Jugendhilfe	X	
Kinderschutz		X
Sozialhilfe	X	
Soziallöhne Integrationsprojekte ausgesteuerte Arbeitslose	X	
Direktion für Bildung und Kultur		
Besoldung der gemeindlichen Lehrpersonen		X
Vollzug Logopädie/Legasthenie		X
Vollzug Psychomotorische Therapie		X
Vollzug Schulzahnarztendienst	X	
Vollzug Musikschule		X
Kantonaler Schulzahnpflegedienst	X	
Gemeindliche Schulanlagen / Schulmobiliar		X
Sonderschulen		X
Erwachsenenbildung	X	
Volkswirtschaftsdirektion		
Vollzug kantonale Mutterschaftsbeiträge	X	
Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern	X	
Öffentlicher Verkehr		X
Baudirektion		
Sicherheitsdirektion		
Polizeiaufgaben		X
Gesundheitsdirektion		
Gemeindliche Gesundheitskommission	X	
Impfwesen	X	
Finanzdirektion		
Direkter Finanzausgleich		X *
Total	10	11

* = betrifft nur Finanzströme, nicht die eigentliche Aufgabenzuweisung

5. Finanzielle Betrachtung des ersten Paketes

5.1. Vertikale und horizontale Lastenverschiebungen aufgrund des ersten Paketes

Die Umsetzung des ersten Paketes führt in sieben Aufgabenbereichen zu vertikalen Lastenverschiebungen gemäss untenstehender Tabelle. In drei Aufgabenbereichen hat die neue Aufgabenteilung keine nennenswerten finanziellen Lastenverschiebungen zur Folge (Erwachsenenbildung, gemeindliche Gesundheitskommission und Impfwesen). Die detaillierten Berechnungen sind aus der Tabelle im Anhang ersichtlich.

Werte 2003 und in 1'000 Fr.

Quelle: Staatsrechnung 2003, Gemeinderechnungen 2003, gemäss Tabelle im Anhang

+ = Mehraufwendungen bzw. Minderertrag; - = Minderaufwand bzw. Mehrertrag

Aufgaben	Kanton	Gemeinden
Jugendhilfe	-665	+665
Sozialhilfe	-3'861	+3'686 Differenz 175 = Übernahme durch Bürgergemeinden
Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten	-723	+706 Differenz 17 = Übernahme durch Bürgergemeinden
Vollzug Schulzahnarztendienst	-583	+583
Schulzahnpflegedienst (Annahme Weiterführung)	-231	+231
Vollzug kantonale Mutterschaftsbeiträge	-974	+974
Familienzulagen für landw. Arbeitnehmer/Bergbauern	+186	-186
Subtotal	-6'851	+6'659
Übertrag bisherige finanzielle Verschiebungen (gemäss Abschnitt 3.4.1)	+4'121	-5'721
Total	-2'730	+938

Ausgehend von der Bilanz der bisherigen finanziellen Verschiebungen ergibt sich aus dem ersten Paket der Aufgabenneuzuteilung, dass die Gemeinden im ersten Paket der Aufgabenteilung per Saldo um 0.9 Mio. Fr. mehr belastet werden, als sie bei den bisherigen Lastenverschiebungen entlastet worden waren. Dem Ziel der Kostenneutralität wird das 1. Paket somit zwar nicht vollumfänglich gerecht. Dennoch liegt die Mehrbelastung von 0.9 Mio. Fr., verteilt auf alle Gemeinden und ohne

Berücksichtigung von allfälligen Spareffekten in einem vertretbaren Rahmen. Für den Kanton entsteht eine Entlastung von rund 2.7 Mio. Franken.

Für die politische Akzeptanz dieses ersten Paketes ist auch bedeutsam, ob von der Entlastung der Gemeinden gesamthaft alle Gemeinden in vergleichbarem Ausmass profitieren (horizontale Lastenverschiebung). In der nachfolgenden Tabelle werden die finanziellen Verschiebungen pro Gemeinde aufgezeigt und mit der Steuerkraft (Gegenwert von jeweils 1 Steuerprozent) gewogen.

Werte per 2003 und in 1'000 Fr.

+ = Mehraufwendungen bzw. Minderertrag; - = Minderaufwand bzw. Mehrertrag

Gemeinde (gerundete Werte)	1 Steuer- Prozent in 1'000 Fr. = $\frac{\text{St.ertrag}}{\text{St.fuss}}$	Be-/Entlastung durch bisherige Lastenverschie- bung seit 1998		Be-/Entlastung durch 1. Paket		Be-/ Entlastung Total (bisherige + 1. Paket)	
		Betrag*	Steuer-%	Betrag	Steuer-%	Betrag	Steuer-%
Zug	1'807	-1282	-0.71	1406	0.78	124	0.07
Oberägeri	158	-560	-3.54	221	1.39	-339	-2.14
Unterägeri	176	40	-0.23	282	1.60	322	1.83
Menzingen	75	-273	-3.64	427	5.69	154	2.05
Baar	885	-1723	-1.95	1855	2.10	132	0.15
Cham	432	-251	-0.58	865	2.00	614	1.42
Hünenberg	307	-410	-1.33	339	1.10	-71	-0.23
Steinhausen	271	-303	-1.12	433	1.60	129	0.48
Risch	316	-634	-2.00	569	1.80	-65	-0.20
Walchwil	144	-82	-0.56	120	0.83	38	0.26
Neuheim	43	-220	-5.18	143	3.35	-78	-1.83

* Beträge konnten teilweise nicht per 2003 aktualisiert werden, da gewisse Aufgaben ganz entfallen sind (vgl. Kapitel 3.4.1)

Die Bandbreite der gesamten horizontalen Lastenverschiebung (Verschiebungen seit 1998 plus erstes Paket) bewegt sich zwischen minus 2.14 und plus 2.05 Steuerprozenten. Für vier Gemeinden resultiert eine Minderbelastung von 0.02 bis 2.14 Steuerprozenten, für sieben Gemeinden eine Mehrbelastung von 0.07 bis 2.05 Steuerprozenten.

5.2. Finanzielle Auswirkungen des ersten Paketes (Standardtabelle)

Der Kanton wurde aufgrund der seit 1998 vorgenommenen Aufgabenverschiebungen mit rund 4.1 Mio. Franken mehr belastet und die Gemeinden sind um rund 5.7 Mio. Franken entlastet worden (zu Werten 2003, vgl. Tabelle im Kapitel 3.4.1). Mit der Umsetzung des ersten Aufgabenpaketes voraussichtlich per 1. Januar 2006 wird der

Kanton nun mit rund 6.85 Mio. Franken entlastet. Gesamthaft führt dies zu einer Nettoentlastung des Kantons von rund 2.7 Mio. Franken (vgl. Tabelle im Kapitel 5.1).

A)	Investitionsrechnung	2004	2005	2006	2007
1.	-> für Immobilien: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen und Mobiliar: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

B)	Laufende Rechnung	2004	2005	2006	2007
5.	● bereits geplanter Betrag	Inkrafttreten per 1. Januar 2006		4.1 Mio.	4.1 Mio.
6.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag (Entlastung)			-6.85 Mio.	-6.85 Mio.

6. Gesetzgeberische Umsetzung des ersten Paketes im Detail

6.1. Schulzahnarztendienst

6.1.1. Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

6.1.2. Änderung

Die Kosten des Vollzugs des Schulzahnarzt-Dienstes werden den Gemeinden übertragen. § 43 Abs. 2 Bst. b wird demgemäss angepasst. Der Kanton gewährt noch Beiträge an die Logopädie-, Legasthenie- und Dyskalkulietherapie. § 43 Abs. 3 wird aufgehoben: Der Regierungsrat kann künftig nicht mehr auf Gesuch hin weitere Schuldienste subventionieren. Die Gemeinden sind aber weiterhin zur Führung aller in § 43 Abs. 1 genannten Dienste verpflichtet.

