

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

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 12. DEZEMBER 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates hat die Vorlage des Regierungsrates (Vorlage Nrn. 1250.1/.2 - 11518/19) in einer halbtägigen Sitzung beraten. Regierungsrat Peter Hegglin vertrat das Geschäft aus der Sicht der Regierung und wurde von Patrick Hengartner, Juristischer Mitarbeiter, und Marianne Schnarwiler, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, welche gleichzeitig das Protokoll führte, unterstützt. Aufgrund der direktionsübergreifenden Themenbereiche waren zudem Regierungsrätin Brigitte Profos, Vorsteherin der Direktion des Innern, Regierungsrat Dr. Matthias Michel, Vorsteher der Direktion für Bildung und Kultur, und Dr. Gianni Bomio, Direktionssekretär der Volkswirtschaftsdirektion, bei den direktionsbezogenen Geschäften anwesend.

**1. Ausgangslage und Projekt**

Mit den Vorlage Nrn. 1250.1/.2 - 11518/19 legt der Regierungsrat einen umfassenden Bericht mit Antrag zur Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) vor. Dabei handelt es sich um das erste Paket der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Eine Wiedergabe der Ausgangslage und des Projektbeschriebes in diesem Bericht erübrigt sich deshalb.

**2. Erläuterung der Vorlage durch Finanzdirektor Peter Hegglin**

Der Finanzdirektor erläuterte die Vorlage zum ersten Paket der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden und gab einen Ausblick auf das zweite Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA). Auch wenn das zweite Paket derzeit nicht zur Diskussion

steht, so war es für die Kommission von grosser Wichtigkeit, über das weit grössere noch bevorstehende zweite Paket orientiert zu werden. Nachdem diese Informationen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens für das erste Paket noch vermisst wurde, so kann heute bereits über die Ziele und den Umfang des zweiten Paketes Aufschluss gegeben werden. Dies machte es somit für die vorberatende Kommission einfacher, die beiden Pakete getrennt voneinander und dennoch kombiniert zu betrachten.

Da die ZFA im Hinblick auf die NFA spätestens per 1. Januar 2008 in Kraft treten sollte und die weiteren Schritte zeitintensiv sind, muss das Vorhaben möglichst rasch an die Hand genommen werden. Die ZFA mit den Elementen Aufgabenteilung, Finanzausgleich und NFA-Finanzierung müssen als Gesamtes betrachtet werden. Die einzelnen Elemente sind denn auch sorgfältig aufeinander abgestimmt.

### **3. Eintretensdebatte**

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob nicht eine grundlegende Strukturreform im Kanton Zug notwendig wäre und ob die Einwohner- und Bürgergemeinden über die kritische Grösse verfügen, um ihre Aufgaben effizient lösen zu können. Die Kommission war sich darin einig, dass diese Thematik nicht Gegenstand der Beratung des ersten Paketes sein kann und dafür die Zeit und die entsprechenden Abklärungen und Unterlagen fehlen würden. Man konnte sich jedoch vorstellen, beim zweiten Paket die grundsätzliche Frage der Gemeindegrössen, der Zusammenarbeit unter den Gemeinden und mit dem Kanton nach den Grundsätzen der Aufgabenteilung vorzunehmen. Die Kommission wünschte in der Eintretensdebatte, dass die Aufgabenteilung in der Detailberatung anhand der Kriterien gemäss Seite 8 bzw. Seite 48 des Berichtes des Regierungsrates beurteilt wird und die wichtigsten Argumente und Resultate aus der Vernehmlassung nochmals aufgegriffen werden. Die sachgerechte Aufgabenteilung habe im Vordergrund zu stehen, nicht die finanziellen Leistungsverchiebungen. Die Aufgaben seien zudem auch auf ihre Notwendigkeit zu überprüfen. Es wurde bemängelt, dass das Subsidiaritätsprinzip zum Beispiel in der Auflistung der Kriterien nicht explizit erwähnt wurde. Die Kommission hielt gegenüber dem Regierungsrat und der Verwaltung anerkennend fest, dass die Vorlage grundsätzlich in die richtige Richtung geht und die Aufteilung in zwei Pakete sinnvoll sei. Vorbehalte zur neuen Aufgabenteilung erstes Paket wurden im Bereiche Schulzahnpflege und Mutterschaftsbeiträge angebracht. Die Kommission war sich auch dahingehend einig, dass die neue Aufgabenteilung notwendig sei, um Übersicht zu schaffen. Wenn zum Beispiel Gemeinden Aufgaben nicht alleine lösen können, gelte es neue

