

A. MOTION DER KOMMISSION PARLAMENTSREFORM
BETREFFEND STAATSAUFGABENREFORM
(VORLAGE NR. 822.1 - 10313)

B. MOTION VON HEINZ TÄNNLER, KARL BETSCHART UND HANS DURRER
BETREFFEND DURCHLEUCHTEN DER KANTONALEN GESETZGEBUNG
(VERWESENTLICHUNG UND FLEXIBILISIERUNG DER RECHTSETZUNG UND
RECHTSANWENDUNG)
(VORLAGE NR. 857.1 - 10399)

C. PETITION VON MATTHIAS KIEFFER
BETREFFEND TOTALREVISION DER KANTONSVERFASSUNG

D. INTERPELLATION VON EUSEBIUS SPESCHA
BETREFFEND NEUFORMULIERUNG DER VERFASSUNG
(VORLAGE NR. 1317.1 - 11677)

BERICHT, ANTRAG UND ANTWORT DES REGIERUNGSRATES

VOM 26. APRIL 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motion betreffend Staatsaufgabenreform und die Motion betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung befassen sich mit einer ähnlichen Problematik, wenn auch aus unterschiedlichem Blickwinkel: Die Staatsaufgabenreform hat im Wesentlichen *inhaltliche* Ziele, die Durchforstung der Gesetzgebung bezweckt vorab eine *formelle* Bereinigung. Beide Motionen stehen aber in einem engen Zusammenhang, weshalb wir uns entschlossen haben, zu beiden Vorstössen in der gleichen Vorlage Bericht zu erstatten. Gleichzeitig beantworten wir die Interpellation von Eusebius Spescha betreffend Neuformulierung der Verfassung und kommen auf

die Petition von Matthias Kieffer betreffend Totalrevision der Kantonsverfassung zurück (Bericht der Justizprüfungskommission vom 9. September 2002, Vorlage Nr. 1058.1 - 10989).

I. Das Wichtigste in Kürze

II. Die beiden Motionen

- A. Die Motion "Staatsaufgabenreform"
- B. Die Motion "Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung"

III. Die Motionen im Einzelnen

A. Motion Staatsaufgabenreform

1. Staatspolitische Rahmenbedingungen
2. Finanzpolitische Rahmenbedingungen
3. Zwischenergebnis der Analyse der Rahmenbedingungen
4. Grundsätzliche Koordination der Staatsaufgabenreform mit Vorstössen und Projekten ähnlicher Zielrichtung
5. Einbettung der Staatsaufgabenreform in das NFA-Projekt als eines der Instrumente für die NFA-Umsetzung
6. Möglicher Projektablauf
7. Projektorganisation

B. Motion "Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung"

1. Neue Ausgangslage
2. Qualitätsverbesserung des kantonalen Rechts als Daueraufgabe
3. Schlussfolgerung

IV. Petition Matthias Kieffer und Interpellation Eusebius Spescha

V. Finanzielle Auswirkungen bei Erheblicherklärung der Motion "Staatsaufgabenreform"

VI. Anträge

I. Das Wichtigste in Kürze

1. Die *Motion Staatsaufgabenreform* bezweckt eine umfassende Überprüfung der Aufgaben der Verwaltung (ohne Justiz) mit dem Ziel, das Potenzial für einen Aufgabenabbau festzulegen und festzustellen, ob und allenfalls welche Aufgaben und Leistungen auf andere Weise erbracht werden können (Outsourcing, Privatisierung usw.). Im Zentrum der Motion steht die Frage, ob der Staat die richtigen Leistungen erbringt und ob die Aufgabenerfüllung und die Leistungserbringung optimal erfolgen.

Die Zielrichtung der Motion deckt sich mit seiner Aussage im früheren Bericht über die Regierungsrätliche Gesamtpolitik 2000 - 2010, wonach die "staatlichen Aufgaben periodisch auf ihre Effektivität und Effizienz" zu überprüfen sind. Gemäss der neuen Schwerpunktpolitik 2005 - 2015 überprüft der Regierungsrat die Staatsaufgaben des Kantons und die Art ihrer Erfüllung; die Eigenverantwortung der Einwohnerinnen und Einwohner soll gestärkt werden.

Der Kanton Zug steht vor der grossen Herausforderung, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) umzusetzen. Davon betroffen ist nicht nur der Finanzausgleichsaspekt, sondern auch die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. In beiden Bereichen liegen gleiche oder ähnliche Fragestellungen vor, und mit einer adäquaten Methodik für die Staatsaufgabenreform bekommen wir für die Umsetzung der NFA ein taugliches Werkzeug in die Hand. Die Motion ist deshalb erheblich zu erklären.

Den genauen Projektablauf wird die Delegation des Regierungsrates, welche die Umsetzung NFA und ZFA steuert, definieren. Es wird darum gehen, die Aufgaben und Leistungen zu überprüfen nach den Kriterien der Effektivität (was?), der Subsidiarität (wo?) und der Effizienz (wie?), und zwar in einer ersten Phase für die von der NFA betroffenen Bereiche. Gerade bei der Effizienz soll, in Anlehnung an die regierungsrätliche Finanzstrategie, differenziert entschieden werden, ob die Aufgabe weiterhin hochstehend oder künftig sehr gut, gut oder gerade noch erfüllt werden soll. Bei der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung sind die definierten staats- und finanzpolitischen Vorgaben zu beachten, d.h. insbesondere der Bericht über die Regierungsrätliche Schwerpunktpolitik 2005 - 2015, die Ziele und die Umsetzung der kantonalen Finanzstrategie, ausgehend von der NFA-Umsetzung, sowie die Projekte ZFA und Pragma. In einer zweiten Phase soll dann die Überprüfung auch für die

anderen, nicht direkt von der NFA-Aufgabenteilung betroffenen Bereiche gemacht werden.

Der Regierungsrat beabsichtigt keine separate Projektorganisation für die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung einzusetzen. Vielmehr soll die für die Umsetzung der NFA zuständige Delegation des Regierungsrates auch mit dieser Aufgabe betraut werden. Ohne zwei entsprechende Personaleinheiten, die bei der Finanzdirektion angesiedelt sein sollen, lassen sich aber weder die NFA-Umsetzung noch die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung bewältigen, so dass der geltende Personalplafonierungsbeschluss für die Dauer des Projekts Staatsaufgabenreform in Kombination mit der NFA-Umsetzung um zwei zusätzliche Stellen zu erhöhen ist. Daneben sind gesamthaft rund Fr. 100'000.-- für unabdingbare externe Beratung nach Bedarf in die Budgets der kommenden Jahre einzustellen. Nicht berücksichtigt sind bei den finanziellen Auswirkungen hingegen die beträchtlichen Eigenleistungen der Verwaltung, wo namentlich die leitenden Angestellten stark einbezogen und belastet sein werden. Deshalb verzichtet der Regierungsrat auch darauf, neben den verschiedenen schon laufenden oder anlaufenden Projekten (NFA, ZFA, Pragma) ein separates Projekt Staatsaufgabenreform zu initiieren, sondern kombiniert die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung mit der NFA-Umsetzung.

2. Aus diesem Projektansatz werden sich dann auch die entsprechenden Änderungen in der Gesetzgebung ergeben. Die *Motion betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung* bezweckt hingegen eine autonome Überprüfung der kantonalen Erlasse auf ihre Notwendigkeit, ihre Tauglichkeit und Anwendbarkeit. Indem jedoch nicht vom Erlass, sondern von der staatlichen Aufgabe und Aufgabenerfüllung ausgegangen wird, erübrigt sich eine separate Erfüllung der Motion betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung. Denn die Regelungsdichte ist sehr eng mit dem Inhalt einer Norm verknüpft. Ändert sich diese, weil sich die zugrunde liegende Aufgabe ändert oder wegfällt, hat dies auch auf die Gesetzgebung Auswirkungen. Eine autonome Überprüfung, wie sie die Motion betreffend Durchleuchten der Gesetzgebung will, erübrigt sich deshalb und ist somit nicht erheblich zu erklären.

