

ZWEITES PAKET ZUGER FINANZ- UND AUFGABENREFORM (ZFA)

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 12. APRIL 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat in den Monaten Januar bis April 2007 an insgesamt zwei ganztägigen und zwei halbtägigen Sitzungen das zweite Paket Zuger Finanz- und Aufgabenreform beraten.

Der Kommission standen für die Beantwortung von Sach- und Rechtsfragen Regierungsrat Peter Hegglin, Finanzdirektor, Marianne Schnarwiler, Leiterin Projekte bei der Finanzdirektion, Patrick Hengartner, stellvertretender Direktionssekretär Finanzdirektion, der zugleich das Protokoll führte, sowie Christian Sauter, externer Experte, Ernst & Young, Zürich, zur Verfügung.

Die Gesetzesänderungen im Bereich Behindertentransport und Heime wurden in Anwesenheit von Regierungsrätin Manuela Weichelt-Picard diskutiert. Bei der Beratung der Themenkreise gemeindliche Schulen, Privat- und Sonderschulen sowie Brückenangebote war die Direktion für Bildung und Kultur vertreten durch Regierungsrat Patrick Cotti, Hans-Peter Bächler, Direktionssekretär und Gerhard Fischer, Sonderschulinspektor. Die Themen AHV- und IV-Ergänzungsleistungen, AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge, Arbeitslosenversicherung sowie Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, Preiskontrolle und Wohnraumförderung wurden im Beisein von Regierungsrat Matthias Michel und Gianni Bomio, Direktionssekretär Volkswirtschaftsdirektion, behandelt.

An die erste Sitzung wurde überdies eine Delegation der Zuger Gemeindepräsidentenkonferenz eingeladen. Es nahmen neben Maria Wyss-Stuber, Gemeindepräsidentin Risch und Präsidentin der Gemeindepräsidentenkonferenz auch Margrit Hegglin, Gemeindepräsidentin Menzingen, Josef Ribary, Gemeindepräsident Unterägeri, Ulrich Straub, Stadtrat, und Beat Moos, Rechtskonsulent Stadt Zug, teil.

Zur Beantwortung der anlässlich der ersten Sitzung und nach Anhörung der Gemeindevertreter gestellten Fragen erhielt die Kommission insgesamt zwölf ergänzende Unterlagen, auf welche im Bericht und Antrag, soweit erforderlich, eingetreten wird. Der Kommission lag eine synoptische Darstellung des geltenden Rechts und der vorgesehenen Gesetzesänderungen vor. Weiter wurden der Kommission grafische Darstellungen über die Entwicklung der Steuerfüsse bei verschiedenen Varianten des innerkantonalen Finanzausgleichs zur Verfügung gestellt, was die Beratung dieses sehr komplexen Geschäftes wesentlich erleichterte.

Als weitere Vorbemerkung ist anzufügen, dass es sich beim zweiten Paket ZFA um eine nicht nur gesetzes- sondern auch finanztechnisch sehr komplizierte Materie handelt. Die Beratung war aufwendig. Dank der guten Vorbereitung und dem Willen aller Beteiligten war es möglich, diese komplexe Materie in einer sehr kurzen Zeit zu beraten. In diesem Zusammenhang spricht die Kommission insbesondere Marianne Schnarwiler und Patrick Hengartner für die sofortige Erstellung der Protokolle, Erledigung der erteilten Aufträge und Aufbereitung der neuesten in der Kommission beratenen Vorschläge für Gesetzesänderungen einen speziellen Dank aus. Nur dank der guten und konstruktiven Zusammenarbeit aller Beteiligten ist es möglich, den vorliegenden Bericht bereits heute dem Kantonsrat vorzulegen.

Nach diesen Vorbemerkungen und dem Dank an alle Beteiligten wird der Bericht wie folgt gegliedert:

1	Das Wichtigste in Kürze	3
2	Eintretensdebatte	5
3	Detailberatung der Gesetze zur Aufgabenteilung	6
4	Detailberatung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich	19
5	Detailberatung des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich	25
6	Aufhebung diverser Gesetze	27
7	Detailberatung Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen	27
8	Finanzielles	28
9	Schlussabstimmung	29
10	Parlamentarische Vorstösse	29
11	Anträge der vorberatenden Kommission	29

1 Das Wichtigste in Kürze

1.1 Allgemeines

Das zweite Paket der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (nachfolgend ZFA genannt) teilt sich im Wesentlichen in drei Bereiche:

- Die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden,
- die Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs und
- die Beteiligung der Gemeinden an der NFA (Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen).

Alle drei Teile sind so miteinander verknüpft, dass die Änderung eines dieser drei Pakete zwangsläufig auch zur Änderung bzw. Überprüfung der andern zwei Bereiche führen muss, um eine Balance zwischen Tragung der neuen Lasten im Zusammenhang mit der Einführung der NFA, Tragung der eigenen Kosten und Umverteilung der Kosten aufgrund der neuen Aufgabenteilung beibehalten zu können.

Die grösste Schwierigkeit in der Diskussion der Vorlage bestand darin, dass heute noch nicht abgeschätzt werden kann, wie hoch genau die Mehrbelastung des Kantons Zug aufgrund der NFA ausfallen wird. Die Kommission rechnete mit einer Nettobelastung von mindestens 141 Mio. Franken, welche zusätzlich ab 1. Januar 2008 jährlich dem Bund bezahlt werden muss. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung wird, darin waren sich die Kommissionsmitglieder einig, eher mit höheren als tieferen zukünftigen Beträgen zu rechnen sein.

Ziel dieser Gesetzesrevision ist es, dass die Lasten, welche ab 1. Januar 2008 mit dem Inkrafttreten der NFA auf den Kanton Zug zukommen, durch eine Neuverteilung der Aufgaben, durch den Rückzug des Kantons aus der Finanzierung des innerkantonalen Finanzausgleichs und durch eine Beteiligung der Gemeinden an der NFA vom Kanton und den Gemeinden gemeinsam getragen werden.

1.2 Aufgabenteilung

Ursprüngliches Ziel der Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden war es, die öffentlichen Aufgaben ganz einem Gemeindewesen zuzuordnen.

Dies war möglich in den Bereichen Behindertentransport, soziale Heime, Brückenangebote, AHV/IV-Ergänzungsleistungen, Arbeitslosenversicherung, Wohnraumförde-

rung, Kleinf Feuerwerk, Prämienverbilligung und Polizeiwesen¹, für welche künftig der Kanton allein zuständig sein soll.

Ganz den Gemeinden zugewiesen werden können die Aufgaben Schulanlagen, Lehrerweiterbildung, AHV-/IV-/EO-Mindestbeiträge sowie die Preiskontrolle.

Verbundaufgaben sollen nach Antrag des Regierungsrates die gemeindlichen Schulen, die gemeindlichen Musikschulen, die Privatschulen (allerdings neu geregelt durch eine Schülerpauschale), die Sonderschulen und die Lehrmittel sein. Weiter hat die Kommission entschieden, dass die Betreuung ausländischer Arbeitskräfte ebenfalls eine Verbundaufgabe bleiben soll.

Die Kommission hat vom Grundsatz her den Überlegungen des Regierungsrates zugestimmt und nur in den Bereichen Zuweisung in soziale Heime, Zuweisung in Sonderschulen und bei der Betreuung ausländischer Arbeitskräfte materielle Korrekturen und Änderungen vorgenommen. Im Übrigen ist die Kommission bezüglich Aufgabenteilung grossmehrheitlich dem Konzept des Regierungsrates gefolgt.

1.3 Innerkantonaler Finanzausgleich

Bei der Neugestaltung des innerkantonalen Finanzausgleichs geht es darum, dass sich der Kanton zurückzieht und die Gemeinden diesen künftig alleine finanzieren.

