



«Finanzen 2019»: Gesetzesänderungen

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 6. März 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zur Umsetzung des Projekts «Finanzen 2019» und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	2
2.	Ausgangslage: Anhaltender Spardruck	3
3.	Projekt «Finanzen 2019»	4
4.	Übersicht der Sparanstrengungen der letzten Jahre	5
5.	Beseitigung des Defizits im Finanzplan 2020 durch «Finanzen 2019»	6
6.	Überblick «Finanzen 2019»: Ein ausgewogenes Paket	8
7.	Verzicht auf substantielle Massnahmen mit nachteiligen Wirkungen	11
8.	Einsparungen im Personalbereich	11
9.	Moderate Erhöhung der Steuererträge notwendig	12
10.	Befristete Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von 82 % auf 86 % der einfachen Steuer	14
11.	Moderate Auswirkung der geplanten Steuerfusserhöhung auf die Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Zug	16
12.	Massnahmen als Einzelvorlagen	17
13.	Auswertung der Vernehmlassung	17
14.	Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen	19
14.1.	(Teil-)Revision des EG ZGB	20
14.2.	Abschaffung der Kommission Allgemeine Weiterbildung	24
14.3.	Vergabe externe Evaluation durch Sonderschulen	25
14.4.	Erhöhung der Klassen- und Kursgrösse an den kantonalen Mittelschulen	28
14.5.	Abschaffung der Sportkommission	30
14.6.	Aufhebung Polizeidienststellen Hünenberg, Steinhausen und Menzingen	31
14.7.	Verrechnung polizeilicher Leistungen aus unbewilligten Anlässen oder wegen Verletzung der Auflagen	33
14.8.	Verrechnung des polizeilichen Aufwandes bei Beitreibungszustellungen	38
14.9.	Reduktion Pendlerabzug auf maximal 6000 Franken	41
14.10.	Mindeststeuer für juristische Personen	41
14.11.	Verwaltungsratsmitglieder: Quellensteuern auf ausländische Staaten abwälzen	42
14.12.	Mitarbeitendenbeteiligungen: Quellensteuern auf ausländische Staaten abwälzen	43
14.13.	Erhöhung der Gebühren für Namensänderungen	44
14.14.	Anpassung der Gebührenrahmen für gesundheitspolizeiliche Tätigkeiten	45
14.15.	Verrechnung von Beratungstätigkeit (Verwaltungsgebührentarif)	48
14.16.	Ungedeckte Strassenkosten der Spezialfinanzierung Strassenbau belasten	49
14.17.	Streichung des Sockelbeitrags an die Sennhütte	52
14.18.	Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme	56
14.19.	Vollzug des Krankenversicherungsobligatoriums durch die Gemeinden	58
14.20.	Aufhebung der hoheitlichen Funktion von privaten Revierförsterinnen und -förstern	59
14.21.	Tätigkeit Fischerkommission in die Aufgaben des Amtes integrieren	63

14.22.	Befristete Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von 82 % auf 86 % der einfachen Steuer	64
15.	Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen	64
16.	Zeitplan	64
17.	Antrag	65

1. In Kürze

«Finanzen 2019» ist das dritte Sparpaket für einen gesunden Zuger Staatshaushalt. Alles in allem beinhaltet es 385 Massnahmen im Umfang von 92 Millionen Franken und bringt die Finanzen des Kantons ab 2020 wieder ins Lot. Die meisten Massnahmen in der Höhe von 42 Millionen Franken kann der Regierungsrat in eigener Kompetenz umsetzen. Für 24 Massnahmen inklusive eines Stabilitätsbeitrags von 32 Millionen Franken braucht es jedoch gesetzliche Anpassungen. Der Regierungsrat hat aufgrund der Vernehmlassung gewisse Massnahmen gestrichen.

In den letzten Jahren haben sich die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen stark verändert. Diese Entwicklungen und vorab auch die immer höheren Beiträge des Kantons Zug in den Nationalen Finanzausgleich (NFA) führen seit 2013 zu einem massiven strukturellen Defizit. Dieses gilt es zu beseitigen.

Reaktion des Regierungsrats

Der Regierungsrat hat deshalb bereits ab 2014 die Sparprojekte «Entlastungsprogramm 2015–2018» und «Sparpaket 2018» geschnürt. Dank diesen Anstrengungen konnte das Defizit bereits stark eingedämmt werden. Das Projekt «Finanzen 2019» ist als weiteres Element der Finanzstrategie nötig, um das strukturelle Defizit vollumfänglich beseitigen zu können.

Umfassendes Paket für gesunde Finanzen

Der Prozess «Finanzen 2019» umfasst 385 Massnahmen im Umfang von 92 Millionen Franken. Über 24 Massnahmen im Umfang von 50 Millionen Franken beschliesst der Kantonsrat im Rahmen von Gesetzesänderungen. Dabei handelt es sich um Massnahmen aus verschiedenen Verwaltungsbereichen.

Personal

Ein besonderes Augenmerk hat die Regierung auch auf das Personal gelegt. Die Personalmassnahmen von insgesamt 7,7 Millionen Franken machen im Gesamtpaket der Entlastungsmassnahmen (60 Millionen Franken) rund 13 Prozent aus. Insgesamt werden 46 Personaleinheiten in der Verwaltung abgebaut. Der Stellenabbau erfolgt hauptsächlich durch natürliche Fluktuation, Umorganisation sowie Pensenreduktionen. Entlassungen will der Regierungsrat möglichst vermeiden.

Nach wie vor hervorragendes Leistungsangebot

Die Regierung hat mit «Finanzen 2019» ein ausgewogenes Paket geschnürt. Bewusst hat sie dabei den Rotstift in strategisch wichtigen Bereichen nicht oder nur moderat angesetzt. In gesellschaftlich oder volkswirtschaftlich wichtigen Kernbereichen wird der Kanton Zug im nationalen Vergleich weiterhin einen Spitzenplatz einnehmen und hervorragende Dienstleistungen anbieten. Insbesondere betrifft dies die Bereiche Bildung, Sicherheit, Gesundheit oder Soziales. So werden die kantonalen Ergänzungsleistungen nicht abgeschafft. Auch von der Schliessung der Pädagogischen Hochschule nahm die Regierung Abstand.

Befristete Steuerfusserhöhung als Stabilitätsbeitrag

Es hat sich gezeigt, dass trotz der unternommenen Anstrengungen für die kommenden Jahre immer noch ein strukturelles Defizit absehbar ist. Nach aktueller Einschätzung kann dieses nicht mit weiteren mehrheitsfähigen Sparmassnahmen abgebaut werden. Eine moderate Steuerfusserhöhung ist deshalb notwendig. Der Regierungsrat schlägt eine Anpassung des gesetzlichen Steuerfusses für die Kantonssteuer von 82 auf 86 Prozent vor, welche als Stabilisierungsbeitrag vorerst auf die Jahre 2020 und 2021 befristet ist. Bis dann dürfte absehbar sein, ob und in welcher Grössenordnung von einer nachhaltigen Entlastung der Kantonsrechnung vor allem durch das Wirtschaftswachstum ausgegangen werden kann. Mit dieser Massnahme kann der Kanton rund 32 Millionen Franken jährlich mehr einnehmen. Im Verhältnis zu den insgesamt 155 Millionen Franken, welche der Kanton Zug mit all seinen Paketen einspart, ist die Steuerfusserhöhung vertretbar und verkraftbar. Der Kanton Zug bleibt trotzdem in der Spitzengruppe der steuergünstigsten Kantone.

Vernehmlassung: Anpassungen für ein ausgewogenes Gesamtpaket

Insgesamt gingen 54 Vernehmlassungsantworten ein. Dem Regierungsrat ist ein ausgewogenes Gesamtpaket im Projekt «Finanzen 2019» wichtig und daher wurde dieses Leitprinzip auch bei der Überprüfung berücksichtigt. Die Regierung beschloss einerseits Fiskalmassnahmen im reduzierten Umfang umzusetzen (Verzicht auf die oberste Einkommens-Tarifstufe für besonders Gutverdienende) und andererseits Sparmassnahmen unter anderem im Bildungs- und Sozialbereich zu streichen (wie Reduktion der Altersentlastung bei kantonalen Lehrpersonen oder Senkung der Familienzulagensätze bei den Nichterwerbstätigen).

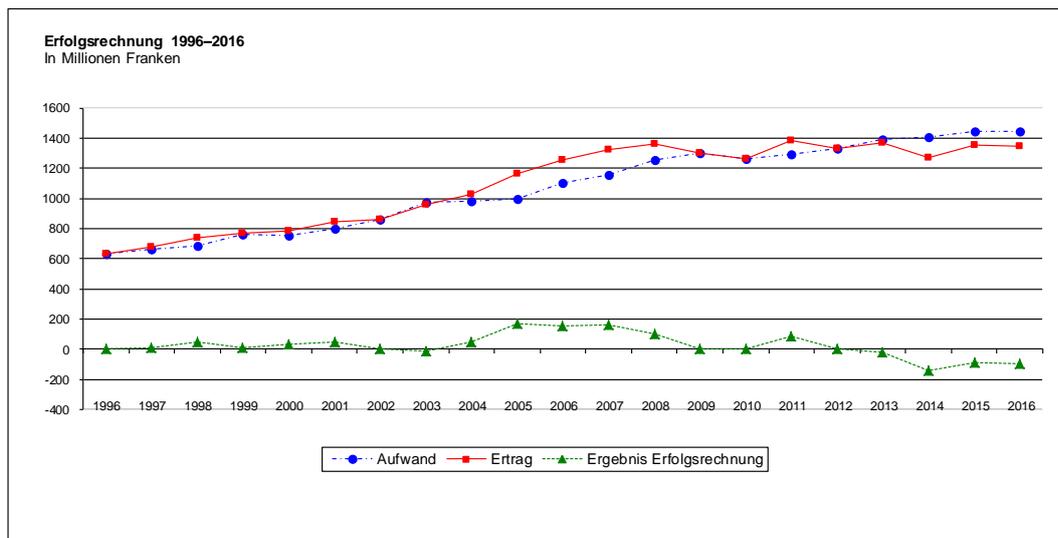
Weiteres Vorgehen

Der Kantonsrat wird bis Ende 2018 die einzelnen Gesetzesanpassungen beraten. Eine allfällige Volksabstimmung erfolgt im Frühjahr 2019, sodass die revidierten Gesetze Anfang 2020 in Kraft treten können.