6.1.3. Kommentar

Die im 4. Abschnitt des 2. Titels (öffentlich-rechtliche Schulen) des Schulgesetzes aufgeführten Schuldienste sind aufgeteilt in kantonale und gemeindliche Schuldienste. Bereits bei der Totalrevision des Schulgesetzes

von 1990 wurde der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden grosse Beachtung geschenkt und wo immer möglich eine Entflechtung der Aufgaben vorgenommen (Vorlage Nr. 6655, S. 10). Für die Aufgabenteilung wurde festgelegt, es seien jene Dienste vom Kanton zu führen, für die eine kantonale Koordination notwendig erscheine. Die gemeindlichen Schuldienste sollten nur dann vom Kanton subventioniert werden, wenn sie kostenintensiv seien (Schulzahnarzt-Dienst) oder wenn wesentliche Lehrerbesoldungskosten anfallen (Logopädischer Dienst, Psychomotorik-Dienst). In diesem Sinne wurde die Finanzierung des Schulbus-Dienstes und der Mittagsverpflegung - da es sich um Aufgaben im Zusammenhang mit den gemeindlichen Schulen handelt - den Gemeinden allein zugewiesen. Andererseits wurden die Trägerschaft und Finanzierung des Schulpsychologischen Dienstes, der zwar vor allem für die Schülerinnen und Schüler der gemeindlichen Schulen zuständig ist, aber Koordinationsaufgaben hat (Einschulung, Übertrittsverfahren), dem Kanton zugewiesen. Die jetzt zur Diskussion stehende Aufgabenteilung vor dem Hintergrund der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben auf Bundesebene (NFA) rechtfertigt es nicht mehr, dass der Kanton den gemeindlichen Schulzahnarzt-Dienst subventioniert. Zur Vereinfachung des administrativen Verfahrens bei der kantonalen Verwaltung wurde zwar der Kantonsbeitrag bereits auf Fr. 50.- pro Schülerin und Schüler der gemeindlichen Schulen festgelegt, d.h. die Gemeinden erhalten jährlich einen Kantonsbeitrag zwischen Fr. 12'000.- (kleinste Gemeinde) und Fr. 111'000.- (grösste Gemeinde) oder total Fr. 580'000.- (Budget 2003). Diese Regelung gilt seit der Teilrevision des Schulgesetzes vom 30. November 2000. Der Kantonsrat lehnte damals einen Antrag des Regierungsrats auf Aufhebung des Kantonsbeitrages ab, weil dies mit einer Beschränkung des Schulzahnarzt-Dienstes auf einen jährlichen Untersuch ohne Übernahme der Behandlungskosten durch die Gemeinden verbunden war. Die heutige Situation rechtfertigt in Berücksichtigung der einzelnen Beträge an die Gemeinden und der Tatsache, dass es sich um einen gemeindlichen Schuldienst handelt, für den vom Kanton keine Koordinationshandlungen notwendig sind, die kantonale Subventionierung nicht mehr. Da § 43 Abs. 1 Bst. c nicht aufgehoben wird, ist der Schulzahnarzt-Dienst weiterhin gesichert, d.h. die Kinder der gemeindlichen Schulen haben nach wie vor Anspruch auf einen solchen Dienst, über dessen nähere Ausgestaltung (Umfang, Übernahme der Kosten durch die Gemeinde) jede Gemeinde allein entscheiden kann.

Die Anpassung in § 43 Abs. 2 Bst. b kann ohne weiteres vorgenommen werden. Schon bisher wurden keine Beiträge an die Personalaufwendungen der Schulbibliotheken (Bst. a) und des Schularzt-Dienstes (Bst. b) gewährt, da gemäss Abs. 2 Bst. b) Kantonsbeiträge sich nach den Bestimmungen des Lehrerbesoldungsgesetzes richten und dieses Gesetz - im Gegensatz zu früher - keine Beiträge mehr vorsah. Nachdem jetzt auch noch an den Schulzahnarzt-Dienst keine Beiträge mehr gewährt werden sollen, bleiben nur noch die Schuldienste gemäss Bst. d) und e). Es muss deshalb nicht mehr auf die Bestimmungen des Lehrerbesoldungsgesetzes, sondern auf die (Subventions-)Ansätze des Lehrerbesoldungsgesetzes verwiesen werden. Schliesslich kann auch § 43 Abs. 3 aufgehoben werden, stehen doch in nächster Zeit keine neuen gemeindlichen Schuldienste zur Diskussion, bzw. wenn die Einführung neuer gemeindlicher Schuldienste diskutiert würde, würden sie wohl keine Kantonsbeiträge auslösen. Allfällige neue und subventionsberechtigte gemeindliche Schuldienste sollten deshalb nur im Rahmen einer Gesetzesrevision möglich sein.

6.2. Schulzahnpflegedienst

6.2.1. Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

6.2.2. Änderung

Der Schulzahnpflegedienst geht in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden über. Gemäss Beurteilung durch die Steuerungsgruppe soll es den Gemeinden überlassen sein, ob sie einen Zahnpflegedienst anbieten wollen oder nicht. Damit wird der bisherige kantonale Dienst zu einem freiwilligen gemeindlichen Schuldienst. Dementsprechend kann § 44 Bst. c aufgehoben werden.

6.2.3. Kommentar

Der Zahnpflegedienst wird durch Zahnpflegerinnen, die von der Gesundheitsdirektion angestellt sind, an den gemeindlichen Schulen durchgeführt. Im Rahmen einer Instruktion, die auf der Vorschulstufe dreimal jährlich, auf der Primarstufe viermal jährlich und auf der Sekundarstufe zweimal jährlich während der ordentlichen Unterrichtszeit durchgeführt wird, geht es um vor-

beugende Massnahmen zur Gesunderhaltung der Zähne und der Kauorgane. Die immer wieder verlangte grössere Eigenverantwortung der Eltern und die in den Zahnarztpraxen von Dentalhygienikerinnen vermehrt durchgeführten Massnahmen rechtfertigen es, diesen Dienst im Schulgesetz zu streichen. Es ist Sache der Schulträger, d.h. der Gemeinden, darüber zu befinden, ob sie weiterhin in eigener Regie und auf eigene Kosten einen solchen Dienst anbieten wollen. Damit wird der bisherige kantonale Dienst zu einem freiwilligen gemeindlichen Schuldienst. Ist aber ein gemeindlicher Schuldienst freiwillig und wird dieser freiwillige Schuldienst vom Kanton nicht subventioniert, so erübrigt sich eine Erwähnung im Schulgesetz.

6.3. Allgemeine Weiterbildung

6.3.1. Gesetzliche Grundlagen

Schulgesetz vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

6.3.2. Änderung

Die Überschrift unter dem 5. Titel vor den §§ 80ff. lautet heute "Erwachsenenbildung". Sie wird dort, aber auch in § 80 und § 82 Abs. 4 (neu), durch den Begriff "Allgemeine Weiterbildung" ersetzt. Gemäss § 81 soll die Erwachsenenbildung bzw. die Allgemeine Weiterbildung in erster Linie die Angelegenheit von Privaten sein, d.h. auch die Gemeinden sollen nur noch subsidiär tätig werden, so wie es der Kanton bis anhin schon war. § 82 Abs. 1 erlaubt die freiwillige finanzielle Unterstützung durch Kanton und Gemeinden und nennt die Voraussetzungen dafür. § 82 Abs. 2 räumt der Direktion für Bildung und Kultur eine besondere Kompetenz zur Unterstützung von gemeinnützigen Organisationen ein. Der bisherige § 82 Abs. 2 wird neu zum § 82 Abs. 3; an dessen Wortlaut wird nichts geändert. Ein Teil der vorgeschlagenen Änderungen, insbesondere die neue Bezeichnung der Erwachsenenbildung, haben keinen materiellen Zusammenhang mit der Aufgabenteilung.

6.3.3. Kommentar

Der Begriff "Erwachsenenbildung" wird durch den Begriff "Allgemeine Weiterbildung" ersetzt und die Erwachsenenbildungs-Kommission heisst neu "Kommission Allgemeine Weiterbildung". Dies entspricht einer schweizerischen Tendenz. So nennt sich auch die "Schweizerische Vereinigung für Erwachsenenbildung SVEB" seit 2002 "Schweizerischer Verband für Weiterbildung". In der Allgemeinen Weiterbildung (bisher Erwachsenenbildung) ist der Kanton heute schon subsidiär tätig. Als Träger werden in der geltenden Regelung ausdrücklich die Gemeinden und private Organisationen bezeichnet. Der Kanton kann Gemeinden und gemeinnützige Organisationen finanziell unterstützen, sofern diese eine angemessene Eigenleistung erbringen. Bereits heute unterstützt der Kanton jedoch nur noch private Organisationen.

Neu können auch die Gemeinden nur noch subsidiär tätig sein. Es wird nicht gewünscht, dass sie selber Angebote für die Allgemeine Weiterbildung machen, wenn es private Anbieter gibt. Dagegen können sie Veranstaltungen kommunaler Erwachsenenbildungsveranstalter finanziell unterstützen. Es entfällt die Bestimmung, dass der Kanton die Gemeinden für solche Angebote unterstützen kann. Angebote gemeindlicher Organisationen sollen allein durch die Gemeinden unterstützt werden. Der Kanton unterstützt nur noch Anbieter, die Angebote für die Allgemeine Weiterbildung auf kantonaler Ebene machen. Mit der neuen Formulierung von § 81 wird festgehalten, dass die Erwachsenenbildung in erster Linie Sache Privater ist. Erwachsenenbildung soll von interessierten Personen und Organisationen angeboten werden; der Staat ist in diesem Bereich nur subsidiär tätig. In Ausnahmefällen - wenn es z.B. keine privaten Anbieter gibt - können auch die Gemeinden oder der Kanton Veranstaltungen anbieten.