Auch beim Finanzausgleich ist die Kommission den wesentlichen Grundsätzen des Regierungsrates gefolgt. Sie hat zugestimmt, dass sich der Kanton aus der Finanzierung des Finanzausgleichs zurückzieht, dass allfällige Sonderlasten nicht ausgeglichen werden und der Normsteuerfuss bei 80% belassen wird. Ebenso hat die Kommission klar entschieden, dass bisherige Bestimmungen wie Mindeststeuerfuss, Steuersenkungs- und Rückzahlungspflichten gestrichen und im neuen Finanzausgleich keinen Eingang mehr finden.

Der Regierungsrat hat vorgeschlagen, jeder Gemeinde einen Sockelbetrag von CHF 500'000.– zuzurechnen, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass auch kleinere Gemeinden gewisse Grundbedürfnisse haben, die unabhängig von der Einwohnerzahl abgedeckt werden müssen.

Den Sockelbetrag hat die Kommission mit knapper Mehrheit auf CHF 700'000.– erhöht, was sich vor allem für die kleineren Gemeinden vorteilhaft auswirkt.

¹ Der Wegfall der Gemeindebeiträge wurde mit dem neuen Polizeiorganisationsgesetz vom Kantonsrat bereits verabschiedet.

In Bezug auf die Abschöpfungsquote ist die Kommission mit knappem Mehr bei den vom Regierungsrat vorgeschlagenen 35% geblieben.

Im Gegensatz zum Antrag des Regierungsrates beantragt die Kommission, dass die bisherige kantonale Ausgleichsrückstellung, die per Inkrafttreten der ZFA aufgelöst werden soll, nicht an den Kanton, sondern an die Gemeinden ausbezahlt wird. Die Verteilung erfolgt anhand der Einwohnerzahl zu Gunsten jener Gemeinden, die im Jahr 2007 einen Steuerfuss über dem kantonalen Mittel aufweisen. Auch diese zweite Massnahme führt zu einer Entlastung der Finanzhaushalte der kleineren Gemeinden, nämlich Oberägeri, Unterägeri, Menzingen und Neuheim.

1.4 Beteiligung der Gemeinden an der NFA

Die Kommission ist auch bei der Beteiligung der Gemeinden an der NFA den Anträgen der Regierung gefolgt. Sie hat sich mit 13:0 Stimmen bei 2 Enthaltungen gegen einen Verzicht auf die Beteiligung der Gemeinden an der Bezahlung der NFA ausgesprochen. Die Kommission ist mehrheitlich der Ansicht, dass die Gemeinden 8 % des normierten Kantonssteuerertrages bezahlen sollen. Der Beitrag der Gemeinden wird auf maximal 40 % des Beitrages des Kantons Zug an den Ressourcenausgleich begrenzt.

1.5 Fazit

Als Fazit ist festzuhalten, dass sich die Kommissionsmehrheit dafür ausgesprochen hat, im Wesentlichen am zwischen dem Kanton und sämtlichen Gemeinden ursprünglich erzielten Kompromiss festzuhalten jedoch die kleineren Gemeinden durch einen höheren Sockelbetrag sowie die Auszahlung der kantonalen Ausgleichsrückstellung zu entlasten.

2 Eintretensdebatte

Das Eintreten auf sämtliche Gesetzesvorlagen war unbestritten. Die Kommission stellte – nachdem sie sich sowohl durch Regierungsrat Peter Hegglin, als auch durch die Vertreter der Gemeinden hatte informieren lassen – fest, dass die zur Diskussion stehenden Gesetzesänderungen dringend an die Hand genommen werden müssen, um für die Mehrbelastung des Kantons und der Gemeinden mit Einführung der NFA

gewappnet zu sein. Die Kommission beschloss deshalb einstimmig auf die Vorlage und die damit zusammenhängenden Gesetzesänderungen einzutreten.

3 Detailberatung der Gesetze zur Aufgabenteilung

3.1 Vorbemerkungen

Nachfolgend wird über alle Paragraphen kurz Bericht erstattet, unabhängig davon, ob die regierungsrätliche Vorlage akzeptiert worden ist oder die Kommission Änderungen beschlossen hat.

Dabei hält sich der Bericht der vorberatenden Kommission an die Systematik der Vorlage Nr. 1483.2 bzw. die diesem Bericht beigelegte Synopse (Vorlage Nr. 1483.4). Zu beachten ist, dass einige Paragraphen einen Bezug zu verschiedenen Themen aufweisen. Es werden deshalb nachfolgend verschiedene Verweisungen auf bereits besprochene Paragraphen erfolgen. Ferner ist zu beachten, dass seit dem Vorliegen des Antrages des Regierungsrates einige Paragraphen vom Kantonsrat bereits geändert worden sind. Solche vom Kantonsrat im Rahmen der Revision des Schulgesetzes (Vorlage Nr. 1455.9 - 12372; Qualitätsentwicklung an den gemeindlichen Schulen, Einführung des Kindergartenobligatoriums) am 3. Mai 2007 beschlossene Gesetzesänderungen sind in der linken Spalte der Synopse unterstrichen aufgeführt. Nachfolgend wird darauf jeweils als "Q-Vorlage" verwiesen. Die Kommission hat die Gesetzesänderungen in der Reihenfolge der Kapitel 8.1 bis 8.25 im Bericht und Antrag des Regierungsrates behandelt.

3.2 Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2005 – 2008 vom 16. Dezember 2004

Die Änderung dieses Gesetzes ergibt sich aus der Neuregelung der Aufgabenteilung und wird unter Ziff. 6 behandelt.

3.3 Schulgesetz vom 27. September 1990

§ 6: Schuleintritt

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits geändert.

§ 8 Abs. 2 lit. b

Der Kanton führt neu sämtliche Brückenangebote. Nebst dem bestehenden Schulschen Brückenangebot (SBA) und dem kombinierten Brückenangebot (KBA) wird auch das Integrations-Brückenangebot (IBA), welches bisher im Auftrag des Kantons von der Stadt Zug geführt wurde, unter kantonale Leitung gestellt.

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits geändert.

§ 9 Abs. 3

Im Zusammenhang mit der Beteiligung des Kantons an den Kosten der gemeindlichen Schulen stellte ein Mitglied der Kommission die Frage, wie in Zukunft der Beitrag des Kantons berechnet würde, wenn eine Zugerische Gemeinde einen Schüler oder eine Schülerin zur Erfüllung der Schulpflicht einer Gemeinde ausserhalb des Kantons zuweist.

Die Kommission hat einstimmig beschlossen, auch in diesem Fall die Normpauschale gemäss Lehrpersonalgesetz zu gewähren. Dies bedeutet, dass der Kanton der betreffenden Gemeinde pro Schüler einen Betrag in der Höhe der Normpauschale gemäss Lehrerbesoldungsgesetz bezahlt, das neu und wie weiter hinten aufzuzeigen sein wird, Lehrpersonalgesetz heissen soll. Im Schuljahr 2006 und 2007 wären insgesamt fünf Schülerinnen und Schüler im Kindergarten und in der Primarstufe und zwei Schülerinnen und Schüler der Oberstufe unter diese Regelung gefallen.

§ 16

Die Kommission hat der vom Regierungsrat in Absatz 2 vorgeschlagenen Änderung zugestimmt, wonach die Lehrmittel zu 50% vom Kanton und zu 50% von den Gemeinden bezahlt werden. Der Kanton beteiligt sich weiterhin, damit der Kanton die Lehrmittel einheitlich für sämtliche gemeindlichen Schulen im Kanton bestimmen kann.

§ 24^{bis}

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits aufgehoben.

§ 29

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits aufgehoben.

§ 32^{bis}

Dieser Paragraph wird aufgehoben und in § 34 Abs. 6 überführt, weil auch die besondere Förderung sportlicher Jugendlicher unter dem Titel Sonderschulung neu zusammengefasst wird. Die Kommission ist damit einverstanden.

§ 33

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits geändert.