2. Ausgangslage: Anhaltender Spardruck

Gemäss § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) obliegt dem Regierungsrat die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit, der Qualität, der Kundenfreundlichkeit und der Wirtschaftlichkeit. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Eine dieser Zielvorgaben ist die Verhinderung struktureller Defizite. Um das strategische Ziel eines langfristig ausgeglichenen Staatshaushalts zu erreichen, hat der Regierungsrat die Finanzstrategie 2017–2025 erarbeitet und strategische Leitlinien festgelegt. Die Erarbeitung und Umsetzung der konkreten Massnahmen erfolgt im Projekt «Finanzen 2019». Die gesetzliche Grundlage für die Erarbeitung der Finanzstrategie findet sich in den Paragraphen 20 und 35 Abs. 2 Bst. a des Finanzhaushaltgesetzes vom 31. August 2006 (BGS 611.1).

Die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren stark verändert. Seit dem Jahresabschluss 2013 weist der Kanton Zug Defizite aus, nachdem er vorher jahrzehntelang – mit Ausnahme des Jahres 2003 – Ertragsüberschüsse verbuchen konnte. In folgender Grafik sind die Entwicklungen von Aufwand und Ertrag sowie die Ergebnisse der Erfolgsrechnung seit 1996 dargestellt:



Die wiederholten Defizite seit 2013 zeigen auf, dass der Kanton Zug ein strukturelles Defizit aufweist. Verschiedene Gründe haben zu diesem strukturellen Defizit geführt. Auf der einen Seite steigen die Aufwände in verschiedenen Bereichen weiterhin stark an. Andererseits zeigt sich das Problem in einer verhaltenen Entwicklung der Erträge aufgrund der Wirtschaftslage und der Steuergesetzrevisionen.

Der Regierungsrat reagierte 2014 umgehend, um die Finanzen des Kantons Zug wieder ins Lot zu bringen und so den Handlungsspielraum für die Zukunft zu sichern. Mit dem «EP 2015–2018» stiess der Regierungsrat im Jahr 2014 das erste Sparvorhaben an. In der Finanzstrategie 2017–2025 des Kantons Zug stellte der Regierungsrat 2016 die Notwendigkeit eines weiteren Sparprogramms fest und lancierte das Projekt «Finanzen 2019». Dazu kam das «Sparpaket 2018» als Folge der Ablehnung des zweiten Pakets des «EP 2015-2018». Die diversen Sparbemühungen zeigen bereits Wirkung. Die Defizite reduzieren sich seit 2015.

3. Projekt «Finanzen 2019»

Hauptziel des Projekts «Finanzen 2019» ist die Beseitigung des strukturellen Defizits im kantonalen Finanzhaushalt (Definition siehe Kapitel 5). Die Grundlagen für «Finanzen 2019» wurden in der Finanzstrategie 2017–2025 erarbeitet. Folgende strategische Leitlinien wurden definiert:

- In der Erfolgsrechnung des Jahres 2019 ist ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen. Die Ablehnung des zweiten Pakets des «EP 2015–2018» führte allerdings zu einer Verschiebung um ein Jahr. Neu wird per 2020 ein ausgeglichenes Ergebnis angestrebt.
- Die Leistungen sind zu überprüfen und, wo möglich und sinnvoll, abzubauen oder ganz wegzulassen.
- Die Leistungsniveaus sind zu überprüfen und wenn möglich zu reduzieren (Verzicht auf «Zuger Finish»).
- Es ist darzulegen, wie und in welchem Ausmass der Fiskalertrag erhöht wird.

Die Grundidee ist, dass zuerst intensiv nach Entlastungsmassnahmen gesucht wird. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, soll eine Steuererhöhung als allerletzte Massnahme in Betracht gezogen werden. Weder die Entlastungsmassnahmen noch die Steuererhöhung dürfen dabei die Standortattraktivität gefährden.

Basierend auf dem Finanzplan 2016–2019 wurde das Entlastungsziel beim Projektstart auf 100 Millionen Franken festgelegt. Der Projektauftrag hielt fest, dass sich das Entlastungsziel bei ei-

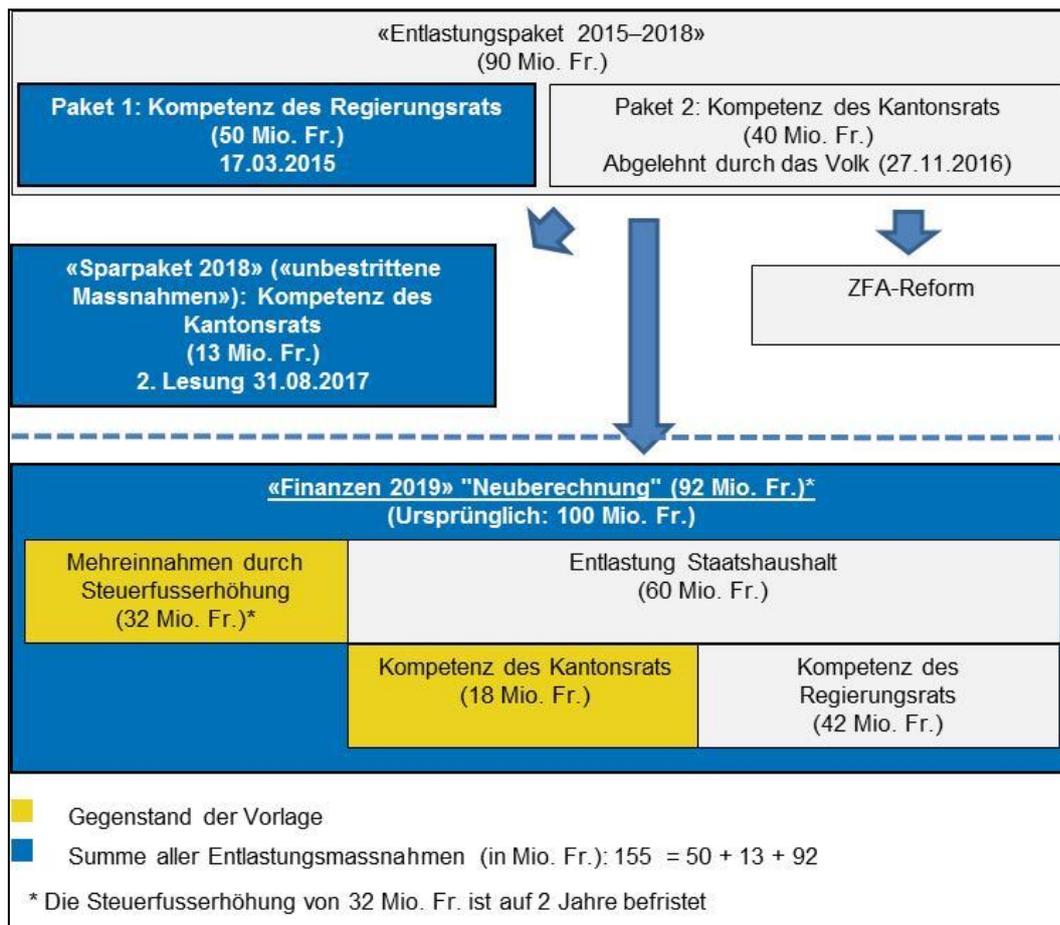
ner Ablehnung des zweiten Pakets des «EP 2015–2018» um 40 Millionen Franken (entspricht dem Entlastungsziel des zweiten Pakets) erhöht.

Zur Erreichung des Entlastungsziels wurde das folgende Vorgehen gewählt: Der Regierungsrat erteilte den Ämtern einen Auftrag zur systematischen Überprüfung ihrer Leistungen. Die Ämter wurden konkret beauftragt, Massnahmen im Umfang von 15 Prozent der beeinflussbaren Kosten zu erarbeiten. Die Ämter priorisierten die Massnahmen aus fachlicher Sicht (A: Sollte umgesetzt werden, tragbar für die Betroffenen; B: Umsetzung mit Vorbehalt, wesentliche Auswirkung für die Betroffenen; C: Sollte nicht umgesetzt werden, Auswirkungen sind nicht tragbar für die Betroffenen). Basierend auf den Ergebnissen der Leistungsüberprüfung nahm der Regierungsrat die politische Wertung vor, setzte Schwerpunkte, traf eine Auswahl von Massnahmen und legte fest, in welchem Umfang ein Fehlbetrag (Delta) über eine Erhöhung des Fiskalertrags gedeckt werden soll. Eine externe Expertengruppe unterstützte den Regierungsrat und stellte eine Sicht von aussen sicher. Die Expertengruppe setzte sich aus Markus Notter (Vorsitz, a. Regierungsrat des Kantons Zürich), Ruth Metzler (a. Bundesrätin, a. Regierungsrätin Kanton Appenzell-Innerrhoden), Thomas Peter (Verwaltungsdirektor der Stadt Kloten), Walter Suter (a. Regierungsrat Kanton Zug, VRP Zuger Kantonsspital AG) und Gregor Kupper (a. Präsident der Staatswirtschaftskommission, a. Kantonsrat Zug, a. VRP Zuger Verkehrsbetriebe) zusammen. Die breit abgestützte Erarbeitung der Entlastungsmassnahmen wurde gewählt, damit möglichst alle Sparpotenziale erkannt werden konnten.