Zuständig ist die Direktion für Bildung und Kultur. Der Regierungsrat legt auf Antrag der Kommission Allgemeine Weiterbildung lediglich fest, welcher Kredit im Staatsvoranschlag einzuverlangen ist.

6.4. Gemeindliche Gesundheitskommission

6.4.1. Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970 (BGS 821.1)

6.4.2. Änderung

§ 11 Abs. 1 - 3 werden aufgehoben, § 11 besteht neu nur noch aus einem Absatz. Damit fällt die Genehmigungspflicht von gemeindlichen Reglementen im Gesundheitswesen durch den Regierungsrat weg (Abs. 2). Die vorgeschriebenen gemeindlichen Gesundheitskommissionen werden abgeschafft (Abs. 3). Der Gemeinderat übernimmt deren bisheriges Aufgabengebiet (Abs. 4).

6.4.3. Kommentar

Den Gemeinden soll nicht vorgeschrieben werden, wie sie ihre Aufgaben zu lösen haben. Zudem wurde festgestellt, dass die gemeindlichen Gesundheitskommissionen in der Vergangenheit teilweise kaum zum Einsatz gekommen sind. Deshalb ist vorgesehen, das Obligatorium für die gemeindlichen Gesundheitskommissionen zu streichen. Die Gemeinden sind in Zukunft freier, wie sie diese Aufgaben erfüllen wollen. Es handelt sich trotz allem bei dem im bisherigen Absatz 4, der neu zum einzigen Absatz des § 11 wird, aufgezählten Aufgabenkreis um wichtige Aufgaben, die vor Ort zu lösen sind. Neu ist für diese Aufgaben, in denen oft dringender Handlungsbedarf besteht, ausdrücklich die Zuständigkeit des Gemeinderates im Gesetz festgehalten.

6.5. Impfwesen

6.5.1. Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über das Gesundheitswesen im Kanton Zug vom 21. Mai 1970 (BGS 821.1)

6.5.2. Änderung

Die Kosten für vom Kanton angeordnete Schutzimpfungen etc. werden gemäss § 39 Abs. 1 neu ausschliesslich vom Kanton übernommen. Die Gemeinden werden aus der Kostentragungspflicht entlassen. § 39 Abs. 2 regelt die finanzielle Unterstützung von Institutionen, die sich der Bekämpfung und Verhütung übertragbarer Krankheiten widmen, durch den Kanton. Neu wird in Anpassung an die Kostenregelung in § 40 vorgeschlagen, den Zusatz "... mit Beiträgen bis zu 50 % der Nettoaufwendungen", der gleichzeitig eine Begrenzung der Kostenbeteiligung durch den Kanton darstellt, zu streichen.

Damit wird der Handlungsspielraum des Kantons für Kostenbeteiligungen vergrössert.

6.5.3. Kommentar

Zu den Impfungen gibt das Bundesamt für Gesundheit (BAG) Empfehlungen heraus. Die Kosten solcher Impfungen übernehmen in aller Regel die Krankenversicherer. Die vom Kantonsarzt angeordneten Impfungen bilden die Ausnahme.

Eine zum neuen § 39 Abs. 1 analoge Kostenregelung findet sich bereits in § 13 der Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 8. Juli 1980 (BGS 825.31). Danach übernimmt der Kanton die Kosten der Umgebungsuntersuchungen, sofern sie vom Kantonsarzt angeordnet worden und negativ ausgefallen sind. Ebenso trägt der Kanton gemäss § 14 der erwähnten Verordnung die Kosten für angeordnete Tuberkuloseuntersuchungen.

Die in § 39 Abs. 2 vorgeschlagene Streichung des Zusatzes vergrössert den Handlungsspielraum des Kantons bei der finanziellen Unterstützung solcher Institutionen.

6.6. Vollzug kantonale Mutterschaftsbeiträge

6.6.1. Gesetzliche Grundlagen

Gesetz über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge vom 1. September 1988 (BGS 826.25)

6.6.2. Änderung

Die Bezeichnung des Gesetzes bzw. der Erlassstitel wird an die neue Aufgabenverteilung angepasst. In § 1 Abs. 1 wird die Zuständigkeit des Kantons aufgehoben und in § 1 Abs. 2 wird die Kostentragung durch die Einwohnergemeinden geregelt. § 10 hält fest, dass die Gemeinden - nicht mehr die Volkswirtschaftsdirektion - für den Vollzug zuständig sind und § 9 regelt das Verfahren zum Bezug der Beiträge. § 13 kann aufgehoben werden, da nicht mehr die Volkswirtschaftsdirektion über die Beiträge entscheidet.

6.6.3. Kommentar

Von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden ist auch das Gesetz über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge betroffen. Der

Vollzug wird neu von den Gemeinden übernommen, auch die Kosten tragen die Gemeinden nun vollumfänglich, entsprechend der Kostenaufteilung bei den übrigen Sozialaufgaben. Da die Mutterschaftsbeiträge zukünftig nicht mehr vom Kanton finanziert werden, rechtfertigt sich die Bezeichnung "kantonale Mutterschaftsbeiträge" nicht mehr. Mit der neuen Bezeichnung „Gesetz betreffend Mutterschaftsbeiträge“ wird dem Rechnung getragen. Der Grundsatz in § 1 des Gesetzes wird ergänzt mit einer Regelung der Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden, welche neu die Finanzierung alleine bestreiten.

§ 9 Verfahren: Da künftig der Vollzug der Mutterschaftsbeiträge nicht mehr bei der Volkswirtschaftsdirektion, sondern bei den Einwohnergemeinden liegt, sind die Gesuchsunterlagen neu bei der vom Gemeinderat bezeichneten Behörde am Wohnort der Mutter einzureichen. Einkommensänderungen während der Bezugsdauer sind zukünftig ebenfalls nicht mehr der Volkswirtschaftsdirektion, sondern der zuständigen Gemeindebehörde zu melden; demgemäss ist der bisherige Abs. 3 an die neuen Zuständigkeiten anzupassen. Der bisherige Abs. 2 kann gestrichen werden, da dessen Inhalt nicht auf Gesetzesstufe gehört.

§ 10 Vollzug: Neu haben die Einwohnergemeinden dieses Gesetz zu vollziehen. Bisher war die Volkswirtschaftsdirektion für den Vollzug des Gesetzes zuständig. Dort ist denn momentan auch die notwendige Erfahrung vorhanden. Pro Jahr sind insgesamt ca. 90 Gesuche zu behandeln. Da es für kleinere Gemeinden offenkundig schwierig ist, bei wenigen Gesuchen pro Jahr das entsprechende Know-how aufzubauen, wird im neuen § 10 Abs. 2 die Möglichkeit geschaffen, den Kanton gegen Entgelt zur Mitarbeit beizuziehen.

§ 13 Beschwerderecht: Der Hinweis auf die Beschwerdemöglichkeit gegen Verfügungen der Volkswirtschaftsdirektion ist zu streichen. § 13 wird nun allgemeiner formuliert, indem dort festgehalten wird, dass gegen Entscheide der zuständigen Behörde innert 20 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden kann. Die Anfechtung von Verfügungen der Gemeindebehörden richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (BGS 162.1).

6.7. Familienzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern

6.7.1. Gesetzliche Grundlagen

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern vom 10. September 1953 (BGS 844.1)

6.7.2. Änderung

Die Bezeichnung des kantonalen Einführungsgesetzes wird an die Bezeichnung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) vom 20. Juni 1952 (SR 836.1) angepasst. Dementsprechend muss auch die Bezeichnung in § 1 des Einführungsgesetzes abgeändert werden. Diese beiden Anpassungen haben keinen materiellen Zusammenhang mit der Aufgabenteilung. § 2 Abs. 2 wird aufgehoben; dementsprechend besteht § 2 nur noch aus einem Absatz. In § 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes werden die Einwohnergemeinden von der Kostentragung vollständig entlastet; neu übernimmt der Kanton die ihm vom Bund belasteten Kosten.

6.7.3. Kommentar

In Art. 18 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) vom 20. Juni 1952 (SR 836.1) wird festgehalten, dass die durch die Beiträge der Arbeitgeber nicht gedeckten Aufwendungen mit Einschluss der Verwaltungskosten, die den Ausgleichskassen aus der Ausrichtung der Familienzulagen entstehen, zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone gehen. Die Kantone können die Gemeinden zur Beitragsleistung heranziehen. In § 2 Abs. 1 des kantonalen Einführungsgesetzes werden diese Kosten zu zwei Dritteln dem Kanton und zu einem Drittel den Einwohnergemeinden übertragen. Mit der vorgesehenen Änderung in § 2 Abs. 1 übernimmt neu der Kanton die gesamten Lasten. Die Gemeinden haben bisher einen Drittel getragen, im Vollzug aber nicht mitgewirkt. Es ist daher sinnvoll, diesen Bereich vollständig - inklusive Kostentragung - dem Kanton zuzuweisen.