Vorbemerkungen zu § 34 bis 37

In Bezug auf die Sonderschulen wurde in der Kommission lange diskutiert, ob das ganze Thema verschoben werden soll bis das neue Sonderschulkonzept vorliegt oder bereits heute gesetzliche Änderungen vorzunehmen sind.

Nachdem sich die Invalidenversicherung aus der Finanzierung der Sonderschulung zurückzieht, beschloss die Kommission, die Überprüfung der § 34, 35, 36 und 37 im Detail zu beraten und die heute notwendigen Anpassungen vorzunehmen. In der Kommission unbestritten war, dass der Regierungsrat mit den Sonderschulen Leistungsvereinbarungen abschliesst. Sie stellte aber fest, dass solche Leistungsvereinbarungen zum grössten Teil noch fehlen.

§ 34

Die Kommission diskutierte lange und kontrovers, was in Bezug auf die Sonderschulen heute bereits geregelt werden muss und welche Regelungen noch nicht getroffen werden können, da das neue Sonderschulkonzept noch nicht vorliegt.

Die Kommission hat einstimmig entschieden, dass bis zum Vorliegen des Konzeptes Sonderpädagogik die Gemeinden und innerhalb der Gemeinden das jeweilige Rektorat über die Zuweisung in eine Sonderschule entscheidet. Die Gesamtbeurteilung erfolgt unter Einbezug des schulpsychologischen Dienstes, aller Beteiligten, insbesondere des Rektors und der Eltern, wobei die Direktion für Bildung und Kultur zusätzlich eine Kostengutsprache erteilen muss. Nur bei erteilter Kostengutsprache muss sich der Kanton an der Finanzierung, wie in § 35 festgehalten, mit 50% beteiligen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass die Fallführung bei den Gemeinden und dem gemeindlichen Rektorat bleibt und nicht an die Direktion für Bildung und Kultur übertragen wird, was wiederum Auswirkungen auf den Personalbedarf hat (vgl. Ziffer 7.3.)

Die Kommission ist sich bewusst, dass die Frage der Zuständigkeiten mit der Einführung des Sonderschulkonzeptes grundsätzlich neu zu überdenken ist. Sie vertritt aber die Ansicht, dass solchen Entscheiden nicht vorgegriffen werden soll, bis das Sonderschulkonzept vorliegt.

§ 35

Die Änderung von Abs. 3 und 4 ergibt sich aus dem Beschluss der Kommission, dass die Direktion für Bildung und Kultur wohl Kostengutsprache erteilt, der Zuweisungentscheid aber bei der Gemeinde verbleibt, so dass diese bei fehlender Zustimmung des Kantons zur Kostengutsprache 100% der Kosten selber tragen muss.

§ 36

Die Änderungen in Abs. 2 und 3 ergeben sich aus den gleichen Überlegungen wie bei § 35.

§ 37

In Abs. 1 wird insbesondere das Wort «Leistungsvereinbarung» eingefügt, um klar festzuhalten, dass die Zusammenarbeit des Kantons mit einer privaten Institution der heilpädagogischen Früherziehung auf einer Leistungsvereinbarung basieren muss. Die Kommission unterstützt diese Präzisierung.

§ 40

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits aufgehoben.

§ 43

Mit der Einführung der Normpauschale pro Schulkind, welche die Aufwendungen der Logopädie und der psychomotorischen Therapie enthalten wird, fällt Abs. 2 lit. b weg und in Abs. 2 wird neu geregelt, dass Personalaufwendungen für Logopädie und psychomotorische Therapie nicht mehr über eine Beteiligung an den Lohnkosten, sondern über die Normpauschale abgegolten werden. Dabei hat die Kommission im Rahmen ihrer Zusatzabklärungen festgestellt, dass auch die Besoldungskosten der Schulischen Heilpädagoginnen und -pädagogen in die Normpauschale eingerechnet worden sind.

Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

§ 49: Fortbildung und Nachqualifikation

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits geändert.

§§ 51 und 58

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits aufgehoben.

§§ 70 und 71

Die Kommission ist einstimmig dafür, dass Investitionen in Schulanlagen in Zukunft neu allein von den Gemeinden getragen werden. Diese Änderung ist möglich, weil alle Gemeinden sehr moderne und gut ausgebaute Schulbauten aufweisen. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Übergangsbestimmung in § 89 Abs. 1 grosszügig ausgestaltet ist, so dass Gemeinden in Genuss von Kantonsbeiträgen gelangen können, sofern vor Inkrafttreten des zweiten Paketes ZFA ein vollständiges Gesuch um Projektgenehmigung und Beitragzusicherung eingereicht und innert eines Jahres nach rechtskräftiger Zusicherung mit dem Bau begonnen wird.

§ 78

In der Beratung hat die Kommission sich die Frage gestellt, ob auch die Normpauschale bezahlt werden soll, wenn eine Gemeinde Kinder zur Erfüllung der Schulpflicht einer Privatschule zuweist. Die Kommission hat einstimmig entschieden, § 78 Abs. 1 in der bisherigen Fassung zu belassen und auf eine automatische Bezahlung einer Normpauschale zu verzichten. Es sollen keine unnötigen Anreize für Gemeinden geschaffen werden, Kinder von der öffentlichen Schule in eine Privatschule zu überweisen, bezahlt doch der Kanton bei Schülerinnen und Schülern, die von ihren Eltern in eine Privatschule geschickt werden, gemäss § 78 Abs. 2 nur die Hälfte.

Gemäss einstimmigem Beschluss der Kommission beträgt der Kantonsbeitrag zur Reduktion der Schulgeldkosten künftig pro Zuger Schulkind die Hälfte der kantonalen Normpauschale, was materiell dem bisher bezahlten Viertel einer Lehrbesoldung entspricht.

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass Privatschulen eine wichtige Ergänzung der öffentlichen Schulen darstellen. Am Grundsatz einer Beitragszahlung soll daher nichts geändert werden. Inskünftig sollen jedoch nicht mehr die Löhne der Lehrpersonen subventioniert sondern Schülerpauschalen ausgerichtet werden.

§ 89^{bis}

Abs. 1 wurde bereits unter § 70 und § 71 Schulgesetz erläutert. Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

Die Übergangsbestimmungen in Abs. 2 ergeben sich aus dem Umstand, dass sich mit Inkrafttreten der NFA per 1. Januar 2008 der Bund aus der Finanzierung der Sonderschulen zurückzieht. Innerhalb der verfassungsmässig definierten Übergangsfrist bis 31. Dezember 2010 müssen innerhalb des Kantons das Sonderschulkonzept vorliegen und die entsprechenden Gesetzesanpassungen vorgenommen sein. Die Kommission hat hier eine redaktionelle Präzisierung vorgenommen.

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

Die Kommission hat einstimmig beschlossen, den Begriff «Lehrer» durch «Lehrperson» zu ersetzen und das Gesetz analog zum kantonalen Personalgesetz in «Lehrpersonalgesetz» umzubenennen, um der geschlechtsneutralen Formulierung Rechnung zu tragen. Dies bedingt entsprechende Änderungen in diversen Paragraphen des Schulgesetzes (§9, 43, 46, 78) und des Lehrpersonalgesetzes. Soweit die betroffenen Paragraphen im Rahmen der ZFA-Vorlage geändert werden, hat die Kommission die Änderungen in ihrem Antrag eingearbeitet. In den übrigen Fällen kommt im Lehrpersonalgesetz mit dem neuen § 1 Abs. 2 ein Sammelparagraph zur Anwendung. Auf diese Änderungen wird im Nachfolgenden nicht mehr speziell hingewiesen.

