

8. Februar 2016 / rarc

Liste Massnahmen Paket 2 Entlastungsprogramm 2015-2018, Laufende Rechnung

| Nr. | TP | Themengruppe | Thema | Massnahme | PE | Saldo 2018 (03.11.15) | Saldo 2018 (22.01.16) |
|--------------------------|----|---|----------------------|--|-------------|--------------------------|--------------------------|
| 4.46 | VD | Soziale Sicherheit | Ergänzungsleistungen | Reduktion Betrag für persönliche Auslagen bei Ergänzungsleistungen | - | 1'800'000 | 1'150'000 |
| 4.57b | VD | Standort, Wirtschaft und Verkehr | Tourismus | Erhöhung Kostendeckungsgrad bei der Schifffahrt auf den Zuger Seen | - | 240'000 | 240'000 |
| 6.04b | SD | Sicherheit | Polizei | Zusammenlegung Polizeidienststellen: Hünenberg/Steinhausen mit Cham und Rotkreuz; Menzingen mit Unterägeri | 0.30 | 194'500 | 126'500 |
| 6.16b | SD | Sicherheit | Strassenverk. | Versteigerung und / oder Verkauf von attraktiven Fahrzeug-Kontrollschildern | - | 300'000 | 300'000 |
| 6.16e | SD | Sicherheit | Strassenverk. | Einführung Schiffssteuer (exkl. Berufsfischerei und konzessionierte Schifffahrt) | - | 400'000 | 200'000 |
| 5.21 Teil 1 | BD | Tiefbau, Hochbau, Liegenschaften, Raumplanung | Raumordnung | Amt für Raumplanung: Anpassung der Ressourcengebühren bei Konzessionen | - | 100'000 | 50'000 |
| 5.44 | BD | Natur, Umwelt, Landwirtschaft, Wald und Wild | Umweltschutz | Erhöhung der Konzessionsgebühren für Wassernutzung | - | 20'000 | 10'000 |
| Anzahl Massnahmen | | | 7 | | 0.30 | 3'054'500 | 2'076'500 |
| Differenz | | | | | | | 978'000 |

8. Februar 2016 / rarc

Liste Massnahmen Paket 2 Entlastungsprogramm 2015-2018, Investitionsrechnung

| Nr. | TP | Themenfeld | Massnahme | Beschreibung | Saldo 2015-18 (03.11.15) | Saldo 2015-18 (21.1.16) |
|--------------------------|----|------------|---|--|--------------------------------|-------------------------------|
| IR 5.04a | BD | Tiefbau | Landerwerb, Entschädigung Landwirtschaftsland | Reduktion Entschädigungsansatz für Landwirtschaftsland | 1'000'000 | - |
| Anzahl Massnahmen | | | 1 | | 1'000'000 | - |
| Differenz | | | | | | 1'000'000 |

Memorandum

Empfänger Tobias Moser, Landschreiber des Kantons Zug

Kopie an

Datum Zürich, 23. Oktober 2015

Von Prof. Dr. iur. Isabelle Häner, lic. iur. Thomas Ritter, Rechtsanwalt

Betreff Entlastungsprogramm 2015-2018 (Paket 2) – Einheit der Materie und Verfahren betreffend Referendum

Isabelle Häner
Prof. Dr. iur., Rechtsanwältin

Bratschi Wiederkehr & Buob AG
Bahnhofstrasse 70
Postfach 1130
CH-8021 Zürich
Telefon +41 58 258 10 00
Fax +41 58 258 10 99
isabelle.haener@bratschi-law.ch
www.bratschi-law.ch

im Anwaltsregister eingetragen

113116 | IHA | TRI | AN531806

I. AUSGANGSLAGE

- 1 Der Regierungsrat des Kantons Zug will das zweite Paket zum Entlastungsprogramm 2015-2018 beschliessen. Es enthält Massnahmen, die einen Kantonsratsbeschluss erfordern. Die Finanzdirektion hat im Auftrag des Regierungsrats das externe Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Ende November soll der Antrag betreffend die Gesetzesänderungen zur Umsetzung des zweiten Paktes dem Kantonsrat zum Rahmenbeschluss unterbreitet werden.

II. FRAGESTELLUNGEN

- 2 In diesem Zusammenhang stellen sich verschiedene Fragen in Bezug auf die Einheit der Materie und das Verfahren betreffend Referendum und Referendumsabstimmung. Die nachfolgende Beurteilung der Fragen bezieht sich auf die Vernehmlassungsvorlage vom 7. Juli 2015, die Auswertung der Vernehmlassungen vom 14. Oktober 2015, den Erlassentext (Spezial-Synopse) vom 14. Oktober 2015 und den (unfertigen) Entwurf vom 14. Oktober 2015 des Berichts und Antrags des Regierungsrats (= Botschaft; inkl. Änderungen gegenüber der Vernehmlassungsvorlage).

- 3 Im Einzelnen sind folgende Fragen zu beantworten:

1. Ist es aufgrund der eidgenössischen und zugerischen Rechtslage zulässig, bezüglich des Rahmenbeschlusses für Gesetzesänderungen (Entlastungsprogramm 2015–2018, Paket 2) das Referendum kombiniert zu ergreifen:
- a) sowohl gegen den Rahmenbeschluss in seiner Gesamtheit («en bloc»);
 - b) als auch gegen ein einziges Gesetz des Rahmenbeschlusses beziehungsweise gegen einen einzigen Kantonsratsbeschluss des Rahmenbeschlusses;
 - c) als auch gegen mehrere einzelne Gesetze des Rahmenbeschlusses beziehungsweise gegen mehrere einzelne Kantonsratsbeschlüsse des Rahmenbeschlusses?

2. Anders gefragt: Trifft es Ihrer Auffassung nach zu, dass die Stimmberechtigten gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden, im "Umkehrschluss" bedeutet, dass die Behörden aufgrund des weiten Gestaltungsspielraums, der ihnen bei der Ausgestaltung einer Vorlage zukommt, gleichwohl das Recht haben, eine kombinierte Regelung mit Bezug auf die Ergreifung des Referendums im Zusammenhang mit Rahmenbeschlüssen zu treffen?
3. Nochmals anders überlegt: Entspricht im konkreten Fall eine kombinierte Regelung mit Bezug auf die Ergreifung des Referendums im Zusammenhang mit Rahmenbeschlüssen in bestmöglicher Weise dem verfassungsmässigen Grundsatz der Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung; SR 101), sozusagen also der "Maxime" in abstimmungsrechtlicher Hinsicht, wonach die Stimmberechtigten Anspruch darauf haben, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (vgl. Urteil 1C_185/2007 vom 6. November 2007, E. 2.1)?
4. Abermals anders beleuchtet: Dem Kantonsrat steht das Recht zu, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen (§ 34 Abs. 6 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894; KV; BGS 111.1). Kann gerade auch mit Bezug auf einen Rahmenbeschluss – im konkreten Fall bestehend aus mehreren Gesetzen und Kantonsratsbeschlüssen – gesagt werden, dass eine kombinierte Regelung mit Bezug auf die Ergreifung des Referendums im Zusammenhang mit Rahmenbeschlüssen getroffen werden darf?
5. Bedarf es aus Ihrer Sicht für eine kombinierte Regelung bezüglich Ergreifung des Referendums im Zusammenhang mit Rahmenbeschlüssen einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage (vgl. dazu § 36 Abs. 2 KV: «Das nähere Verfahren wird im Sinne der möglichsten Erleichterung der Stimmabgabe durch die Gesetzgebung geregelt.»)?
6. Wird durch die kombinierte Regelung mit Bezug auf die Ergreifung des Referendums im Zusammenhang mit Rahmenbeschlüssen das Unterschriftenquorum von 1'500 pro Erlass untergraben (§ 34 KV)?
7. Sind die Abstimmungsfragen rechtlich einwandfrei?
8. Sind die Auswertungshilfen betreffend die Ergebnisse («Grafiken») rechtlich einwandfrei?
9. Welchen Änderungsbedarf gibt es in Bezug auf den
 - 9.1. Erlasstext in Ziffer IV.A (A. Fakultatives Referendum)
 - 9.2. Bericht und Antrag (= Botschaft) in den Ziffern 5 und 13?

10. Wäre es allenfalls zulässig, das Referendum nur gegen den Rahmenbeschluss als Ganzes zuzulassen und die diversen Gesetzesänderungen nicht einzeln dem Referendum zu unterstellen?
11. Wäre das oben dargestellte Vorgehen - lediglich aus rechtlicher und nicht aus politischer Sicht betrachtet - auch zulässig, wenn diese Vorgehensweise in der ersten Lesung der Vorlage durch den Regierungsrat und damit in der Vernehmlassungsvorlage anders kommuniziert worden ist?

III. EINHEIT DER MATERIE (FRAGEN NR. 1 - 6)

1. Beurteilung im Allgemeinen

- 4 In der Verfassung des Kantons Zug (BGS 111.1) ist der Grundsatz der Einheit der Materie nur für das Initiativrecht ausdrücklich verankert: Initiativbegehren dürfen sich nur auf ein einheitliches Sachgebiet beziehen (§ 35 Abs. 2 KV; ebenso § 41 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014, BGS 141.1). Allerdings wird die Kompetenz der Kantone zur Regelung der politischen Rechte durch die in Art. 34 Abs. 2 BV verankerte Garantie der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe eingeschränkt. Der aus Art. 34 Abs. 2 BV abgeleitete Grundsatz der Einheit der Materie ist für sämtliche Vorlagen auf Bundes- oder Kantonebene zu beachten, die auf Initiative hin oder auf Grund eines obligatorischen oder fakultativen Referendums dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden (PATRICIA EGLI, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, ZBI 2006, 399 m.w.H.). Gemäss § 34 der Zuger Kantonsverfassung unterliegen Gesetze und allgemeinverbindliche Kantonsratsbeschlüsse sowie Beschlüsse, die eine neue einmalige Ausgabe von mehr als 500 000 Franken oder eine neue wiederkehrende Ausgabe von mehr als 50 000 Franken im Jahr zur Folge haben, der Volksabstimmung, wenn ein entsprechendes von 1500 Stimmberechtigten unterzeichnetes Begehren eingereicht wird (Referendum). Dies gilt auch in Bezug auf den in Aussicht stehenden Rahmenbeschluss, weshalb bezüglich Einheit der Materie die bundesrechtlichen Grundsätze nach Art. 34 Abs. 2 BV massgebend sind.
- 5 Der Grundsatz der Einheit der Materie als Teilaspekt des Anspruchs auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, welche die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen, in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. Dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen (BGE 1C_283/2010 E. 3.2; vgl. in Bezug auf Volksinitiativen: BGE 130 I 185 E. 3 S. 195; 129 I 381 E. 2 S. 384; hinsichtlich behördlicher Vorlagen: BGE 129 I 366 E. 2 S. 369; BGE 1P.223/E. 2, in: ZBI 108/2007 S. 332; je mit Hinweisen).