3. Schliesslich beantwortet der Regierungsrat die Interpellation von Kantonsrat Eusebius Spescha betreffend Neuformulierung der Verfassung des Kantons Zug vom 8. März 2005 und nimmt Stellung zum Auftrag des Kantonsrates im Zusammenhang mit der Petition von Matthias Kieffer, die Verfassung redaktionell zu überarbeiten. Der

Regierungsrat kommt zum Schluss, auf eine Neuformulierung bzw. Redaktion des Verfassungstextes und auf eine entsprechende Projektorganisation zu verzichten, nicht zuletzt, um die Ressourcen für die kommenden Herausforderungen, vor denen der Kanton Zug in den nächsten Jahren steht, einzusetzen.

II. Die beiden Motionen

A. Die Motion "Staatsaufgabenreform"

Am 28. Januar 1999 erklärte der Kantonsrat eine Motion von Christoph Straub betreffend Stärkung der politischen Steuerung und Aufsicht durch das Parlament erheblich (Vorlage Nr. 518.1 - 9408). Mit dieser Motion wurde die Kommission Parlamentsreform beauftragt,

- zu prüfen, wie das Parlament durch Verbesserung seines Instrumentariums in die Lage versetzt werden könne, auf das politische Geschehen vermehrt Einfluss zu nehmen und die Tätigkeit der Verwaltung und der Gerichte umfassender und wirksamer zu kontrollieren ("Parlamentsreform");
- zu klären, welche Bereiche staatlicher Tätigkeit im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ebenso gut oder besser von Privaten abgedeckt werden könnten ("Staatsaufgabenreform").

Der erste Teil der Motion (Parlamentsreform) wurde mit Bericht und Antrag der Kommission Parlamentsreform vom 6. September 2000 erfüllt. Zum zweiten Motionsauftrag (Staatsaufgabenreform) reichte die Kommission Parlamentsreform die folgende Motion ein (Vorlage Nr. 822.1 - 10313):

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu unterbreiten zur bereits erheblich erklärten Motion Christoph Straub betreffend Stärkung der politischen Steuerung und Aufsicht durch das Parlament vom 16. Januar 1998 (Vorlage Nr. 518.1 - 9408), soweit die Motion auf die Abklärung der Möglichkeiten zu Outsourcing und Privatisierung gerichtet ist".

Bei diesem Motionsauftrag gehe es "um politische Inhalte, nämlich um die Problematik privatwirtschaftlicher Aktivitäten der öffentlichen Hand. Konkret stellt sich die

Frage, welche heute vom Kanton wahrgenommenen Aufgaben künftig allenfalls von Privaten erfüllt werden sollen". Als mögliche Formen werden Outsourcing und Privatisierung genannt. Der Motionär "möchte geklärt wissen, welche Rolle dem Staat eigentlich zukomme; ob er sich wirklich um alles und jedes kümmern müsse, oder ob er sich nicht vielmehr nach dem Subsidiaritätsprinzip zu beschränken habe auf diejenigen Aufgaben, die nicht ebenso gut oder besser von Privaten wahrgenommen werden können" (Bericht der Kommission Parlamentsreform vom 6. September 2000, S. 15). Die (durch den Regierungsrat vorzunehmende) "Abklärung und Evaluation der (nicht abschliessend) aufgezeigten Möglichkeiten unter Einbezug der betroffenen Stellen und in Abwägung des Für und Wider soll ausmünden in einen Bericht und Antrag der Regierung an den Kantonsrat mit einem Massnahmenkonzept als solide Basis für politische Grundsatzentscheide".

Der Kommission Parlamentsreform ging es - neben der Verbesserung des parlamentarischen Instrumentariums - um die folgenden zentralen Fragen (Bericht S. 9):

- Ist die Erfüllung einer neuen oder einer bestehenden Aufgabe durch den Staat überhaupt nötig und sinnvoll?
- Kann der Staat auf die Erfüllung einer bestimmten Aufgabe ganz oder teilweise verzichten?
- Können Private diese Aufgabe besser und billiger erfüllen, ohne dass der service public beeinträchtigt wird?

Zwar verfüge der Kanton Zug - zumindest im Urteil von Aussenstehenden - "über einen hohen Standard an staatlichen Strukturen und einen ausgesprochen bürger-nahen Dienst". Das mache natürlich Verbesserungen nicht überflüssig; wenn der Kanton diesem hohen Anspruch gerecht werden wolle, müsse er sein Wirken immer wieder hinterfragen und nach Optimierungsmöglichkeiten Ausschau halten. "Selbstverständlich verschliesst sich niemand der elementaren Erkenntnis, dass die Möglichkeiten zur rationelleren, effizienteren, kostenbewussteren, wirksameren und vermehrt leistungsorientierten Erfüllung staatlicher Aufgaben nicht ausgeschöpft sind, auch nicht der Einsicht in die Notwendigkeit, dass sich die politischen Verantwortungsträger von Detailballast befreien und vermehrt auf das Wesentliche besinnen und konzentrieren müssen" (Bericht S. 17). Auch wenn ein politisches System nicht ausschliesslich nach Effizienzkriterien gemessen werden dürfe, sei der

Staat - insbesondere im Lichte der Wirtschaftsentwicklung in den vergangenen Jahren und der zunehmenden Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte - mehr denn je gezwungen, "sein Handeln stärker als bisher nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit auszurichten und es an der Wirkung zu messen" (Bericht S. 18).

Am 30. November 2000 überwies der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag. Am 27. Juni 2002 beschloss er, die Frist zum Bericht und Antrag über die Frage der Erheblicherklärung oder Nichterheblicherklärung bis Ende März 2005 zu erstrecken.

B. Die Motion "Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung"

Diese Motion reichten die Kantonsräte Heinz Tännler, Karl Betschart und Hans Durrer am 13. Dezember 2000 mit folgendem Begehren ein:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, sämtliche Gesetze, Verordnungen, Kantonsratsbeschlüsse und weitergehende Erlasse des kantonalen Rechts auf ihre Notwendigkeit sowie auf ihre Tauglichkeit und Anwendbarkeit zu überprüfen. Ziel soll es sein, die Regelungsdichte des kantonalen Rechts abzubauen; hierfür soll das geltende Recht integral darauf geprüft werden, welche Bestimmungen aufgehoben, reduziert oder konzentriert werden können. Gleichzeitig mit der Absicht, die Regelungsdichte zu vermindern, soll geklärt werden, wie die verbleibenden Regeln im Rahmen des rechtlich Zulässigen flexibel angewendet werden können. Der Regierungsrat wird verpflichtet, dem Kantonsrat darüber Bericht zu erstatten sowie ein entsprechendes Konzept (Projektkonzeption mit Ziel und Organisation) vorzulegen."

Zur Begründung der Motion wird im Wesentlichen auf die zunehmende Regelungsdichte und "Normenflut" hingewiesen, die mit unerfreulichen Folgen verknüpft sei, indem die Handlungsfreiheit der Bevölkerung eingeschränkt und die Rechtsordnung unübersichtlicher werde. Dadurch schwinde das Vertrauen in Staat und Verwaltung und mache der Staatsverdrossenheit Platz. Ausserdem schaffe das geschwächte Rechtsbewusstsein Vollzugsprobleme. Auch im Kanton Zug bestehe angesichts der hohen Normendichte Handlungsbedarf. "Entrümpelung soll Luft schaffen". Als Hauptziele der Motion werden genannt: Begrenzung der staatlichen Regelungen sowie Beschränkung des Organisations- und Verfahrensrechts auf das unbedingt Notwendige; Schaffung einer Gesetzgebung, die rasch an sich ändernde Ver-

hältnisse angepasst werden kann; Stärkung der Gemeindeautonomie und Ermöglichung dezentraler Lösungen; Einführung der Qualitätskontrolle und -sicherung bei der Rechtsetzung und Rechtsanwendung.