6.8. Sozialhilfe

6.8.1. Gesetzliche Grundlagen

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

6.8.2. Änderung

§ 33 Abs. 1 Bst. b des Sozialhilfegesetzes, der die kantonale Vergütung an die Einwohner- und Bürgergemeinden für die zu ihren Lasten anfallenden Unterstützungskosten regelt, wird aufgehoben. Der Kanton beteiligt sich an dieser Aufgabe aufgrund der primären gemeindlichen Zuständigkeit nicht mehr.

6.8.3. Kommentar

Die gemeindliche Zuständigkeit für die Sozialhilfe ist unbestritten. Der Zielsetzung "Aufgabenteilung" entsprechend sind deshalb diese Kosten vollumfänglich durch die Gemeinden zu tragen. Dies ergibt sich aus dem weiter geltenden § 32 des Sozialhilfegesetzes, wonach die Einwohner- und Bürgergemeinden die Unterstützungskosten, die nach Abzug der Leistungen Dritter übrig bleiben, zu tragen haben. Damit entfällt der durch die bisherige Kostenteilung anfallende erhebliche Verwaltungsaufwand sowohl für die Gemeinden als auch für den Kanton.

Das Sozialhilfegesetz weist der Direktion des Innern in § 13 jedoch weiterhin die Aufsicht und Koordination im Bereich der Sozialhilfe zu. Nebst der Aufsichts- und Koordinationsfunktion des Kantons bzw. der Direktion des Innern hat der Regierungsrat gemäss § 29 des Sozialhilfegesetzes die Voraussetzungen und den Umfang der Unterstützung in § 20 und den Vermögensverzehr gemäss § 19 Abs. 2 zu regeln. Ebenso wird die fachliche Beratung der Gemeinden wie bis anhin durch das Kantonale Sozialamt wahrgenommen. Aus all diesen Gründen kann die Qualitätssicherung im Rahmen des Sozialhilfegesetzes weiterhin gewährleistet werden.

Zudem ist zur Zeit eine Teilrevision des Sozialhilfegesetzes in Gange. Es ist geplant, mittels eines kantonalen Rahmengesetzes die rechtsgleiche Behandlung der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger im ganzen Kanton sicherzustellen, um damit einen "Sozialtourismus" zwischen den

Gemeinden zu verhindern. Die heute bestehende gesetzliche Regelung über die Aufsicht soll den aktuellen Gegebenheiten angepasst werden. Es wird geprüft, die fachliche Beratung der Gemeinden durch das Kantonale Sozialamt als innerkantonale Verbindungsstelle mit der Teilrevision gesetzlich zu verankern. Ebenso werden die Forderungen einzelner Vernehmlassungsadressaten nach Koordination dieser Vorlage mit der Revision des Sozialhilfegesetzes und nach Weitergeltung der SKOS-Richtlinien im Rahmen der Revision geprüft.

Demgegenüber bleibt die Finanzierung der Sozialhilfe in Bereichen, in welchen der Kanton bereits zuständig ist, weiterhin beim Kanton. Der Kanton ist heute in folgenden Bereichen zuständig und trägt die Kosten zu 100%:

- Unterstützung von Zuger Bürgerinnen und Bürgern mit Wohnsitz in andern Kantonen gemäss Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG, SR 851.1).
- Unterstützung von Zuger Bürgerinnen und Bürgern ohne festen Wohnsitz in der Schweiz gemäss ZUG.
- Unterstützung von Zuger Bürgerinnen und Bürgern mit Wohnsitz in Deutschland oder Frankreich gemäss Fürsorgeabkommen im Sinne des Bundesgesetzes über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 21. März 1973 (SR 852.1). Es handelt sich dabei um das Abkommen vom 9. September 1931 (SR 0.854.934.9) zwischen der Schweiz und Frankreich über die Fürsorge für Unbemittelte und um die Vereinbarung vom 14. Juli 1952 (SR 0.854.913.61) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Bundesrepublik Deutschland über die Fürsorge für Hilfsbedürftige.
- Ausrichtung von Fürsorgeleistungen an Flüchtlinge mit Aufenthaltsbewilligung (Bewilligung B) seit 1. Juli 2001 gestützt auf die geltende Bundesgesetzgebung (Asylgesetz vom 26. Juni 1998 (AsylG; SR 142.31), Art. 80ff. und Art. 121). Mit der geplanten Totalrevision des Sozialhilfegesetzes ist vorgesehen, diesen Bereich auch im kantonalen Recht zu regeln.

6.9. Jugendhilfe

6.9.1. Gesetzliche Grundlagen

§ 34 des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4)

6.9.2. Änderung

In § 34 Abs. 1 wird festgehalten, dass der Kanton (bisher: Regierungsrat) den Jugendschutz und die Jugendförderung koordiniert und fördert. Diese Anpassung hat keinen materiellen Zusammenhang mit der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Kanton und Gemeinden. Die alte Fassung des § 34 Abs. 2, der die Zuständigkeit der Direktion des Innern umschrieb, wird aufgehoben. Gleichzeitig wird im neuen § 34 Abs. 2 festgehalten, dass der Kanton eine geeignete Fachstelle für Jugendschutz und Jugendförderung in Ergänzung zu den Angeboten der Gemeinden führt.

6.9.3. Kommentar

Kinder und Jugendliche haben ein Recht auf optimale individuelle und soziale Entwicklung sowie auf Integration in die Gesellschaft. Jugendschutz und Jugendförderung als Gesamtheit der öffentlichen und privaten Massnahmen dienen der Förderung und Entfaltung von Kindern und Jugendlichen und deren Schutz vor Ausgrenzung, Gefährdung und Misshandlung. Das ganzheitliche Verständnis von Jugendschutz und Jugendförderung erfordert eine Konzeptualisierung, Planung und Umsetzung von Massnahmen in allen Funktionsbereichen. Das Engagement des Kantons im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes basiert auf Art. 317 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210). Demnach sichern die Kantone durch geeignete Vorschriften die zweckmässige Zusammenarbeit der Behörden und Stellen auf dem Gebiet des zivilrechtlichen Kinderschutzes, des Jugendstrafrechtes und der übrigen Jugendhilfe. Zuständig für die Jugendarbeit sind grundsätzlich die Gemeinden. Gewisse komplexe Aufgaben in der Jugendhilfe können jedoch von den Gemeinden allein nicht optimal gelöst werden. Der Kanton ist bereit, die Gemeinden im Rahmen der bestehenden spezialisierten Fachstelle, der „Zuger Fachstelle Punkto Jugend und Kind“, zu unterstützen. Durch die Grösse und die fachliche Ausrichtung einer solchen Stelle kann auch aufgrund eines interdisziplinären Teams eine höhere Professionalität gewährleistet werden. § 34 Abs. 2 stellt die rechtliche

Grundlage für die Unterstützung der Gemeinden durch diese Fachstelle dar. Die Frage eines Rahmengesetzes für die Jugendhilfe wird im Zusammenhang mit der Revision des Sozialhilfegesetzes geprüft.

Das kantonale Kompetenzzentrum umfasst folgende Bereiche:

Jugend- und Familienberatung

Die Fachstelle Jugend- und Familienberatung bietet Jugendlichen, Eltern und andern Bezugspersonen freiwillige Beratung an.

Kinder- und Jugendschutz

Die Fachstelle Kinder- und Jugendschutz dient prioritär dem Anliegen des Schutzes von Kindern und Jugendlichen, die sich in einer Gefährdungssituation befinden, Misshandlungen ausgesetzt oder davon bedroht sind.

Jugendförderung

Die Fachstelle Jugendförderung und Jugendarbeit und die mobile Jugendarbeit (Gassenarbeit) sind Dienstleistungen und Angebote der Jugendförderung.

Die Finanzierung dieses kantonalen Kompetenzzentrums erfolgt durch den Kanton. Die gemeindlichen Jugendzentren, die heute vom Kanton finanziell zu 25 % mitgetragen werden, werden künftig von den Gemeinden alleine getragen.

6.10. Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten für ausgesteuerte Arbeitslose

6.10.1. Gesetzliche Grundlagen

Kantonsratsbeschluss betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten vom 29. Oktober 1998 (BGS 861.6), befristet bis 31. Dezember 2004

6.10.2. Änderung

Die § 3, 4 und 5 werden aufgehoben. Anzupassen ist auch § 2 Abs. 2 Bst. d, da neu nur noch die Gemeinde, nicht jedoch der Kanton, während höchstens drei Monaten einen Beitrag von insgesamt maximal 30 % des branchenüblichen Lohnes bezahlen kann.