- 6 Für das Ausgabenreferendum folgt aus dem Prinzip der Einheit der Materie einerseits, dass sich die Finanzvorlage nicht auf mehrere Gegenstände beziehen darf, es sei denn, dass mehrere Ausgaben sich gegenseitig bedingen oder aber einem gemeinsamen Zweck dienen, der zwischen ihnen eine enge sachliche Verbindung schafft (Vermengungsverbot). So können nach der Rechtsprechung z.B. mehrere Kreditbegehren für Schulhausbauten oder für Strassenbauten oder für Spitalbauten zu einem Geschäft zusammengefasst werden, weil andernfalls Parlament und Regierung gehindert würden, alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilnehmen zu lassen (BGE 99 Ia 184 E. 3; BGE 105 Ia 80 E. 7c). Auf der anderen Seite darf ein Gegenstand, der ein Ganzes bildet, nicht künstlich in Teilstücke aufgeteilt werden, welche je einzeln dem Referendum nicht unterstehen, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (Trennungsverbot; BGE 1C_283/2010 E. 3.2 mit Hinweisen). So ist es unzulässig, die in der Verfassung für das obligatorische und das fakultative Referendum gegen Kreditbeschlüsse festgesetzten Grenzen durch Aufteilung zusammengehörender Vorlagen zu umgehen (BGE 118 Ia 184 E. 3b).
- 7 Daraus, dass das Prinzip der Einheit der Materie sowohl gebieten kann, je nach innerem Zusammenhang verschiedene Aspekte zu einer Vorlage zu vereinen oder umgekehrt verschiedenen Vorlagen zuzuführen, folgt indessen nicht, dass jeder Anwendungsfall bundesrechtlich abschliessend geregelt wäre. Vielmehr bleibt den Behörden ein Ermessensspielraum erhalten (BGE 1C_283/2010 E. 3.2; BGE 1P.805/2000 E. 2c/aa).
- 8 Für Sparvorlagen hält das Bundesgericht fest, dass es Erlassvorlagen gibt, die eine Querschnittfunktion zum Gegenstand haben und deshalb zwingend verschiedene Sachbereiche betreffen. Dies ist etwa bei sogenannten "Sparvorlagen" der Fall, bei welchen das Ziel des langfristigen Haushaltsausgleichs rechtfertigt, in verschiedenen Sachbereichen Ausgaben zu kürzen, auch wenn dies zwangsläufig Auswirkungen auf die inhaltliche Gestaltung dieser Bereiche zeitigt (BGE 1C_103/2010 E. 3.4.2; BGE 1P.414/1999 vom 14. Dezember 1999 E. 3e ff. mit Hinweisen, in: Pra 2000 Nr. 91, 545 ff.). Auch bei derartigen Vorlagen mit Querschnittfunktion dürfen die Stimmberechtigten aber nicht in eine Zwangslage versetzt werden, so dass ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen mehr bleibt (BGE 1C_103/2010 E. 3.4.2). Das Bundesgericht stuft Sammelvorlagen dann als zulässig ein, wenn die mit den einzelnen Teilvorlagen verfolgten Einzelzwecke im Verhältnis zum einheitlichen Zweck der Sammelvorlage von relativ untergeordneter Bedeutung sind. Dies trifft zu, wenn sie als blosses Mittel zum einheitlichen Hauptzweck betrachtet werden können, die nicht wichtig genug sind, als dass der Stimmbürger darüber losgelöst vom Hauptzweck entscheiden können muss, und bei deren Auswahl keine grosse Handlungsfreiheit besteht (BGE 1P.414/1999 E. 3e). Dabei ist es gerechtfertigt, bei Behördenvorlagen das Prinzip der Einheit der Materie zurückhaltender zu handhaben als bei Volksinitiativen, weil sie bereits einen politischen Prozess durchlaufen haben und dadurch eher eine gewisse Formung im Sinne einer Synthese der Meinungen erfahren haben, die im (vom Volk gewählten) Parlament vertreten wurden (BGE a.a.O.). Im zitierten Entscheid akzeptierte das Bundesgericht eine Sparvorlage des Aargauer Grossen Rates als Gesamtpaket, welche mit dem Ziel des Sparens acht Ge-

setze änderte und eine Kompetenzverschiebung enthielt. Sie sprengte den Ermessensspielraum der Behörden nicht. Der Entscheid betont aber, dass je schlechter die Haushaltlage eines Gemeinwesens ist, umso stärker naturgemäss deren Verbesserung in den Vordergrund politischen Handelns tritt. Umso eher stellten auch die Senkung von Ausgaben und/oder die Erhöhung von Einnahmen eigene gewichtige politische Ziele dar, welche die Verknüpfung unterschiedlicher Gesetzesänderungen zu rechtfertigen vermögen. Der "blossen Gesunderhaltung" des Haushaltes als politisches Ziel kommt nicht das gleiche Gewicht zu wie dessen Sanierung (BGE a.a.O. E. 5b). Die Analyse des Entscheids legt vor allem nahe, dass Paketabstimmungen sorgfältig auf eine einheitliche Stossrichtung hin zu prüfen sind (GEROLD STEINMANN, in: Bernhard Ehrenzeller et al., Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, Art. 34 N 23). Dabei nahm das Bundesgericht für die einzelnen Gesetzesänderungen dazu Stellung, ob die einzelnen Massnahmen den Kanton direkt entlasten oder sich nur mittelbar auf den Haushalt auswirken (vgl. BGE a.a.O. E. 7b ff.). Auch wenn das Bundesgericht den behördlichen Ermessensspielraum nicht für überschritten betrachtete, hielt es fest, dass die Einheit der Materie zur Leerformel geriete, würde der Grundsatz der Sparsamkeit generell als einheitlicher Zweck anerkannt (BGE a.a.O. E. 5a). Es befand, dass die Behörden mit dem Paket von acht Gesetzesvorlagen „weit gegangen“ seien (BGE a.a.O. E. 8; dazu und kritisch zum Entscheid auch IVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N 2525b). Die Aussage dürfte aber wohl weniger die Zahl der Gesetzesvorlagen im Auge haben (vorliegend wären es in Zug nicht weniger als 41). Vielmehr dienten die Massnahmen nur zum Teil unmittelbar dem Sparzweck, während andere diesem bloss mittelbar und langfristig zu Gute kommen sollten (z.B. eine Kompetenzverschiebung als Grundlage für die Einführung des EDV-Grundbuchs und die Reorganisation des Grundbuchwesens).

- 9 Im vorliegenden Fall sprechen für eine im Ermessensspielraum der Behörden zulässige Sammelvorlage mehrere Gründe: Das zweite Paket des Entlastungsprogramms 2015-2018, verfolgt das Ziel des längerfristigen Haushaltsausgleichs. Die dazu führenden Massnahmen wurden aufgrund eines einheitlichen Konzepts entwickelt und bewusst aufeinander abgestimmt. Ferner wurde der Ausgewogenheit der Belastungen bzw. der „Opfersymmetrie“ besondere Beachtung geschenkt; die Entlastung muss von allen getragen werden (vgl. Entwurf vom 14.10.2015 des Berichts und Antrags des Regierungsrats [= Botschaft], S. 5, 9 f., 90). Erfolgreiche Sparvorlagen setzen sich auch nach Ansicht des Bundesgerichts häufig aus einer Vielzahl von Massnahmen zusammen, die für sich allein nur wenig zur Erreichung des gesetzten Haushaltzieles beitragen können. Solche Sammelvorlagen beruhen regelmässig in einem gewissen Masse auf einer Opfersymmetrie, die durch das Herausbrechen einzelner Massnahmen gestört werde, was die Vorlage insgesamt in Frage stellen könne (BGE 1P.414/1999 E. 6). Dies darf auch hier angenommen werden. Wenn gemäss Praxis zudem mehrere Kreditbegehren zusammengefasst werden dürfen, weil dies erlaubt, alle Teile des Kantons und alle Glieder der Bevölkerung in gleicher Weise an der allgemeinen Wohlfahrt teilnehmen zu lassen (BGE 105 Ia 80 E. 7c; BGE 99 Ia 184), kann dieser Gleichbehandlungsgedanke mit gutem Grund auch (oder erst recht) für die hier relevanten Belastungen und Einbussen der

Beteiligten angeführt werden. Es dürften unter diesem Aspekt auch sozialpolitische Gründe für die Zusammenfassung zu einer Vorlage sprechen, welche gemäss Literatur für die Einheit der Materie sprechen (PIERRE TSCHANNEN, in: Bernhard Waldmann et al., Basler Kommentar zur Bundesverfassung, 1. Aufl. 2015, Art. 34 N 43). Zudem ist die Frage der gleichmässigen Anordnung von Einschränkungen durchaus geeignet, den Stimmbürger in seinem Abstimmungsverhalten zu beeinflussen, wobei das Gleichbehandlungsziel und ein entsprechender Abstimmungswille bei getrennten Abstimmungen nicht in derselben Weise durchschlagen können. Angesichts der Zahl der vorgesehenen Massnahmen dürfte eine einheitliche Vorlage auch der Übersichtlichkeit dienen, welche wiederum einer einfacheren politischen Willensbildung dient und der Gefahr einer gewissen „Verzettelung“ vorbeugt. Der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung und der mittelfristige Rechnungsausgleich ist im Kanton Zug auch ein gesetzlich verankertes Ziel (§ 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (Finanzhaushaltgesetz; BGS 611.1). Dabei darf als ausgewiesen gelten, dass sich der Kanton Zug wie viele Kantone in einer vergleichsweise angespannten Finanzlage befindet und ein Ungleichgewicht des Haushalts mehr droht als noch vor einigen Jahren. Die Rechnung 2014 schliesst mit 139 Millionen Franken im Minus ab. Das Budget 2015 weist ein Defizit von 129 Millionen Franken auf. Die Finanzaussichten zeigen, dass die Tendenz in den nächsten Jahren anhalten könnte. Gründe dafür sind unter anderem die steigende Belastung durch den Nationalen Finanzausgleich (NFA) sowie konjunkturell bedingt sinkende Steuereinnahmen (Botschaft, S. 6). Auch diese Finanzlage spricht in Anlehnung an die erwähnte Praxis (BGE 1P.414/1999 E. 5b) für eine zulässige Verknüpfung der unterschiedlichen Gesetzesänderungen.