§ 3

Die Kommission liess abklären, ob sämtliche bisher subventionsberechtigten Aufwendungen für die Besoldungen und Pensionskassenbeiträge der Lehrpersonen (inkl. Schulleitungs- und -entwicklungspools, Werken und Hauswirtschaft etc.), der Logopädinnen und der Psychomotoriktherapeuten in der Normpauschale enthalten sind. Dies trifft zu. Auf dieser Basis errechnet sich die Normpauschale Kindergarten / Primarstufe von CHF 4'518.– pro Schulkind und von CHF 7'847.– pro Schulkind auf der Sekundarstufe. Die Kommission war aufgrund der Erläuterungen der Direktion für Bildung und Kultur mit der Berechnung der Schülerpauschale in Abs. 1 einverstanden. Sie führte aber eine Diskussion darüber, ob es richtig sei, fixe Zahlen in ein Gesetz aufzunehmen im Wissen darum, dass die Schülerpauschalen per 1. Januar

2008, also mit Einführung des Gesetzes neu berechnet werden müssen und damit diese Zahlen wieder ändern.

Die Kommission beantragt aus diesem Grund, die Berechnungsart zu umschreiben und auf die Nennung einer fixen Zahl in Frankenbeträgen zu verzichten. Der neue Text, der materiell den Antrag des Regierungsrates mit den Schülerpauschalen von CHF 4'518.– bzw. CHF 7'847.– für das Jahr 2005 übernimmt, wurde von der Kommission deshalb einstimmig beschlossen.

Auch im Bereich der Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Musikschulen beantragt die Kommission in Abs. 2 einstimmig, nicht einen Frankenbetrag festzusetzen, sondern die Berechnung zu umschreiben.

Nochmals ist darauf hinzuweisen, dass sich damit an der Höhe der beiden Normpauschalen nichts ändert und der Regierungsrat die Normpauschalen bei Inkrafttreten anhand der neuesten verfügbaren Zahlen der subventionsberechtigten gemeindlichen Aufwendungen für die Lehrerbesoldungen und der Schülerstatistik (gemeindliche Schulen) bzw. der Jahreswochenstunden (gemeindliche Musikschule) berechnen wird.

§ 4

In diesem Artikel wird die Gesamtarbeitszeit für Lehrpersonen umschrieben. Diese umfasst gemäss Abs. 1 die Unterrichtszeit nach § 7, die vom Arbeitgeber festgelegte Arbeitszeit sowie die gestaltbare Arbeitszeit, welche die Lehrperson zu Hause oder im Schulzimmer frei gestalten und einteilen kann.

Nachdem für die Finanzierung der gemeindlichen Schulen Schülerpauschalen gewährt werden, braucht es in Abs. 4 keine Bestimmungen mehr zur vorzeitigen Pensionierung und zur Frage der Überbrückungsrente. Arbeitgeberin ist die Gemeinde, sie kann diesbezüglich eigene Regelungen aufstellen und Vereinbarungen abschliessen.

Die Kommission ist somit mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden. In Abs. 2 beantragt sie eine präzisere Definition der vom Arbeitgeber festgelegten Arbeitszeit, ohne dass materiell zur Vorlage des Regierungsrates eine Differenz besteht.

§ 5^{bis} und bis 5^{ter}

Diese Bestimmungen sind mit der Änderung des Finanzierungssystems nicht mehr notwendig. Wenn der Kanton keine Lehrerbesoldungen mehr subventioniert, muss er dazu auch keine Ausführungsbestimmungen mehr erlassen. Die Kantonsbeiträge

erfolgen über die Schülerpauschale, so dass die Gemeinde als Arbeitgeberin die Anstellungsbestimmungen selber festlegen kann.

Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

§ 6

Auf Wunsch der Gemeinden und um den Einstiegslohn für Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen im ganzen Kanton gleich zu regeln, werden sowohl im bisherigen als auch im neuen § 6 die Bestimmungen betreffend Lohnklassen beibehalten. In Abs. 2 wird einzig geändert, dass die Einreihung nun nicht mehr Sache der Direktion für Bildung und Kultur, sondern der anstellenden Behörden und damit der Gemeinde ist.

Die Abs. 10 bis 13 können aufgehoben werden, weil es Sache der Arbeitgeberin und damit der Gemeinde ist, speziellen bzw. ungenügenden Leistungen oder Ausnahmen Rechnung zu tragen.

Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates materiell einverstanden. Wie einleitend ausgeführt, beantragt die Kommission jedoch in Absatz 2 und 5 eine geschlechtsneutrale Formulierung.

§ 6^{bis} neu

Die Kommission hat einstimmig eine systematische, nicht aber eine materielle Korrektur vorgenommen, indem die Reihenfolge von § 6^{bis} und § 7 umgekehrt worden ist.

§ 7

Gemäss Antrag der Kommission wird § 7 ohne materielle Änderung zu § 6^{bis}.

Die bisherigen Bestimmungen in Abs. 4 und 5 können aufgehoben werden, da deren Regelung in die Zuständigkeit des Arbeitgebers fällt. Absatz 6 wird gemäss Antrag des Regierungsrates in § 4 Abs. 3 überführt. Abs. 7 findet sich neu in § 10 Abs. 2. Abs. 8 wird neu zu Abs. 4. Die Kommission ist mit diesen Anträgen des Regierungsrates einverstanden.

§ 8

Der bisherige § 8 kann aufgehoben werden, weil der Schulbetriebs- und der Schulentwicklungspool neu in den Normpauschalen inbegriffen sind.

Umgekehrt konnte diese Lücke benutzt werden, um die bisher in einer Verordnung geregelte Unterrichtszeit der Lehrpersonen der gemeindlichen Musikschulen in das kantonale Lehrpersonalgesetz aufzunehmen.

Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

§ 9

Kontrovers diskutiert hat die Kommission die Bestimmung, ob es in Zukunft den Gemeinden durch die Kann-Formulierung frei gestellt wird, Lehrpersonen nach einer 12-jährigen Unterrichtszeit und nach 24 Jahren eine Intensivfortbildung zu bewilligen. Die Mehrheit der Kommission vertrat die Ansicht, der entsprechende Entscheid könne den Gemeinden überlassen werden. Eine Minderheit forderte, dass die Formulierung zugunsten von Lehrpersonen verstärkt werden müsste, indem die Gemeinden verpflichtet werden, Lehrpersonen nach 12 bzw. 24 Jahren Unterricht je eine Intensivfortbildung zu bewilligen.

Ebenso kontrovers wurde die Frage der Übernahme der Schul- und Kursgeldkosten durch die Gemeinden diskutiert. Auch hier hat eine Mehrheit der Kommission entschieden, dass dem Regierungsrat gefolgt werden kann und die Gemeinden in Zukunft Kurs- und Schulgeldkosten zu übernehmen haben und der Kanton sich aus dieser Finanzierung zurückzieht.

§ 10

In § 10 sind bisher in verschiedenen Paragraphen geregelte, allgemeine Bestimmungen zum Arbeitsverhältnis neu zusammengefasst. Entsprechend können die §§ 5^{ter}, 11, 13, 15 und 20 aufgehoben werden.

Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

§§ 11 bis 16, § 20

Diese Paragraphen erübrigen sich entweder, da die entsprechenden Bestimmungen künftig in der Kompetenz der Gemeinden liegen, oder aber weil sie neu in § 6 bzw. §10 enthalten sind.

Die Kommission ist mit der Aufhebung dieser Paragraphen einverstanden.

§ 18

Diese Bestimmung findet sich neu unter § 6 Abs. 2. Die Unterrichtsentlastungen oder Gehaltszulagen für Schulhausvorsteher werden bei der Festlegung der Normpau-

schalen berücksichtigt. Die Kommission ist mit der Aufhebung dieses Paragraphen einverstanden.

§ 19

Die Berechnung der Besoldung von Stellvertretungen kann den Gemeinden überlassen werden. Die Kommission ist mit der Aufhebung dieses Paragraphen einverstanden.

3.5 Gesetz über die kantonalen Schulen

§ 1

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits geändert.

§ 28

Diese Bestimmung wurde vom Kantonsrat mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits geändert.