6.10.3. Kommentar

Die Soziallöhne gehören heute zusammen mit der Unterstützungshilfe und der Alimentenbevorschussung zu den drei Hauptsäulen der Sozialhilfe. Die Gemeinden haben auf diesem Gebiet die Federführung und somit die Hauptverantwortung. Der Entscheidungsspielraum über die Durchführung von Integrationsprojekten liegt vollständig bei den Gemeinden. Die Kosten sollen deshalb, gleich wie bei der Sozialhilfe vollumfänglich durch die Gemeinden getragen werden. Für den Kanton entfällt der damit verbundene Verwaltungsaufwand. Im Rahmen der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes ist beabsichtigt, die soziale und berufliche Integration umfassend zu regeln. Bis zum Inkrafttreten des revidierten Sozialhilfegesetzes wird die Geltung der vorliegenden befristeten gesetzlichen Grundlage mit einem separaten Kantonsratsbeschluss verlängert.

Mit der Aufhebung von § 4 fällt auch die Rechtsgrundlage der Richtlinien für die Ausgestaltung und die Bemessung von Soziallöhnen im Rahmen von Integrationsprojekten vom 15. Dezember 1998 (BGS 861.61) weg.

7. Auswertung der Vernehmlassung

7.1. Vernehmlassungsadressaten und -frist

Das Resultat der 1. Lesung des Regierungsrates vom 30. September 2003 wurde am 3. Oktober mit Frist per 31. Dezember 2003 in die Vernehmlassung geschickt. Auf Ersuchen der Einwohnergemeinden wurde die Frist bis zum 28. Februar 2004 verlängert.

Folgende Adressaten wurden zur Vernehmlassung eingeladen:

- Einwohnergemeinden des Kantons Zug
- Bürgergemeinden des Kantons Zug
- im Kantonsrat vertretene politische Parteien
- Frauenzentrale Zug
- Obergericht des Kantons Zug
- Vereinigung Schule und Elternhaus Kanton Zug
- Zahnärztesgesellschaft des Kantons Zug
- Zuger Fachstelle Punkto Jugend und Kind

Zusätzlich haben auch die Konferenz der Finanzchefs, die Konferenz der SozialvorsteherInnen, die Gemeinnützige Gesellschaft des Kantons Zug sowie der Fachberater für Schulzahnpflege je eine Stellungnahme eingereicht. Bis zum Ablauf der Vernehmlassungsfrist sind insgesamt 22 Stellungnahmen bei der Finanzdirektion eingetroffen.

7.2. Stellungnahmen zu den Grundsätzen des ersten Paketes und zur ZFA im Allgemeinen

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern begrüßen, dass das lange zurückliegende Anliegen der Aufgabenteilung angegangen wird und mit dem ersten Paket nun konkrete Vorschläge vorliegen. Sie stimmen den zugrunde gelegten Zielsetzungen mehrheitlich zu. Auch die Aufteilung in zwei Pakete stösst mehrheitlich auf Akzeptanz.

Seitens der Gemeinden bestehen jedoch erhebliche Vorbehalte gegenüber der postulierten Mitbeteiligung der Gemeinden an der NFA-Mehrbelastung im Rahmen der ZFA. Die CVP bedauert, dass ihre Forderungen zur Finanzierung der NFA gemäss Motion der CVP-Fraktion und zur Vorlage eines Rahmengesetzes zur ZFA nicht aufgenommen worden sind. Die Alternativen verweisen auf ihre Motion zur sozialverträglichen Finanzierung der NFA.

Der Regierungsrat legt in Kapitel 9.2 dieses Berichtes dar, wieso er auf ein Rahmengesetz ZFA verzichten will und hält an dieser Begründung fest. Das zweite Paket der Aufgabenteilung, konkrete Vorschläge zur NFA-Finanzierung sowie die Beantwortung der entsprechenden parlamentarischen Vorstösse werden dem Kantonsrat in einer separaten Vorlage unterbreitet. Auf weitergehende Ausführungen im Zusammenhang mit der NFA wird im vorliegenden Bericht deshalb verzichtet. Es sind lediglich allgemeine Angaben im Sinne eines Ausblicks enthalten.

Seitens der Gemeinden wird mehr Transparenz über die Berechnung sowie die Aktualisierung der vorgelegten Zahlen zu den finanziellen Auswirkungen gefordert. Dem Begehren nach Aktualisierung kommt der Regierungsrat in der überarbeiteten Vorlage nach, indem die Zahlen für die Jahre 2002 und 2003 nachgeführt und im Anhang Tabellen mit Angaben zur Herleitung der Beträge hinzugefügt wurden.

Gleichzeitig wird von einigen Gemeinden bemängelt, dass bei der Position Grundstückgewinnsteuern die Auswirkungen der Steuergesetzrevision nur einseitig berücksichtigt werden. Es seien nur die Mindererträge des Kantons durch Wegfall der Beteiligung an Grundstückgewinnsteuern erfasst, nicht jedoch die Mehrerträge aus Gewinnen durch Grundstückstransaktionen juristischer Personen. Es ist zutreffend, dass diese Mehrerträge bei den bisherigen Lastenverschiebungen nicht eingerechnet sind. Zahlen dazu sind leider nicht vorhanden, da nicht gesondert erfasst wird, wie sich die Gewinne der juristischen Personen zusammensetzen. Zudem besteht die Möglichkeit der Verlustverrechnung. Es ist deshalb nicht eruierbar, welche Erträge dem Kanton explizit aufgrund der neuen Regelung zufallen.

Die Finanzchefs und eine Mehrheit der Gemeinden sehen die geforderte Kostenneutralität nicht erfüllt. Sie halten fest, dass die früheren Lastenverschiebungen seit 1998 nicht berücksichtigt werden dürften und dass die Hälfte der Nettoentlastung des Kantons den Gemeinden gutgeschrieben werden solle. Der Regierungsrat stimmt zu, dass gemäss den aktualisierten Zahlen das erste Paket nicht vollumfänglich kostenneutral ist. Er ist jedoch der Ansicht, dass die bisher bereits erfolgten, teilweise erheblichen Lastenverschiebungen auch in Betracht gezogen werden müssen. Die gesamthaften Lastenverschiebungen und die Mehrbelastung der einzelnen Gemeinden bewegen sich nach Ansicht des Regierungsrates in einem vertretbaren Ausmass (detaillierte Angaben dazu sind in Kapitel 5 enthalten). Die vorgeschlagene Gutschrift der Hälfte der Nettoentlastung des Kantons an die Gemeinden kann der Regierungsrat nicht unterstützen. Eine solche Rückvergütung würde weitere, mit vielen Fragen (Verteilungskriterien? Erhebung der Daten? Dauer? etc.) behaftete neue Finanzströme einführen.

Einige Gemeinden beantragen die Aufnahme zusätzlicher Aufgabenbereiche (Denkmalschutz, amtliche Vermessung, Beurkundungswesen, Drogenprävention) in das erste Paket. Der Regierungsrat verzichtet darauf, dem ersten Paket weitere Aufgabenbereiche anzufügen. Er sieht jedoch vor, mit dem zweiten Paket eine Neuregelung der Aufgabenteilung im Denkmalschutz vorzusehen. Die Aufgabenteilung in den Bereichen Drogenprävention und Beurkundungswesen soll hingegen im Rahmen der ZFA nicht behandelt werden. Die Aufgabenteilung bei der amtlichen Vermessung wurde dem Kantonsrat inzwischen bereits zur Beratung vorgelegt⁷.

⁷ Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 24. Februar 2004, Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug, Änderung der Bestimmungen über die amtliche Vermessung, Vorlage Nr. 948.3-11428.

Vereinzelt werden in den Stellungnahmen auch weitergehende Änderungen in den bereits erfassten Aufgabenbereichen vorgeschlagen, oder es wird auf die Notwendigkeit von übergeordneten Regelungen verwiesen. Auf Details dazu wird nachfolgend bei den einzelnen Aufgabenbereichen eingegangen.

7.3. Stellungnahmen zu den einzelnen Aufgabenbereichen

7.3.1. Straf- und Massnahmenvollzug

Die gemäss Vernehmlassungstext vorgeschlagene Übernahme der Kosten für den Vollzug von sichernden Massnahmen durch den Kanton war bei den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern unbestritten.

Da im Zusammenhang mit der Revision des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches weitere Anpassungen der Strafprozessordnung notwendig sind, wird die vorgeschlagene Änderung der Aufgabenteilung von der Sicherheitsdirektion in einer separaten Vorlage weiterbehandelt werden.

Der Verband der Bürgergemeinden hat in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass diese Regelung nur noch Einzelfälle betreffe und die finanziellen Auswirkungen in der Vernehmlassungsvorlage zu hoch veranschlagt seien. Die Überprüfung der einzelnen Buchungen des betreffenden Kontos hat gezeigt, dass beispielsweise im Jahr 2002 tatsächlich nur eine einzige Rückvergütung im Betrag von Fr. 12'500.- von den Bürgergemeinden stammte. Die Position Straf- und Massnahmenvollzug ist deshalb in den Tabellen zu den finanziellen Auswirkungen der neuen Aufgabenteilung nicht mehr aufgelistet.