Zusammenarbeitsformen zu finden. Rahmengesetze können notwendig sein, um Wildwuchs zu verhindern, die Rechtssicherheit zu gewährleisten und die Zusammenarbeit der Gemeinden zu vereinfachen.

Im Hinblick auf die finanziellen Aspekte wurde begrüsst, dass das Zahlenmaterial aktualisiert worden sei und über die Aufgabenteilung der durch die NFA verursachte Spardruck auch von den Gemeinden mitgetragen werden müsse. Einige Kommissionsmitglieder bemängelten, dass zuvor im ersten als auch im zweiten Paket von sinnvollen Aufgabenteilungen und Aufgabenentflechtungen die Rede sei und die entsprechenden Lastenverschiebungen abgeschätzt werden könnten, jedoch sei nirgends ersichtlich, welche finanziellen und personellen Einsparungen dadurch erzielt werden könnten. Die Kommission war sich auch darin einig, dass die ZFA nicht zu einem grösseren Gefälle der Steuerfüsse unter den Gemeinden führen dürfe.

Die Kommission hat eine synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen gewünscht, welche inzwischen erstellt wurde und diesem Bericht nun beiliegt.

#### **Beschluss:**

Die Kommission beschloss einstimmiges Eintreten.

## **4. Detailberatung**

### **4.1 Schulgesetz**

#### **§ 43, Schulzahnarztendienst**

Nach Auffassung und Antrag des Regierungsrates sollen die Kosten des Vollzugs des Schulzahnarzt-Dienstes künftig den Gemeinden übertragen werden. Der Kanton gewährt lediglich noch Beiträge an die Logopädie-, Legasthenie- und Diskalkulietherapie. Der Regierungsrat will künftig keine weiteren Schuldienste mehr subventionieren. Die Gemeinden sind aber weiterhin zur Führung aller in § 43 Abs. 1 genannten Dienste verpflichtet.

Der Direktor für Bildung und Kultur führte nochmals aus, dass der Schulzahnarzt-Dienst schon bisher als gemeindlicher Schuldienst geführt worden sei. Somit entstehe keine neue Aufgabe für die Gemeinden. Der Kanton habe auch keine Koordinationsfunktion wahrgenommen. Neu entfalle der finanzielle Beitrag von CHF 50.-- pro Schulkind. Die Gemeinden hätten diesen Vorschlag in der Vernehmlassung gutgeheissen.

In der Kommission wurde darüber diskutiert, ob der Schulzahnarztendienst als schulische oder gesundheitspolitische Massnahme zu sehen sei. Die Kommission kam zum Schluss, dass die Verankerung sowohl im Schul- als auch im Gesundheitsgesetz möglich wäre, das Resultat aber dasselbe bleibe.

**Beschluss:**

Dem Antrag des Regierungsrates wird einstimmig zugestimmt.

**§ 44, Kantonale Schuldienste (Schulzahnpflegedienst)**

Der Regierungsrat beantragt, den Schulzahnpflegedienst in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden zu übergeben. Es soll den Gemeinden selber überlassen sein, ob sie einen Schulzahnpflegedienst anbieten wollen oder nicht.