Eine transparente und offene Kommunikation begleitete «Finanzen 2019». Dem Regierungsrat war es wichtig, dass die Bevölkerung kontinuierlich über das Projekt informiert wurde. In Medienmitteilungen wurde das Projekt vorgestellt sowie laufend über den Status informiert. Seit April 2017 ist die vollständige Massnahmenliste im Internet aufgeschaltet, damit sich die interessierte Bevölkerung frühzeitig ein Bild zu den Entlastungsmassnahmen machen kann. Am 9. November 2017 erschien die Medienmitteilung «Finanzen 2019: für gesunden Staatshaushalt», mit welcher die Vernehmlassung gestartet wurde.

4. Übersicht der Sparanstrengungen der letzten Jahre

In «Finanzen 2019» sind Entlastungsmassnahmen und eine zeitlich befristete Steuerfusserhöhung enthalten. Zusätzlich wird ein Teil des «EP 2015–2018 2. Paket» integriert. Folgende Grafik zeigt einen Überblick der Entlastungsanstrengungen der letzten Jahre inklusive den Frankenbeträgen:



Gegenstand der Vorlage sind die Entlastungsmassnahmen in der Kompetenz des Kantonsrats im Umfang von 18 Millionen Franken sowie die Steuerfusserhöhung von 32 Millionen Franken. Ursprünglich waren 100 Millionen Franken vorgesehen, welche durch Entlastungsmassnahmen und eine Steuererhöhung realisiert werden sollten. Aufgrund der Ablehnung des zweiten Pakets des «EP 2015–2018» durch das Volk musste das Entlastungsvolumen von «Finanzen 2019» erhöht werden. Aspekte aus dem «EP 2015–2018» mit einem Bezug zu den Gemeinden wurden in Absprache mit den Gemeindevertreterinnen und -vertretern ins Projekt «ZFA Reform 2018» integriert. Die Neuberechnung ergab, dass insgesamt 92 Millionen Franken notwendig sind, um das Defizit im Planjahr 2020 zu beseitigen. Der Regierungsrat entschied bereits über Massnahmen im Umfang von 42 Millionen Franken, welche bis 2021 vollumfänglich umgesetzt sein werden (Kompetenz des Regierungsrats). Somit verbleiben 50 Millionen Franken, welche im Kompetenzbereich des Kantonsrats liegen. Von den 50 Millionen Franken sind 18 Millionen Franken Entlastungsmassnahmen und 32 Millionen Franken Mehreinnahmen durch die zeitlich befristete Steuerfusserhöhung.

Die diversen Anstrengungen führen insgesamt zu einer Verbesserung des Staatshaushalts um 155 Millionen Franken, dabei macht die temporäre Steuerfusserhöhung von zirka 32 Millionen Franken einen Anteil von rund 21 Prozent aus.

5. Beseitigung des Defizits im Finanzplan 2020 durch «Finanzen 2019»

Das strukturelle Defizit ist eine um konjunkturelle und Einmalfaktoren bereinigte Massgrösse für die Finanzierungslücke in den öffentlichen Haushalten. Es spiegelt das über den Konjunk-

turzyklus hinweg bestehende Haushaltsdefizit des Staates wider¹. Liegt kein strukturelles Defizit vor, kann ein öffentlicher Haushalt seine Ausgaben langfristig – also über einen Konjunkturzyklus – mit seinen Einnahmen finanzieren.

Das «Entlastungsprogramm 2015–2018» wurde seinerzeit lanciert, weil der Finanzhaushalt des Kantons Zug ein strukturelles Defizit aufwies. In der Folge wurde das strukturelle Defizit geschätzt. Nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung auf:

	Zeitpunkt Schätzung	Basis	Geschätztes strukturelles Defizit
Entlastungsprogramm 2015–2018	2014	Budget 2015 (Planjahr 2018)	90 Millionen Franken
Finanzstrategie 2017–2025	2016	Budget 2016 (Planjahr 2019)	190 Millionen Franken
Finanzen 2019 (Stand 1. Lösung RR) ²	2017	Budget 2018 (Planjahr 2019)	150 Millionen Franken – davon ist bereits ein grosser Teil beseitigt

Das strukturelle Defizit des Kantons hat sich aufgrund der bereits umgesetzten Sparmassnahmen und der wirtschaftlichen Entwicklung seit der Definition der Finanzstrategie verändert. Für eine methodisch korrekte Neuberechnung des strukturellen Defizits ist eine ausgedehnte Zeitreihe notwendig. Aktuell ist diese Zeitreihe nicht vorhanden und eine weitere grobe Neuschätzung bringt keinen Nutzen. Im Wesentlichen sind die Veränderungen in den Schätzungen des strukturellen Defizits über die Zeit durch die Veränderung der folgenden, teilweise schwer abschätzbaren Blöcke bedingt: NFA-Zahlungen, Steuererträge und Umsetzung von Sparmassnahmen. Aus diesem Grund wird ein pragmatischer Ansatz gewählt: Es wird der Frage nachgegangen, in welchem Umfang Entlastungsmassnahmen notwendig sind, damit das Planjahr 2020 ausgeglichen wird:

In Mio. Franken	Planjahr 2020
Ertragsüberschuss (Budget 2018, Finanzplan 2018–2021)	24.8
- Änderungen Massnahmenliste nach Eingabe Budget	-2.0
= Ertragsüberschuss (Budget 2018, Finanzplan 2018–2021) inkl. Änderungen Massnahmenliste	22.8
- Finanzen 2019 (Kompetenz KR; eingestellt im Budget 2018 und Finanzplan 2018–2021)	-69.8
= Defizit ohne Massnahmen Finanzen 2019 (Kompetenz KR)	-47.0
+ Anpassungen (Dividenden ZGKB und Änderung Abschreibungsmodus)	+9.5
= Defizit ohne Massnahmen Finanzen 2019 (Kompetenz KR) inkl. Anpassungen	-37.5

Der Planwert 2020 in der oben aufgeführten Tabelle weicht aufgrund der neusten Version der Massnahmenliste von «Finanzen 2019» gegenüber dem vom Regierungsrat verabschiedeten

¹ Definition des Centers for Economic Studies der Ludwig-Maximilian-Universität (München)

² Diese Schätzung basiert auf den Werten aus dem Budget 2018 und Finanzplan 2018–2021. Das strukturelle Defizit wurde anhand des Planjahrs 2019 (Berechnungsbasis) berechnet und zwar wurde der geplante Aufwandüberschuss um die Auswirkungen der diversen Entlastungspakete («1. Paket Entlastungsprogramm 2015–2018», «Sparpaket 2018» und «Finanzen 2019») korrigiert.

Finanzplan 2018–2021 ab. Es wurden die Änderungen der Massnahmenliste integriert, welche sich nach Eingabeschluss des Budgets ergaben. Die grösste Abweichung resultiert aus der Anpassung der Abschöpfung der zusätzlichen Gemeindesteuern zu Gunsten des Kantons, welche aufgrund der Vernehmlassung wieder obsolet ist. Im aktuellen Finanzplan 2018–2021 ist das gesamte Paket von «Finanzen 2019» abgebildet und daher wird es in einem ersten Schritt wieder fiktiv entfernt.

Aktuell zeichnet sich eine positive Entwicklung des Finanzhaushalts ab und zwar wie folgt:

Positive Tendenzen:	Bemerkungen:
Rechnung 2016 und 2017 besser als geplant	Bereits im Budget 2018 und Finanzplan 2018–2021 berücksichtigt
Weitere positive Tendenzen in der Zukunft (Höhere Dividenden ZGKB, Umstellung Abschreibungsmethodik)	Quantifizierbar (ZGKB: + 4 Mio. Fr. und Abschreibung: + 5.5 Mio. Fr.)
Steuervorlage 2017 und Reform NFA	Nicht quantifizierbar

Gleichwohl besteht das Risiko, dass sich aufgrund von Bereichen wie der Bildung, der Gesundheit und im Sozialwesen die aktuell positive Entwicklung unvorhergesehen in eine negative Tendenz wandeln könnte.

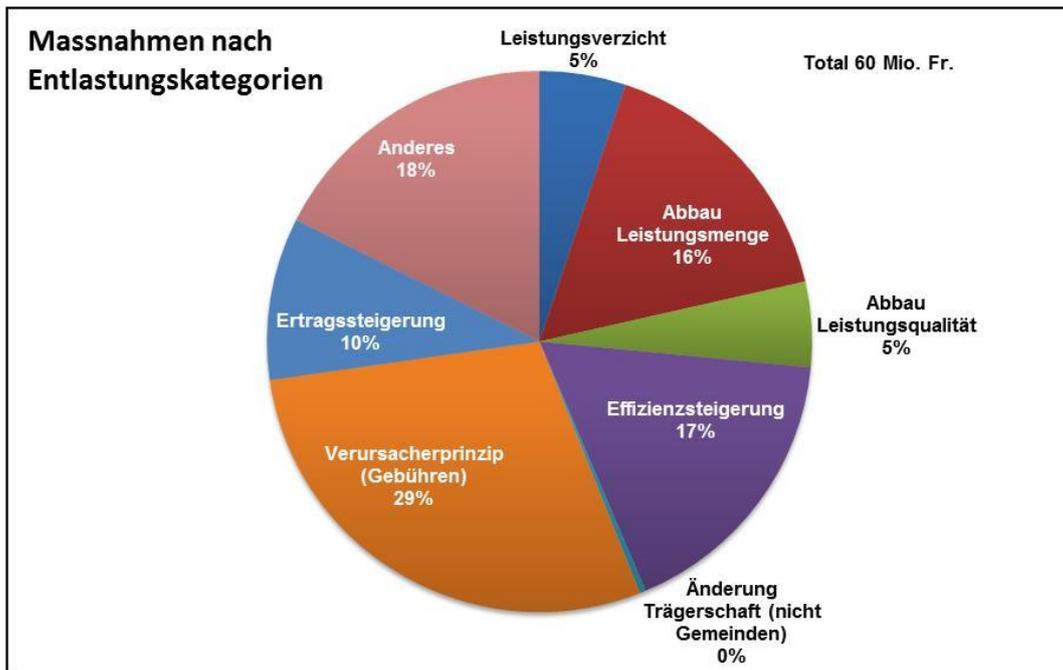
Aktuell kann nur bei den höheren Dividenden der Zuger Kantonalbank (inklusive Extrazuweisung) sowie der Umstellung der Abschreibungsmethodik mit grosser Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass sie tatsächlich eintreffen. Bei anderen Entwicklungen (Steuervorlage 2017 und NFA) geht man aktuell davon aus, dass es eine positive Tendenz geben wird. Diese Aussage ist mit einer Unsicherheit behaftet.