- 10 Der Grossteil der vorgesehenen Ausgabenkürzungen, Mehreinnahmen und Umfinanzierungen sowie die höhere Beteiligung der Gemeinden (Botschaft, S. 15 - 91) dienen unmittelbar der Entlastung des Finanzhaushalts. Ernsthafte Zweifel diesbezüglich bestehen nur für die Massnahme 3.16b mit dem Titel „Kantonale Mittelschulen: stärkere Steuerung/Selektion bei den Übertrittsverfahren“ (Botschaft, S. 31 f.). Durch Änderung des Gesetzes über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (BGS 414.11) sollen dem Regierungsrat Steuerbefugnisse im Zusammenhang mit Übertritten an die kantonalen Mittelschulen eingeräumt werden. Er kann künftig (politisch umstrittene) Zugangsbeschränkungen zu einzelnen Ausbildungsangeboten erlassen. Die finanziellen Auswirkungen der Massnahme seien gemäss Botschaft schwer abschätzbar und entfalten ihren Effekt in Abhängigkeit von anderen Massnahmen (insb. der Erhöhung der Klassengrößen). Aus gebotener Vorsicht fragt sich deshalb, ob diese Gesetzesänderung – wohl auch aufgrund ihrer Wichtigkeit – besser gesondert zur Abstimmung gebracht werden sollte. Mit Blick auf die Rechtsprechung (BGE 1P.414/1999) ist zwar nicht sicher, aber denkbar, dass das Bundesgericht einzelne Massnahmen mit nur mittelbaren Auswirkungen auf den Finanzhaushalt akzeptieren würde. Zumindest ist das Entlastungspotential in der Botschaft nachvollziehbar und ein umfassendes Finanzpaket kann kaum nur unmittelbar wirksame Vorkehren enthalten. Im erwähnten Urteil hat das Bundesgericht für die Aufnahme einer Kompetenzverschiebung (EDV-Grundbuch / Reorganisation Grund-

buchwesen) ins Finanzpaket angeführt, dass die Gesetzesänderungen nach dem erklärten Willen des (aargauischen) Regierungsrats einen wichtigen Schritt im Hinblick auf eine rationellere Aufgabenerfüllung darstellen, was mittel- und langfristig zu Einsparungen führen solle (BGE a.a.O. E. 7a). Eine entsprechende Erläuterung in der Botschaft ist daher auch hier zu empfehlen, wenn die Massnahme im Paket belassen wird.

- 11 Insgesamt dürfte die Aufnahme der vorgesehenen Gesetzesänderungen in eine einheitliche Finanzvorlage mit Blick auf BGE 1P.414/1999 den Ermessensspielraum der Behörden nicht sprengen.

2. Konzessionsgebühren für Wassernutzung im Besonderen

- 12 In der Vernehmlassung problematisiert wurde die Einheit der Materie anlässlich der Erhöhung der Konzessionsgebühren für die Wassernutzung und die damit verbundene Änderung des Gesetzes über die Gebühren für besondere Inanspruchnahmen von öffentlichen Gewässern (Gewässergebührentarif) vom 29. Januar 2004 (BGS 731.2; vgl. dazu Entwurf vom 14.10.2015 des Berichts und Antrags des Regierungsrats [= Botschaft], S. 40 f.; Auswertung externe Vernehmlassung, S. 163 f.). Es ist allerdings nicht entscheidend, dass es sich um eine Massnahme handelt, welche zu Mehreinnahmen führt und die Einnahmeseite betrifft. In BGE 1P.414/1999 hat das Bundesgericht den Standpunkt eingenommen, dass unter den genannten Bedingungen (vorne, Rz. 8) die Verknüpfung unterschiedlicher Gesetzesänderungen für die Senkung von Ausgaben „und/oder die Erhöhung von Einnahmen“ gerechtfertigt sein kann (E. 5b). Konkret hat es für den Kanton Aargau entschieden, dass die Erhöhung des Handänderungssteuersatzes „ohne weiteres in ein Finanzpaket aufgenommen werden“ könne, weil sie voraussichtlich zu Mehreinnahmen führe (E. 7b). Die Konzessionsgebührenerhöhung dient ebenso wie eine Sparmassnahme unmittelbar dem längerfristigen Entlastungsziel, dem eine „Gesamtrechnung“ am besten dient. Auch das erwähnte Ziel einer Gesamtbewertung der gleichmässigen Belastung aller Beteiligten kann zumindest mittelbar angeführt werden, indem Gebührenerhöhungen wie Sparmassnahmen für Einzelne zu einer Beeinträchtigung (Mehrbelastung) führen. Insofern kann mit Blick auf die in BGE 1P.414/1999 eingeschlagene Praxis festgehalten werden, dass eine kombinierte Vorlage unter Einschluss der Konzessionsgebühren vor dem verfassungsmässigen Grundsatz der Einheit der Materie standhält.

- 13 Ein Problem sah das Bundesgericht aber darin, dass der Abgabensatz zugleich für einen Spezialtatbestand (Umstrukturierung von Unternehmen) gesenkt wurde (Mindereinnahmen). Weil nicht substantiiert bestritten wurde, dass sich die Senkung unter dem Titel der Wirtschaftsförderung auf lange Sicht möglicherweise positiv auf den Finanzhaushalt auswirken könne, tolerierte es die Aufnahme in das Finanzpaket „als eigentlichen Grenzfall“ (BGE a.a.O. E. 7b). Die Zusammenführung von Gesetzesänderungen ohne Bezugnahme auf das Sparziel ist demnach zu vermeiden.

3. Zusammengefasstes Ergebnis und Vorbehalt (Fragen Nr. 1 bis 3)

14 Die Fragen 1 bis 3 können mit Blick auf den Grundsatz der Einheit der Materie demnach wie folgt beantwortet werden: Gestützt auf die in BGE 1P.414/1999 eingeschlagene Praxis des Bundesgerichts ist es grundsätzlich zulässig, den Rahmenbeschluss für Gesetzesänderungen (Entlastungsprogramm 2015-2018, Paket 2) im Sinne einer einheitlichen Sachvorlage zur Abstimmung zu bringen. Ebenso ist es zulässig, die einzelnen Gesetzesänderungen den Stimmbürgern einzeln vorzulegen (das Trennungsverbot ist nicht tangiert). Daraus ist zu schliessen, dass auch eine kombinierte Lösung im Sinne der Fragestellung möglich ist.

15 Als Vorbehalt ist aber darauf hinzuweisen, dass das Urteil 1P.414/1999 nicht in der amtlichen Sammlung publiziert ist. Es lässt sich nicht von einer gefestigten Praxis sprechen. In der Literatur finden sich teilweise kritische Stimmen, die den Entscheid für zu weitgehend halten (siehe HANGARTNER/KLEY, a.a.O., N 2525b, PETER KARLEN, Bemerkungen zum Entscheid in Pra 2000 Nr. 91, 555 a.E.). Trennscharfe Konturen, wann genau bei Vorlagen mit Querschnittfunktion die Stimmbürger in eine Zwangslage versetzt werden, so dass ihnen keine freie Wahl mehr zwischen den einzelnen Teilen verbleibt (BGE 1C_103/2010 E. 3.4.2), haben sich noch nicht herausgebildet. Ein Finanzpaket der vorliegenden Dimension und Massnahmenvielzahl hat das Bundesgericht noch nie beurteilt. Aus dieser Sicht ist deshalb das im Erlasstext (Spezial-Synopse) vom 14. Oktober 2015, S. 43 f., Ziffer IV.A (Fakultatives Referendum auch gegen einzelne Erlasse des Rahmenbeschlusses) und in Ziff. 13 des Entwurfs vom 14. Oktober 2015 des Berichts und Antrags des Regierungsrats (Botschaft, S. 90) vorgesehene Verfahren bezüglich Abstimmungsfragen zu empfehlen, weil es dazu beiträgt, der Stimmbürgerschaft die Wahlfreiheit hinsichtlich der einzelnen Gesetzesänderungen zu gewährleisten. Es verbleibt aber ein gewisses Restrisiko für den Fall, dass gegen den Rahmenbeschluss insgesamt das Referendum ergriffen würde. Dieses Restrisiko liesse sich nur dann mit absoluter Sicherheit vermeiden, wenn dem Stimmvolk auch in diesem Fall alle Gesetzesänderungen einzeln am gleichen Abstimmungsdatum vorgelegt würden.

4. Bedeutung von § 34 Abs. 6 KV für die Einheit der Materie (Frage 4)

16 Dem Kantonsrat steht gemäss § 34 Abs. 6 KV das Recht zu, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung vorzulegen. Die Bestimmung ist für die vorliegende Frage der Zulässigkeit einer einheitlichen Abstimmungsvorlage (Einheit der Materie) aus folgendem Grund irrelevant:

17 § 34 Abs. 6 KV darf als Norm des kantonalen Rechts dem Bundesrecht nicht widersprechen (Art. 49 Abs. 1 BV). Die Norm ist daher nicht geeignet, die bundesrechtlichen Grundsätze nach Art. 34 Abs. 2 BV zu derogieren bzw. abzuändern. Ein Recht des kantonalen Parlaments zur einheitlichen Abstimmung entgegen diesen Grundsätzen lässt sich aus § 34 Abs. 6 KV nicht ableiten. Dagegen darf das kantonale Recht die bundesverfassungsrechtlichen Mindestanforderungen zur Frage der Zusammenlegung oder Trennung von Ausgaben präzisieren oder darüber hinausgehen, d.h. den Ermessensspielraum der Behörden weiter einschränken (BGE 1P.123/2002 E. 3.2; BGE 1P.563/2001 E. 2.1 in: ZBI 2002, 537). Diesbezüglich ist § 34 Abs. 6 KV aber nichts

zu entnehmen. Es bleibt damit bei den vorstehenden Ausführungen zum Grundsatz der Einheit der Materie (siehe vorne, Rz. 4 ff.).

5. § 34 Abs. 6 KV als gesetzliche Handlungsgrundlage für den Kantonsrat (Frage 5)

18 Eine Grundlage auf Gesetzesebene für das Handeln des Kantonsrats ist insofern nicht erforderlich, als mit § 34 Abs. 6 KV eine verfassungsrechtliche Handlungsgrundlage für die Vereinigung und Trennung von Sachvorlagen in Frage kommt. Danach steht dem Kantonsrat das Recht zu, ein Gesetz oder einen Beschluss in seiner Gesamtheit oder nach Sachgebieten getrennt zur Abstimmung zu bringen. Der Wortlaut gibt zwar keinen Aufschluss, ob ein Rahmenbeschluss verbunden mit den einzelnen Teilen zur Abstimmung (sog. Kombinierte Vorlage) gebracht werden darf. Insofern ist die Norm auslegungsbedürftig. Sowohl eine Auslegung nach ihrem Sinn und Zweck als auch ihre systematische Interpretation sprechen aber dafür, sie im Zusammenhang mit Rahmenbeschlüssen auch auf kombinierte Vorlagen anzuwenden. Der Normsinn dürfte gerade darin bestehen, dass die Stimmbürgerschaft ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen kann. Dazu gehört auch, dass den Stimmberechtigten eine möglichst differenzierte Ausdrucksweise ihres Willens ermöglicht wird. Es ist davon auszugehen, dass der Verfassungsgeber – hätte er diese Möglichkeit damals bereits erkannt – diesen Fall nicht ausschliessen wollte. Dies zeigt im Übrigen auch die Formulierung von § 36 Abs. 2 KV, wonach der Gesetzgeber beauftragt wird, das Verfahren im Sinne einer möglichst grossen Erleichterung der Stimmabgabe zu regeln. Es sind somit keine Indizien dafür ersichtlich, dass Abs. 6 im Verhältnis zu § 34 Abs. 1 KV auf eine bewusst engere Aufzählung der referendumsfähigen Entscheidungen abzielt. Aus den historische Materialien ergibt sich ebenfalls keine andere Auslegung (vgl. 1. Lesung KR, 26.04.1990, S. 7). Es darf daher angenommen werden, dass § 34 Abs. 6 KV dem Kantonsrat als rechtliche Kompetenzgrundlage einer einheitlichen Sachvorlage zur Verfügung steht. Dies würde auch einer verfassungsorientierten Betrachtung entsprechen (vgl. Art. 34 Abs. 2 BV).