Einige Kommissionsmitglieder vertraten die Ansicht, dass der Schulzahnpflegedienst ein obligatorischer Schuldienst sein sollte. Zahnhygiene sei ein wichtiger Teil der Gesundheitsförderung. Die Prävention sei in diesem Bereich notwendig, da sich der Zustand eher verschlechtert habe und die Folgekosten von Zahnschäden sehr hoch seien. Wenn die Gemeinden nicht verpflichtet werden, einen Schulzahnpflegedienst anzubieten, sei ein Abbau zu befürchten. Beim Schularzt bestehe ja beispielsweise auch ein Obligatorium. Mehrere Votanten widersprachen diesem Anliegen. Die Hygiene-Erziehung sei keine Staatsaufgabe, sondern gehöre in die Eigenverantwortung der Familie. Die Gemeinden hätten gerade aufgrund der hohen Folgekosten von Zahnschäden ein Interesse die Prävention zu pflegen. Aber man solle den Gemeinden nicht vorschreiben, wie dies zu erfolgen habe, sondern ihnen die Freiräume lassen.

Es wurde der Antrag gestellt, den Schulzahnpflegedienst aus § 44 Buchstabe c) zu streichen und neu als obligatorischen Schuldienst in § 43 Buchstabe f) zu verankern.

**Beschluss:**

Die Kommission verwarf diesen Antrag mit 10 zu 4 Stimmen und folgte dem Antrag des Regierungsrates.

## **4.2 Allgemeine Weiterbildung**

### **§ 80, Grundsatz**

Die Kommission stimmte dem Wortlaut bezüglich allgemeine Weiterbildung und Grundsatz einhellig zu.

## **§ 81, Subsidiarität; § 82 Aufgaben von Kanton und Gemeinden**

Die bisherige Erwachsenenbildung wird neu durch den Begriff Allgemeine Weiterbildung ersetzt. Gemäss § 81 soll die Erwachsenenbildung bzw. Allgemeine Weiterbildung in erster Linie die Angelegenheit von Privaten sein und die Gemeinden sollen nur noch subsidiäre Aufgaben wahrnehmen. § 82 räumt der Direktion für Bildung und Kultur eine besondere Kompetenz zur Unterstützung von gemeinnützigen Organisationen ein.

Die Kommission behandelte diese beiden §§ miteinander. Von einzelnen Kommissionsmitgliedern wurde die Frage gestellt, ob nicht ganz auf staatliche Beiträge verzichtet und die allgemeine Weiterbildung vollumfänglich in die Verantwortung privater Anbieter übergeben werden könnte. Diese Frage soll schon heute diskutiert und entschieden werden und nicht erst bei einem folgenden Entlastungsprogramm. Die Teilnehmer von Weiterbildungskursen sollen insofern für ihre Weiterbildung selber aufkommen, da sie daraus immer auch profitieren würden. Integrative und präventive Weiterbildung könnte zum Beispiel über die Suchtprävention finanziert werden.

Die Kommissionsmehrheit vertrat die Ansicht, dass der Kanton und die Gemeinden weiterhin subsidiär finanzielle Beiträge leisten sollen. Mit der Formulierung gemäss Antrag des Regierungsrates würde das Engagement des Staates schon abgeschwächt. Ein vollständiger Rückzug sei nicht sinnvoll, da die Bildung anerkanntermassen der wichtigste Rohstoff der Schweiz ist. Diverse Weiterbildungsangebote, wie beispielsweise Kurse für Analphabeten usw. erhöhen die Chancen auf dem Arbeitsmarkt und reduzieren so die Sozialkosten. Die Anbieter dieser Weiterbildungskurse würden sehr viel Eigenleistung erbringen und sind auf die Beiträge der öffentlichen Hand angewiesen, auch wenn es sich im Einzelnen nur um kleine Beiträge handelt. Eine Abschaffung dieser Beiträge würde in der Öffentlichkeit nicht verstanden.

Die Kommission diskutierte auch über die Notwendigkeit der Bildungskommission. Anhand von Beispielen aus der Praxis konnte jedoch die Kommission von der Wichtigkeit und Notwendigkeit der Bildungskommission überzeugt werden. Die Organisationen, die Geld erhalten, seien immer auch verpflichtet, nach Richtlinien detailliert Rechenschaft abzulegen. Aus der Sicht der Direktion für Bildung und Kultur sei es zudem sehr wertvoll, sich auf eine unabhängige Kommission bei der Beurteilung von Gesuchen abstützen zu können. Würde es die vielen privaten Anbieter nicht geben, müsste der Staat vermutlich mit weit höheren Beiträgen einspringen.