Am 25. Januar 2001 überwies der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat, nachdem er noch am 29. Juni 2000 die Überweisung einer praktisch gleichlautenden, am 18. Mai 2000 von Karl Betschart und Hans Durrer eingereichten Motion "betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung" (Vorlage Nr. 779.1 - 10181), mit 44 : 26 Stimmen abgelehnt hatte.

Am 27. Juni 2002 erstreckte der Kantonsrat die Frist zum Bericht und Antrag über die Frage der Erheblicherklärung oder Nichterheblicherklärung der vorliegenden Motion Heinz Tännler, Karl Betschart und Hans Durrer bis Ende März 2005.

III. Die Motionen im Einzelnen

Der Regierungsrat nimmt zu den beiden Motionen wie folgt Stellung:

A. Motion Staatsaufgabenreform

1. Staatspolitische Rahmenbedingungen

Staat, Gesellschaft und Wirtschaft stehen in einem raschen Wandel, nicht zuletzt auch in sozialer und kultureller Hinsicht. Der Kanton Zug sieht sich vor zahlreiche neue Herausforderungen gestellt. Es wird von ihm erwartet, dass er mit immer knapperen Ressourcen immer mehr leistet und auf die zunehmenden wirtschaftlichen und allgemein gesellschaftlichen Entwicklungen zeitgerecht und flexibel reagiert. Immer komplexere Entscheide müssen immer rascher getroffen werden. Dabei steht er unter wachsendem finanziellem Druck und - zusammen mit den Gemeinden - vor der grossen Herausforderung, die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) umzusetzen. Der Kanton Zug will weiterhin der gesamten Bevölkerung gute und zeitgerechte Dienstleistungen erbringen. In diesem Umfeld wird immer häufiger die Forderung erhoben, es seien die Abläufe und die Professionalität der Leistungserbringung zu überprüfen und insbesondere auch die staatlichen Strukturen zu vereinfachen. „Die Effizienz, die Effektivität und die Bürgerorientierung der öffentlichen Verwaltung rücken vermehrt in

den Vordergrund" (Reform der dezentralen Verwaltung, Bericht des Regierungsrates des Kantons Bern an den Grossen Rat vom 15.8.2001, S. 10). Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, "dass die öffentliche Hand ihr Tätigwerden nicht vorab durch wirtschaftliche Erfolge, sondern letztlich allein durch ein auf Gerechtigkeit gerichtetes Tun zu legitimieren vermag" (Botschaft des Bundesrates zur Reform der Bundesverfassung, S. 12). Leitidee und oberstes Ziel der regierungsrätlichen Schwerpunktpolitik ist deshalb die nachhaltige Förderung der Lebensqualität für alle Bevölkerungsschichten in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht. Und aus diesem Grund ist neben Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit auch die Gesetzmässigkeit ein unabdingbares Kriterium allen staatlichen Handelns.

Nur nebenbei sei angemerkt, dass gegenüber staatlichen Privatisierungsbestrebungen allgemein - und nicht nur aus politischen Gründen - eine gewisse Skepsis herrscht. So hält beispielsweise Wolfgang Reinhard (Geschichte der Staatsgewalt, S. 524) fest, mit "Pseudo-Privatisierungen" schaffe die öffentliche Verwaltung "ihre eigene Schattenwirtschaft". Da es sich bei privatisierten Leistungen oft um Monopole oder mindestens um Oligopole handle, sei "nicht zu erwarten, dass Dienstleistungen günstiger angeboten werden, solange der Nachfrager wenig Wahl zwischen verschiedenen Angeboten hat", und: "Gewinnorientierte private Anbieter [dürften] gar nicht in der Lage sein, bestimmte Leistungen des Sozialstaates, die sich einer direkten Kosten-Nutzen-Analyse entziehen (Schulunterricht, Sicherheit, Kunst und Wissenschaft) zu erschwinglichen Preisen für alle zu erbringen".

Im Zentrum des durch die Motion erteilten Auftrages steht die Frage, ob die richtige staatliche Ebene die richtigen Leistungen erbringt, ob deren Umfang stimmt und sinnvoll ist und ob die Aufgabenerfüllung und die Erbringung der Leistungen (darunter insbesondere auch die Subventionen) optimal erfolgen, d.h. ob die Verwaltungstätigkeit tatsächlich "den *Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit*" entspricht (vgl. § 7 Organisationsgesetz, BGS 153.1) Auch wenn sich die Motion explizit vor allem mit Outsourcing und Privatisierung befasst, ist der Motionsbegründung klar zu entnehmen, dass darüber hinaus eine *umfassende Aufgaben- und Leistungsüberprüfung* gefordert wird. Eine solche Überprüfung bedeutet, dass in einer ersten Phase sämtliche von der Umsetzung der NFA betroffenen Aufgaben und Leistungen, die der Kanton erbringt, auf ihre Notwendigkeit, ihre Standards und ihre Kosten überprüft werden. In diesem Sinne will der Regierungsrat in seiner Schwerpunktpolitik 2005 - 2015 die Staatsaufgaben

des Kantons und die Art ihrer Erfüllung überprüfen, gleichzeitig aber auch die Eigenverantwortung der Einwohnerinnen und Einwohner stärken.

2. Finanzpolitische Rahmenbedingungen

Die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung soll die Entscheidungsgrundlagen für die Überprüfung der Leistungserbringung schaffen. Neben den strukturellen und staatspolitischen Aspekten kommt angesichts der veränderten finanzpolitischen Ausgangslage namentlich durch die mit der NFA zu erwartenden Mehrbelastung der öffentlichen Hand auch den finanziellen Aspekten eine erhebliche Bedeutung zu. Dies zeigen all die Arbeiten, die im Hinblick auf die NFA in Angriff genommen wurden; auch die Schwerpunktpolitik des Regierungsrats hält dies klar und an prominenter Stelle fest. Deshalb soll die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung als Instrument dienen, um die NFA umzusetzen.

Die Zielrichtung der Motion steht aber auch im Einklang mit dem Grundsatz, dass die staatlichen Aufgaben und Auslagen laufend auf ihre Notwendigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre finanziellen Auswirkungen zu überprüfen sind. Paragraph 4 des Finanzhaushaltgesetzes (BGS 611.1) hält unter dem Titel "Sparsamkeit" fest, dass "die Ausgaben auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen" sind, und § 5 schreibt vor, dass "für jedes Vorhaben die wirtschaftlich günstigste Lösung zu wählen" ist. Auch wenn das Finanzhaushaltgesetz - im Gegensatz zu verschiedenen anderen Kantonen - keine entsprechende ausdrückliche Bestimmung enthält, ist ausserdem davon auszugehen, dass der Haushalt auf die Dauer ausgeglichen zu gestalten ist. Es ist zu erwarten, dass der Staatshaushalt im Verlauf der kommenden Jahre allein aufgrund des Bevölkerungswachstums und der Zunahme der Zahl der Firmen mit zusätzlichen und teilweise noch nicht bekannten Ausgaben belastet wird, weshalb eine sorgfältige Überprüfung der heute erfüllten Aufgaben und Leistungen sinnvoll erscheint. Nachdem die Verschlechterung der Finanzlage nicht allein konjunkturbedingt, sondern struktureller Natur ist, stehen auch *strukturelle Anpassungen* zur Diskussion.