6. Bedeutung des Unterschriftenquorums nach § 34 KV (Frage 6)

19 Soweit eine einheitliche Abstimmungsvorlage mit Blick auf den Grundsatz der Einheit der Materie zulässig ist, wird durch sie auch das Unterschriftenquorum von 1500 Stimmberechtigten nach § 34 KV nicht untergraben. Stünde es einer ansonsten zulässigen Zusammenlegung von einzelnen Vorlagen entgegen, dass für sie bei getrennter Abstimmung je gesonderte Unterschriftenquoren erreicht werden müssten, wäre eine einheitliche Vorlage kaum je zulässig. Insofern würde die Berücksichtigung der Quoren bei Referenden den Grundsatz der Einheit der Materie seines Sinns wohl entleeren. Es kann demnach nicht massgeblich, sein dass bei einer Einheitsvorlage das Unterschriftenquorum allenfalls leichter zustande kommt. Eine Umgehung des Referendums liegt nur dann vor, wenn ein einheitlicher Gegenstand künstlich in einzelne, für sich dem Referendum nicht unterstehende Teilstücke aufgeteilt wird, mit dem Ziel, den Gegenstand dem Referendum zu entziehen (BGE 1C_283/2010 E. 3.2). Dies ist vorliegend und mit Blick auf die beabsichtigte Vorgehensweise (Referendumsmöglichkeit sowohl gegen den Rahmenbeschluss als auch gegen einzelne Gesetzesänderungen) nicht der Fall.

20 Dem steht auch der Blick in die bundesgerichtliche Praxis nicht entgegen: Das Bundesgericht hat die Thematik der einheitlichen oder gesonderten Unterschriftensammlung nur bei Initiativen berücksichtigt, und zwar in Bezug darauf, dass bei der Konkretisierung des Grundsatzes der Einheit der Materie an eine behördliche Vorlage weniger strenge Anforderungen als an ein Volksbegehren zu stellen sind. Der Grund dafür liege gerade darin, dass es bei Initiativen – neben der in beiden Fällen angestrebten Gewährleistung des politischen Stimmrechts – zusätzlich darum geht, die missbräuchliche Ausübung des Initiativrechts zu verhindern, da die Vereinigung mehrerer Postulate die Unterschriftensammlung übermässig erleichtert (BGE 111 Ia 196 E. 2b; BGE 99 Ia 182 E. 3b). In der Literatur wird teils dafür plädiert, das Erfordernis der Einheit der Materie und das Unterschriftenquorum klar auseinanderzuhalten (so ROBERT HURST, Der Grundsatz der Einheit der Materie, Zürich 2002, S. 23).

IV. VERFAHREN BETREFFEND REFERENDUM (FRAGEN NR. 7-11)

1. Rechtliche Beurteilung der Abstimmungsfragen und Grafiken (Frage 7 u. 8)

1.1 Abstimmungsfragen Nr. 1 bis 3

21 Aus rechtlicher Sicht sind die Abstimmungsfragen Nr. 1 bis 3 in Ziffer 13 der (unfertigen) Botschaft vom 14. Oktober 2015 (S. 94 ff.) grundsätzlich nicht zu beanstanden. Insbesondere können die Stimmberechtigten die Fragen unabhängig voneinander beantworten und ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen (Art. 34 Abs. 2 BV).

22 Die Auswertungshilfen („Grafiken“) erscheinen als wertvolle Erklärungshilfe für die Stimmbürgerschaft und sollten zur Klarheit unbedingt beibehalten werden. Der Begriff „Doppel-Ja“ könnte auch in der Grafik noch genauer definiert werden.

23 Für die Konstellation, dass der Rahmenbeschluss grundsätzlich angenommen, das Volk sich aber gegen einzelne Gesetzesvorlagen wendet („fällt aus dem Rahmenbeschluss hinaus“; siehe Abstimmungsfragen Nr. 3), wäre aber noch zu klären, wie die Behörden bezüglich dem (nun veränderten) Rahmenbeschluss verfahren müssen. Soll der Kantonsrat nicht mehr tätig werden müssen, wäre eine Kompetenznorm im Rahmenbeschluss denkbar, wonach der Regierungsrat zum geeigneten Vorgehen ermächtigt wird.

1.2 Abstimmungsfragen Nr. 4

1.2.1 Kompetenznorm

24 Die Ausführungen unter Rz. 23 gelten auch für die Abstimmungsfragen Nr. 4.

1.2.2 Empfehlung von Stichfragen

25 Die Abstimmungsfragen Nr. 4 betreffen die Konstellation, dass das Referendum sowohl gegen den Rahmenbeschluss insgesamt als auch gegen einen oder mehrere Einzelerlasse ergriffen wird. Nicht zuletzt mit Blick auf die Opfersymmetrie der Vorlage ist denkbar, dass die Stimmberechtigten abhängig vom Ausgang der Abstimmung über einzelne Gesetzesänderungen insgesamt eine Neubeurteilung des Finanzpakets wollen. Beispielsweise kann man trotz grundsätzlicher Zustimmung zum Rahmenbeschluss diesen

ablehnen wollen, wenn er ohne die (vom Volk abgelehnte) Änderung eines einzelnen Gesetzes in Kraft treten soll. Umgekehrt kann man, sofern der Rahmenbeschluss abgelehnt wird, die (ansonsten befürwortete) Änderung eines einzelnen Gesetzes ablehnen wollen, weil man z.B. eine Sparmassnahme in einem einzelnen Bereich als ungerecht empfindet. Um nicht mit dem verfassungsrechtlichen Anspruch der Stimmberechtigten auf unverfälschte Willenskundgabe (Art. 34 Abs. 2 BV) in Konflikt zu geraten, sind deshalb Stichfragen in Ergänzung zu Ziff. 4.1 mit Blick auf diese Konstellationen vorsichtshalber zu empfehlen. Sie könnten (unter entsprechender Änderung auch der Grafiken) wie folgt lauten:

- Wollen Sie den Rahmenbeschluss für Gesetzesänderungen Entlastungsprogramm 2015 – 2018 annehmen, falls die Gesetzesänderung X abgelehnt wird?
- Wollen Sie die Gesetzesänderung X annehmen, falls der Rahmenbeschluss in seiner Gesamtheit abgelehnt wird?

1.2.3 Vereinbarkeit mit § 28 WAG

26 Prüfwert scheint ferner, ob § 28 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 28. September 2006 (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG; BGS 131.1) den Abstimmungsfragen entgegensteht. Die Bestimmung hält zu Abstimmungen fest, dass den Stimmberechtigten zur selben Sache Varianten unterbreitet werden können, aber höchstens zwei Varianten zulässig sind. Dabei ist § 27 WAG betreffend Abstimmungen über Initiativen mit Gegenvorschlag sinngemäss anwendbar. Dieser Verweis legt nahe, dass mit „Varianten“ mehrere gleichwertige Alternativen zu derselben Frage gemeint sind, die sich gegenseitig ausschliessen („a oder b“). Dies trifft jedoch im Verhältnis der einzelnen Gesetzesänderungen im Rahmenpaket gerade nicht zu. Die Abstimmungsfragen Nr. 2 und 3 sind daher unproblematisch. Mit Blick auf die Abstimmungsfragen Nr. 4 besteht im Verhältnis zwischen dem gesamten Rahmenbeschluss und den einzelnen Teilfragen (Gesetzesänderungen) insofern ein Ausschlussverhältnis, als nur entweder der unveränderte oder (teilweise) reduzierte Rahmenbeschluss angenommen werden kann. Es handelt sich aber um einzelne, von der übrigen Materie getrennt abstimmungsfähige Teilfragen von untergeordneter Bedeutung, welche gemäss beabsichtigter Vorgehensweise einzeln dem Referendum unterliegen. Es handelt sich mit anderen Worten um eine Teil- und keine Variantenabstimmung. Variantenabstimmungen sind aber möglich, wenn die vorne in Rz 25 vorgeschlagenen Stichfragen zur Abstimmung kommen. Bei insgesamt nur zwei Abstimmungsfragen könnte aber der Abstimmungswille angesichts der Massnahmenvielzahl nicht differenziert und unverfälscht ausgedrückt werden, was mit der Bundesverfassung in Konflikt geriete (siehe Art. 34 Abs. 2 BV). Daher scheint die Ansicht vertretbar, dass der gesetzliche Verweis auf den Abstimmungsmodus bei Initiativen mit Gegenvorschlag (§ 27 WAG) hier nicht sachgerecht ist und es nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht, den Rahmenbeschluss insgesamt als „dieselbe Sache“ im Sinne von § 28 WAG mit nur zwei zulässigen Varianten zu betrachten. Immerhin dürfte der Normzweck von § 28 WAG in der Gewährleistung der Übersichtlichkeit und Klarheit von Abstimmungsvorlagen liegen, weshalb für die Fragen in Ziff. 13.4 (bei mehr als zwei Abstimmungsoptionen) ein Restrisiko verbleibt.

2. Änderungsbedarf in Bezug auf Erlasstext und Botschaft (Frage 9.1 und 9.2)

27 In Bezug auf den Erlasstext (Spezial-Synopse) vom 14. Oktober 2015, S. 43 f., Ziffer IV.A (Fakultatives Referendum), besteht kein Änderungsbedarf.

28 Für Ziff. 5 und 13 des (unfertigen) Entwurfs vom 14. Oktober 2015 des Berichts und Antrags des Regierungsrats (= Botschaft) besteht kein Korrekturbedarf. Mit gutem Grund wird auf die Opfersymmetrie und das einheitliche Entlastungsziel hingewiesen. Als Ergänzung in Ziff. 5 kann mit Blick auf die Rechtsprechung eine Aussage dazu empfohlen werden, dass die vorgesehenen Massnahmen (Gesetzesänderungen) den Haushalt direkt entlasten und sich nicht nur mittelbar auf ihn auswirken (vgl. BGE 1P.414/1999). Zudem ist zu empfehlen, die angespannte Finanzlage (drohendes Ungleichgewicht des Finanzhaushalts) zu betonen bzw. die entsprechenden Ausführungen in der Botschaft, S. 6, beizubehalten. Denn wie erwähnt ist eine Verknüpfung unterschiedlicher Gesetzesvorlagen – im Unterschied zur „blossen Gesunderhaltung“ der Finanzen – eher gerechtfertigt, wenn der Haushalt defizitär ist oder aus dem Gleichgewicht zu geraten droht (BGE 1P.414/1999 E. 5b).