Es wurde aufgrund der Debatte der Antrag gestellt, in § 81 den Ausdruck „in erster Linie“ zu streichen. Zudem wurde beantragt, § 82 ersatzlos zu streichen.

**Beschluss:**

Die Kommission lehnte den ersten Antrag mit 10 zu 3 Stimmen ab, worauf der zweite Antrag zurückgezogen wurde.

### **4.3 Gesetz über das Gesundheitswesen**

#### **§ 11, Gemeinderat; § 39, Kostentragung**

Künftig soll die Genehmigungspflicht für gemeindliche Reglemente im Gesundheitswesen durch den Regierungsrat entfallen. Die vorgeschriebenen gemeindlichen Gesundheitskommissionen sollen abgeschafft werden und der Gemeinderat übernimmt das entsprechende Aufgabengebiet.

Die Kommission folgte unwidersprochen den Anträgen und den Argumentationen des Regierungsrates. Die Abschaffung der Gesundheitskommission sei sinnvoll und längst überfällig.

**Beschluss:**

Den Anträgen der Regierung wurde einhellig zugestimmt.

### **4.4 Gesetz betreffend Mutterschaftsbeiträge**

#### **§ 1, Grundsatz; § 9, Verfahren; § 10, Vollzug; § 13, Beschwerderecht**

Der Regierungsrat beantragt hier, die Zuständigkeit des Kantons aufzuheben und in jene der Gemeinden zu übertragen. Zudem soll die neue Regelung dahin geändert werden, dass die Gemeinden und nicht mehr die Volkswirtschaftsdirektion für den Vollzug zuständig sein sollen.

Weil dieser Bereich schon im Vernehmlassungsverfahren und in der Eintretensdebatte zu Fragen und zu Ablehnungen geführt hat, wird seitens der Regierung und der Volkswirtschaftsdirektion nochmals ausgeführt, dass die Mutterschaftsbeiträge als Teil der Sozialhilfe zu betrachten seien, da es darum gehe, den unmittelbaren Lebensbedarf in einer Notlage zu decken. Viele der betroffenen Frauen seien denn auch schon bei den Sozialdiensten der Gemeinden gemeldet. Die Finanzierung der Mutterschaftsbeiträge solle deshalb bei den Gemeinden liegen, wobei die Ausrichtung der Beiträge obligatorisch bleibe. Kleinere Gemeinden könnten den

Vollzug gegen Entgelt z.B. einer anderen Gemeinde oder der Ausgleichskasse übertragen.

Die Mehrheit der Kommission stellte fest, dass die Kommunalisierung der Mutterschaftsbeiträge in der Vernehmlassung grösstenteils abgelehnt wurde. Anscheinend würden die Mutterschaftsbeiträge gesamtschweizerisch als Teil der Sozialversicherung betrachtet. Dass heisst, in der Verantwortung von Bund und Kantonen gesehen. Der praktische Vollzug bei den Gemeinden sei aufgrund der Komplexität und der geringen Fallzahl problematisch. Zudem wirke es systemfremd, wenn einige Gemeinden den Vollzug selbst vornehmen, während andere die Ausgleichskasse beauftragen. Bisher werde diese Aufgabe von einer Person im Teilzeitpensum erledigt. Es dränge sich im Sinne der effizienten Aufgabenerfüllung nicht auf, daran etwas zu ändern.

Seitens des Kantones wurde als Kompromiss letztlich vorgeschlagen, den Vollzug weiterhin für alle Gemeinden durch den Kanton zu übernehmen, die Finanzierung aber den Gemeinden als Teil der Sozialhilfe zu übertragen.

Aus der Kommission wurde der Antrag gestellt, den Vollzug und die Finanzierung beim Kanton zu belassen.