Der Regierungsrat definierte die Ziele der kantonalen Finanzpolitik in seiner aktualisierten Finanzstrategie vom 4. November 2003 (Vorlage Nr. 1191.1 - 11333) wie folgt:

"1. Ausgeglichener Staatshaushalt:

Der Staatshaushalt soll mittel- bis langfristig ausgeglichen sein. Eine Abweichung von diesem Ziel würde dazu führen, dass Lasten von einer Generation auf die nächste verschoben werden.

2. Gutes staatliches Leistungsangebot:

Die Leistungen des Kantons sollen den grösstmöglichen Nutzen bei Einwohnerinnen und Einwohnern sowie bei Unternehmen erbringen.

3. Attraktive Steuerbelastung:

Die Belastung der Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Unternehmen soll im Kanton möglichst niedrig gehalten werden. Die Leistungen des Kantons sind preiswert zu erbringen, und die zur Verfügung stehenden Mittel werden effizient und effektiv eingesetzt."

Die Überprüfung der Aufgaben und Leistungen bzw. die Umsetzung der betreffenden Massnahmen sind auf diese Ziele der kantonalen Finanzpolitik auszurichten und mit dem Budget und der Finanzplanung zu koordinieren; finanzielle Auswirkungen sind laufend mit der Finanzplanung abzustimmen (vgl. § 35 Finanzhaushaltgesetz).

Mit Bericht und Antrag vom 9. November 2004 (Vorlage Nr. 1280.1 - 11592) hat der Regierungsrat dargelegt, wie die aktualisierte Finanzstrategie umgesetzt werden soll und wie bzw. wo die Wachstumsabschwächungen des Personalaufwands und der Beiträge mit Zweckbindung erfolgen sollen.

3. Zwischenergebnis der Analyse der staats- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen

Der Regierungsrat hält eine Aufgaben- und Leistungsüberprüfung in diesem Sinne für sinnvoll, und zwar als Instrument für die NFA-Umsetzung. Statt - vor allem im Hinblick auf die NFA - den auf uns zukommenden Mangel zu verwalten, wollen wir Handlungsspielräume erhalten und unsere Verwaltung so gestalten, dass sie weiterhin bürgernah für die gesamte Bevölkerung unseres Kantons und für die Wirtschaft die für ein gedeihliches Zusammenleben notwendigen Dienstleistungen bringen kann, getreu der Leitidee unserer Schwerpunktpolitik 2005 - 2015.

Die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung soll konkrete, quantifizierbare Resultate bringen und aufzeigen, wie die Erbringung der staatlichen Leistungen optimiert werden kann. Wie ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, gibt es dafür kein allgemein anerkanntes, optimales Vorgehen. Vielmehr müssen die konkreten Rahmenbedingungen, Ressourcen, Zielvorgaben usw. berücksichtigt werden (vgl. § 7 Organisationsgesetz [BGS 153.1]: Der Regierungsrat "führt mit Zielvorgaben"). Insgesamt dürfte aber nicht ein hoher Abstraktionsgrad und eine Auseinandersetzung mit theoretischen Ansätzen zum Ziel führen, sondern eine auf die konkrete Umsetzung im politischen Prozess ausgerichtete Auflistung von Verbesserungsmöglichkeiten. Eine derartige Ausrichtung setzt ein pragmatisches, ergebnisorientiertes - jedoch methodisch sauber gestaltetes - Vorgehen voraus. Wie im Kanton Bern im Zusammenhang mit dem Projekt "Reform der dezentralen Verwaltung" festgestellt wurde, dürfte eine "pragmatische Optimierung" als mildester Reformansatz am ehesten Erfolg versprechen; die Reformbemühungen haben von den bestehenden Strukturen auszugehen mit dem Ziel, Schwächen des gegenwärtigen Systems auszumerzen. Aufwand und Ertrag der Optimierungsbestrebungen sollen dabei in einem vernünftigen Verhältnis stehen. Auch der Kanton Nidwalden hat sich damit begnügt, mehr oder weniger direkt und konkret nach Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. In einem von A. Ladner und R. Steiner im März 2002 im Auftrag der Bundeskanzlei erstatteten Kurzgutachten "Systematische Aufgabenüberprüfung in den Schweizer Kantonen" wird festgestellt, dass "ein pragmatisches und transparentes Vorgehen, die Einbindung von Verantwortlichen in den Departementen, Rückendeckung und Unterstützung durch die Regierung und das Einbringen von externen Sichtweisen (Expertengruppe, Vorschläge von Beratern) dem positiven Verlauf eines Projekts förderlich sind. (...) Insbesondere die Unterstützung durch die Regierung wird als sehr wichtig erachtet, damit ein Projekt Erfolg hat, da es sich bei der Aufgabenüberprüfung um ein politisch sehr heikles Geschäft handelt, da oft auch die interne Ressourcenzuteilung zur Disposition steht. Ohne entsprechende Unterstützung besteht die Gefahr, dass es bei einem Massnahmenkatalog bleibt und die Umsetzung ins Stocken gerät". Das wird namentlich bei der Projektorganisation zu berücksichtigen sein (vgl. Ziffer 7).

4. Grundsätzliche Koordination der Staatsaufgabenreform mit Vorstössen und Projekten ähnlicher Zielrichtung

In seiner Finanzstrategie vom 4. November 2003 (Vorlage Nr. 1191.1 - 11333) und im Zusammenhang mit seinem Bericht und Antrag zu deren Umsetzung vom

9. November 2004 (Vorlage Nr. 1280.1 - 11592) hat der Regierungsrat die Schnittstellen zu einer ganzen Reihe von Projekten aufgezeigt. Es kann auf diese beiden Berichte verwiesen werden. Im Vordergrund stehen die folgenden Bereiche:

- Wachstumsabschwächung zweckgebundener Beiträge,
- Wachstumsabschwächung des Personalaufwandes,
- Erhöhung der kantonalen Steuererträge ab Inkrafttreten der NFA,
- Sicherstellung der Finanzierung von Strassenbau-Investitionen,
- Frühwarnsystem über finanzielle Auswirkungen,
- Überprüfung der kostenwirksamen erheblich erklärten Motionen und Postulate.

Das Projekt „Staatsaufgabenreform“ ist darauf selbstverständlich abzustimmen, namentlich mit der NFA (vgl. Ziffer 5). Zu berücksichtigen sind zudem auch das Pilotprojekt „Pragma“ und die Erkenntnisse aus der Beantwortung der Motion Marcel Meyer betreffend Vergabe von Arbeiten und Dienstleistungen an Dritte (Vorlage Nr. 810.1 - 10259). Schliesslich ist auch die Beantwortung der Motion der Kommission Staatsaufgabenreform betreffend verwaltungsinterne Rechtsprechung (Vorlage Nr. 823.1 - 10314; Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 22. März 2005, Vorlage Nr. 823.2 - 11685) zu berücksichtigen. Bei all diesen Projekten bestehen ähnliche Zielsetzungen wie bei der Umsetzung der Motion „Staatsaufgabenreform“ oder zumindest Berührungspunkte, Querbezüge und Schnittstellen.