§ 29

Alle Brückenangebote werden zu Schulen mit kantonaler Trägerschaft. Der Regierungsrat erhält die gesetzliche Grundlage, die ihm ermöglicht, Brückenangebote künftig entsprechend den vorhandenen Bedürfnissen anzubieten. Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

§ 30

§ 30 wurde mit der Q-Vorlage zwischenzeitlich bereits aufgehoben.

3.6 Kantonsratsbeschluss betreffend Beiträge an den Verein «Tixi Behindertentransport» vom 26. Mai 1994

Im Rahmen der Beratung wurde darauf hingewiesen, dass es sich beim Behindertentransport nicht um die Auslagerung einer öffentlichen Aufgabe handelt, sondern um eine Aufgabe im öffentlichen Interesse. Die Unterstützung hat daher nicht über eine Leistungs- sondern über eine Subventionsvereinbarung zu erfolgen. Die Kommission stimmte dem Antrag des Regierungsrates einstimmig zu, wonach neu der Kanton die Kosten des Tixi Behindertentransportes trägt.

3.7 Kantonsratsbeschluss über die Unterstützung von Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte vom 7. Juli 1966

§ 1 und 2

Die Kommission konnte sich dem Antrag des Regierungsrates nicht anschliessen. Die Kommission vertritt dezidiert die Ansicht, dass es sich hier um eine Verbundaufgabe handelt, die nicht allein an die Gemeinden übertragen werden soll. Der Kanton soll sich gemäss einer grossen Mehrheit der Kommission weiterhin an der Finanzierung und damit Unterstützung von solchen Institutionen beteiligen. Die Kommission vertrat gleichzeitig die Ansicht, dass der bisherige Kantonsratsbeschluss aufgehoben und an dessen Stelle eine klarere und verbindlichere Gesetzesvorlage geschaffen werden müsse (vgl. Ziffer II.3. in der Synopse). Demnach sollen Kanton und Gemeinden gemeinnützige Institutionen, die ausländische Arbeitskräfte mit geregelter Aufenthaltsstatus betreuen, je zu 50% unterstützen (nach Abzug von Beiträgen Dritter und Eigenerträgen der Institution). Die Beiträge werden aufgrund einer Leistungsvereinbarung ausgerichtet. Für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen ist der Regierungsrat zusammen mit den Gemeinden zuständig, wobei darauf geachtet werden soll, dass nicht Doppelspurigkeiten mit kantonalen oder gemeindlichen Amtsstellen oder anderen Institutionen entstehen. Diese Regelung wird in § 2 neu vorgenommen.

§ 3

In § 3 wird weiterhin der öffentlichen Hand ermöglicht, je eine Vertretung ins Organ dieser gemeinnützigen Institution zu entsenden, wobei festzuhalten ist, dass der Kanton zur Vermeidung von Interessenkonflikten zunehmend auf eine Vertretung in den Organen privater Institutionen verzichtet.

Die neuen Bestimmungen sollen gleichzeitig wie die übrigen Gesetzesvorlagen des zweiten Paketes ZFA in Kraft treten.

3.8 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 29. Oktober 1998

Die Kommission hat sich dem Antrag des Regierungsrates auf vollumfängliche Kostentragung durch den Kanton ohne Diskussion angeschlossen.

3.9 Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters-, Hinterlassenen- und die Invalidenversicherung vom 29. Januar 1993

Diese Kosten werden neu durch die Wohnsitzgemeinden getragen. Es handelt sich dabei um den Mindestbetrag von derzeit CHF 425.– pro Jahr, der bei zahlungsunfähigen Personen neu von der Gemeinde übernommen wird. Die Kommission erklärte sich mit dieser Neuregelung einverstanden.

3.10 Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung vom 15. Dezember 1994

§§ 2 und 3

Die Verwaltung und Organisation der Prämienverbilligung wird bereits heute weitestgehend durch die Ausgleichskasse des Kantons Zug vorgenommen. Neu trägt der Kanton und nicht mehr die Gemeinden die Kosten der Ausgleichskasse Zug für den sachlichen und personellen Aufwand des Vollzuges der Prämienverbilligung. Die Kommission stimmt den Änderungsanträgen einstimmig zu.

3.11 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 29. August 1996

§ 2 Abs. 2

Nachdem die Aufgaben der Gemeindearbeitsämter vom Kanton übernommen werden, kann auf die entsprechenden Aufsichtsbestimmungen verzichtet werden.

§ 3 und 5

Bereits heute arbeiten einige Gemeinden (z.B. Zug, Baar und Risch), erfolgreich mit dem RAV zusammen und führen keine eigenen Gemeindearbeitsämter mehr. § 3 kann deshalb aufgehoben werden.

Die entsprechenden Änderungen werden in § 5 aufgenommen, indem sich neu sämtliche im Kanton Zug versicherten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beim RAV melden müssen. Das RAV wird als einziges regionales Arbeitsvermittlungszentrum vom Kanton geführt. Die Kommission ist mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden.

3.12 Gesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 30. Januar 2003

Die Wohnraumförderung wird Sache des Kantons, so dass die bisherige Beteiligung der Gemeinden entfällt. Selbstverständlich ist es den Gemeinden überlassen, weiterhin Wohnraumförderungsprojekte an die Hand zu nehmen. Die Kommission stimmt den Anträgen zu § 1 und 19 deshalb einstimmig zu.

3.13 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 13. Dezember 1971

Die Beteiligung der Gemeinden entfällt. Demnach kann § 3 gemäss Antrag des Regierungsrates aufgehoben werden.

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

§ 7^{bis}

Aufgrund des Datenschutzgesetzes muss die Amtshilfe bei Heimplatzierungen in einem Gesetz im formellen Sinne festgehalten werden. Die Kommission stimmt der Aufnahme dieser Bestimmung zu.

§ 35

Kontrovers und eingehend diskutiert wurde in der Kommission die Frage der Zuweisung von Personen in soziale Heime. Die Kommission hat einmal mehr feststellen müssen, dass das seit langem verlangte Heimgesetz nach wie vor nicht vorliegt und damit eine kantonale Lösung nicht besteht und Grundlagen für Leistungsvereinbarungen fehlen. Dennoch ist es notwendig, im heutigen Zeitpunkt die Frage der Finanzierung und der Heimeinweisung zu überprüfen, da aufgrund des Rückzugs des Bundes gemäss NFA die Kantone für die sozialen Heime zuständig werden, was für den Kanton Zug eine Mehrbelastung in zweistelliger Millionenhöhe bedeutet. Nach eingehender Diskussion hat die Kommission entschieden, dass die Fallführung für die Einweisung in Heime bei den Gemeinden und damit den gemeindlichen Sozialämtern und Vormundschaftsbehörden bleiben soll, dass aber der Kanton Kostengutsprache erteilen muss. Diese Kostengutsprache hat vor dem Heimeintritt zu erfolgen. Entsprechend beantragt die Mehrheit der Kommission die Formulierung von § 35 Abs. 2 zu verstärken und den Begriff «in der Regel» zu streichen.

Allerdings kann bei dringenden Heimeinweisungen (beispielsweise fürsorgerischer Freiheitsentzug usw.) als Ausnahme eine nachträgliche Kostengutsprache nicht ausgeschlossen werden, solche nachträglichen Gesuche sind von den Gemeinden jedoch zu begründen.

§ 36

Die Kommission ist mit der vollumfänglichen Kostentragung durch den Kanton grossmehrheitlich einverstanden. Analog zu § 35 beantragt die Mehrheit der Kommission eine Verstärkung der Formulierung, indem der Passus «in der Regel» gestrichen wird. Ein Antrag auf Beibehaltung des bisherigen hälftigen Kostenteilers wurde grossmehrheitlich abgelehnt. Ausschlaggebend war die Überlegung, dass die Gemeinden angesichts der Mehrbelastung durch den Rückzug der IV erheblich und zudem ungleich mehr belastet würden.