Die Berechnung zeigt am Schluss auf, dass im Planjahr 2020 ein Defizit von 38 Millionen Franken resultiert. Mit anderen Worten besteht im Jahr 2020 eine Finanzierungslücke von 38 Millionen Franken, welche mit den im Kompetenzbereich des Kantonsrats liegenden Massnahmen aus «Finanzen 2019» gedeckt werden muss.

6. Überblick «Finanzen 2019»: Ein ausgewogenes Paket

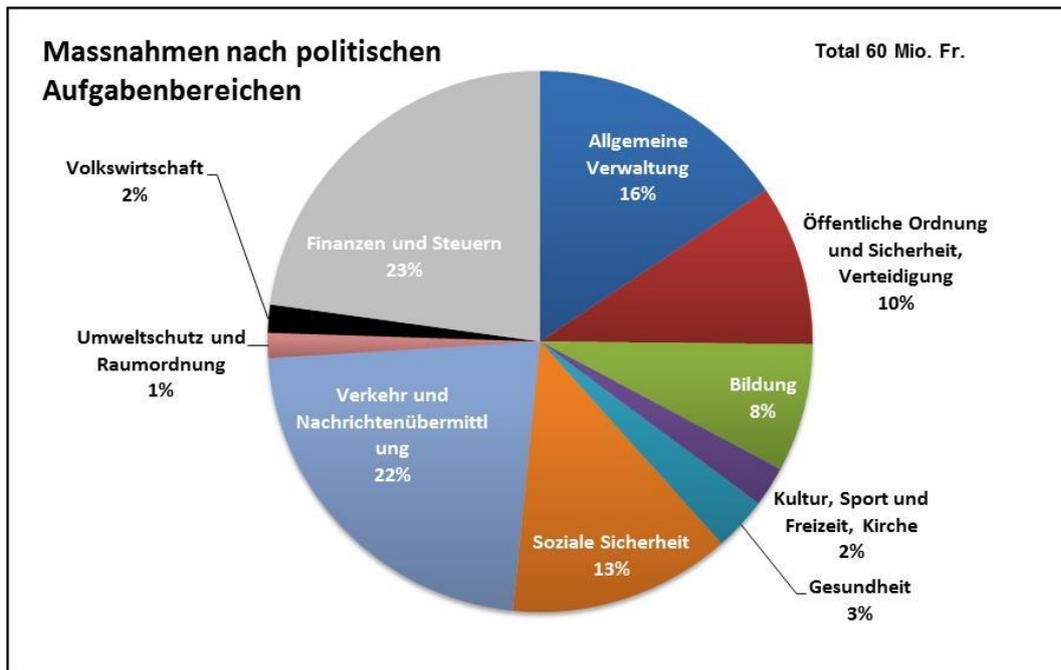
«Finanzen 2019» ist ein ausgewogenes Paket, was sich im Verhältnis zwischen Ertragssteigerung und Aufwandreduktion sowie in den betroffenen politischen Aufgabenbereichen widerspiegelt.

Gemäss den strategischen Leitlinien galt es, die Leistungen und das Leistungsniveau anzupassen. Zusätzlich sollte die Ertragslage durch Verstärkung des Verursacherprinzips sowie eine moderate Steuerfusserhöhung verbessert werden. Eine Einschätzung der Ausgewogenheit des Sparprogramms bedingt, dass man das gesamte Volumen der diversen Pakete (155 Millionen Franken) berücksichtigt und nicht nur jenen Teil, für welchen der Kantonsrat zuständig ist. Die Umsetzung von «Finanzen 2019» ohne die geplante Steuerfusserhöhung sieht wie folgt aus:



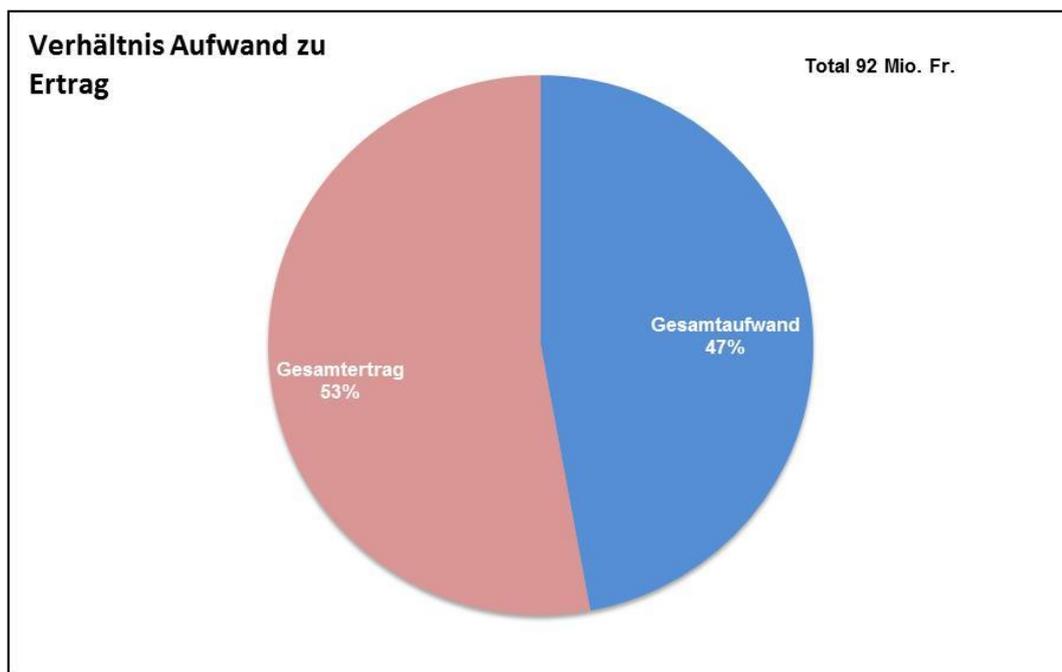
Der grösste Anteil macht die Verstärkung des Verursacherprinzips aus mit 29 Prozent bzw. 16 Millionen Franken. Die grösste Einzelposition (7 Millionen Franken) sind die Strassenkosten von Zuger Polizei (ZUPO), Amt für Feuerschutz (AFS), Rettungsdienst Zug (RDZ) und Tiefbauamt (TBA), welche neu nach dem Verursacherprinzip der Spezialfinanzierung Strassenbau belastet werden.

Einschneidende Sparmassnahmen erfolgten durch Leistungverzicht, Abbau der Leistungsmenge und Effizienzsteigerungen. Die grössten Sparbemühungen betreffen den tiefer ausfallenden Konkordatsbeitrag an die Fachhochschule Zentralschweiz (1,5 Millionen Franken), Reduktion von Mieterausbauten im Bereich Liegenschaften (1,3 Millionen Franken) und die Beschleunigung des Asylverfahrens (1,3 Millionen Franken). Keine der genannten Sparmassnahmen sind Gegenstand dieser Vorlage, sondern liegen im Kompetenzbereich des Regierungsrats. Im Rahmen des ersten Pakets des «EP 2015–2018» wurden im Jahr 2016 die Einkommensobergrenzen für die Anspruchsberechtigung für Prämienverbilligungen gesenkt. Daraus resultiert ein zusätzlicher Entlastungseffekt von 4,8 Millionen Franken, ohne dass die sozialpolitische Wirksamkeit gefährdet wäre. Diese finanziell nachhaltige Auswirkung wird dem Prozess «Finanzen 2019» angerechnet. Auf neue Massnahmen bei der Prämienverbilligung verzichtet der Regierungsrat hingegen bewusst.



Die grösste Position betrifft den Bereich Finanzen und Steuern (23 Prozent), was auf Gebührenerhöhungen zurückzuführen ist. An zweiter Stelle folgen Verkehr und Nachrichtenübermittlung (unter anderem Strassenkosten von Zuger Polizei, Amt für Feuerschutz, Rettungsdienst Zug und Tiefbauamt zu Lasten der Spezialfinanzierung) und an dritter Stelle die allgemeine Verwaltung (unter anderem Reduktion von Mieterausbauten).

Das ausgeglichene Verhältnis zwischen Aufwandreduktion (48 Prozent) und Ertragssteigerung (53 Prozent) zeigt ebenfalls die Ausgewogenheit von «Finanzen 2019». In der untenstehenden Grafik ist die temporäre Steuerfusserhöhung enthalten.



Die grössten Aufwandpositionen wurden in diesem Kapitel bereits erläutert. Neben der Steuerfusserhöhung schlagen die Mindeststeuer für juristische Personen (5,1 Millionen Franken), Abwälzung von Zuger Quellensteuern auf ausländische Staaten im Falle von Verwaltungsratsmit-

gliedern mit ausländischem Wohnsitz (1,9 Millionen Franken) und Reduktion des Pendlerabzugs auf maximal 6000 Franken (1,5 Millionen Franken) am meisten zu Buche.