5. Einbettung der Staatsaufgabenreform in das NFA-Projekt als eines der Instrumente für die NFA-Umsetzung

Im Mittelpunkt der nächsten Jahre stehen die Umsetzung der NFA und der ZFA. Deshalb hätte eine vorerst nicht auf diese Projekte bezogene Staatsaufgabenreform eine ausserordentliche Mehrbelastung der Mitarbeitenden der Verwaltung zur Folge. Gerade die Kadermitarbeitenden sind bereits heute an der Grenze der Belastbarkeit angelangt. Das gilt auch dann, wenn man sich bemüht, den verwaltungsinternen Aufwand in Grenzen zu halten. Deshalb ist es von zentraler Bedeutung, die Staatsaufgabenreform mit der Umsetzung der NFA zu kombinieren, und zwar in einer ersten Etappe schwergewichtig mit dem Aufgabenteilungsbereich der NFA. Anhang I zeigt mit einem Auszug aus dem Inhaltsverzeichnis des Schlussberichtes über die Ausführungsgesetzgebung vom 24. September 2004 der vom Bund und den Kantonen getragenen Projektorganisation NFA den Umfang der dafür notwendigen Arbeiten. Da es bei der NFA-Umsetzung um die gleichen methodischen und

inhaltlichen Fragen wie bei der Staatsaufgabenreform geht, ist deren Methodik deshalb ein gut geeignetes Werkzeug, um die NFA im Kanton Zug umzusetzen. Dabei ist ganz besonders zu berücksichtigen, dass die NFA ja nicht allein die Finanzausgleichsthematik beschlägt; die Gesetzgebungsarbeiten, die jetzt auf Bundesebene eingeleitet worden sind, betreffen vor allem auch die Fragen der Aufgabenteilung Bund - Kantone, die sich auf einen beträchtlichen Teil der kantonalen Verwaltung beziehen. Aufzuzeigen ist aber auch der Nutzen für die Verwaltung: Durch eine Leistungsüberprüfung nach einem einheitlichen Raster besteht die Gewähr, dass das Projekt in der gesamten Verwaltung nach den gleichen Kriterien durchgeführt wird.

Weil diese Umsetzungsarbeiten namentlich im Bereich der NFA-Aufgabenteilung parallel und rasch zur Gesetzgebung auf Bundesebene vorangetrieben werden müssen, ist es heute der richtige Zeitpunkt, der Verwaltung mit der Methodik der Staatsaufgabenreform ein Instrument in die Hand zu geben, das auf einfach zu handhabende und in der Verwaltung einheitlich anwendbare Weise als taugliches Werkzeug dienen kann. Somit kommt die Kombination „NFA - Staatsaufgabenreform“ zum richtigen und wohl letztmöglichen Zeitpunkt.

6. Möglicher Projektlauf

Damit man sich ein Bild machen kann, wie ein möglicher Projektlauf aussehen könnte, wird im Folgenden eine denkbare Umsetzung skizziert. Es wird aber Sache der Projektsteuerung sein, den Projektlauf festzulegen und zu detaillieren.

Damit die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung überhaupt an die Hand genommen werden kann, sollen in einem ersten Schritt zunächst die einzelnen staatlichen Aufgaben und Leistungen mittels eines Formulars erhoben und in einer Auslegung nach einem einheitlichen Raster dargestellt werden (Ist-Analyse).

Da die Umsetzung der NFA-Ausführungsgesetzgebung trotz grossem Umfang (vgl. Anhang I) in einem engen Zeitplan vorgenommen werden muss, vor allem im Teilbereich „Aufgabenteilung Bund - Kantone“, sieht der Regierungsrat vor, das Instrument der Staatsaufgabenreform vorerst nur für die NFA-Aufgabenteilungsrelevanten Verwaltungsbereiche anzuwenden. In einer zweiten Phase sollen dann die übrigen Verwaltungsbereiche näher angeschaut werden. Denn die NFA führt mit

den weitreichenden Folgen des Finanzausgleichsbereichs (NFA) dazu, dass wir unsere gesamte Verwaltung auf Effektivität und Effizienz zu überprüfen haben.

Liegt die Auslegeordnung vor, wäre es ein denkbares Vorgehen, anhand von drei Fragen die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung vorzunehmen:

1. Frage:

„Tut der Staat das Richtige?“ (Effektivität, die Frage nach dem Was)

Die vom Aufgabenteilungsbereich der NFA betroffenen staatlichen Aufgaben und Leistungen sind somit zuerst einmal zu katalogisieren und dann unter dem Aspekt der *Effektivität* zu prüfen („Tut der Staat das Richtige?“).

Unter dem Aspekt der *Effektivität* stehen bei jeder dieser Aufgaben die folgenden Fragen im Vordergrund:

- Ist sie zwingend von übergeordnetem Recht (Bundesrecht, interkantonale Vereinbarungen) vorgeschrieben?
- Kann ganz oder teilweise auf die Erfüllung einer Aufgabe oder die Erbringung einer Leistung verzichtet werden?

2. Frage

Tut die richtige staatliche Ebene das Richtige? (Subsidiarität, die Frage nach dem Wo)

Hier ist die Ebene staatliche Aufgabenerfüllung nach dem *Subsidiaritätsprinzip* zu prüfen.

- Ist der Kanton die richtige Ebene für die Aufgabenerfüllung?
- Ist eine interkantonale Zusammenarbeit die richtige Ebene?

3. Frage:

„Tut der Kanton das Richtige richtig?“ (Effizienz, die Frage nach dem Wie)

Wenn die Beantwortung der beiden ersten Fragen dazu führt, dass der Kanton aus Gründen der Effektivität und der Subsidiarität eine Aufgabe weiterhin erfüllen oder eine Leistung auch in Zukunft erbringen soll, müssen diese auf ihre *Effizienz* hin

untersucht werden. Es stellt sich - unter dem Gesichtspunkt der Effizienz - somit die Frage, *wie* eine Aufgabe oder Leistung erbracht werden soll.

Nicht alle staatlichen Aufgaben müssen in der gleichen Qualität und Quantität erfüllt werden; hier gibt es, je nach Wichtigkeit, die Möglichkeit zur Differenzierung, und hier ortet der Regierungsrat ein gewichtiges Potenzial.

Die erweiterte Staatswirtschaftskommission hat nämlich in ihrem Bericht und Antrag vom 24. November 2003 (Vorlage Nr. 1191.2/1190.2 - 11351) zur damaligen, erstmals voll im Zeichen der NFA stehenden Finanzstrategie des Regierungsrates folgendes festgehalten:

„Im Vergleich zur ursprünglichen Finanzstrategie fällt auf, dass bei den finanzpolitischen Zielen die Wertung des staatlichen Leistungsangebotes von ‚hochstehend‘ auf ‚gut‘ zurückgenommen worden ist.“

Daran will sich der Regierungsrat orientieren, nicht mit einem festen Dogma, sondern mit einem bewussten Entscheid bei jeder einzelnen Aufgabe, ob sie weiterhin hochstehend oder ob sie künftig sehr gut, gut oder gerade noch erfüllt werden soll. Dies ist bei der Effizienzprüfung bei weitem das wichtigste Prüfungskriterium mit dem grössten Potential, aber auch mit den stärksten Auswirkungen auf die Bevölkerung. Bei jeder Massnahme sind deshalb die möglichen staatspolitischen, rechtlichen und finanziellen Konsequenzen abzuschätzen, insbesondere die Folgen für die Entwicklung des Kantons, das allgemeine Wohl und die Sicherheit der Bevölkerung, den Zufluss von Drittmitteln und allfällige Nebenwirkungen. Gemäss der regierungsrätlichen Schwerpunktpolitik 2005 - 2015 gilt als oberstes Ziel wie schon bei der regierungsrätlichen Gesamtpolitik 2000 - 2010 weiterhin, „die nachhaltige Förderung der Lebensqualität für alle Bevölkerungsschichten in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht“.

Die Auslegeordnung und die Beantwortung der Fragen nach Effektivität, Subsidiarität und Effizienz geschieht am Einfachsten durch eine entsprechende, in der Verwaltung angesiedelte Projektorganisation (vgl. Ziffer 7) sowie durch ein einheitliches Kriterienraster. Das bereits benutzte Raster bei der Überprüfung der zweckgebundenen Beiträge ist ein gutes Modell. Zwar sind bei diesem Schritt - in zwei Phasen - sämtliche staatlichen Aufgaben und Leistungen einzubeziehen; eine

vertiefte Überprüfung soll indessen aus Zeit- und Belastungsgründen in einer ersten Phase nur in den von der NFA-Aufgabenteilung betroffenen Gebieten stattfinden.