7.3.2. Schulzahnarztendienst

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind mit der vorgeschlagenen Änderung weitgehend einverstanden, wobei einige Gemeinden die Frage stellen, ob es sich beim Schulzahnarztendienst um eine schulische oder eine gesundheitspolitische Massnahme handeln soll. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass der Schulzahnarztendienst als gemeindlicher Schuldienst beibehalten werden soll.

Die Zahnärztegesellschaft, die Vereinigung Schule und Elternhaus sowie der Fachberater für Schulzahnpflege sprechen sich für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung aus. Der Regierungsrat hält jedoch die vorgeschlagene Übertragung der

Kosten und Ausgestaltung des Vollzugs des Schulzahnarztdienstes für gerechtfertigt und hält an seinem Antrag fest.

7.3.3. Schulzahnpflegedienst

Die Gemeinden stimmen der neuen Regelung zu. Die Zahnärztesgesellschaft, die Vereinigung Schule und Elternhaus sowie der Fachberater für Schulzahnpflege sprechen sich für eine Beibehaltung der bisherigen Regelung aus; die SP und die Alternative Fraktion schlagen vor, den Schulzahnpflegedienst als obligatorischen gemeindlichen Schuldienst zu verankern. Der Regierungsrat hält jedoch die vorgeschlagene Übertragung der Zuständigkeit für den Schulzahnpflegedienst an die Gemeinden als freiwilligen gemeindlichen Schuldienst für gerechtfertigt und hält an seinem Antrag fest.

7.3.4. Allgemeine Weiterbildung

Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind mit der neuen Regelung einverstanden. Die SP und die Alternative Fraktion sind der Ansicht, dass der Staat in diesem Bereich weiterhin engagiert bleiben soll. Der Regierungsrat teilt diese Meinung nicht und hält an seinem Antrag fest, wonach die Erwachsenenbildung in erster Linie Sache Privater ist und der Staat nur subsidiär tätig sein soll.

7.3.5. Gesundheitskommission

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer stimmen dem Vorschlag des Regierungsrates zu. Einige von ihnen wünschen, dass der Aufgabenkatalog der gemeindlichen Gesundheitsbehörden überprüft wird. Die Gesundheitsdirektion hat den Aufgabenkatalog in Absprache mit dem Kantonsarzt und dem Kantonschemiker überprüft. Der Regierungsrat schlägt entsprechend eine teilweise überarbeitete Formulierung vor, hält jedoch materiell am bisherigen, bewährten Aufgabenkatalog fest.

7.3.6. Impfwesen

Zu diesem Antrag sind nur zustimmende Stellungnahmen eingegangen; er wurde deshalb unverändert belassen.

7.3.7. Mutterschaftsbeiträge

Der Vorschlag gemäss Vernehmlassungstext wurde mit zwei Ausnahmen von allen Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern, die sich dazu geäußert haben, verworfen. Sie begründen ihre Ablehnung damit, dass nur eine geringe Anzahl

Personen Mutterschaftsbeiträge beziehen und der Vollzug somit effizienter durch den Kanton erfolgen kann. Der Regierungsrat ist unverändert der Ansicht, dass die Mutterschaftsbeiträge als Bestandteil des Sozialwesens zu betrachten sind und somit in der Verantwortung der Gemeinden liegen sollen. Die Gemeinden haben gemäss dem vorgeschlagenen Gesetzestext jedoch ausdrücklich die Möglichkeit, den Kanton gegen Entgelt zur Mitarbeit beizuziehen.

7.3.8. Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer

Zu diesem Antrag sind nur zustimmende Stellungnahmen eingegangen; er wurde deshalb unverändert belassen.

7.3.9. Sozialhilfe

Die vorgeschlagene vollumfängliche Übertragung der Zuständigkeit auf die Gemeinden wird von den meisten Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern akzeptiert. Es wird jedoch mehrfach darauf hingewiesen, dass zur Verhinderung eines Sozialtourismus die SKOS-Richtlinien verbindlich bleiben müssen, dass das kantonale Sozialamt als interkantonale Verbindungsstelle weiter bestehen soll und dass die Aufgabenteilung in Koordination mit der geplanten Revision des Sozialhilfegesetzes erfolgen muss. Die Direktion des Innern prüft diese Anliegen im Rahmen der zur Zeit ebenfalls bearbeiteten Revision des Sozialhilfegesetzes.

7.3.10. Jugendhilfe

Bezüglich der Jugendhilfe wurden von den Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmern verschiedene Fragen aufgeworfen. Häufige Nennungen betrafen die Notwendigkeit eines Rahmengesetzes und Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten in der Jugendhilfe. Der Regierungsrat hält an seinem Vorschlag fest, die Finanzierung der gemeindlichen Jugendzentren den Gemeinden zu übertragen. Der Kanton beteiligt sich jedoch weiterhin im Rahmen der bereits neu geschaffenen Zuger Fachstelle Punkto Jugend und Kind an der Jugendhilfe (Jugend- und Familienberatung, Kinder- und Jugendschutz, Jugendförderung und mobile Jugendarbeit). Die Frage eines Rahmengesetzes wird im Zusammenhang mit der zur Zeit ebenfalls bearbeiteten Revision des Sozialhilfegesetzes geprüft.

7.3.11. Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer wiesen darauf hin, dass der Kantonsratsbeschluss betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten vom 29. Oktober 1998 Ende 2004 ausläuft. Zudem wurden Fragen bezüglich

Notwendigkeit eines Rahmengesetzes, der Gültigkeit kantonaler Ansätze und einer gesetzlichen Verpflichtung aufgeworfen. Der Regierung hält an seinem Antrag bezüglich Aufgabenteilung fest. Die Notwendigkeit übergeordneter Regelungen ist im Zusammenhang mit der zur Zeit ebenfalls bearbeiteten Revision des Sozialhilfegesetzes zu prüfen. Der Regierungsrat sieht deshalb vor, den Beschluss mit einem separaten Kantonsratsbeschluss bis zum Inkrafttreten des revidierten Sozialhilfegesetzes zu verlängern.

7.3.12. Sammeln von Liebesgaben

Der Vorschlag des Regierungsrates gemäss Vernehmlassungstext war unbestritten; die entsprechende Verordnung wurde vom Regierungsrat zwischenzeitlich bereits aufgehoben.

8. Ausblick: Umsetzung des zweiten Paketes

8.1. Grundlagen

Die Realisierung des zweiten Aufgabenpakets wirft viele Fragen auf und wird bereits heute heftig diskutiert. Im Vordergrund stehen die sich daraus ergebende erhebliche Zusatzbelastung der Gemeinden und die Ankündigung einer möglichen Beteiligung der Gemeinden an den NFA-Mehrkosten im Rahmen der Finanzstrategie.

Damit sowohl die Auswirkungen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) verkraftbar sind, als auch das zweite Aufgabenpaket für alle Gemeinden verträglich umgesetzt werden kann, muss gleichzeitig auch der innerkantonale Finanzausgleich angepasst werden. Notwendig ist also eine Gesamtlösung, die auf den drei Säulen innerkantonalen Finanzausgleich – NFA-Finanzierung – Aufgabenteilung basiert. Der Regierungsrat hat eine neue Projektorganisation Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) eingesetzt, welche den unten aufgeführten Projektauftrag wahrgenommen hat.

8.2. Projektauftrag und -organisation ZFA

Der Regierungsrat hat am 18. Februar 2003 für die Umsetzung des zweiten Aufgabenteilungspaketes, der NFA-Mehrbelastung und des innerkantonalen Finanzausgleichs eine neue Projektorganisation Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) eingesetzt und am 15. April 2003 deren Mitglieder bestimmt (vgl. nachfolgendes Organigramm).

Auftrag des Projektes war die Erarbeitung eines Konzeptes und von Szenarien, die aufzeigen, wie die notwendigen Anpassungen und finanziellen Mehrbelastungen aus den drei Teilprojekten sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden politisch akzeptabel und praktisch umsetzbar gestaltet werden könnten.