Der Regierungsrat setzte sich mit «Finanzen 2019» zum Ziel, dass der Kanton Zug attraktiv bleibt. Die Umsetzung von «Finanzen 2019» zeigt, dass der Regierungsrat dieses Ziel erreicht hat: Für die Bevölkerung und Unternehmen werden nach wie vor hochwertige Dienstleistungen erbracht. Auf einschneidende Massnahmen in strategisch wichtigen Bereichen wie der Bildung, der Sicherheit und im Sozialen wurde verzichtet.

7. Verzicht auf substantielle Massnahmen mit nachteiligen Wirkungen

Das Kernstück von «Finanzen 2019» war die systematische Überprüfung der Leistungen. Der Regierungsrat beauftragte die Ämter in einem ersten Schritt, ohne «Scheuklappen» Massnahmen auszuarbeiten und erst in einem zweiten Schritt sollte der Aspekt der Auswirkung in die Überlegungen miteinbezogen werden. Dieser Ansatz sollte dazu ermutigen, aus den bewährten Denkmustern auszubrechen und dadurch möglichst viele Ideen zu entwickeln.

Nachfolgend sind exemplarisch einige grosse und substantielle Massnahmen aufgeführt, welche im Rahmen von «Finanzen 2019» geprüft wurden. Die nachfolgenden Massnahmen schieden im Verlauf des Entscheidungsprozesses aus wirtschaftlichen, politischen und/oder gesellschaftlichen Überlegungen aus. Ein weiterer Prüfpunkt war, ob die Auswirkungen auf die Standortattraktivität und/oder für die Betroffenen tragbar wären:

Verworfenne Massnahmen:
1. Senkung oder Einfrierung des kantonalen Beitrags an die Prämienverbilligung
2. Strassenverkehrsamt Zentralschweiz «Aus 5 mach 1»
3. Schliessung der Strafanstalt und Auslagerung des Straf- und Massnahmenvollzugs
4. Massive Reduktion der polizeilichen Präsenz im Kanton (minus 8 Personaleinheiten)
5. Aufhebung Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Schluetchhof (LBBZ Schluetchhof)
6. Abschaffung der kantonalen Ergänzungsleistungen (EL)
7. Schliessung der PH Zug
8. Aufhebung der Mediatheken an den kantonalen Schulen (vgl. auch Querschnittsmassnahme «Bibliotheken / Mediatheken»)
9. Verzicht auf die Ausbildung von Lernenden
10. Massive Eingriffe in das Lohnsystem (z.B. Lohnsenkungen) und bei den Anstellungsbedingungen (z.B. Erhöhung der Wochenarbeitszeit, Abschaffung der Überbrückungsrente oder Familienzulage, Kürzung Lohnfortzahlungsdauer bei Krankheit)

8. Einsparungen im Personalbereich

Für ein ausgewogenes Entlastungspaket ist es unumgänglich, dass auch im Personalbereich gespart wird. Die Personalmassnahmen in «Finanzen 2019» werden massvoll umgesetzt, aber tragen dennoch signifikant zum Sparziel bei.

Die Personalmassnahmen von insgesamt 7,7 Millionen Franken machen im Gesamtpaket der Entlastungsmassnahmen (60 Millionen Franken) rund 13 Prozent aus. Insgesamt werden 46 Personaleinheiten in der Verwaltung abgebaut, was einem Sparvolumen von rund 7,0 Millionen Franken entspricht. Verschiedene Querschnittsmassnahmen im Personalbereich machen 0,7 Millionen Franken aus. Insgesamt resultiert aus den Massnahmen der Kantonsratsvorlage eine Reduktion von 4 Personaleinheiten.

Der Personalabbau verteilt sich wie folgt auf die Jahre und Pakete:

	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Budget	4.5	8.7	18.3	2.1	0.8	34.3
Gesetz, KRB	-	-	-	2.0	2.0	4.0
Sofortmassnahmen	5.0	2.4	-	-	-	7.4
Verordnung, RRB		0.2	-	-	-	0.2
Gesamtergebnis	9.5	11.3	18.3	4.1	2.8	46.0

Von einem Kahlschlag im Personalbereich kann nicht die Rede sein, weil der geplante Stellenabbau hauptsächlich durch Fluktuation, Umorganisation von Aufgaben und Stellenprozenten sowie durch Reduktion von Stellenprozenten bei einzelnen Mitarbeitenden erreicht wird. Ein kleiner Teil des Abbaus von Personaleinheiten erfolgt mit Entlassungen bzw. Versetzungen in den Ruhestand. Aktuell wird mit zirka sechs Entlassungen bzw. Versetzungen in den Ruhestand gerechnet.

Der Sparbeitrag des Personals ist noch grösser, wenn man berücksichtigt, dass das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum der letzten Jahre ohne Stellenausbau absorbiert wurde.

Eine transparente und offene Kommunikation begleitet «Finanzen 2019». Aus diesem Grund wurde die Massnahmenliste³ im Internet veröffentlicht. In der Liste ist in der sechsten Spalte transparent die Auswirkung auf die Stellen aufgeführt.

9. Moderate Erhöhung der Steuererträge notwendig

Trotz der verschiedenen Entlastungspakete ist für die kommenden Jahre immer noch ein strukturelles Defizit absehbar, welches nicht mit weiteren Sparmassnahmen abgebaut werden kann, zumindest nicht, wenn man zugunsten von Bevölkerung und Wirtschaft weiterhin eine gut ausgebaute öffentliche Infrastruktur und ein ansprechendes staatliches Leistungsangebot für einen attraktiven Wohn-, Arbeits- und Unternehmensstandort bereit stellen will. Zu beachten ist ferner, dass die Zuger Bevölkerung in der Abstimmung zum zweiten Paket des Entlastungspakets 2015–2018 einseitigen Sparmassnahmen ohne einen gewissen Ausgleich bei den Einnahmen eine Abfuhr erteilte. Weitere Massnahmen müssen somit das politisch Machbare berücksichtigen und ein mehrheitsfähiges Paket bilden.

Unter Berücksichtigung der verschiedenen Projekte war ursprünglich davon auszugehen, dass für einen ausgeglichenen Kantonshaushalt ein Betrag von jährlich etwa 50 Millionen Franken durch fiskalische Massnahmen, also durch eine nachhaltige Erhöhung der Steuererträge, generiert werden muss. Dieser Betrag ist in Relation zu den rund 123 Millionen Franken Kantonssteuern zu sehen, mit denen die Zuger Bevölkerung und die Unternehmen in den vergangenen 15 Jahren durch die ersten fünf Teilrevisionen des Steuergesetzes jährlich entlastet wurden.

Wie im Bereich der Sparmassnahmen wurden auch beim Thema der Steuererhöhung verschiedene Möglichkeiten geprüft. Folgende Alternativen für Steuererhöhungen wurden eingehend geprüft:

- Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von heute 82 Prozent auf neu 86 Prozent der einfachen Steuer;

³ <https://izug.zg.ch/web/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/finanz-projekte/finanzen-2019/downloads/Massnahmenliste%20Finanzen%202019.pdf/download>

- Die Einführung einer neuen obersten Einkommens-Tarifstufe für besonders Gutverdienende;
- Anpassung des Vermögenstarifs;
- Einführung einer Mindeststeuer für natürliche Personen.

Aufgrund der Charakteristika zur nachhaltigen Erhöhung der Steuererträge sowie ihrer Vor- und Nachteile erschien es zweckmässig, das Entlastungsziel durch eine Erhöhung des Steuerfusses und der Einführung einer neuen obersten Einkommens-Tarifstufe anzuvisieren. Anpassungen der Gewinn- und Kapitalsteuer-Tarife für die juristischen Personen wurden im Rahmen von «Finanzen 2019» nicht geprüft, weil sie Bestandteil des separaten Projekts Steuervorlage 17 (SV17) sind.

Die finanzielle Auswirkung der beiden Massnahmen sind im Budget und Finanzplan 2018–2021 in den Planjahren 2020 und 2021 wie folgt berücksichtigt:

Übersicht Erfolgsrechnung In Mio. Franken	Plan 2020	Plan 2021
Steuerfusserhöhung	86%	86%
Mehrerträge in Millionen Franken	18	32
Neue oberste Tarifstufe für besonders Gutverdienende	9%	9%
Mehrerträge in Millionen Franken	16,3	18
Steuererhöhung insgesamt	34,3	50

Dieses Modell ging in die Vernehmlassung und wurde von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet. In Verbindung mit dem bereits besseren Abschluss 2016 scheint sich eine Tendenz zur Erholung der kantonalen Finanzen abzuzeichnen, welche nebst den bisherigen Sparbemühungen auch auf höhere Steuererträge zurückzuführen ist. Die Steuerpflichtigen leisten somit bereits substantielle Entlastungsbeiträge. Der Regierungsrat will deshalb auf einige Sparmassnahmen verzichten und gleichzeitig den Steuerfuss nur im nötigen Umfang anpassen. Da das Ausmass der Erholung und deren Nachhaltigkeit aktuell nicht seriös abgeschätzt werden können, kann allerdings auf die Massnahmen von «Finanzen 2019» aus heutiger Sicht nicht vollumfänglich verzichtet werden. In Zahlen ausgedrückt sieht die Situation wie folgt aus:

Szenario mit Steuerfusserhöhung (in Mio. Fr.)	Planjahr 2020
Defizit ohne Massnahmen Finanzen 2019 (Kompetenz KR) inkl. Anpassungen	-37.5
+ Massnahmen Finanzen 2019 in Kompetenz KR ⁴	35.5
= Kalkulatorischer Ertragsüberschuss	-2.0

Szenario ohne Steuerfusserhöhung (in Mio. Fr.)	Planjahr 2020
Defizit ohne Massnahmen Finanzen 2019 (Kompetenz KR) inkl. Anpassungen	-37.5
+ Massnahmen Finanzen 2019 in Kompetenz KR	17.5
= Kalkulatorischer Ertragsüberschuss	-20.0

⁴ Die Steuerfusserhöhung wirkt mit einer zeitlichen Verzögerung. Die Steuererträge werden 2020 um 18 Millionen Franken und erst 2021 im vollen Umfang von 32 Millionen Franken ansteigen. Aus diesem Grund betragen die Massnahmen von «Finanzen 2019» im Jahr 2020 36 Millionen Franken und erst 2021 50 Millionen Franken.