29 Für Ergänzung von Stichfragen in Bezug auf die Abstimmungsfragen Nr. 4 kann auf die vorstehenden Ausführungen in Rz 25 f. verwiesen werden.

30 Anzufügen ist sodann, dass die in Rz. 10 vorgeschlagene Präzisierung bei den jeweiligen Vorlagen noch aufgenommen werden sollten.

3. Zulässigkeit eines Referendums nur gegen den Rahmenbeschluss (Frage 10)

31 In Bezug auf die Frage der Einheit der Materie kann zur Beantwortung von Frage 10 auf die Beurteilung der Fragen 1 bis 3 verwiesen werden (vorne, Rz. 14 f.).

4. Zulässigkeit des Vorgehens bei anderer Kommunikation in der 1. Lesung und Vernehmlassungsvorlage (Frage 11)

32 Es ist gestützt auf die vorhandenen Unterlagen nicht ersichtlich, weshalb sich an der rechtlichen Zulässigkeit der Vorgehensweise etwas ändern würde, wenn sie in der ersten Lesung und in der Vernehmlassungsvorlage anders kommuniziert worden wäre. Insbesondere ist nicht ersichtlich, inwieweit durch eine solche Kommunikation eine Vertrauensgrundlage gesetzt worden wäre, gestützt auf welche (und für wen) ein Anspruch auf eine andere (zugesicherte) Vorgehensweise bestünde (vgl. Art. 9 BV; Vertrauensschutz). Dies gilt auch, falls die in Variante 4 empfohlene Stichfrage aufgenommen wird, da man den Stimmberechtigten damit eine differenzierte Ausdrucksweise ihres Willens ermöglicht.

Freundliche Grüsse



Prof. Dr. iur. Isabelle Häner

zu Nr. 6.16e "Einführung Schiffssteuer"

Vergleich Motorfahrzeugsteuer Kanton Zug

Personenwagen:

| | | |
|-------------|--------|------------------|
| Grundbetrag | 100.00 | pro Kalenderjahr |
| Zuschlag | 11.50 | pro 100 ccm |

| | | | | | | | |
|-------------------------|------|---------------|-----|-----|-------|----------|-----------|
| Beispiele: | ccm | <u>Steuer</u> | PS | kW | 0-100 | km/h max | Preis CHF |
| VW Polo | 999 | 215.00 | 95 | 70 | 10.5s | 191 km/h | 22'000 |
| VW Golf GTI | 1984 | 328.00 | 220 | 162 | 6.5s | 244 km/h | 45'000 |
| Porsche Cayenne Turbo S | 4806 | 653.00 | 570 | 419 | 4.1s | 284 km/h | 203'000 |

Berechnung Steuerertrag:

| | | <u>Vorschlag Regierungsrat:</u> | | | | | <u>Alternative A:</u> | | <u>Alternative B:</u> | |
|---|-----------------|---------------------------------|----------------|----------------|-------------------|--------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|
| | | 1.00 CHF pro dm | | | | | 1.00 CHF pro dm | | 1.00 CHF pro dm | |
| | | 6.00 CHF pro kW | | | | | 4.00 CHF pro kW | | 3.00 CHF pro kW | |
| Bestand Schiffe im Kt. Zug nach Schiffsarten | Länge | Leistung | Steuer | Steuer | Steuer- | Anteil | Steuer | Steuer- | Steuer | Steuer- |
| (vgl. Vorlage S. 55) | in dm | in kW | je Schiff (DS) | je Schiff (DS) | einnahmen | | je Schiff (DS) | einnahmen | je Schiff (DS) | einnahmen |
| | (Durchschn.=DS) | (DS) | kalkuliert | Vorlage S. 55 | total | | kalkuliert | total | kalkuliert | total |
| 1249 Motorschiffe (Verbrennung) | 55 | 67 | 457.00 | 456.30 | 569'918.70 | 92.0% | 323.00 | 403'427.00 | 256.00 | 319'744.00 |
| 19 Motorschiffe (Elektro) | 49 | 6 | 67.00 | 83.01 | 1'577.19 | 0.3% | 61.00 | 1'159.00 | 58.00 | 1'102.00 |
| 266 Segelschiffe Verbrennungsmotor | 74 | 5 | 104.00 | 106.33 | 28'283.78 | 4.6% | 94.00 | 25'004.00 | 89.00 | 23'674.00 |
| 32 Segelschiffe Elektromotor | 69 | 1 | 72.00 | 74.93 | 2'397.76 | 0.4% | 71.00 | 2'272.00 | 70.50 | 2'256.00 |
| 355 Segelschiffe ohne Motor | 48 | 0 | 48.00 | 48.01 | 17'043.55 | 2.8% | 48.00 | 17'040.00 | 48.00 | 17'040.00 |
| 1921 immatrikulierte Schiffe total | | | | | | | | | | |
| Total Steuerertrag (bei aktuellem Bestand der Schiffe im Kanton Zug) | | | | | 619'220.98 | 100.0% | | 448'902.00 | | 363'816.00 |

Beispiele Besteuerung Schiffe nach Typen:

| (Bsp. gleich wie Abklärungsauftr. 4, Tabelle 2; vgl. Zeile) | dm | kW | <u>Steuer (RR)</u> | # Kanton | +% zu ZH | +% zu UR | <u>Steuer (A)</u> | # Kanton | <u>Steuer (B)</u> | # Kanton |
|---|-----|------|--------------------|----------|----------|----------|-------------------|----------|-------------------|----------|
| Zeile 4 Segelschiff | 80 | 11.2 | 152.00 | 4 | +111% | +130% | 128.00 | 9 | 116.00 | 10 |
| Zeile 6 Segelschiff | 111 | 22 | 243.00 | 9 | +90% | +113% | 199.00 | 11 | 177.00 | 12 |
| Zeile 9 Motorboot (kl. Sportboot, Aussenborder) | 62 | 86 | 578.00 | 5 | +75% | +101% | 406.00 | 12 | 320.00 | 17 |
| Zeile 10 Motorboot (einfaches Wasserskiboot) | 68 | 164 | 1'052.00 | 5 | +56% | +102% | 724.00 | 13 | 560.00 | 17 |
| Zeile 12 Motorboot (Kabinenboot; Wakeboardboot) | 85 | 328 | 2'053.00 | 6 | +28% | +102% | 1'397.00 | 15 | 1'069.00 | 17 |

"1" = teuerster Kanton
 "23" = günstigster Kanton
 (AI,AR,JU: keine Seen und keine grosse Flüsse)
 Vergleich zu ZH & UR
 (x % teurer als)

Kanton Zug

Beilage 5

Verordnung zum Fundraising im Kanton Zug (Fundraising-Verordnung)

Vom unbekannt (Stand unbekannt)

Der Regierungsrat des Kantons Zug,

gestützt auf § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998¹⁾, auf § 35 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a sowie § 37a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006²⁾,

beschliesst:

1. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 Begriffe

¹ Der Begriff «Kanton» wird in dieser Verordnung als Sammelbegriff für die Staatsverwaltung, die Direktionen und die Staatskanzlei, Ämter und Abteilungen sowie die kantonalen Anstalten und kantonalen Schulen verwendet, mit Ausnahme des Kantonsspitals, der Gerichte, der Datenschutzstelle sowie der Ombudsstelle.

² Unter Fundraising werden aktive Bemühungen des Kantons Zug um Unterstützung namentlich für Projekte, Infrastruktur oder Veranstaltungen durch Privatpersonen, Organisationen (Stiftungen, Verbände u.ä.) oder Unternehmen in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen verstanden.

³ Sponsoring bezeichnet Zuwendungen in Form von Geld, Sachmitteln oder Dienstleistungen von Unternehmen oder Personen, für welche der Kanton Zug eine Gegenleistung erbringt.

⁴ Spenden, Gönnerbeiträge, Donationen, Schenkungen oder Legate sind Zuwendungen von Privatpersonen, Organisationen oder Unternehmen, für welche der Kanton Zug keine Gegenleistung erbringt.

¹⁾ BGS [153.1](#)

²⁾ BGS [611.1](#)

⁵ Nicht Gegenstand dieser Verordnung sind Zuwendungen, um welche sich der Kanton nicht aktiv bemüht, sowie kompetitiv erreichte Drittmittel.

§ 2 Geltungsbereich

¹ Diese Verordnung regelt die Annahme von privaten Drittmitteln durch den Kanton Zug mit dem Ziel, ein aktives Fundraising zur Beschaffung von finanziellen oder geldwerten Mitteln betreiben zu können.

§ 3 Zweck der Mittelbeschaffung

¹ Das Fundraising bezweckt in Ergänzung zur öffentlichen Finanzierung die Erhöhung der finanziellen Möglichkeiten und des Handlungsspielraums des Kantons Zug bei der Erfüllung seiner Aufgaben.

§ 4 Autonomiewahrung

¹ Der Kanton Zug wahrt beim Fundraising seine Autonomie.

2. Grundsätze

§ 5 Partnerschaften und Aktivitäten

¹ Fundraisingpartnerschaften richten sich nach den Zielen sowie rechtlichen Vorgaben des Kantons Zug.

² Im Rahmen von Fundraisingaktivitäten schafft und pflegt der Kanton Zug Kontakte zu Vertreterinnen und Vertretern von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Fundraisingaktivitäten werden nicht generell auf bestimmte wirtschaftliche Branchen beschränkt. Die Direktionen und die Staatskanzlei, Ämter oder Abteilungen des Kantons Zug können jedoch für sich Branchen ausschliessen, sofern eine Zusammenarbeit ihre Unabhängigkeit oder Glaubwürdigkeit gefährden würde.

³ Das Fundraising darf den Betrieb des Kantons Zug nicht beeinträchtigen. Es darf insbesondere den politischen Zielsetzungen und Vorgaben nicht widersprechen.

⁴ Für das Verbot der Annahme von Geschenken gilt § 28^{quater} des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals¹⁾.

¹⁾ BGS [154.21](#)

§ 6 Grundrechte

¹ Die Grundrechte dürfen durch Fundraisingpartnerschaften nicht beeinträchtigt werden. Insbesondere sind die freie Meinungsbildung sowie der Handlungsfreiraum des Kantons Zug bezüglich Strategie, Organisation und Wahl der Mitarbeitenden zu gewährleisten.

§ 7 Reputation und Glaubwürdigkeit

¹ Die Reputation und die Glaubwürdigkeit des Kantons Zug dürfen durch die Annahmen von Spenden oder durch Sponsoring nicht beeinträchtigt werden.