3.15 Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 28. August 2003

Die Zuständigkeit der Gemeinden für den Vollzug der Verordnung über die Bekanntgabe von Preisen war in unserer Kommission unbestritten.

3.16 Zusammenfassung Aufgabenteilung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Kommission im Rahmen der Aufgabenteilung den Anträgen des Regierungsrates bis auf die Fallführung und Zuweisung im Bereich Sonderschulen und Heime sowie die Bestimmungen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte zugestimmt hat. Die beantragten Änderungen der Kommission verschieben die finanziellen Lasten zulasten des Kantons im Umfang von rund 210'000 Franken pro Jahr.

4 Detailberatung des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich

4.1 Vorbemerkungen

Eingehend diskutiert hat die Kommission das System des neuen Finanzausgleiches. Zu diesem Zwecke liess sich die Kommission durch Herrn Sauter als externen Experten ins Thema einführen und von der Finanzdirektion verschiedene Szenarien des Finanzausgleiches berechnen, wobei es im Wesentlichen darum ging, die Auswir-

kungen des Finanzausgleiches auf die Steuerfussentwicklung der Gemeinden bei folgenden Szenarien zu überprüfen:

- Sockelbetrag 500'000 Franken, Abschöpfungsquote 35% und Normsteuerfuss 80% (gemäss Vorschlag Regierungsrat)
- Sockelbetrag 700'000 Franken, Abschöpfungsquote 35%, Normsteuerfuss 80%,
- Sockelbetrag 500'000 Franken, Abschöpfungsquote 40%, Normsteuerfuss 80%
- Sockelbetrag 700'000 Franken, Abschöpfungsquote 40%, Normsteuerfuss 80%.

Die Kommission führte zum Finanzausgleichsgesetz eine gesonderte Eintretensdebatte und nahm Stellung zu den Themen Rückzug des Kantons, Lastenausgleich, Normsteuerfuss, Sockelbetrag, Abschöpfungsquote, Mindeststeuerfuss und Steuer-senkungs- sowie Rückzahlungspflicht.

Die Kommission stellte sich grossmehrheitlich hinter das vom Regierungsrat vorgelegte Finanzausgleichsmodell und sprach sich genau so einstimmig für die Aufhebung des bisherigen Gesetzes über den direkten Finanzausgleich aus.

Die Grundsatzdebatte ergab, dass die Kommission mehrheitlich mit dem Rückzug des Kantons aus dem Finanzausgleich einverstanden ist. Einzelne Votanten sprachen sich für einen Beibehalt der Beteiligung des Kantons aus, um die finanzschwächeren Gemeinden bzw. die Gemeinden mit höherem Steuerfuss abzusichern. Die Kommission sprach sich klar gegen einen Antrag aus, für die Gemeinden einen Maximalsteuerfuss gesetzlich zu verankern sowie allfällige durch diese Steuereinnahmen nicht gedeckte Kosten durch den Kanton tragen zu lassen. Nach der Meinung der Mehrheit der Kommission geht es nicht an, den Kanton als Rückversicherer der Gemeinden auftreten zu lassen. Wollte man eine solche Rückversicherung limitieren, würde dies dazu führen, dass der Kanton bei finanzschwächeren Gemeinden jede Ausgabe überprüfen und bewilligen müsste, was zu einer eigentlichen Aufhebung der Gemeindeautonomie führen würde. Dieses bisher im Kanton Zürich angewandte System wird zurzeit bereits wieder revidiert und ist für die Mehrheit der Kommission keine Alternative.

Einstimmig sprach sich die Kommission dafür aus, auf die Einführung eines Lastenausgleichs zu verzichten. Die Kommission hat anhand des Beispiels des Kantons Schwyz sehen können, dass ein solches Lastenausgleichssystem zu keiner

Schwyz sehen können, dass ein solches Lastenausgleichssystem zu keiner ausgewogenen Lösung führt.

Die Kommission sprach sich auch einstimmig dafür aus, den Mindeststeuerfuss sowie die Steuersenkungs- und Rückzahlungspflichten, wie sie im alten Gesetz über den direkten Finanzausgleich aus dem Jahre 1989 noch bestanden haben, fallen zu lassen, dies im Einklang mit dem Antrag des Regierungsrates und dem Vorschlag der Gemeinden.

Auch der Normsteuerfuss von 80% als Basis für die Berechnung der Finanzkraft der Gemeinden wurde einstimmig gutgeheissen.

Zu diskutieren gaben dann die Punkte Sockelbetrag, Abschöpfungsquote und eine Übergangsregelung, welche die Kommission dem Kantonsrat neu vorschlägt.

4.2 Detailberatung

§ 1

Die Kommission stimmt mehrheitlich dem Antrag des Regierungsrates zu, dass sich der Kanton aus dem Finanzausgleich zurückzieht. Eine Minderheit der Kommission verlangt die Beibehaltung des Kantonsbeitrags, um die finanzschwächeren Gemeinden zu entlasten.

§ 2

Nachdem sich die Kommission im Grundsatz zu dem im neuen Gesetz über den direkten Finanzausgleich verankerten Finanzausgleichsmechanismus bekannt hat, gaben die Grundlagen zur Berechnung des neuen Finanzausgleiches gemäss § 2 zu keinen Diskussionen Anlass.

§ 3

Die Kommission hat sich mit dem einheitlichen Steuerfuss von 80% einverstanden erklärt, der sicherstellt, dass der tatsächliche Steuerfuss bei steuerfussabhängigen Steuerarten keinen Einfluss auf die Höhe der Ausgleichszahlungen hat.

§ 4

Keine Bemerkungen.

§ 5

Die Kommission ist im Grundsatz mit der Definition des Grundbetrags einverstanden.

§ 6

Die Kommission sprach sich nach längerer Debatte dafür aus, dass der Sockelbetrag pro Einwohnergemeinde nicht 0.5 Mio. Franken sondern 0.7 Mio. Franken betragen soll. Dieser Antrag der Kommission, der eine knappe Zustimmung gefunden hat, ist allerdings zusammen mit der Abschöpfungsquote von 35% zu sehen. Damit will die Kommission erreichen, dass die kleineren Gemeinden, insbesondere Oberägeri, Menzingen und Neuheim eine zusätzliche finanzielle Entlastung erfahren, da alle Gemeinden ein Grundangebot zur Verfügung stellen müssen, das unabhängig von der Einwohnerzahl Kosten verursacht.

§ 7

Die Kommission liess sich überzeugen, dass diese Formel korrekt ist. Ohne die Formel in jedem Detail nachzuvollziehen, liess sich die Kommission aufzeigen, dass die Formel für die Berechnung des bisherigen Finanzausgleichs noch viel komplizierter war.

§ 8

Wie bereits in den einleitenden Bemerkungen angeführt, führte die Kombination Abschöpfungsquote/Sockelbetrag zu einer eingehenden Diskussion in der Kommission. Mit knappem Mehr entschied die Kommission, die Abschöpfungsquote entsprechend dem Antrag des Regierungsrates bei 35% zu belassen und nicht auf 40% zu erhöhen. Dabei begründete die Mehrheit der Kommission ihren Entscheid damit, dass die finanzstarken Gemeinden nicht übermässig in die Pflicht genommen werden dürfen. Auch die finanzschwächeren Gemeinden hätten Möglichkeiten, weitere Finanzkraft zu schöpfen, etwa durch eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden und auch durch eine straffere Führung der Gemeinde inkl. deren Finanzen. Die Kommissionsmehrheit vertrat die Ansicht, dass eine Abschöpfungsquote von mehr als 35% dazu führen würde, dass die finanzstarken Gemeinden genau so überbeansprucht würden, wie der Kanton Zug innerhalb der NFA, was nicht gewollt sei. Die Zusammenarbeit und auch die Solidarität unter den Gemeinden dürfe nicht derart strapaziert werden, dass die finanzstarken Gemeinden diese Regelung nicht mehr mittragen würden.