Die Herleitung des Defizits ohne Massnahmen «Finanzen 2019» (Kompetenz KR) inklusive Anpassungen kann dem Kapitel 5 entnommen werden. Ohne die Steuerfusserhöhung resultiert ein Defizit von 20 Millionen Franken und mit der Erhöhung ein Defizit von 2 Millionen Franken.

Konkret ermöglicht das bei den Steuererhöhungen den Verzicht auf die Einführung einer neuen obersten Tarifstufe für besonders Gutverdienende. Dies vor allem auch weil diese Bevölkerungsgruppe gleich zweimal belastet würde; denn auch die Anpassung des Steuerfusses für die Kantonssteuer von 82 Prozent auf 86 Prozent wird von ihr mitgetragen. Besagte Anpassung des Steuerfusses soll vorerst befristet auf die Jahre 2020 und 2021 vorgenommen werden. Bis dann dürfte absehbar sein, ob und in welcher Grössenordnung von einer nachhaltigen Entlastung der Kantonsrechnung durch gestiegene Steuererträge ausgegangen werden kann. Daraus ergibt sich dann auch der allfällige Bedarf einer definitiven Steuerfusserhöhung beziehungsweise die Möglichkeit, ganz oder teilweise darauf zu verzichten.

Die Anpassung des Steuerfusses erfolgt per 1. Januar 2020. Zu beachten sind je nach Steuerart zeitliche Verzögerungswirkungen: Die Steuererträge natürlicher Personen reagieren tendenziell rasch. Demgegenüber steigen die Steuererträge juristischer Personen aufgrund des Postnumerandobezugs⁵ generell erst mit einem Jahr Verzögerung.

10. Befristete Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von 82 % auf 86 % der einfachen Steuer

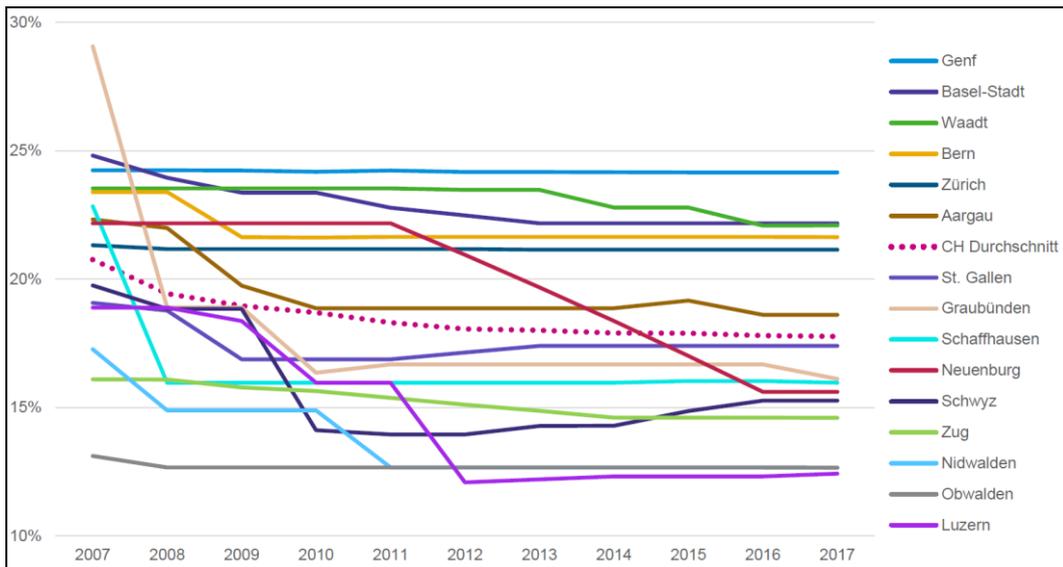
Die (befristete) Erhöhung des gesetzlichen Steuerfusses für die Kantonssteuer von heute 82 Prozent auf neu 86 Prozent der einfachen Steuer bringt dem Kanton jährliche Mehrerträge von rund 32 Millionen Franken (= 4 Steuerfussprozent à je 8 Millionen Franken). Dabei entfallen rund 20 Millionen Franken (= 4 Steuerfussprozent à je 5 Millionen Franken) auf die natürlichen Personen und rund 12 Millionen Franken (= 4 Steuerfussprozent à je 3 Millionen Franken) auf die juristischen Personen. Eine Steuerfusserhöhung bewirkt einen Anstieg der Steuerbelastung sowohl für die natürlichen wie auch die juristischen Personen.

Die Folgen für die *natürlichen Personen* werden nachfolgend in Kapitel 11 vertieft dargestellt.

Für die *juristischen Personen* bedeutet eine Erhöhung des Steuerfusses von 82 Prozent auf 86 Prozent, bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen, einen Anstieg der Steuerbelastung (inklusive Bundessteuer) von bisher 14,6 Prozent auf neu 14,77 Prozent.

Im Vergleich mit den anderen Kantonen zeigt sich dabei folgendes Bild:

⁵ Bei der Gegenwartsbesteuerung (Postnumerando-System) ist das in der Steuerperiode erzielte Einkommen Berechnungsgrundlage. Veranlagt und erhoben wird die Steuer erst nach Ablauf des Steuerjahres.



Grafik: KPMG, Swiss Tax Report 2017, maximale Gewinnsteuer

Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Zuge der Steuervorlage 17 (SV17) der Gewinnsteuertarif für juristische Personen im separaten Projekt SV17 per 2020 anzupassen ist. Da sich der Regierungsrat im September 2016 für eine neue Gewinnsteuer von rund 12 Prozent (inklusive direkter Bundessteuer) ausgesprochen hat, wird der neue einfache Gewinnsteuersatz in § 66 Abs. 1 StG mit der SV17 voraussichtlich auf 3,5 Prozent festzulegen sein. Mit dem bisherigen Steuerfuss von 82 Prozent resultiert für die Stadt Zug eine Gewinnsteuer von 12,08 Prozent (mit einer Bandbreite von 11,97 Prozent für die Gemeinde Baar als steuergünstigste Gemeinde bis 12,47 Prozent für die Gemeinde Menzingen als Gemeinde mit dem höchsten Fuss). Mit der Erhöhung des kantonalen Steuerfusses auf neu 86 Prozent beträgt die Gewinnsteuer in der Stadt Zug dann 12,18 Prozent, was nach den bisher bekannten SV17-Umsetzungsplänen der verschiedenen Kantone trotz Steuerfusserhöhung einen Platz in der unmittelbaren Spitzengruppe der steuergünstigsten Kantone bedeuten dürfte (Stand 2017).

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die befristete Steuerfusserhöhung von 82 auf 86 Prozent ist im neuen § 2 Abs. 2^{bis} des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG; BGS 632.1) geregelt. In diesem wird festgehalten, dass in Abweichung von § 2 Abs. 1 Steuergesetz für die Steuerjahre 2020 und 2021 der Steuerfuss 86 Prozent der einfachen Steuer beträgt.

Die Zuger Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben das Steuergesetz vom 25. Mai 2000 am 26. November 2000 an der Urne angenommen (Inkrafttreten am 1. Januar 2001). Der neue § 2 Abs. 2^{bis} StG stellt als «lex specialis et posterior» eine vom Kantonsrat sich selbst auferlegte, bewusste Einschränkung dar, die sich nicht nur auf Abs. 2 Satz 1 (gesetzlicher Steuerfuss), sondern eben gerade auch auf Abs. 2 Sätze 2–4 bezieht (Kompetenz des Kantonsrats, den gesetzlichen Steuerfuss jeweils für ein Budgetjahr mittels eines referendumsfähigen Kantonsratsbeschlusses zu erhöhen oder herabsetzen). Daraus folgt, dass in den Steuerjahren 2020 und 2021 der Steuerfuss 86 Prozent beträgt und für diese Jahre im Budgetprozess weder erhöht noch herabgesetzt werden kann.

Vernehmlassungsverfahren

Es hat sich gezeigt, dass die vom Regierungsrat in die externe Vernehmlassung geschickte unbefristete Anpassung des gesetzlichen Steuerfusses für die Kantonssteuer umstritten ist. Sie wird von den linken Parteien (Alternative – Die Grünen Zug, SP), vom Staatspersonalverband Kanton Zug, vom Gewerkschaftsbund Kanton Zug sowie von der Zuger Wirtschaftskammer po-

sitiv aufgenommen. Die CVP äussert sich ebenfalls zustimmend, fügt aber ergänzend hinzu, dass wenn sich die finanzielle Situation beispielsweise gegenüber dem Budget 2017 oder in künftigen Finanzplänen besser präsentieren sollte, sie dieser Entwicklung Rechnung tragen werde. FDP, SVP, GLP sowie die Einwohnergemeinden Zug und Walchwil lehnen die Massnahme ab. Die Einwohnergemeinde Walchwil schlägt eine Erhöhung auf 85 Prozent vor. Die SVP ergänzt, dass sie auch einer kurzfristigen Stabilitätssteuer (auch Überbrückungs- oder Entlastungssteuer genannt), welche während einer gesetzlich klar begrenzten Periode von maximal zwei Jahren bei den natürlichen und juristischen Personen zusätzlich erhoben würde, sehr kritisch gegenüber stehe.