**Beschluss:**

Die Kommission entschied mit 12 zu 1 Stimmen, sowohl den Vollzug wie auch die Finanzierung der Mutterschaftsbeiträge unverändert in der Zuständigkeit des Kantons zu belassen.

#### **4.5 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft**

Es handelt sich hier lediglich um formale Anpassungen des kantonalen Einführungsgesetzes an das Bundesgesetz. Im § 2, Abs. 1 des Einführungsgesetzes werden die Einwohnergemeinden neu von der Kostentragung vollständig entlastet und es übernimmt neu der Kanton die vom Bund belasteten Kosten.

Die Kommission war mit den Begründungen und Anträgen des Regierungsrates einverstanden.

**Beschluss:**

Den Anträgen des Regierungsrates zu § 1 und § 2 wurde einhellig zugestimmt.

## **4.6 Sozialhilfegesetz**

### **§ 33, Kanton**

Nach Antrag Regierungsrat soll § 33, Abs. 1, Buchstabe b des Sozialhilfegesetzes, der die kantonale Vergütung an die Einwohner- und Bürgergemeinden für die zu ihren Lasten anfallenden Unterstützungskosten regelt, aufgehoben werden. Der Kanton beteiligt sich an dieser Aufgabe aufgrund der primären gemeindlichen Zuständigkeit nicht mehr. Die Beratung und Aufsicht durch das kantonale Sozialamt bleibt jedoch bestehen. Die SKOS-Richtlinien seien für die Gemeinden weiterhin verbindlich. Die Gemeinden hätten diesem Vorschlag des Regierungsrates mehrheitlich zugestimmt.

#### **Beschluss:**

Die vorberatende Kommission stimmte dem Antrag des Regierungsrates zu § 33 einhellig zu.

### **§ 34, Jugendhilfe**

Der Begriff Jugendhilfe soll durch Jugendförderung ersetzt werden. Die gemeindlichen Jugendzentren sollen neu vollumfänglich von den Gemeinden finanziert werden. Mit der neuen Aufgabenteilung übernehmen die Gemeinden somit die direkte Beratung der Jugendlichen. Der Kanton konzentriert sich auf die Fachberatung die er über die neue Fachstelle „punkto Jugend und Kind“ wahrnehmen will.

In der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass vermieden werden sollte, dass durch die Zuweisung der Verantwortung an die Gemeinden 11 verschiedene Lösungen entstehen. Mehrere Kommissionsmitglieder zeigten sich sehr erstaunt über das von der Direktion des Innern am 2. November 2004 versandte Schreiben, in welchem Beitragskürzungen um gut 35% bei den Jugendzentren per 1.1.2005 angekündigt wurden. Diese Ankündigung sei zu spät erfolgt, da die Budgetierung der Gemeinden schon längst abgeschlossen sei. Und es wurde die Frage gestellt, wieso hier überhaupt gekürzt werde, obwohl dieser Aufgabenbereich Gegenstand des ersten Paketes der Aufgabenteilung sei, welches erst am 1. Januar 2006 in Kraft treten soll.

Regierungsrätin Brigitte Profos hielt fest, dass interne Abklärungen dazu im Gange seien und die Gemeinden demnächst darüber informiert würden. Der Finanzdirektor ergänzte, dass es sich eventuell um früher vereinbarte Budgetkürzungen handelt, die in der Praxis noch nicht umgesetzt worden seien.

**Beschluss:**

Die Kommission wünscht spätestens bei der Behandlung dieses Geschäftes im Kantonsrat eine ausführliche Stellungnahme, schliesst sich betreffend § 34 aber einstimmig dem Antrag des Regierungsrates an.