3. Rahmenbedingungen und Vorgehen

§ 8 Konzept

¹ Der Abschluss eines Fundraisingvertrags setzt ein schriftliches Konzept voraus, wobei folgende Risikofaktoren vorgängig zu beurteilen sind:

- a) Einvernehmlichkeit mit den politischen Zielsetzungen und Vorgaben;
- b) Einvernehmlichkeit mit den Aufgaben und Zielsetzungen der zuständigen Behörde;
- c) Auswirkungen auf das Ansehen der zuständigen Behörde und der öffentlichen Verwaltung in der Bevölkerung;
- d) Einflussnahme auf Entscheidungsträger;
- e) Gefahr der Schaffung von Abhängigkeitsverhältnissen;
- f) Gefahr von Bestechlichkeits- und Vorteilsannahmetatbeständen;
- g) Wettbewerbsneutralität bei der Vergabe;
- h) Produktebindung oder Bindung im Hinblick auf Folgebeschaffungen;
- i) Folgekosten.

§ 9 Annahme von Zuwendungen

¹ Der Kanton Zug arbeitet nur mit Fundraisingpartnern zusammen, die zur Erreichung ihrer Ziele legale Mittel und Wege einsetzen. Er ist zur Annahme von Zuwendungen nicht verpflichtet und kann diese ohne Angabe von Gründen ablehnen. Anonyme Zuwendungen sind in jedem Fall abzulehnen.

² Die Zuständigkeiten für die Annahme von Zuwendungen richten sich nach der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung¹⁾, wobei für die Unterschriftsberechtigung betreffend Höhe der Zuwendungen die Beträge der Ausgaben gelten.

¹⁾ BGS [153.7](#)

³ Niemand darf verpflichtet werden, an Fundraising-Aktivitäten teilzunehmen.

§ 10 Mittelherkunft

¹ Zur Prüfung der Herkunft von zur Verfügung gestellten Mitteln können externe Gutachten eingeholt werden. Eine Prüfung der Herkunft der zur Verfügung gestellten Mittel ist bei einer Summe ab 1 Million Franken zwingend.

§ 11 Bedingungen und Auflagen

¹ Mit Bedingungen oder Auflagen verbundene Zuwendungen dürfen nur dann angenommen werden, wenn die Bedingungen oder Auflagen mit der Souveränität des Kantons Zug in Einklang stehen. Die Donatoren und Sponsoren legen dabei Ziel und Zweck von Bedingungen und Auflagen schriftlich dar, wobei bei Sponsoren die Gegenleistungen genau zu bezeichnen sind.

² Es dürfen keinerlei Vorteile zugesagt oder in Aussicht gestellt und keine Nebenabreden getroffen werden, die über das schriftlich Festgelegte hinausgehen.

³ Zuwendungen mit Folgeaufträgen (z.B. Beschaffungsaufträge, Umsatzgeschäfte) sind ausgeschlossen.

§ 12 Fundraisingobjekte

¹ Das Fundraising erfolgt in der Regel projektbezogen.

² Im Kanton Zug sind Zuwendungen insbesondere für folgende Fundraisingobjekte möglich:

- a) Gebäude;
- b) Ausstattung;
- c) Aus- und Weiterbildungsangebote;
- d) Schulprojekte;
- e) Suchtprävention;
- f) Jugendförderung;
- g) Kunst- und Kulturprojekte;
- h) Sportprojekte.

§ 13 Mittelverwendung

¹ Die Verwendung der Mittel liegt in der Zuständigkeit der Verantwortlichen gemäss der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung¹⁾.

4. Leistungen des Kantons Zug

§ 14 Grundsätze

¹ Der Kanton Zug begegnet seinen Fundraisingpartnerinnen und Fundraisingpartnern mit Respekt und Wertschätzung, verbunden mit einer dauerhaften und vertrauensvollen Kontaktpflege oder der gewünschten Diskretion.

² Der Kanton Zug gewährleistet gegenüber den Fundraisingpartnerinnen und Fundraisingpartnern Transparenz bei der Verwendung der Zuwendungen. Er stellt den effektiven und sachgerechten Einsatz der Spenden und Sponsoringbeiträge sicher.

³ Der Kanton Zug informiert ihre Fundraisingpartnerinnen und Fundraisingpartner regelmässig über den Fortgang der von ihnen unterstützten Projekte oder Fundraisingobjekte.

⁴ Änderungen an einem Projekt bedürfen der Absprache mit der Fundraisingpartnerin bzw. dem Fundraisingpartner.

⁵ Der Kanton Zug macht keine Werbung für Produkte von Partnerinnen oder Partnern.

§ 15 Verdankungen

¹ Zuwendungen werden schriftlich verdankt.

² Namenspatenschaften oder die Namensgebung für die Infrastruktur sind erlaubt, wenn die Finanzierung mehrheitlich durch die Partnerin oder den Partner erfolgt. Der Entscheid darüber obliegt der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher.

³ Sponsoring und der Status von Sponsorinnen und Sponsoren (Exklusiv-, Haupt-, Co-Sponsor usw.) muss für die Öffentlichkeit erkennbar sein. Bekanntmachungsleistungen für Sponsorinnen und Sponsoren, welche über die Danksagung hinausgehen, sollen in einem ausgewogenen Verhältnis zur Unterstützungsleistung durch Sponsorinnen und Sponsoren stehen.

¹⁾ BGS [153.7](#)

⁴ Verdankungen beziehen sich immer auf die Fundraisingpartnerin oder den Fundraisingpartner und nicht auf deren bzw. dessen Produkte oder Dienstleistungen.

§ 16 Verwendung von Logos

¹ Verwendung und Abdruck von Logos der Fundraisingpartnerinnen und -partner sowie des Kantons Zug sollen der jeweiligen Rolle in Grösse und Platzierung entsprechen.

² Logo-Präsenz und schriftliche Erwähnung von Unternehmen ist nur ohne werbliche Logo-Zusätze gestattet.

³ Die Nutzung des Logos des Kantons Zug durch Dritte ist vertraglich festzulegen.

⁴ Das Corporate Design des Kantons Zug ist bei Drucksachen und Publikationen unterstützter oder gesponserter Aktivitäten und Projekte zu berücksichtigen.

5. Verträge und Genehmigungspflichten

§ 17 Zuständigkeiten

¹ Die Zuständigkeiten zum Abschluss von Fundraisingvereinbarungen richten sich nach der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung¹⁾.

§ 18 Vertragspflicht

¹ Zuwendungen über 10'000 Franken sowie mit Bedingungen oder Auflagen versehene Zuwendungen benötigen einen schriftlichen Fundraisingvertrag.

² Die Vereinbarung gibt mindestens Auskunft über:

- a) die Zweckbindung;
- b) den Umfang der Unterstützung und Bekanntmachungsleistungen beziehungsweise Leistungen und Gegenleistungen;
- c) die Einhaltung der vorliegenden Verordnung;
- d) die Kommunikation mit der Öffentlichkeit, insbesondere bezüglich des Wortlauts sowie der wichtigsten Eckpfeiler hinsichtlich Leistung und Gegenleistung;
- e) die geplante Dauer der Leistung bzw. des Leistungsaustausches;
- f) Zahlungsmodalitäten (Fälligkeiten, Raten, etc.);

¹⁾ BGS [153.7](#)

g) die Regelung bei vorzeitiger Vertragsbeendigung (Rückgewährung von Leistungen etc.).

³ Alle Vereinbarungen bedürfen der Genehmigung der Vorsteherin oder des Vorstehers der zuständigen Direktion und sind dem Regierungsrat zur Kenntnis zu bringen.

§ 19 Ausgeschlossene Fundraisingpartnerinnen und -partner

¹ Ausgeschlossen werden Fundraisingpartnerinnen und -partner aus folgenden Bereichen:

- a. politische Parteien;
- b. religiöse Gruppen;
- c. Sucht- und Betäubungsmittel;
- d. Gewalt / Rassismus / Pornographie;
- e. Sex / Erotik.

Änderungstabelle - Nach Beschluss

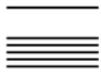
| Beschluss | Inkrafttreten | Element | Änderung | GS Fundstelle |
|------------------|----------------------|----------------|-----------------|----------------------|
| keine Angabe | keine Angabe | Erlass | Erstfassung | |

Entwurf FD vom 6.1.2016

Änderungstabelle - Nach Artikel

| Element | Beschluss | Inkrafttreten | Änderung | GS Fundstelle |
|----------------|------------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| Erlass | keine Angabe | keine Angabe | Erstfassung | |

Entwurf FD vom 6.1.2016



**Erläuternder Bericht der Finanzdirektion vom 4. Januar 2016
Vorentwurf der Verordnung zum Fundraising im Kanton Zug (Fundraising-Verordnung)**

A. Allgemeines

Mit Beschluss vom 3. November 2015 hat der Regierungsrat unter anderem mit dem neuen § 37a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) eine Bestimmung vorgeschlagen, welche den Regierungsrat beauftragt, in einer Verordnung die Voraussetzungen für Fundraising im Kanton Zug zu regeln. Dieser neue Paragraph soll am 1. Januar 2017 in Kraft treten. Gestützt auf den Entwurf dieser Bestimmung wird deshalb ein Vorentwurf der «Verordnung zum Fundraising im Kanton Zug (Fundraising-Verordnung)» vom 4. Januar 2016 vorgelegt.

Mit dieser neuen Verordnung sollen die Rahmenbedingungen geschaffen werden, um Fundraising im Kanton Zug zuzulassen. Eine Beschränkung auf Kultur- und allenfalls Bildungsprojekte wird bewusst nicht vorgenommen, denn Fundraising-Projekte sind auch denkbar beispielsweise im Bereich Suchtprävention oder Jugendförderung. Da Fundraising aufgrund der nötigen Unabhängigkeit des Kantons Zug heikel sein könnte, sind in der Verordnung entsprechende Regeln zu definieren.

Zeitlich war es nicht möglich, vor diesem Vorentwurf der Finanzdirektion ein Mitberichtsverfahren durchzuführen. Die vorberatende kantonsrätliche Kommission zum Entlastungsprogramm, Paket 2, tagte bereits am 7. Dezember 2015 zum ersten Mal. Am 14. Januar 2016, 18. Januar 2016 und 25. Januar 2016 werden die nächsten Sitzungen stattfinden. Die vorberatende Kommission verlangte einen Entwurf der Fundraising-Verordnung. Nach der definitiven Schaffung der gesetzlichen Grundlage von § 37a FHG ist für die Fundraising-Verordnung aber das ordentliche Verfahren mit interner und externer Vernehmlassung durchzuführen.