Der Regierungsrat trägt sowohl der geschlossen ablehnenden Haltung der bürgerlichen Parteien als auch der sich zwischenzeitlich geänderten finanziellen Lage (siehe Kapitel 5) Rechnung und schlägt eine auf zwei Jahre befristete Anpassung des gesetzlichen Steuerfusses der Kantonssteuer von 82 auf 86 Prozent im Sinne eines Stabilitätsbeitrags vor. Als dann stehen bezüglich der Nachhaltigkeit der höheren Steuereinnahmen bessere Angaben zur Verfügung und es kann allenfalls über eine Verlängerung der Anpassung diskutiert werden. Auf eine vorzeitige Einführung per 2019 über das Budget verzichtet der Regierungsrat. Die Steuerfusserhöhung tritt ab 2020 aufgrund der Gesetzesänderung in Kraft.

11. Moderate Auswirkung der geplanten Steuerfusserhöhung auf die Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Zug

Bei Bewohnerinnen und Bewohnern der Stadt Zug führt die befristete Steuerfusserhöhung zu folgenden Veränderungen in der Steuerbelastung (inklusive Bundessteuer):

Beträge in CHF								
Einkommen Stadt Zug, katholisch			Alleinstehende, keine Kinder			Verheiratete, keine Kinder		
Brutto (ca.)	Steuerbar ZG	Steuerbar Bund	Steuer bisher	Steuer neu	Mehrbetrag	Steuer bisher	Steuer neu	Mehrbetrag
100'000	75'000	85'000	7'773	7'934	161	5'219	5'326	107
150'000	112'500	127'500	17'526	17'861	335	10'725	10'914	189
200'000	150'000	170'000	27'373	27'853	480	20'440	20'761	321
250'000	187'500	212'500	37'261	37'861	600	32'332	32'826	494
300'000	225'000	255'000	47'281	48'001	720	44'335	45'005	670
500'000	375'000	425'000	87'361	88'561	1'200	85'910	87'110	1'200
1'000'000	750'000	850'000	185'949	188'349	2'400	185'260	187'660	2'400

Pauschallierung: Steuerbares Einkommen = 75% (Kanton) bzw. 85% (Bund) des Bruttoeinkommens; unterschiedliche Abzüge bei Kanton und Bund

Die Spalte Mehrbetrag zeigt den Effekt der Steuerfusserhöhung auf die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zug auf. Bei einem Bruttoeinkommen von 100 000 Franken muss eine alleinstehende Person ohne Kinder 161 Franken mehr Steuern bezahlen und eine verheiratete Person ohne Kinder 107 Franken. Bei einem Einkommen von 1 Million Franken: Alleinstehende und verheiratete Personen ohne Kinder bezahlen zusätzlich zirka 2400 Franken Steuern.

12. Massnahmen als Einzelvorlagen

Alle Massnahmen von «Finanzen 2019», welche einer Gesetzesänderung bedürfen, werden separat als Einzelvorlagen mit Referendums- und Inkrafttretensregelung vorgelegt. Die Einzelvorlagen werden dem Kantonsrat im Interesse der Gesamtübersicht in einem gemeinsamen Bericht und Antrag des Regierungsrats unterbreitet.

Im Gegensatz dazu wurde das «EP 2015–2018, Paket 2» dem Kantonsrat und dem Volk in einer Sammelvorlage vorgelegt. Die Analyse des Abstimmungsergebnisses vom 27. November 2016 zeigt auf, dass eine Sammelvorlage im Rahmen eines Entlastungsprogramms heikel ist. Für die Mehrheit der Bevölkerung waren offensichtlich einzelne Gesetzänderungen des Pakets 2 nicht tragbar, so dass das Gesamtpaket abgelehnt wurde. Mit den Einzelvorlagen wird bei einem eventuellen Referendum den Stimmberechtigten die Möglichkeit gegeben, besser ihren Willen zu äussern, d. h. einzelne Massnahmen abzulehnen und andere anzunehmen.

13. Auswertung der Vernehmlassung

Im verwaltungsexternen Vernehmlassungsverfahren betreffend die Gesetzesänderungen gingen innert Frist insgesamt 54 Stellungnahmen ein. Die Teilnehmenden der Vernehmlassung setzten sich wie folgt zusammen:

Kategorien Teilnehmende	Anzahl absolut	Anzahl relativ
Einwohnergemeinden	11	20%
Interessenverbände (Allg.)	4	7%
Interessenverbände (Bildungswesen)	11	19%
Interessenverbände (Personal)	3	7%
Interessenverbände (Sozialwesen)	3	6%
Interessenverbände (Wirtschaft)	5	9%
Korporationen	7	13%
Politische Parteien	6	11%
Übrige	4	7%
Gesamtergebnis	54	100%

Es zeichnet sich eine Verbesserung der finanziellen Situation des Kantons Zug ab, welche allerdings mit einer Unsicherheit verbunden ist (siehe Kapitel 5). Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Vernehmlassungsantworten überprüfte der Regierungsrat die Massnahmen nochmals. Dem Regierungsrat ist ein ausgewogenes Gesamtpaket von «Finanzen 2019» wichtig und daher wurde dieses Leitprinzip auch bei der Überprüfung berücksichtigt. Auf der einen Seite werden Fiskalmassnahmen in reduziertem Umfang umgesetzt und auf der anderen Seite werden Sparmassnahmen im Bildungs- und Sozialbereich gestrichen. Folgende Massnahmen werden nicht umgesetzt:

1. Mehrerträge der Zuger Gemeinden aus «Finanzen 2019» abschöpfen (3,494 Millionen Franken)

Insgesamt äussern sich 16 Vernehmlassungsantworten negativ zur Abschöpfung der Mehrerträge, während es dafür keine Zustimmung gibt. Alle Gemeinden sowie die Parteien CVP, FDP, SP, SVP und ALG sprechen sich gegen die Massnahme aus.

Diese Massnahme wird abgelehnt, weil sie als staatspolitisch problematisch und systemwidrig erachtet wird. Zudem ist es für einzelne Gemeinden nicht nachvollziehbar, dass die Abschöpfung ausserhalb der ZFA-Reform 2018 vollzogen wird.

Aufgrund des grossen politischen Widerstandes verzichtet der Regierungsrat auf die Abschöpfung der Mehrerträge. Der Regierungsrat kommt den Gemeinden entgegen. Im Gegenzug erwartet er, dass die Gemeinden im Rahmen des Projekts ZFA-Reform 2018 allfälligen finanziellen Verschiebungen zu ihren Lasten unter Beachtung des Solidaritätsgedankens wohlwollend begegnen.

2. Senkung der Familienzulagensätze bei den Nichterwerbstätigen (370 000 Franken)

Insgesamt lehnen 14 Vernehmlassungsteilnehmende diese Massnahme ab (darunter acht Einwohnergemeinden, CVP, ALG und die SP).

Der Regierungsrat anerkennt die sozialpolitische Problematik dieser Massnahme, zumal insbesondere armutsbetroffene Familien und Familien des unteren Mittelstands davon besonders betroffen wären. Es wird deshalb auf die Umsetzung dieser Massnahme verzichtet.

3. Abschaffung des Bildungsrats (27 500 Franken)

19 Vernehmlassungsantworten äussern sich gegen eine Abschaffung des Bildungsrats (darunter zehn Gemeinden sowie die Parteien FDP, SP, ALG und CVP). Lediglich die SVP und die Gemeinde Risch heissen die Abschaffung gut.

Der Bildungsrat erhält in der Vernehmlassung eine breite Unterstützung: Das breite Fachwissen dieses Milizgremiums über das Zuger Schulwesen wird geschätzt. Dem Bildungsrat wird ein grosser Nutzen zugesprochen, weil er für eine breite Abstützung von Entscheidungen im Bildungswesen sorgt.

Der Regierungsrat ist mit der Beibehaltung des Bildungsrats einverstanden und streicht diese Massnahme aus «Finanzen 2019».

4. Reduktion der Altersentlastung bei Lehrpersonen (210 000 Franken)

Gegen die Reduktion der Altersentlastung sind 17 Teilnehmende (fünf Gemeinden (Cham Menzingen, Neuheim, Unterägeri, Zug), die Parteien ALG und SP, sieben Interessenverbände aus dem Bildungswesen und drei Personalverbände). Fünf Teilnehmende unterstützen die Massnahme (die drei Gemeinden Baar, Oberägeri und Risch sowie die beiden Parteien CVP und SVP).

Als Ablehnungsgründe werden unter anderem folgende Gründe aufgeführt: Verstoss gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung (nur Lehrkräften soll die Altersentlastung gekürzt werden), und der Fürsorgepflicht (Altersentlastung wurde aus Gründen der nachlassenden Kräfte und der Notwendigkeit längerer Erholungszeiten eingeführt) sowie allgemeine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen. Einzelne Gemeinden befürchten, dass die Reduktion Druck auf die Altersentlastung der gemeindlichen Lehrpersonen ausüben wird.

Der Regierungsrat verzichtet auf die Reduktion der Altersentlastung.

5. Streichung der Beiträge an Privatschulen im Kanton Zug (1,425 Millionen Franken)

Sieben Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Hünenberg, Neuheim, Zug und Steinhausen, Alternative – die Grünen Zug, Rektorenkonferenz der gemeindlichen Schulen, Gewerkschaftsbund Kanton Zug) äussern sich grundsätzlich positiv zur Streichung der Beiträge an Privatschulen im Kanton Zug, zwölf Stellungnahmen (Einwohnergemeinden Baar, Cham, Unterägeri, Risch, Walchwil und Oberägeri, CVP, SVP, Lehrerinnen- und Lehrerverein Kanton Zug, Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zug, Schulen St. Michael Zug, Verband Zuger Polizei) sprechen sich dagegen aus.