**4.7 Kantonsratsbeschluss betreffend Soziallöhne im Rahmen von Integrationsprojekten****§ 2, Zulässigkeit der Integrationsprojekte, §§ 3-5**

Bei diesem Änderungsantrag des Regierungsrates handelt es sich um die konsequente Umsetzung der Aufgabenteilung im Sozialbereich, in dem auch hier die vollumfängliche Finanzierung an die Gemeinden übergehen soll. Organisatorisch jedoch bleibt alles wie bisher. Die Soziallöhne waren bisher im Sozialhilfegesetz nicht geregelt. Damit aber bis zum Inkrafttreten des revidierten Sozialhilfegesetzes keine Gesetzeslücke entsteht, wird dem Kantonsrat beantragt, den entsprechenden Kantonsratsbeschluss zu verlängern, was an der Sitzung vom 25. November 2004 bereits beschlossen worden ist.

**Beschluss:**

Die Kommission stimmt dem Antrag des Regierungsrates einstimmig zu.

**4.8 Abschreibung von Motionen**

Die Aufträge gemäss Ziffern 1 und 2 der Motion FDP-Fraktion werden mit dieser Vorlage erfüllt und können abgeschrieben werden. Ziffer 3 soll mit dem zweiten Paket behandelt werden.

Bezüglich der Motion von Beat Villiger waren einige Kommissionsmitglieder der Ansicht, dass die Ziele der ZFA bekannt sind und Klarheit über den inhaltlichen und organisatorischen Rahmen bestehe. Die Aufrechterhaltung der Motion sei somit nicht mehr notwendig. Andere Kommissionsmitglieder wollten die Motion als Grundlage stehen lassen, da sie sich nicht nur auf das erste Paket, sondern auf die ganze ZFA beziehe. Damit hätte der Kantonsrat weiterhin ein Instrument in der Hand, stärkeren Einfluss auf den weiteren Verlauf der Aufgabenteilung zu nehmen, falls sich z.B. die Gemeinden beim innerkantonalen Finanzausgleich nicht einig werden sollten und oder man beim zweiten Paket aus anderen Gründen nicht weiter käme.

## 5. Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt der Vorlage Nr. 1250.2 - 11519 mit den beschlossenen Änderungen mit 11 zu 1 Stimmen bei einer Enthaltung zu. Die finanziellen Lastenverschiebungen gemäss den Beschlüssen der vorberatenden Kommission sind in Beilage 2 aufgeführt.

Die Kommission stimmt dem Antrag des Regierungsrates einstimmig zu, die erheblich erklärte Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302) in Ziffer 1) und 2) abzuschreiben.

Die Kommission lehnt mit 5 zu 3 Stimmen den Antrag des Regierungsrates ab, die Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156) abzuschreiben.

## 6. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g t** Ihnen die Kommission,

1. auf die Vorlage Nr. 1250.2 - 11519 einzutreten und ihr mit folgenden von der Kommission beschlossenen Änderungen zuzustimmen:

Abschnitt III.

Gesetz betreffend Mutterschaftsbeiträge

Ganzer Abschnitt streichen

2. die erheblich erklärte Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 142.1 - 8302) in Ziffer 1) und 2) als erledigt abzuschreiben.
3. über die Motion von Beat Villiger (Vorlage Nr. 1120.1 - 11156) im Rahmen des zweiten Paketes der Zuger Finanz- und Aufgabenreform zu entscheiden.

Baar, 12. Dezember 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN  
KOMMISSION

Der Präsident: Beat Villiger

**Beilage 1:** Synoptische Darstellung der Gesetzesänderungen ZFA 1. Paket

**Beilage 2:** Finanzielle Lastenverschiebungen gemäss Antrag der Kommission

**Kommissionsmitglieder:**

Villiger Beat, Baar, **Präsident**

Aeschbacher Manuel, Cham

Barmet Monika, Menzingen

Briner Bruno, Hünenberg

Christen Hans, Zug

Gisler Stefan, Zug

Granzio Leo, Zug

Helfenstein Georg, Cham

Lötscher Thomas, Neuheim

Nussbaumer Karl, Menzingen

Pezzatti Bruno, Menzingen

Schleiss Stephan, Steinhausen

Spescha Eusebius, Zug

Suter Louis, Hünenberg

Villiger Werner, Zug