B. Vergleich mit anderen Kantonen

Nur wenige Kantone kennen bisher entsprechende Regelungen:

- Im Kanton Baselland bestehen «Leitlinien der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion» (in Kraft seit 1. April 2000), welche sich auf die fraglichen Bereiche beschränken.
- Der Kanton Luzern kennt ein «Reglement zum Fundraising der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz» (SRL Nr. 520f). Dieses Reglement stützt sich auf Art. 22 Unterabsatz k und Art. 27 Absatz 1f der Zentralschweizer Fachhochschul-Vereinbarung vom 15. September 2011; es umfasst 19 Artikel (SRL Nr. 520).
- Im Kanton Bern hält das Kantonale Strassenverkehrsgesetz (KSVG) vom 27. März 2006 (BGS 761.11) in Art. 2 fest, dass die zuständigen Behörden zur Durchführung oder Mitfinanzierung ihrer Tätigkeiten Werbeverträge zur Förderung der Verkehrssicherheit mit Dritten abschliessen können, wobei der Regierungsrat durch Verordnung die Voraussetzungen regelt. Die Bernische Strassenverkehrsverordnung (StrVV) vom 20. Oktober 2004 (BGS 761.111) enthält entsprechend einige Bestimmung zu Sponsoring- und Werbeverträgen (Art. 42a ff.) Ferner bestehen im Kanton Bern «Fundraising- und Sponsoring-Richtlinien der Universität Bern», welche sich auf Art. 39 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität (Universitätsgesetz, UniG; BGS 436.11) stützen.

- Der Universitätsrat des Kantons Zürich hat am 2. März 2015 die Verordnung über die Einwerbung und die Verwendung zusätzlicher Mittel (Fundraising) der Universität Zürich erlassen (BGS 415.113). Diese Verordnung enthält 28 Paragraphen.
- Das Gesetz über die Pädagogische Hochschule Zug vom 28. Februar 2013 (BGS 414.41) hält in § 16 Abs. 1 Bst. d fest, dass die Pädagogische Hochschule Zug ihre Aufwendungen unter anderem durch Drittmittel finanziert. § 19 dieses Gesetzes macht nähere Ausführungen zu diesen Drittmitteln. Die Pädagogische Hochschule Zug weist auf ihrer Homepage entsprechend auf die Möglichkeit des Fundraising hin.

Ob allenfalls eine Straffung der vorgeschlagenen Zuger Regelung möglich ist, wird erst im ordentlichen Vernehmlassungsverfahren und im Vergleich mit den Regelungen der anderen Kantone geprüft werden.

C. Verordnungsentwurf an die vorberatende Kommission zum Entlastungsprogramm 2015–2018, Paket 2, zur Kenntnisnahme

Um den Entwurf des neuen § 37a FHG zu konkretisieren und der vorberatenden Kommission eine Vorstellung darüber zu geben, wie dieser Paragraf umgesetzt werden könnte, hat der Regierungsrat bereits im heutigen Zeitpunkt einen ersten Entwurf der geplanten Verordnung zum Fundraising im Kanton Zug (Fundraising-Verordnung) erstellt.

D. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

Vorbemerkungen

Der aus dem Englischen stammende Begriff «Fundraising» setzt sich aus «Fund» (Geld, Mittel) und «to raise» (aufbringen) zusammen und bedeutet wörtlich übersetzt also Geld- oder Mittelbeschaffung. Unter Fundraising (im weiteren Sinn) sind alle Zuwendungen von Dritten zu verstehen, also Spenden, Gönnerbeiträge, Donationen, Schenkungen, Legate, Sponsoring oder Werbung.

§ 1 Begriffe

Die Fundraising-Verordnung soll grundsätzlich für die ganze Staatsverwaltung, alle Direktionen und die Staatskanzlei, die Ämter und die Abteilungen sowie die kantonalen Anstalten und kantonalen Schulen Gültigkeit haben. Ausgenommen davon sind nur das Kantonsspital, die Gerichte, die Datenschutzstelle sowie die Ombudsstelle.

Fundraising ist heute in aller Munde. Im vorliegenden Beschäftigungsfeld geht es darum, dass private Geldgeber der öffentlichen Hand finanziell unter die Arme greifen. Oft wird eine Unterstützung nur für eine Gegenleistung erbracht; dann wird diese Unterstützung als Sponsoring bezeichnet. Der Unterschied von Sponsoring und Werbung kann dabei wie folgt umschrieben werden, um klarzustellen, worüber verhandelt werden kann: Werbung macht man für ein Produkt mit seinen Eigenschaften, das man verkaufen will. Werbung muss immer vom redaktionellen Programm getrennt sein. Sponsoring hingegen eignet sich nicht, wenn man für ein Produkt Reklame machen will. Beim Sponsoring nämlich darf nur der Name eines Unternehmens oder die Marke eines Produkts genannt werden, mehr ist nicht zulässig. Sponsoring eignet sich für bereits bekannte Firmen, die ihr Image verbessern möchten, oder für Unternehmen, die neu in den Markt einsteigen wollen. Durch seine Unterstützung kann die Sponsorin oder der Sponsor die Produktion und Ausstrahlung einer guten Sendung ermöglichen. Indem dies dem Publikum

ausdrücklich mitgeteilt wird, steigt das Ansehen des Unternehmens beim Publikum. Kurz zusammengefasst könnte man sagen: Sponsoring dient dem Imagegewinn einer Firma, Werbung macht man für ein bestimmtes Produkt.

Die Verordnung befasst sich nur mit Fundraising im engeren Sinn, das heisst, dass die Verordnung nur anwendbar ist, wenn der Kanton sich aktiv um Unterstützung bemüht. Fliessen dem Kanton Gelder zu, ohne dass er sich aktiv darum bemüht, sei dies aufgrund von Legaten, Spenden oder als Preisgewinn (beispielsweise ein Schulpreis für besondere Schulqualität), fallen diese Zuwendungen nicht unter diese Verordnung. Ebenso wenig fallen unter die Verordnung Zuwendungen an Private, beispielsweise ein Preis an die besten Lernenden.

Fundraisingpartnerinnen und -partner können Mittel in verschiedener Form zur Verfügung stellen: Geldmittel (wie z.B. Spenden von Privaten, Firmen oder Stiftungen), Sachspenden (wie z.B. Material- oder Produktgaben), technische Unterstützung (z.B. in Form von zur Verfügung gestellter Arbeitszeit) und personelle Unterstützung (z.B. durch unentgeltlichen Fachleute-Einsatz).

§ 2 Geltungsbereich

Wichtig erscheint, dass ein offener, aber kritischer Umgang mit Fundraising gepflegt wird. Die Projekte der kantonalen Verwaltung sind grundsätzlich über das Budget des Kantons Zug und seiner Anstalten zu finanzieren. Ausnahmsweise soll aber Fundraising möglich sein.

§ 3 Zweck der Mittelbeschaffung

Der Kanton Zug möchte Fundraising ermöglichen, um seine Direktionen, Ämter und Abteilungen zu stärken. Innovative Amtsstellen werden ideenreiche Wege finden, um ihre Vorstellungen zu realisieren.

Im staatlichen Bereich ist Fundraising noch vergleichsweise selten zu finden. Was beispielsweise an Universitäten und Fachhochschulen noch ab und zu gelingt, ist an anderen Schulen, beispielsweise Behindertenschulen, bisher undenkbar. Zwar erfolgen hin und wieder Spenden, doch eine Geschäftsbeziehung, wie es das Fundraising darstellt, kommt sehr selten zustande.

Aufgrund mangelnder Finanzmittel oder aufgrund anderer prioritärer Entscheidungen sind Wünsche und Ideen, deren Realisierung reizvoll wäre, manchmal nicht erreichbar. Mit der Akquisition von Drittmitteln würden solche Projekte ausführbar. Fundraising ist also ein mögliches Finanzierungsmodell.

Mit der vorliegenden Fundraising-Verordnung soll der entsprechende gesetzliche Rahmen geschaffen werden.

§ 4 Autonomiewahrung

Das Bewahren der Autonomie muss beim Fundraising einen hohen Stellenwert einnehmen. Es soll kein «Ausverkauf der Kulturförderung» und keine «Privatisierung des Bildungswesens» stattfinden. Insbesondere darf Fundraising den Betrieb des Kantons Zug nicht beeinträchtigen. Abhängigkeiten müssen vermieden werden. Die Unabhängigkeit des Kantons Zug muss jederzeit gewährleistet bleiben.

§ 5 Partnerschaften und Aktivitäten

Der Kanton Zug ist an Beziehungen zu Fundraisingpartnerinnen und -partnern interessiert, die auf einer transparenten, offenen Zusammenarbeit basieren. Aus der Situation und aus dem Projekt heraus wird es sich ergeben, dass nicht immer alle möglichen Interessierten als Fundraisingpartnerinnen oder -partner in Frage kommen. Auf der anderen Seite sind auch Fundraisingpartnerinnen oder -partner, welche anderes als Geld anzubieten haben, gerne gesehen. Die Zurverfügungstellung von Rohstoffen, Knowhow, Fertigungskapazitäten, Präsentationsmaterial oder Räumen kommen beispielsweise in Frage.

§ 6 Grundrechte

Es versteht sich von alleine, dass die Grundrechte durch Fundraisingpartnerschaften nicht beeinträchtigt werden dürfen. Der Kanton Zug geht nur mit Personen, Unternehmungen oder Institutionen Fundraising-Vereinbarungen ein, die den demokratischen und freiheitlichen Grundwerten unserer Gesellschaft nicht widersprechen. Im Zweifelsfall entscheidet die bzw. der Direktionsvorstehende.

§ 7 Reputation und Glaubwürdigkeit

Das Image des Kantons Zug darf durch Fundraising nicht geschmälert werden.

§ 8 Konzept

Um zu gewährleisten, dass alle geforderten Voraussetzungen für Fundraising erfüllt sind, ist ein entsprechendes Konzept zu erarbeiten.

Nur falls ein Fundraisingvertrag abgeschlossen wird, ist auch ein entsprechendes Konzept nötig. Wann der Abschluss eines solchen Vertrages zwingend ist, wird in § 18 geregelt.

§ 9 Annahme von Zuwendungen

Selbstverständlich arbeitet der Kanton Zug nur mit Fundraisingpartnerinnen und -partnern zusammen, die zur Erreichung ihrer Ziele legale Mittel und Wege einsetzen. Zu Fundraisingaktivitäten darf keine Dienststelle verpflichtet werden. Im Zweifelsfall entscheidet die bzw. der Direktionsvorstehende.

§ 10 Mittelherkunft

Die Finanzströme müssen öffentlich kontrolliert bleiben. Entsprechend können zur Prüfung der Herkunft von zur Verfügung gestellten Mitteln externe Gutachten eingeholt werden. Liegen die zur Verfügung gestellten Mittel über 1 Million Franken, ist eine Prüfung der Herkunft zwingend.

§ 11 Bedingungen und Auflagen

Ziel ist, Fundraisingpartnerinnen und -partner zu finden, welche ihre Zuwendungen nicht mit Bedingungen oder Auflagen verknüpfen. Werden die Zuwendungen mit Bedingungen oder Auflagen verbunden, so dürfen letztere die Souveränität des Kantons Zug nicht beeinträchtigen.

§ 12 Fundraisingobjekte

Fundraising ist in der Regel projektbezogen. Es ist aber auch denkbar, dass Zuwendungen, um welche sich der Kanton aktiv bemüht hat, gerade nicht bezogen geleistet werden, beispielsweise zur freien Verwendung im Kultur- oder Sportbereich.