Schliesslich ist im Hinblick auf die Umsetzung von Massnahmen, die sich aus der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung ergeben, folgender Hinweis wichtig:

Die aus der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung hervorgehenden Massnahmen werden - soweit sie nicht im ordentlichen Verwaltungsvollzug zu vollziehen sind - zur Änderung von Gesetzen, Kantonsratsbeschlüssen und Verordnungen führen. Das ergibt sich auch durch die enge Kombination mit der Umsetzung der NFA ins kantonale Recht. Mit anderen Worten: die kantonale Gesetzgebung ist keine Schranke, die nicht überschritten werden darf, im Gegenteil: Wenn ein Änderungspotential festgestellt wird, müssen die entsprechenden Erlasse geändert werden. Dies entspricht der Arbeitsmethodik bei der ZFA.

7. Projektorganisation

Die politische Steuerung erfolgt durch die Delegation des Regierungsrates, welche bereits die Umsetzung von ZFA und NFA steuert (Finanzdirektor, Bildungsdirektor, Direktorin des Innern). Die Staatsaufgabenreform ist keine Aufgabe an sich, sondern ein taugliches Werkzeug für die NFA-Implementierung insbesondere im NFA-Aufgabenteilungsbereich.

Die Umsetzung von NFA und Staatsaufgabenreform bedingen während des gesamten Projektes zwingend zwei Personalstellen; diese Stellen sollen die Delegation, namentlich aber auch die Finanzdirektion bei der für den Kanton Zug zentralen NFA-Umsetzungsprojektarbeit unterstützen und der Finanzdirektion unterstellt sein. Der Personalplafonierungsbeschluss ist entsprechend zu ändern. Zu veranschlagen sind jährliche Personalkosten von Fr. 300'000.--.

Bei Bedarf sollen - im Sinne einer Objektivierung der Sichtweisen - in einem engen Rahmen aussenstehende Experten beigezogen werden können, und zwar im Rahmen von rund Fr. 100'000.--. Die entsprechenden Beträge sind in die kommenden Budgets einzustellen.

Die *Gesamtverantwortung* liegt beim Regierungsrat. Er definiert die Ziele und übernimmt die strategische Führungsverantwortung, er entscheidet über die Wahl des Verfahrens, über Reformideen und Massnahmen.

B. Motion "Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung"

1. Neue Ausgangslage

Wie oben dargestellt, soll die Umsetzung der Motion "Staatsaufgabenreform" im Rahmen der NFA-Umsetzung erfolgen. Unter den Aspekten Effektivität, Subsidiarität und Effizienz wird geprüft, ob der Staat auf der richtigen Ebene die richtigen Leistungen erbringt, ob deren Umfang stimmt und sinnvoll ist und ob die Aufgabenerfüllung und die Erbringung der Leistungen optimal erfolgen, d.h. ob die Verwaltungstätigkeit tatsächlich den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit entspricht, wie das im Organisationsgesetz (BGS 153.1) gefordert wird.

Angesichts dem in Abschnitt A. skizzierten Projekt "Staatsaufgabenreform in Kombination mit NFA-Umsetzung" erscheint es wenig sinnvoll - parallel dazu oder gar vorgezogen - eine vorwiegend unter formellen Aspekten stehende Durchforstung der kantonalen Gesetzessammlung vorzunehmen, eine Aufgabe also, die sich auf das bestehende Recht beschränkt und der eine eigentliche Zukunftsperspektive fehlt. Auch im Kantonsrat herrschte diesbezüglich offensichtliche Skepsis, wurde doch rund ein halbes Jahr vor der Überweisung der vorliegenden Durchleuchtungs-Motion eine praktisch gleichlautende Motion mit 44 : 26 Stimmen nicht überwiesen. Wesentlich zweckmässiger ist sicher ein Vorgehen, bei dem zunächst geklärt wird, welche Aufgaben und Leistungen der Staat künftig in welcher Qualität erbringen und in welcher Form das geschehen soll und erst anschliessend, d.h. wenn die materiellen Entscheide gefällt sind und wenn die Richtung feststeht, die Rechtsgrundlagen entsprechend anzupassen. Diese inhaltliche Überprüfung der Staatsaufgaben ist gegenüber der formellen Durchforstung des kantonalen Rechts vorrangig. Eine Optimierung der Rechtsordnung als Instrumentarium der Aufgabenerfüllung wird sich dabei gewissermassen als Nebenprodukt ergeben: Im Zuge der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung wird gleichzeitig eine Bereinigung der Rechtserlasse erfolgen müssen.

Dazu kommt die folgende Überlegung:

2. Qualitätsverbesserung des kantonalen Rechts als Daueraufgabe

Auch wenn nach dem Gesagten eine umfassende systematische Überprüfung des kantonalen Rechts, wie sie von der Motion gefordert wird, nicht als separates Projekt durchzuführen ist, bedeutet das in keiner Weise, dass der Optimierung der kantonalen Gesetzessammlung keine Bedeutung geschenkt würde. Vielmehr wird die Zuger Rechtssammlung bereits heute nach den Erkenntnissen der modernen Gesetzestechnik und -methodik geführt (und nachgeführt), und laufend werden Verbesserungen realisiert, im Bewusstsein, dass "die Qualität der Rechtsnormen ganz wesentlich von der Methode der Rechtssetzung beeinflusst" wird (G. Müller in ZBI 11/2003 S. 581). Zur Erreichung dieses Ziels hat die Staatskanzlei am 12. Juli 2000 eine "Wegleitung zur formellen Gesetzestechnik" erlassen, die dem gegenwärtigen Standard durchaus entspricht und die auf den Erlass neuer Gesetze und Verordnungen sowie auf die Revision von Erlassen angewendet wird. Nach dieser Wegleitung ist unter anderem zu prüfen:

- Übereinstimmung eines Erlasses mit höherrangigem Recht,
- Zuständigkeit,
- Stufengerechtigkeit,
- Widersprüche zum geltenden Recht,
- Vollständigkeit,
- Sprache, Systematik,
- zweckmässige Aufgabenteilung Kanton/Gemeinde,
- Durchsetzbarkeit,
- Flexibilität auf Verordnungsstufe.

Verschiedene weitere Massnahmen tragen zu einer Optimierung der kantonalen Rechtssammlung bei. So sind die Entwürfe neuer oder geänderter Erlasse der Staatskanzlei zur gesetzestechnischen formellen und systematischen *Vorprüfung* einzureichen. Ferner besuchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung regelmässig die von der schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung organisierten Murtener Gesetzgebungsseminare, und die Veranstaltungen des Zentrums für Rechtsetzungslehre der Universität Zürich bieten weitere willkommene Möglichkeiten zur Vertiefung der Kenntnisse im Bereich der Rechtsetzung. Geprüft wird auch, ob es nicht zweckmässig wäre, jeweils in den *regierungsrätlichen*

Kantonsratsvorlagen in einem besondern Abschnitt auf die von der Motion aufgeworfenen Fragen der Verwesentlichung und Flexibilisierung konkret einzugehen und darzustellen, ob und wie diesen Gedanken in einem Erlass Rechnung getragen wird. Im Rahmen von *Vernehmlassungsverfahren des Bundes* ist schliesslich vermehrt die grundsätzliche Frage zu thematisieren, ob eine Regelung wirklich notwendig ist und ob - falls eine Regelung als erforderlich erachtet wird - die Normendichte nicht zu hoch ist.