Paritätische Steuerungsgruppe ZFA	
- Peter Hegglin (Vorsitz) Regierungsrat, Finanzdirektion	- Gustav Iten Gemeindepräsident Oberägeri
- Brigitte Profos Regierungsrätin, Direktion des Innern	- Christoph Luchsinger Stadtpräsident Zug
- Matthias Michel Regierungsrat, Direktion für Bildung und Kultur	- Peter Wetter Gemeindepräsident Walchwil

Expertengruppe ZFA
- Adrian Kübler, Direktionssekretär Finanzdirektion (Leiter Expertengruppe)
- Gianni Bomio, Direktionssekretär Volkswirtschaftsdirektion
- Marc Strasser / Marianne Schnarwiler, wissenschaftl. Mitarbeiter Finanzdirektion
- Beat Moos, Leiter Rechtsdienst Stadt Zug
- Christian Sauter, externer Fachexperte, Ernst & Young AG
- Weitere Fachexperten (bei Bedarf)

Die Gemeinden und der Regierungsrat waren in der Steuerungsgruppe ZFA wiederum paritätisch vertreten. Die Steuerungsgruppe fällte im Rahmen der Gesamtkonzeption die Grundsatzentscheide und formulierte die Aufträge an die Expertengruppe. Sie verabschiedete zu Handen des Regierungsrates und der Gemeinden in ihrem Bericht vom 19. Mai 2004 Empfehlungen betreffend der Umsetzung eines zweiten Paketes der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden, die gemeinsame Finanzierung der NFA-Mehrbelastung sowie die Totalrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs.

Die Expertengruppe arbeitete gemäss den Aufträgen der Steuerungsgruppe. Sie entwickelte und berechnete verschiedene Modelle und Varianten der Aufgabenteilung und der gemeinsamen Finanzierung der NFA-Mehrbelastung. Zugleich wurde der bestehende Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden überprüft und an die veränderten Bedingungen angepasst.

8.3. Zielsetzungen

Der Regierungsrat und die Steuerungsgruppe haben folgende Zielsetzungen für das Projekt ZFA definiert:

Die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erfolgt effizient und in guter Qualität

Die gewählte Lösung für die Aufgabenteilung und den Finanzausgleich soll dazu beitragen, dass die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben effizient und in guter Qualität erfolgt. Es dürfen keine Anreize bestehen, mit den Ressourcen verschwenderisch umzugehen.

Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung sind in einem Gemeinwesen vereint

Im Sinne einer effizienten Aufgabenerfüllung und um den Koordinationsaufwand gering zu halten, sollen die Kompetenzverflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden tendenziell abgebaut werden. Es ist anzustreben, dass Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung in einem Gemeinwesen vereint sind. Eine Aufgabenkompetenz ohne eine entsprechende Finanzierungskompetenz tendiert dazu, dass zu grosszügig mit den Ressourcen umgegangen wird. Umgekehrt kann eine Finanzierungs- ohne eine entsprechende Aufgabenkompetenz Anreiz bieten, die Ressourcen zu stark einzuschränken.

Die Gemeinden beteiligen sich an der Mehrbelastung, die durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) entsteht.

Der Regierungsrat hat in seiner Finanzstrategie gemäss Beschluss vom 30. September 2002 die Vorgabe gesetzt, dass sich die Gemeinden an der NFA-Mehrbelastung beteiligen sollen. Diese Vorgabe ist dadurch begründet, dass die Gemeinden rund die Hälfte der Steuereinnahmen erhalten, die aus den Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie den Gewinnen der juristischen Personen generiert werden. Andernfalls würden die Gemeinden einseitig von der Wirtschaftskraft und dem zukünftigen Wirtschaftswachstum im Kanton Zug profitieren, ohne an den damit zusammenhängenden Lasten beteiligt zu sein.

Die vergleichsweise starke Ausgleichswirkung des bestehenden Finanzausgleichs zwischen den Zuger Gemeinden wird beibehalten

Im interkantonalen Vergleich hat der bisherige Finanzausgleich im Kanton Zug eine starke Wirkung. Dies führt dazu, dass die Steuerbelastungen der elf Gemeinden

untereinander nur wenig variieren. Diese starke Ausgleichswirkung wird als Erfolgsfaktor für unseren Kanton angesehen. Dementsprechend soll auch der zukünftige Finanzausgleich diesen Effekt beibehalten.

Der Finanzausgleich soll - wie bisher - bei den Einnahmen und nicht bei den Ausgaben der Gemeinden ansetzen. Der Ausgleichsbetrag soll von der einzelnen Gemeinde durch politische Entscheide (Ausgabenbeschlüsse, Änderung des Steuerfusses) nicht beeinflusst werden können.

Das gewählte Modell ist gegenüber Veränderungen der Rahmenbedingungen (Finanzflüsse NFA, Gesetzesänderungen usw.) robust

Die gewählte Lösung soll langfristig ausgerichtet sein. Veränderungen, wie wechselnde Belastungen durch die NFA, Wirtschaftswachstum, Wachstum der Einwohnerzahl usw. sollen aufgefangen werden können, ohne dass die Ausgleichsmechanismen verändert werden müssen.

8.4. Aktueller Stand

Die Steuerungsgruppe hat auftragsgemäss ein Konzept für eine Zuger Finanz- und Aufgabenreform erarbeitet und dieses in einem Bericht zu Händen des Regierungsrates und der Gemeinden anfangs Juni 2004 präsentiert. Der Bericht wurde gleichzeitig allen betroffenen Institutionen und Interessengruppen sowie den Medien zur Kenntnisnahme zugestellt.

Der Regierungsrat hat dem Bericht am 1. Juni 2004 im Grundsatz zugestimmt und die Finanzdirektion mit der Erarbeitung einer entsprechenden Gesetzesvorlage an den Kantonsrat beauftragt. Diese Vorlage wird voraussichtlich bis Ende 2004 vom Regierungsrat in erster Lesung behandelt und anschliessend in die Vernehmlassung geschickt. Die vorgeschlagenen Massnahmen sollten spätestens mit Inkrafttreten der NFA, voraussichtlich per 1. Januar 2008, in Kraft treten.

9. Stellungnahme des Regierungsrates zu den parlamentarischen Vorstössen

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

Die Motion der FDP-Fraktion betreffend Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden vom 17. März 1994 lautet wie folgt:

1. „Der Regierungsrat wird beauftragt, die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden an die Hand zu nehmen.“

2. Für die Aufgaben-Zuordnung zwischen Kanton und Gemeinden ist vom Regierungsrat ein Leitbild zu erstellen.
3. Das Subventionswesen ist zu rationalisieren und allfällige Fehlentwicklungen sind zu korrigieren.“

Als Begründung wurde mit Bezug auf eine schon am 7. September 1978 eingereichte Motion der FDP-Fraktion zur Aufgabenteilung geltend gemacht, dass Fortschritte zu diesem Thema immer noch ausstehend seien. Es bestünden nach wie vor keine Grundsätze und die Situation hätte sich betreffend Gemeindeautonomie und Zuordnung von Verantwortlichkeiten und Kompetenzen noch verschlimmert.

Die beiden Aufträge der Motion gemäss Ziffer 1 und Ziffer 2 wurden vom Regierungsrat in der Zwischenzeit erfüllt: Der Regierungsrat hat die Aufgabenteilung an die Hand genommen und beantragt nun die Umsetzung eines ersten Massnahmenpaketes. In Kapitel 2 bis 6 des vorliegenden Berichtes wurden denn auch die Grundlagen, der bisherige Projektverlauf und die konkrete Ausgestaltung des ersten Paketes der neuen Aufgabenteilung detailliert dargelegt. Die Ausgestaltung des zweiten Massnahmenpaketes wird im Rahmen der Projektorganisation ZFA weiter bearbeitet. Kapitel 8 beschreibt den Rahmen für das weitere Vorgehen und die Definition des Projektes ZFA.

Der Auftrag gemäss Ziffer 3 der Motion, die Rationalisierung des Subventionswesens, wird mit der weitergehenden Aufgabenentflechtung im zweiten Paket der Aufgabenteilung im Rahmen des Projektes ZFA bearbeitet.

Wir beantragen somit, die Motion der FDP-Fraktion in Ziffer 1 und 2 als erledigt abzuschreiben.

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

Die Motion von Beat Villiger betreffend Zielsetzungen, Organisation und Ablauf der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden mit Antrag auf Vorlage eines Rahmengesetzes vom 9. Mai 2003 lautet wie folgt:

„Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat für das weitere Vorgehen Aufgabenteilung ein Rahmengesetz vorzulegen, welches folgende Kriterien umfasst:

1. Zielsetzungen: Es sind die klaren Zielsetzungen aufzuzeigen, die mit der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden erzielt werden sollen.
2. Projektorganisation und Kosten: Es muss genau aufgezeigt werden, wer in die Projektorganisation einbezogen wird. Hierzu ist ein Organigramm vorzulegen. Es muss aufgezeigt werden, mit welchen internen und externen Kosten gerechnet werden muss.
3. Vorgehens- und Zeitplan: In einem Vorgehensplan sind die genauen Arbeitsschritte bis hin zur Realisierungsphase aufzuzeigen. Es ist auch Aufschluss darüber zu geben, wie die politische Mitwirkung in den Gemeinden vorgesehen ist. Beim Zeitplan wird erwartet, dass endlich aufgezeigt wird, innert welcher Frist die einzelnen Vorgehensetappen in Angriff genommen werden bzw. bis wann mit dem Verfahren Aufgabenteilung abgeschlossen werden kann.
4. Ausgleichssaldo und Finanzausgleich: Es ist aufzuzeigen, wie eine Änderung des Finanzausgleiches aufgrund der Aufgabenteilung und insbesondere des sich abzeichnenden Ausgleichssaldos erfolgt.
5. Neuer Finanzausgleich und Aufgabenteilung Bund Kanton (NFA): Dieser Aspekt soll nicht Bestandteil der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden sein. Der Regierungsrat wird jedoch ersucht, die Finanzierung des künftig höheren Ausgleiches klar aufzuzeigen.
6. Anpassung von Gesetzen: Es ist aufzuzeigen, wann und in welchem Rahmen bei der Aufgabenteilung die einzelnen Gesetzeserlasse angepasst werden. Der Regierungsrat hat auch darüber Aufschluss zu geben, in welcher Form ab sofort Gesetzesrevisionen vor dem Hintergrund der zu erwartenden Aufgabenteilung zu behandeln sind.“

Als Begründung wird angeführt, dass es betrüblich sei, dass wir in der Aufgabenteilung nicht weiter gekommen seien. 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. Mit dem vorliegenden Bericht schlägt der Regierungsrat nun ein erstes Paket von konkreten Anpassungen der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden zur Umsetzung vor und informiert über den bisherigen Projektverlauf.