Die Kommissionsminderheit, welche für eine Abschöpfungsquote von 40% eintrat, tat dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass nur eine höhere Abschöpfungsquote

die Steuerfüsse der Gemeinden weiter zusammenführen würde. Zu beachten sei weiter, dass eben gerade Berggemeinden, und damit die finanzschwächeren Gemeinden, zusätzlich auf finanzielle Mittel angewiesen seien, da sie nie die gleichen Möglichkeiten in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung hätten, wie die Talgemeinden Zug, Baar oder der Ennetsee.

§ 9, 10 und 11

Keine Bemerkungen.

§ 12 neu

Die Kommission diskutierte im Zusammenhang mit der Forderung der finanzschwächeren Gemeinden nach zusätzlicher Entlastung über die Verwendung der kantonalen Ausgleichsrückstellung. Die kantonale Ausgleichsrückstellung wird per 31. Dezember 2007 4'858'123 Franken betragen. Der Regierungsrat beantragt, dass diese Ausgleichsrückstellung ins freie Eigenkapital des Kantons Zug überführt wird.

Angesichts des guten Rechnungsabschlusses beantragt die Kommission nun aber, dass die Ausgleichsrückstellung an die Gemeinden mit einem überdurchschnittlich hohen Steuerfuss ausgeschüttet wird, damit diese Gemeinden im Sinne einer Übergangsregelung mit einem finanziellen Betrag unterstützt werden. Die Kommission suchte ein einfaches System und diskutierte die Frage, ob dieser Betrag anstelle einer einmaligen Ausschüttung über 4 Jahre verteilt ausbezahlt werden sollte. Sie entschloss sich grossmehrheitlich für eine einmalige Ausschüttung. Die Gemeinden sollen nicht bevormundet werden, selbst auf die Gefahr hin, dass diese Beträge von zwischen knapp 0.5 Mio. Franken bis knapp 2 Mio. Franken allenfalls nicht zur Reduktion des Steuerfusses eingesetzt werden. Sonst wäre es notwendig gewesen, die Zahlung jedes Jahr aufgrund der durchschnittlichen Steuerfüsse neu zu berechnen. Zudem kann ein einmalig ausgeschütteter, höherer Betrag wirkungsvoller z.B. zur Schuldenreduktion eingesetzt werden.

Gemäss Antrag der Kommission ergeben sich folgende betragsmässigen Auswirkungen:

	Steuerfuss 2007	Einwohnerzahl per 31.12.2006	Anteil Ausgleichsrückstellung in CHF
Zug	63		0
Oberägeri	75	5'172	1'322'711
Unterägeri	84	7'675	1'962'839
Menzingen	78	4'247	1'086'147
Baar	65		0
Cham	67		0
Hünenberg	66		0
Steinhausen	69		0
Risch	70		0
Walchwil	56		0
Neuheim	77	1'902	486'426
	Ø 70	Total 18'996	Total 4'858'123

Damit werden die Gemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen und Neuheim jeweils zusätzlich entlastet. Umgerechnet auf eine 4-Jahresperiode wie es dem ursprünglichen Gedanken der Kommission entsprach, ergibt sich eine Entlastung von durchschnittlich 2 Steuerfussprozenten für diese vier Gemeinden.

Demgemäss beantragt die Kommission grossmehrheitlich eine Änderung von Absatz 1, wonach die bisherige kantonale Ausgleichsrückstellung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes aufgelöst und nach Massgabe der Einwohnerzahl auf diejenigen Einwohnergemeinden verteilt wird, deren Steuerfuss über dem kantonalen Mittel liegt.

4.3 Zusammenfassung zum Gesetz über den direkten Finanzausgleich

Zusammenfassend ist die Kommission damit mehrheitlich der Ansicht, dass mit diesen Änderungen – der Erhöhung des Sockelbetrages auf CHF 700'000.– und der Ausschüttung der Finanzausgleichsreserve zugunsten der Gemeinden – eine Lösung gefunden wurde, die dazu führt, dass die finanzstarken Gemeinden diesen Finanzausgleich mit einer Abschöpfungsquote von 35% mittragen, und umgekehrt die finanzschwachen Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss durch die Erhöhung des Sockelbetrages und die Ausschüttung der Ausgleichsreserve profitieren, ohne dass das System in seinen Grundfesten in Frage gestellt wird.

5 Detailberatung des Kantonsratsbeschlusses über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich

5.1 Einleitende Bemerkungen

Die Kommission hat auch die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich kontrovers diskutiert, zumal die Gemeinden ihre ursprüngliche Zusage, sich mit 8% an der Bezahlung der NFA zu beteiligen, aufgrund der guten Rechnungsabschlüsse 2005 und 2006 des Kantons Zug wieder in Frage gestellt haben.

In der Eintretensdebatte fällte die grosse Mehrheit der Kommission den Entschied, dass die Gemeinden sich an der NFA beteiligen sollen. Wohl wurde durch einzelne Kommissionsmitglieder bemängelt, dass es sich systematisch um eine unschöne Situation handle, wenn sich die Gemeinden an einer Bundesaufgabe direkt beteiligen müssten. Nach Ansicht einiger Kommissionsmitglieder wäre es systematisch korrekt gewesen, wenn sich der Kanton noch mehr aus der Bezahlung der Volksschulkosten gemäss ursprünglichem Modell (80% Gemeinden : 20% Kanton) zurückgezogen hätte und der Kanton im Gegenzug alle Lasten der NFA tragen würde. Der politische Kompromiss, so war sich die Kommission allerdings einig, verlangt aber eine hälftige Beteiligung des Kantons an den Volksschulkosten, damit gerade die kleineren Gemeinden ihre Aufgaben im Bereich der Volksschule erfüllen können. Entsprechend ist aber auch eine Beteiligung der Gemeinden an der NFA erforderlich.

5.2 Kantonsratsbeschluss über die Beteiligung der Einwohnergemeinden am interkantonalen Finanzausgleich

§ 1

Keine weiteren Bemerkungen.

§ 2

Die Kommission war sich über die Berechnungsart einig und stimmt daher dem Antrag des Regierungsrats bezüglich Berechnung des massgeblichen Kantonssteuerertrages und der Umrechnung der steuerfussabhängigen Steuerarten auf 80% zu.

§ 3

Wie bereits unter den einleitenden Bemerkungen erklärt, stimmt die Kommission grossmehrheitlich einer Beteiligung der Einwohnergemeinden zu. Umstritten war lediglich die vom Regierungsrat vorgeschlagene Höhe von 8%.

Die Kommission liess sich die Auswirkungen einer Reduktion von 8% auf 7% oder 6 % berechnen. Diese findet sich in nachstehend aufgeführter Tabelle.

	Kantonssteuerertrag	Beitrag Gemeinden an Ressourcenausgleich		
	2005 umgerechnet auf 80%	8%	7%	6%
Zug	170'588'560	13'647'085	11'941'199	10'235'314
Oberägeri	16'673'830	1'333'906	1'167'168	1'000'430
Unterägeri	16'867'507	1'349'401	1'180'726	1'012'050
Menzingen	6'390'598	511'248	447'342	383'436
Baar	109'196'541	8'735'723	7'643'758	6'551'792
Cham	37'096'383	2'967'711	2'596'747	2'225'783
Hünenberg	33'019'877	2'641'590	2'311'391	1'981'193
Steinhausen	24'256'730	1'940'538	1'697'971	1'455'404
Risch	29'630'941	2'370'475	2'074'166	1'777'856
Walchwil	16'936'497	1'354'920	1'185'555	1'016'190
Neuheim	4'003'018	320'241	280'211	240'181
	464'660'481	37'172'839	32'526'234	27'879'629

Die Kommission lehnte nach eingehender Diskussion die Anträge der Minderheit auf eine Reduktion auf vier oder sechs Prozent ab und stimmte in ihrer Mehrheit dem Antrag des Regierungsrates mit einer Abschöpfung von 8 Prozent des normierten Kantonssteuerertrages zu. Als Begründung würde angeführt, dass die Gemeinden sich an den einmal gefundenen Kompromiss halten müssten, dass auch die Gemeinden von höheren Steuereinnahmen profitieren können und dass auf kantonaler Ebene, wenn immer möglich, eine Steuererhöhung nach Einführung der NFA vermieden werden sollte. Zudem hätte eine Reduktion des Prozentsatzes keine Auswirkung auf die gewünschte Zusammenführung der Steuerfüsse.