3. Schlussfolgerung

Eine Durchleuchtung der kantonalen Gesetzgebung im Sinne der Motion wäre an sich interessant und insgesamt wohl auch nützlich, ist jedoch weder unerlässlich noch gar dringlich. Priorität hat nicht eine *formelle* Durchleuchtung des kantonalen Rechts; *vielmehr sind zunächst die strukturellen und inhaltlichen Fragen anzugehen*, wie das die Motion "Staatsaufgabenreform" bezweckt. Erst im Anschluss an die Aufgaben- und Leistungsüberprüfung wird zu prüfen sein, ob und wie weit eine zusätzliche formelle Bereinigung der kantonalen Rechtssammlung überhaupt noch erforderlich ist.

Abgesehen von diesen grundsätzlichen Überlegungen ist darauf hinzuweisen, dass durch das von der Motion gewünschte Durchforstungsprojekt die personellen und finanziellen Ressourcen des Kantons in einem kaum mehr verantwortbaren Masse beansprucht würden. Das gilt vor allem dann, wenn die in Kombination mit der NFA-Implementierung zu erfolgende Aufgaben- und Leistungsüberprüfung im gleichen Zeitraum durchgeführt werden sollte. Eine derartige Mehrbelastung darf der kantonalen Verwaltung und vor allem den leitenden Angestellten, die bereits heute teilweise an der Grenze der Belastbarkeit angelangt sind, schlechterdings nicht zugemutet werden, zumal auch andere Grossprojekte noch bei weitem nicht abgeschlossen sind (insbesondere "Pragma", ZFA und Umsetzung der NFA). Das kantonale Personal muss jetzt - neben den laufenden Arbeiten - in der Lage sein, wenigstens diese Projekte zu bewältigen. Zur Erinnerung: Im Kanton Graubünden waren nur mit dem Verwesentlichungs- und Flexibilisierungsprojekt während rund drei Jahren zeitweise über 120 Personen aus der kantonalen Verwaltung beschäftigt! In jedem Falle müssten für die Dauer des Projektes externe Berater beigezogen werden, und die dadurch entstehenden Kosten würden voraussichtlich mehrere Hunderttausend Franken ausmachen. Der Regierungsrat kann, als Folge der erwähnten und auch von den Motionären sinngemäss geltend gemachten

Effektivitäts- und Effizienzkriterien einen solchen Aufwand angesichts des doch eher zweifelhaften Nutzens einer separat und abgehoben von der Staatsaufgabenreform (in Kombination mit der NFA-Umsetzung) durchgeführten Unternehmung vor dem Gesamt-Hintergrund des Kantons nicht verantworten. Weitere Erfahrungen aus Durchleuchtungsprojekten in anderen Kantonen finden sich im Anhang II.

IV. Petition von Matthias Kieffer betreffend Totalrevision der Kantonsverfassung

Interpellation von Eusebius Spescha, Zug, betreffend Neuformulierung der Verfassung des Kantons Zug

1. Am 13. Januar 2002 reichte Matthias Kieffer als Vertreter der Klasse 6 b der Handelsmittelschule Zug eine Petition bezüglich Revision der Kantonsverfassung ein. Der Kantonsrat überwies die Petition der Justizprüfungskommission, die sich, nachdem der Regierungsrat dazu am 13. August 2002 Stellung genommen hatte, an zwei Sitzungen mit der Petition befasste und dem Kantonsrat am 9. September 2002 Bericht und Antrag stellte (Vorlage Nr. 1058.1 - 10989), den Regierungsrat mit einer sprachlichen Überarbeitung der Kantonsverfassung einzuladen und den Petitionär für eine Mitarbeit in der Arbeitsgruppe anzufragen.

Der Kantonsrat befasste sich an seiner Sitzung vom 30. Januar 2003 mit der Petition und beschloss auf Antrag der Justizprüfungskommission, der Petition Folge zu leisten. Der Rat war aufgrund der Ausführungen des Sicherheitsdirektors damit einverstanden, dass es sich dabei nicht um eine Nachführung handeln könne, wie sie auf Bundesebene vor einigen Jahren stattgefunden habe, sondern lediglich um eine rein sprachliche Redaktion. Erste Abklärungen der Sicherheitsdirektion ergaben, dass der Aufwand beträchtlich und eine rein redaktionelle Arbeit kaum möglich wäre, da Formulierungsfragen mit dem Inhalt der Verfassungsbestimmungen eng verzahnt sind. Abgrenzungsprobleme, die kaum zu lösen wären, wären vorprogrammiert.

Mit Schreiben vom 11. Februar 2004 teilte der Petitionär Matthias Kieffer dem Präsidenten der Justizprüfungskommission mit, dass neu eine andere Person von der Kantonsschule Zug die Petitionsarbeit für ihn weiterführen werde. Am 18. März 2004 fand auf der Sicherheitsdirektion eine Besprechung statt, an der auch der neue Vertreter des Petitionärs teilnahm. Gegenstand der Besprechung war das Vorgehen

zur Erledigung der Petition. Unter anderem stellte der neue Vertreter des Petitionärs damals in Aussicht, er werde bis zu den Sommerferien 2004 Unterlagen zustellen, aus denen klar hervorgehe, was die Motivation zur Einreichung der Petition war und was konkret mit der Petition erreicht werden sollte. Diese Unterlagen sollten Grundlage für die Umsetzung der Petition sein. Er erwähnte damals, bis zu den Sommerferien 2004 finde er wohl kaum Zeit zur Mitarbeit in einer noch zu bildenden Arbeitsgruppe, die sich mit der Petitionerledigung auseinandersetze, er stellte seine Mitarbeit in der Arbeitsgruppe jedoch für das Schuljahr 2004/05 in Aussicht.

Nachdem die für die Petitionsbehandlung federführende Sicherheitsdirektion nichts von ihrem Ansprechpartner gehört hatte, gelangte sie mit Schreiben vom 20. Januar 2005 an ihn und ersuchte ihn um Mitteilung bis 22. Februar 2005, ob an der Petitionerledigung überhaupt noch Interesse bestehe oder ob das Projekt abgebrochen werden sollte. Sollte kein Interesse mehr an der Weiterverfolgung des Projekts bestehen und sollte die Sicherheitsdirektion innert der gesetzten Frist nichts von ihm hören, würde dem Kantonsrat beantragt, er möge von der Durchführung des Projekts absehen. Das Projekt werde sehr umfangreich sein, weil eine rein redaktionelle Arbeit auch viele inhaltliche Fragen und solche der Systematik des jetzigen Verfassungstextes aufwerfe. Es sei deshalb mit einer längeren und intensiven Bearbeitungszeit zu rechnen, die ohne das starke Engagement aller am Projekt beteiligten über einen längeren Zeitraum hinweg nicht bewältigt werden könne. Es ging keine Stellungnahme ein.

2. Am 8. März 2005 reichte Eusebius Spescha eine Interpellation betreffend Neuformulierung der Verfassung des Kantons Zug ein (Vorlage Nr. 1317.1 - 11677). Er weist darauf hin, dass die geltende Verfassung aus dem Jahr 1894 stamme und sich als ein inhaltliches und sprachliches Flickwerk darstelle, das nur mühsam zu lesen sei. Demgegenüber hebe sich die Bundesverfassung von 1999 wohltuend ab, weil sie übersichtlich, gut lesbar und verständlich sei.

Der Interpellant verweist auf die Zürcher Stimmberechtigten, die am 27. Februar 2005 mit einer deutlichen Mehrheit von 65 % einer neuen Verfassung zugestimmt hätten. Auch diese sei in einer aktuellen Sprache abgefasst und thematisch übersichtlich gruppiert. Als Zuger könne man da nur neidisch sein. Aus Sicht des Interpellanten könnten die Herausforderungen der nächsten Jahre, die Aufgaben der verschiedenen Staatsebenen neu zu definieren und zuzuteilen, in einer überarbeiteten Verfassung ihren Ausdruck finden.