Des Weiteren hat der Regierungsrat mit der Finanzstrategie und dem Projektauftrag ZFA die Leitplanken und das weitere Vorgehen bereits definiert. Die paritätisch zusammengesetzte Steuerungsgruppe ZFA hat ihre Arbeit gemäss Projektauftrag denn auch im Sommer 2003 aufgenommen und im Juni 2004 in einem Bericht ihre Empfehlungen präsentiert.

Es gilt zudem zu beachten, dass die Direktbetroffenen der neuen Aufgabenteilung – nämlich die Gemeinden und der Kanton – über die Ziele und das Vorgehen des Projektes informiert waren. Die Gemeinden waren durch ihre Vertreter in den jeweiligen Arbeitsgruppen (Arbeitsgruppe Willimann, Steuerungsgruppe Twerenbold) von Anfang an direkt an der Erarbeitung der Vorschläge beteiligt. Dies ist innerhalb der neuen Steuerungsgruppe ZFA ebenso der Fall. Die Gemeinden wurden und werden auch im Rahmen von Informationsveranstaltungen, Umfragen und Vernehmlassungen über den Projektverlauf orientiert.

Der regelmässige Informationsaustausch mit dem Regierungsrat war in der neuen Projektorganisation ZFA ebenfalls sichergestellt.

Der Kantonsrat hat das abschliessende Wort über die für die neue Aufgabenteilung und den Finanzausgleich notwendigen Gesetzesänderungen.

Die einzelnen Kriterien, die das Rahmengesetz gemäss Motion umfassen sollte, wurden im vorliegenden Bericht bereits weitgehend behandelt und werden nachfolgend nochmals kurz zusammengefasst.

Zielsetzungen (Kriterium 1)

Der Regierungsrat und die Steuerungsgruppe haben folgende Zielsetzungen für das Projekt ZFA definiert (vgl. Kapitel 8.3):

- 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 Mehrbelastung, die durch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) entsteht.
- Die vergleichsweise starke Ausgleichswirkung des bestehenden Finanzausgleichs zwischen den Zuger Gemeinden wird beibehalten.
- Das gewählte Modell ist gegenüber Veränderungen der Rahmenbedingungen (Finanzflüsse NFA, Gesetzesänderungen usw.) robust.

Projektorganisation und Kosten (Kriterium 2)

Die vom Regierungsrat im Dezember 2001 eingesetzte, paritätisch zusammengesetzte Steuerungsgruppe hat ihre Arbeiten mit der Abgabe des Schlussberichtes im Dezember 2002 abgeschlossen.

Im Frühjahr 2003 hat der Regierungsrat eine neue, ebenfalls paritätisch zusammengesetzte Steuerungsgruppe ZFA unter der Leitung von Finanzdirektor Peter Hegglin sowie eine Expertengruppe eingesetzt (vgl. Organigramm im Kapitel 8.2).

Die Steuerungsgruppe ZFA hatte gemäss Projektauftrag das Gesamtprojekt ZFA mit den drei Säulen innerkantonalen Finanzausgleich – NFA-Finanzierung – Aufgabenteilung zu bearbeiten.

Die externen Projektkosten, die im Budget bereits enthalten sind, belaufen sich für 2003 und 2004 auf je 30'000.- Franken. Die internen Kosten werden im Rahmen der aktuellen kantonalen Kostenrechnung nicht an einzelne Projekte zugeteilt und verrechnet; somit sind dazu keine Zahlen vorhanden.

Vorgehens- und Zeitplan der Aufgabenteilung (Kriterium 3)

Ein erstes Massnahmenpaket mit Anpassungen in 12 Aufgabenbereichen ist gemäss den detaillierten Ausführungen im vorliegenden Bericht per 1. Januar 2006 umzusetzen.

Die Ausgestaltung eines zweiten Massnahmenpaketes wird im Rahmen des Projektes ZFA weiter verfolgt. Die Arbeiten schreiten den im Projektplan vorgesehenen Zwischenschritten entsprechend voran (vgl. Kapitel 8.4).

Änderung des Finanzausgleichs aufgrund der Aufgabenteilung (Kriterium 4)

Das erste Massnahmenpaket zur Aufgabenteilung belastet die Gemeinden in einer ähnlichen Grössenordnung, wie sie durch bisherige Lastenverschiebungen seit 1998 entlastet worden waren. Die Mehrbelastung der einzelnen Gemeinden liegt in einem engen Rahmen. Eine Revision des Finanzausgleichs ist somit bei der Umsetzung des ersten Paketes nicht notwendig.

Das zweite Massnahmenpaket hingegen hat erhebliche Lastenverschiebungen mit grösseren Unterschieden zwischen den einzelnen Gemeinden zur Folge haben. Eine gesamtheitliche Betrachtung innerkantonaler Finanzausgleich – NFA-Finanzierung – Aufgabenteilung ist deshalb notwendig, und es ist Aufgabe des Gesamtprojektes ZFA, Lösungen zu dieser Fragestellung im Detail aufzuzeigen. Zu gegebener Zeit wird der Kantonsrat über die Resultate dieser Projektarbeit befinden können.

Finanzierung der NFA (Kriterium 5)

Die in der Motion aufgeworfenen Fragen zur NFA stehen in direktem Zusammenhang mit weiteren parlamentarischen Vorstössen zum selben Thema. Der Regierungsrat wird diese Vorstösse in einer separaten Vorlage (mit dem zweiten Paket der Aufgabenteilung) auf der Basis der Resultate der Projektarbeiten der Steuerungsgruppe ZFA und einer aktualisierten NFA-Globalbilanz beantworten. Wir erwarten, dass das Eidgenössische Finanzdepartement noch vor der Volksabstimmung vom 28. November 2004 die zweite Botschaft zur NFA mit den konkreten Gesetzesänderungen in die Vernehmlassung geben wird.

Gesetzesrevisionen vor dem Hintergrund der zu erwartenden Aufgabenteilung (Kriterium 6)

Die für die Umsetzung des ersten Massnahmenpaketes notwendigen Gesetzesrevisionen sind in Kapitel 6 des vorliegenden Berichtes ausführlich beschrieben.

Die Gesetzesrevisionen, welche für die Umsetzung des zweiten Massnahmenpaketes notwendig sind, werden dem Kantonsrat in der entsprechenden Gesetzesvorlage aufgezeigt werden.

Der Regierungsrat wird in der Zwischenzeit bei allen weiteren Gesetzesänderungen den definierten Grundsätzen und dem aktuellen Informationsstand zur Aufgabenteilung Rechnung tragen. Der entsprechende Informationsfluss ist gewährleistet, da der Regierungsrat mit drei Mitgliedern in der Steuerungsgruppe ZFA vertreten war.

Aufgrund der obigen Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf ein Rahmengesetz zu verzichten und die Motion von Beat Villiger als nicht erheblich zu erklären.

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

Die Motion von Leo Haas betreffend Änderung des Lehrerbesoldungsgesetzes vom 14. Februar 1994 steht in einem gewissen Zusammenhang mit der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden. Der Regierungsrat wird diese Motion bei der Umsetzung des zweiten Paketes der Aufgabenteilung im Rahmen des Projektes ZFA beantworten.

10. Anträge des Regierungsrates

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen,

1. auf die Vorlage Nr. 1250.2 - 11519 einzutreten und ihr zuzustimmen;
2. die erheblich erklärte Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302) in Ziffer 1 und 2 als erledigt abzuschreiben.
3. die Motion von Beat Villiger (Vorlage 1120.1 - 11156) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 6. Juli 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage: Lastenverschiebungen Kanton - Gemeinden

300/mb