Die Kommission ist in ihrer Mehrheit überzeugt, dass die 8 Prozent des jährlichen normierten Kantonssteuerertrages als feste und kalkulierbare Grösse und damit der ursprünglich zwischen dem Kanton und den Gemeinden erarbeitete Kompromiss beibehalten werden soll. Die Beteiligung der Gemeinden ist zudem begrenzt: sie kann maximal 40% des vom Kanton Zug geschuldeten Beitrages an den interkantonalen Ressourcenausgleich betragen.

6 Aufhebung diverser Gesetze

Mit der Einführung der ZFA können diverse Gesetze aufgehoben werden. Die Aufhebung dieser Gesetze gab in der Kommission zu keinen Diskussionen Anlass. Hinzu kommt einzig die Aufhebung des bisherigen Kantonsratsbeschlusses betreffend Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, der wie vorgängig bereits dargelegt ganz neu gefasst und gemäss Gesetzssystematik in der Synopse in Ziffer III.3 eingefügt wird. Die nachfolgenden, aufzuhebenden Erlasse verschieben sich entsprechend nach hinten.

7 Detailberatung Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen

Aus den beiden Themenbereichen Heimzuweisung und Sonderschulen ergeben sich Begehren der Regierung um Erhöhung des Personalstellenplafonds.

Die Kommission liess sich von der Direktion des Innern erklären, dass im Zusammenhang mit der Kostengutsprache bei Heimeinweisungen 0.6 zusätzliche Personalstellen notwendig sind. Die Kommission hat deshalb einstimmig beschlossen, 0.6 Personalstellen für das Controlling der Kostengutsprache bei Heimeinweisungen bei der Direktion des Innern zu bewilligen.

Zu mehr Diskussionen führte die Begründung der Erhöhung des Stellenplafonds bei der Direktion für Bildung und Kultur.

Die Direktion für Bildung und Kultur beantragt eine Stellenerhöhung im Zusammenhang mit der Übernahme der bisher von der Stadt Zug geführten Integrationsschule. Die Kommission liess sich diesen – im Antrag des Regierungsrates noch nicht berücksichtigten – Antrag auf eine 50%-Stelle für ein Sekretariat des Integrationsbrückenangebotes IBA schriftlich erläutern. Sie sprach sich mehrheitlich für die Gewährung dieser 50 Stellenprozente aus mit der Begründung, dass die Führung einer zusätzlichen Schule ein Sekretariat vor Ort braucht, sei es nur um eine Ansprechperson für Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stellen oder zur Entgegennahme eingehender Telefonate. Überdies war sich die Mehrheit der Kommission einig, dass solche Aufgaben sinnvollerweise durch ein Sekretariat und nicht durch eine Person mit Schulleitungsfunktionen übernommen werden.

Die Direktion für Bildung und Kultur begründete auch die zusätzlichen Stellen im sonderpädagogischen Bereich auf Aufforderung der Kommission schriftlich. Der Sonderschulinspektor Gerhard Fischer wies darauf hin, dass derzeit nur gerade 0.4

Stellen für Inspektoratsaufgaben im Sonderschulbereich vorhanden seien. Die Kommission sprach sich grossmehrheitlich für eine zusätzliche Personalstelle aus. Sie entschied, dass mit der Änderung der Kommission, wonach der Kanton nur die Kostengutsprache zu überprüfen habe und die Fallführung bei den gemeindlichen Rektoren bleibe, eine Erhöhung von zwei Stellen, wie von der Regierung beantragt, zu hoch ausfalle. Die Kommission wies darauf hin, dass die Einführung des Konzeptes Sonderpädagogik nicht Bestandteil des zweiten Paketes ZFA bilde und daher nicht als Begründung für eine Erhöhung des Stellenplafonds herangezogen werden könne.

Zusammenfassend beantragt die Kommission, den Stellenplafonds um 0.6 Stellen für die Kostengutsprachen im Bereich Heimzuweisung, 0.5 Stellen für das Sekretariat des IBA und 1.0 Stellen für die Kostengutsprachen bei Zuweisungen in Sonderschulen, also total 2.1 Stellen zu erhöhen. Entgegen den vom Regierungsrat beantragten 2.6 Stellen ergibt sich somit eine Reduktion um 0.5 Stellen bzw. eine um 65'000 Franken reduzierte Mehrbelastung beim Kanton.

8 Finanzielles

Die von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen haben für den Kanton im Vergleich zum Antrag des Regierungsrates folgende finanziellen Konsequenzen:

Mehrbelastung Kanton aus der Aufgabenteilung (Mitfinanzierung Institutionen zur Betreuung ausländischer Arbeitskräfte wird beibehalten)	Franken	210'000
Reduktion der geplanten Mehrbelastung Kanton (Erhöhung Stellenplafonds um 2.1 statt 2.6 Stellen)	Franken	- 65'000
Einmalige Mehrbelastung des Kantons durch Ausschüttung der Finanzausgleichsreserve an die Gemeinden	Franken	4'858'123

Die finanziellen Auswirkungen des ZFA-Modells gemäss den Beschlüssen der Kommission sind im Anhang im Detail aufgeführt.

9 Schlussabstimmung

Die Kommission stimmt dem zweiten Paket ZFA mit den in den vorstehenden Abschnitten erläuterten Änderungen mit 9 zu 6 Stimmen bei 0 Enthaltungen zu.

10 Parlamentarische Vorstösse

Die Anträge des Regierungsrates in Bezug auf die Erheblicherklärung, bzw. Nichterheblicherklärungen der verschiedensten Motionen gemäss Kapitel 9 im Bericht des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1483.1 - 12214) gaben zu keinen Diskussionen Anlass.

11 Anträge der vorberatenden Kommission

- 1.1. Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g t** Ihnen die Kommission, auf die Vorlage Nr. 1483.2 - 12215 einzutreten und ihr mit den Änderungen gemäss Vorlage Nr. 1483.4 - 12386 zuzustimmen;
- 1.2. die Motion Leo Hass, Vorlage Nr. 133.1 - 8271 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
- 1.3. die erheblich erklärte Motion FDP-Fraktion, Vorlage Nr. 142.1 - 8302, in Ziffer 3 als erledigt abzuschreiben;
- 1.4. die Ziffer 3 der Motion von Peter Rust, Vorlage Nr. 875.1 - 10447, nicht erheblich zu erklären;
- 1.5. die Motion von Beat Villiger, Vorlage Nr. 1120.1 - 11156, nicht erheblich zu erklären;
- 1.6. die Motion der CVP-Fraktion, Vorlage Nr. 1137.1 - 11209, wie folgt zu behandeln:
 - Ziffer 1 nicht erheblich zu erklären
 - Ziffer 2 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 12. April 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Die Präsidentin: Andrea Hodel

Kommissionsmitglieder:

Hodel Andrea, Zug, **Präsidentin**

Barnet Monika, Menzingen

Gisler Stefan, Zug

Grunder Daniel, Baar

Heinrich Guido, Oberägeri

Ingold Gabriela, Unterägeri

Künzli Silvia, Baar

Lötscher Thomas, Neuheim

Meienberg Eugen, Steinhausen

Pfister Martin, Baar

Spescha Eusebius, Zug

Villiger Werner, Zug

Walker Arthur, Unterägeri

Wicki Vreni, Zug

Winiger Erwina, Cham

Beilage:

Finanzielle Auswirkungen zweites Paket ZFA