§ 13 Mittelverwendung

Über die Mittelverwendung entscheiden die Verantwortlichen gemäss der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7). Diese entscheiden auch über die Verwendung von allfälligen Überschüssen aus Fundraising: Allfällige Überschüsse können in andere Projekte fliessen oder sie können in einen allgemeinen Fonds eingebracht werden.

§ 14 Grundsätze

Der Kanton Zug bietet seinen Fundraisingpartnerinnen und -partnern ein grosses Mass an Verlässlichkeit, ebenso wie Differenziertheit und Sorgfalt. Fundraising darf keine Werbung für Produkte enthalten.

§ 15 Verdankungen

Da der Kanton Zug keine Werbung für Produkte macht, müssen sich auch Verdankungen immer auf die Fundraisingpartnerschaft und nicht auf deren Produkte oder Dienstleistungen beziehen.

§ 16 Verwendung von Logos

Logo-Präsenz und schriftliche Erwähnung der Fundraisingpartnerin bzw. des Fundraisingpartners ist nur ohne werbliche Logozusätze gestattet.

§ 17 Zuständigkeiten

Es ist klar zu regeln, wer für die Fundraising-Aktivitäten zuständig ist. Es ist sachgerecht, diese Zuständigkeit an die Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7) zu knüpfen. Insbesondere deren §§ 4 und 5 sind für die Zuständigkeiten zu beachten.

§ 18 Vertragspflicht

Die Leistungen und Gegenleistungen zwischen dem Kanton Zug und der Fundraisingpartnerin bzw. dem Fundraisingpartner werden individuell ausgehandelt und in einer schriftlichen Vereinbarung festgehalten. § 18 bestimmt den Mindestinhalt einer solchen Vereinbarung. Allerdings ist eine solche Vereinbarung erst zwingend, wenn sich die Zuwendung auf über 10 000 Franken beläuft.

Die Fundraisingpartnerin bzw. der Fundraisingpartner verpflichtet sich zur (regelmässigen) Bezahlung eines ausgehandelten Betrags. Der Kanton Zug verpflichtet sich seinerseits zur Einhaltung der vereinbarten Rahmenbedingungen.

Die Dienststellen sind gehalten, ihre Direktionsvorsteherin bzw. ihren Direktionsvorsteher möglichst früh in den Prozess des Fundraising einzubeziehen.

§ 19 Ausgeschlossene Fundraisingpartnerinnen und -partner

Es versteht sich von selbst, dass für Fundraising im Kanton Zug Dritte, welche in bestimmten gesellschaftlichen Bereichen tätig sind, nicht in Frage kommen können. Dies sind politische Parteien, religiöse Gruppen, im Sucht- und Betäubungsmittelbereich tätige Dritte, im Bereich Gewalt, Rassismus und Pornographie tätige Dritte, im Bereich Sex oder Erotik involvierte Dritte.

E. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Das finanzielle Potenzial ist schwierig zu beziffern. Es wird die Annahme getroffen, dass dank Fundraising ein Mehrertrag von jährlich 200 000 Franken erzielt werden kann. Die neue Fundraising-Verordnung hat keine personellen Auswirkungen.

ENTWURF FD vom 6.1.2016

| A | Investitionsrechnung | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 1. | Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben | | | | |
| | bereits geplante Einnahmen | | | | |
| 2. | Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben | | | | |
| | effektive Einnahmen | | | | |
| B | Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen) | | | | |
| 3. | Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen | | | | |
| 4. | Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen | | | | |
| C | Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen) | | | | |
| 5. | Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand | | | | |
| | bereits geplanter Ertrag | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6. | Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand | | | | |
| | effektiver Ertrag | 0 | 200 000 | 200 000 | 200 000 |

Kanton Zug

Verordnung über die Kontrollschilder (Kontrollschilderverordnung)

Vom unbekannt (Stand unbekannt)

Der Regierungsrat des Kantons Zug,

gestützt auf § 47 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung¹⁾, Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958²⁾, Art. 82 ff. der Verordnung vom 27. Oktober 1976 über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr³⁾ sowie in Vollziehung von § 1a des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr vom 30. Oktober 1986⁴⁾ und der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr vom 13. Dezember 2005⁵⁾,

beschliesst:

§ 1 Kontrollschilder mit besonderer Nummer

¹ Die Versteigerung von bestehenden oder auf Wunsch angefertigten neuen Kontrollschildern mit besonderer Nummer erfolgt über das Internet.

² Das Strassenverkehrsamt teilt das Kontrollschild der Person mit dem Höchstgebot zu.

³ Fahrzeughaltende haben keinen Anspruch auf ein bestimmtes Kontrollschild.

⁴ Das Strassenverkehrsamt regelt die Einzelheiten in allgemeinen Geschäftsbedingungen.

¹⁾ BGS [111.1](#)

²⁾ SR [741.01](#)

³⁾ SR [741.51](#)

⁴⁾ BGS [751.21](#)

⁵⁾ BGS [751.221](#)

§ 2 Immatrikulation des Fahrzeugs

¹ Immatriculiert die oder der Fahrzeughaltende innert zwölf Monaten seit der Zuteilung des Kontrollschilts kein Fahrzeug, kann das Strassenverkehrsamt wieder über das Kontrollschild verfügen.

² Der bezahlte Betrag und die Gebühren werden nicht rückerstattet.

§ 3 Abtretung von Kontrollschildern

¹ Fahrzeughaltende können das ihnen zugeteilte Kontrollschild drei Monate nach der Immatrikulation und bis zwölf Monate nach der Hinterlegung oder des Entzugs an andere Fahrzeughaltende abtreten.

² Tritt die oder der Fahrzeughaltende gleichzeitig mehrere Kontrollschilder an die gleiche Person ab, erhebt das Strassenverkehrsamt die Abtretungsgebühr von Ziffer 5.18 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr¹⁾ nur einmal.

³ Stirbt die oder der Fahrzeughaltende, haben die Ehegattin/der Ehegatte, die eingetragene Partnerin/der eingetragene Partner sowie Verwandte in direkter Linie Anspruch auf Abtretung des Kontrollschilts. Der Anspruch ist innert zwölf Monaten nach der Hinterlegung des Kontrollschilts geltend zu machen.

⁴ Die Abtretung ist nur zulässig, wenn keine Forderungen des Strassenverkehrsamts gegenüber der oder dem Fahrzeughaltenden ausstehend sind.

§ 4 Verlust und Diebstahl von Kontrollschildern

¹ Bei Verlust und Diebstahl des Kontrollschilts hat die oder der Fahrzeughaltende keinen Anspruch auf gleichwertigen Ersatz.

² Der bezahlte Betrag und die Gebühren werden nicht rückerstattet.

Zug, ...

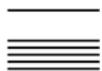
¹⁾ BGS [751.221](#)

Änderungstabelle - Nach Beschluss

| Beschluss | Inkrafttreten | Element | Änderung | GS Fundstelle |
|------------------|----------------------|----------------|-----------------|----------------------|
| keine Angabe | keine Angabe | Erlass | Erstfassung | |

Änderungstabelle - Nach Artikel

| Element | Beschluss | Inkrafttreten | Änderung | GS Fundstelle |
|----------------|------------------|----------------------|-----------------|----------------------|
| Erlass | keine Angabe | keine Angabe | Erstfassung | |



Petition «Für starke Zuger Schulen» des Lehrer- und Lehrerinnenkonvents der Kantonsschule Zug

Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission zum Entlastungsprogramm 2015–2018, Paket 2,
vom 25. Januar 2016

1. Am 13. Januar 2016 reichte eine Delegation von Lehrpersonen der Kantonsschule Zug die Petition «Für starke Zuger Schulen» ein. Darin werden der Regierungs- und der Kantonsrat des Kantons Zug aufgefordert, weiter in die Bildung zu investieren und die kantonalen Schulen zu stärken. Ein qualitativ hochstehendes Bildungsangebot sei für den Kanton Zug ein zentraler Standortvorteil. Die Sparmassnahmen, die der Regierungsrat in seinem «Entlastungsprogramm» vorschlägt, setze diesen Vorteil aufs Spiel. Mindestens 25 Millionen Franken wolle der Regierungsrat im Bildungsbereich jährlich sparen – auf Kosten der Schülerinnen und Schüler, der Lehrpersonen und der gesamten Gesellschaft.

2. Gemäss § 54 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1) unterbreitet grundsätzlich die Justizprüfungskommission dem Kantonsrat Bericht und Antrag zu Petitionen und Oberaufsichtsbeschwerden. Sie holt vorgängig die Stellungnahme des Regierungsrats, des Gerichts, der Datenschutzstelle oder der Ombudsstelle ein (Abs. 1). Sofern die Petition oder die Oberaufsichtsbeschwerde mit einem Beratungsgegenstand bei einer Kommission unmittelbar zusammenhängt, überweist die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrats diese direkt an die Kommission zur Antragstellung an den Kantonsrat (Abs. 2).

Da diese Petition einen direkten Konnex zum Entlastungsprogramm 2015–2018, Paket 2 (Vorlage 2569), hat, hat der Kantonsratspräsident diese Eingabe gestützt auf § 54 Abs. 2 GO KR der zuständigen vorberatenden Kommission zur Antragstellung an den Kantonsrat überwiesen.

3. Die Massnahmen des Pakets 2 bilden zusammen mit den bereits beschlossenen Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrats (Paket 1 und Budget) ein ausgewogenes Entlastungsprogramm. Es wurde darauf geachtet, dass im Sinne einer Opfersymmetrie alle Bereiche und alle Stellen ausgewogen und sinnvoll nach ihren Möglichkeiten Entlastungen tragen. Die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen bleiben auch nach Umsetzung des Pakets 2 gut, insbesondere auch im Vergleich mit anderen Kantonen.

Korrekt ist, dass im Bildungsbereich ursprünglich eine geschätzte Entlastung von 24,8 Millionen Franken erfolgen sollte. Mit Beschluss vom 17. März 2015 wurden allerdings drei grosse Massnahmen im Umfang von rund 10 Millionen Franken sistiert; darüber wird erst im Rahmen der «ZFA Reform 2018» entschieden. Bei diesen drei Massnahmen würde es sich um Lastenverschiebungen vom Kanton zu den Gemeinden handeln, womit daraus - mindestens direkt - kein Abbau im Bildungsbereich resultiert.

Das Entlastungsprogramm weist im Bildungsbereich mit rund 15 Millionen Franken also einen wesentlich kleineren Betrag aus. Diese Entlastungssumme ist beträchtlich, doch werden an den kantonalen Schulen auch nach Umsetzung des Entlastungsprogramms gute Arbeits- und Lernbedingungen bestehen.

4. Deshalb beantragt die Kommission zum Entlastungsprogramm 2015–2018, Paket 2, dem Kantonsrat, die Petition zur Kenntnis zu nehmen und ihr keine Folge zu leisten.