Der Interpellant stellt dem Regierungsrat zwei Fragen:

1. Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass dem Kanton Zug eine neu formulierte Verfassung gut anstehen würde?
2. Ist der Regierungsrat bereit, Überlegungen anzustellen, wie mit vernünftigem Aufwand eine neue Verfassung erarbeitet werden könnte, und diese Überlegungen noch in dieser Legislatur dem Kantonsrat zu unterbreiten.

3. Zur Petition und zur Interpellation äussern wir uns wie folgt:

Natürlich wäre eine neu formulierte Verfassung eine schöne Sache und wünschenswert; ihre Erarbeitung würde auch intensive Diskussionen über die Grundlagen von Staat und Gesellschaft sowie deren gegenseitiges Verhältnis ermöglichen. Doch schon der Aufwand für eine reine Neuformulierung und redaktionelle Überarbeitung, wie sie von der erwähnten Petition verlangt wurde, wäre beträchtlich. Dazu kommt, dass sich bei jeder einzelnen redaktionellen Anpassung sofort auch inhaltliche Fragen stellen; Redaktionelles, Formelles und Materielles lassen sich kaum je trennen. Damit ist aber bereits materielles Verfassungsrecht tangiert; dafür braucht es obligatorisch eine Volksabstimmung und vorgängig die Erarbeitung und Beratung eines Verfassungstextes. Dies würde für Regierung wie Kantonsrat grosse Ressourcen binden, die für andere Projekte nicht zur Verfügung stehen würden.

Die neue Zürcher Verfassung, auf die der Interpellant hinweist, wurde während rund vier Jahren von einem Verfassungsrat von 100 Mitgliedern erarbeitet. Dieser bildete sechs Kommissionen mit je 15 Mitgliedern, die, unterstützt von drei Experten der Universität, während gut einem Jahr zu den jeweiligen Kapiteln erste Diskussionsentwürfe erarbeiteten. Danach tagte der Verfassungsrat im Jahr 2002 in rund 30 Plenumsitzungen und diskutierte erste Entwürfe. Er stimmte über mehr als 100 Abänderungsanträge ab. Anschliessend überarbeitete die Redaktionskommission die Texte sprachlich und legte einen Gesamtentwurf vor. Der Verfassungsrat beriet darauf den Gesamtentwurf in erster Lesung an weiteren 12 Sitzungen. Nach der breiten Vernehmlassung wertete das Sekretariat des Verfassungsrates die umfangreichen Rückmeldungen detailliert aus. Die Kommissionen des Verfassungsrates diskutierten darauf die eingegangenen Stellungnahmen, und die Redaktionskommission verarbeitete anschliessend die Verhandlungsergebnisse aus den Kommissionen. Die

zweite Lesung im Verfassungsrat fand danach in 10 weiteren Sitzungen statt. Nach einer abschliessenden Redaktionslesung fand dann die Schlussabstimmung im Verfassungsrat statt. Danach stimmte das Volk über die Verfassung ab und nahm sie am 27. Februar 2005 an.

Auch wenn der Aufwand im Kanton Zug wohl kleiner gehalten werden könnte, zeigen die Erfahrungen des Kantons Zürich, dass eine Totalrevision mit beträchtlichem Aufwand verbunden ist. Grundlegende staatspolitische Fragen bedürfen grundlegender politischer Diskussionen und damit auch intensiver Auseinandersetzungen. Dazu kommt eine Vielzahl von rechtlichen Grundsatz- und Detailfragen, die mit grosser Sorgfalt geklärt werden müssen. Das Zürcher Beispiel zeigt zudem gut, dass sich Form, Sprache und Inhalt kaum voneinander trennen lassen und deshalb eng miteinander verzahnt werden müssen.

Eine Grundwelle im Volk für eine Totalrevision der Verfassung ist nicht zu spüren, nicht anders als im Jahr 1984, wo der Regierungsrat bereits Stellung nahm zur grundsätzlichen Frage der Verfassungsrevision (Vorlage Nr. 5159). Auch die Petitionäre können und wollen offenbar ebenfalls keine Energie mehr in das Projekt stecken. Deshalb erachtet es der Regierungsrat als richtig, ohne ausdrücklichen Auftrag des Kantonsrates oder des Volkes (Volksinitiative auf Totalrevision) weder ein Vorprojekt noch ein eigentliches Projekt an die Hand zu nehmen. Aus diesem Grund ist der Regierungsrat auch vom Auftrag des Kantonsrats betreffend redaktionelle Überarbeitung zu entbinden. Wie 1984 stellt der Regierungsrat fest, dass ein solches Projekt nur dann einige Erfolgsaussichten haben dürfte, „wenn in breiten Kreisen das dringende Bedürfnis nach einer grundlegenden Erneuerung der Verfassung auf eine einigermaßen deutlich umschriebene Zielvorstellung oder eine neue tragende Leitidee hin vorhanden wäre“. Das ist auch heute nicht der Fall, und eine Neuformulierung oder redaktionelle Bearbeitung kann den beträchtlichen Aufwand nicht rechtfertigen und würde verwaltungsintern, aber auch im Kantonsrat Kräfte binden und absorbieren, die wir für die Herausforderungen, vor denen wir stehen, einsetzen wollen.

V. Finanzielle Auswirkungen bei Erheblicherklärung der Motion „Staatsaufgabenreform“

Zu rechnen ist mit zwei zusätzlichen Personaleinheiten mit Kosten von je Fr. 150'000.--. Dazu kommen für unabdingbare externe Beratungen gesamthaft rund Fr. 100'000.--. Diese sind in der folgenden Tabelle in den Jahren 2006 und 2007 aufgeführt; je nach Bedarf und Projektablauf ist es aber auch möglich, dass die Verteilung anders erfolgt. Nicht berücksichtigt ist hier der beträchtliche verwaltungsinterne Aufwand, den das Personal der kantonalen Verwaltung trägt, insbesondere die Kadermitarbeitenden.

	Laufende Rechnung	2005	2006	2007	2008
1.	bereits geplanter Betrag	100'000	200'000	200'000	0
2.	effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	100'000	350'000	350'000	300'000

VI. Anträge

Wir **beantragen** Ihnen,

1. die Motion der Kommission Parlamentsreform betreffend Staatsaufgabenreform (Vorlage Nr. 822.1 - 10313) erheblich zu erklären und den Regierungsrat zu beauftragen, im Sinne der vorstehenden Ausführungen eine Überprüfung der staatlichen Aufgaben und Leistungen in Kombination mit der Umsetzung der NFA in die Wege zu leiten;
2. auf die Vorlage Nr. 822.3 - 11704 betreffend Änderung des Personalplafonierungsbeschlusses einzutreten und ihr zuzustimmen;
3. die Motion von Heinz Tännler, Karl Betschart und Hans Durrer betreffend Durchleuchten der kantonalen Gesetzgebung (Vorlage Nr. 857.1 - 10399) nicht erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
4. von der Antwort des Regierungsrates zur Interpellation Eusebius Spescha betreffend Neuformulierung der Verfassung des Kantons Zug (Vorlage Nr. 1317.1 - 11677) Kenntnis zu nehmen;

5. auf die redaktionelle Überarbeitung der Kantonsverfassung zu verzichten und den Regierungsrat vom entsprechenden Auftrag zu entbinden.

Zug, 26. April 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio

Anhänge:

- I. Auszug aus dem Schlussbericht über die Ausführungsgesetzgebung vom 24. September 2004 der vom Bund und den Kantonen getragenen Projektorganisation NFA (Inhaltsverzeichnis)
- II. Durchleuchtungsprojekte in verschiedenen Kantonen