Gemäss den Vernehmlassungsantworten übernehmen Privatschulen je nach individueller Ausrichtung eine wichtige Funktion in der Bildungslandschaft des Kantons Zug. Mit ihrem spezialisierten Angebot – beispielsweise durch die Struktur einer Tagesschule/eines Internats, internationale Abschlüsse für die Kinder von Expats oder durch die Ausrichtung auf hochbegabte Kinder – füllen sie eine Nische, welche von der öffentlichen Schule nur teilweise oder gar nicht abgedeckt werden kann. Zudem seien bezahlbare Privatschulen als Teil der guten Rahmenbedingung des Wirtschaftsstandorts Zug zu sehen. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass die Unterstützung der Privatschulen bereits im Rahmen des Sparpakets 2018 gekürzt wurde.

Der Regierungsrat verzichtet auf die Streichung der Beiträge an die Privatschulen im Kanton Zug

6. Anpassung des Gewässergebührentarifs (50 000 Franken)

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende machen geltend, dass die von dieser Massnahme betroffenen Konzessionsgebühren bereits im Rahmen des Sparpakets 2018 angehoben wurden und sich deshalb eine nochmalige Erhöhung nicht rechtfertige. Die Argumentation der Vernehmlassungsteilnehmenden überzeugt. Mit der im Jahr 2018 vollzogenen Erhöhung von 1/3 sind sowohl die angelaufene Teuerung als auch der höhere Wert eines Bootsplatzes abgegolten. Die Gebühren sollen nicht bereits wieder um 20 Prozent erhöht werden.

Der Regierungsrat verzichtet auf die Anpassung des Gewässergebührentarifs.

7. Anpassung Einkommenssteuertarif für natürliche Personen (18,0 Millionen Franken)

CVP, SVP, FDP und die GLP lehnen eine Anpassung des Einkommenssteuertarifs ab. Weil die besonders Gutverdienenden einerseits die Anpassung des Steuerfusses und andererseits die Anpassung des Einkommenssteuertarifs mittragen, würden sie zweimal belastet. Die Gemeinden profitieren finanziell ohne Not von der Anpassung des Einkommenssteuertarifs.

Unter Berücksichtigung der verbesserten finanziellen Situation des Kantons Zug, der Vernehmlassungsergebnisse sowie der Tatsache, dass die Mehrerträge der Zuger Gemeinden nicht abgeschöpft werden, verzichtet der Regierungsrat auf diese Massnahme.

14. **Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen**

Nachfolgend werden die für die Umsetzung der Massnahmen des Prozesses «Finanzen 2019» vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aufgeführt. Die Reihenfolge der Massnahmen entspricht den aufsteigend sortierten (bereinigte Gesetzessammlung) BGS-Nummern des jeweils von der Massnahme betroffenen Haupterlasses. Die jeweiligen Gesetzestexte finden sich in den beiliegenden Synopsen. Ebenfalls in der Beilage findet sich eine tabellarische Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen. Sie ermöglicht einen guten Überblick.

14.1. (Teil-)Revision des EG ZGB

Detaillierte Bezeichnung

(Teil-)Revision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug (Massnahme-Nr. 1552.03): Änderung des EG ZGB vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1)

Vorbemerkung

Rund fünf Jahre nach Einführung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (KESR) und der damit erforderlichen Revision des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches für den Kanton Zug vom 17. August 1911 (EG ZGB; BGS 211.1) betreffend Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht sollen im Rahmen einer Massnahme aus «Finanzen 2019» einzelne Bestimmungen im EG ZGB revidiert werden. Primär geht es darum, die Einzelzuständigkeiten der Mitglieder der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) auszubauen. Speziell soll neu auch über die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und der unentgeltlichen Rechtsbeistandin bzw. des unentgeltlichen Rechtsbeistandes nicht mehr die KESB als Kollegialbehörde (mit Dreierbesetzung) entscheiden, sondern die diesbezüglichen Entscheide sollen ebenfalls in die Einzelzuständigkeit der Behördenmitglieder fallen. Zudem wird neu die Leiterin oder der Leiter der Unterstützenden Dienste des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz (KESUD) als Ersatz-Behördenmitglied zur Entscheidfällung beigezogen werden können, sofern es für den Entscheid an der erforderlichen Anzahl von Behördenmitgliedern fehlt. Bisher sah das EG ZGB die Möglichkeit eines Ersatzbehördenmitglieds nicht vor. Mit der Erweiterung der Einzelzuständigkeiten und der Schaffung eines Ersatzbehördenmitglieds können die Effizienz der KESB gesteigert, respektive geringe finanzielle Einsparungen bewirkt werden.

Mit der vorliegenden Teilrevision des EG ZGB wird zudem die Möglichkeit genutzt, das EG ZGB an Änderungen in verschiedenen Bundesgesetzen, insbesondere an die Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB bzw. n ZGB für die beschlossenen, noch nicht in Kraft getretenen Artikel im ZGB; SR 201) betreffend die Adoption (in Kraft seit 1. Januar 2018) und die elterliche Sorge (in Kraft seit 1. Juli 2014) anzupassen. Ebenso soll das EG ZGB in Einklang mit der kantonalen Verordnung über Entschädigung und Spesensersatz bei Beistandschaften und Vormundschaften vom 18. Dezember 2012 (VESBV; BGS 213.52) gebracht werden.

Schliesslich sollen mit der Teilrevision des EG ZGB teilweise unklare Bestimmungen im EG ZGB präzisiert und lückenhafte Bestimmungen ergänzt werden.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 5 Abs. 1 Ziff. 5 EG ZGB

Aufgrund der Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches betreffend die Adoption sind die erwähnten ZGB-Artikel in § 5 Abs. 1 Ziff. 5 EG ZGB an das revidierte Adoptionsrecht anzupassen. Zudem haben die Kantone gemäss Art. 268d Abs. 4 n ZGB eine Stelle zu bezeichnen, welche die leiblichen Eltern, deren direkte Nachkommen sowie das Kind auf Wunsch beratend unterstützt. Mit der Änderung von § 5 Abs. 1 Ziff. 5 EG ZGB wird die Direktion des Innern, die weiterhin für das Adoptionsverfahren zuständig ist, als dafür zuständige kantonale Stelle bezeichnet.

§ 41 Abs. 3 EG ZGB

Gemäss § 41 Abs. 1 EG ZGB fällt die KESB ihre Entscheide vorbehältlich abweichender Bestimmungen als Kollegialbehörde mit drei Mitgliedern. Aufgrund von Ferien, Krankheit, Ausstand, Weiterbildungen, Notfällen (z. B. im Rahmen einer fürsorgerischen Unterbringung) etc. kann es vorkommen, dass zu wenige Behördenmitglieder anwesend sind und die Behörde nicht be-

schlussfähig ist. Auch kann womöglich die Interdisziplinarität in der Behörde (§ 5a Abs. 1 EG ZGB) nicht mehr aufrechterhalten werden. Daher soll in solchen Fällen die Leiterin oder der Leiter der Unterstützenden Dienste des Amtes für Kindes- und Erwachsenenschutz (KESUD) als sogenanntes Ersatzbehördenmitglied zur Entscheidfällung, daher als Mitglied des Spruchkörpers, beigezogen werden können. Der Leiterin oder dem Leiter der KESUD obliegt jedoch keine Instruktion und Leitung des Verfahrens. Für die Instruktion und Verfahrensleitung ist nach wie vor nur das Präsidium oder ein von ihm beauftragtes Mitglied der KESB besorgt (§ 42 Abs. 1 EG ZGB). Diese Lösung ist kostenneutral und trägt dazu bei, dass die Behörde bei personellen Engpässen und in Notfällen beschlussfähig bleibt sowie die Kammersitzung, welche in der Regel einmal in der Woche stattfindet und an welcher Entscheide beraten und gefällt werden, regelmässig abgehalten werden kann. Diese Regelung soll nur in Ausnahmefällen, in welchen zu wenige vom Regierungsrat gewählte Behördenmitglieder (§ 33 Abs. 2 EG ZGB) zur Entscheidfällung zur Verfügung stehen, zur Anwendung gelangen.

Für die Anstellung der Leiterin oder des Leiters der KESUD zeichnet sich die oder der Vorstehende der Direktion des Innern (DI) verantwortlich. Mit der Ausgestaltung als Ausnahmeregelung wird verdeutlicht, dass mit § 41 Abs. 3 EG ZGB § 33 Abs. 2 EG ZGB nicht umgangen werden soll.

§ 42 Abs. 3 EG ZGB

Analog der Regelung für das Verwaltungsgericht des Kantons Zug (VG), wonach die Bewilligung der unentgeltlichen Rechtspflege und der unentgeltlichen Rechtsbeistandin bzw. des unentgeltlichen Rechtsbeistandes gemäss § 27 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1) als Einzelzuständigkeit ausgestaltet ist (§ 9 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichts vom 14. Januar 1977 [BGS 162.11]), soll auch bei der KESB ein einzelnes Behördenmitglied über die Gewährung der unentgeltlichen Rechtspflege und der unentgeltlichen Rechtsbeistandschaft befinden können. Da es keinen Beschluss der Gesamtbehörde mehr braucht, können personelle wie auch finanzielle Ressourcen eingespart werden.

§ 43 Abs. 1 Bst. c) EG ZGB

Art. 146 Abs. 2 Ziff. 2 ZGB wurde per 1. Januar 2011 aufgehoben. In familienrechtlichen Angelegenheiten wird nun in der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (Zivilprozessordnung, ZPO; SR 272) bestimmt, dass das Gericht wenn nötig die Vertretung des Kindes anordnet und als Beistandin oder Beistand eine in fürsorgerischen und rechtlichen Fragen erfahrene Person bezeichnet (Art. 299 Abs. 1 ZPO). Gemäss Art. 299 Abs. 2 lit. b ZPO prüft das Gericht die Anordnung der Vertretung insbesondere, wenn die Kindesschutzbehörde oder ein Elternteil eine Vertretung beantragen. § 43 Abs. 1 Bst. c) EG ZGB ist entsprechend anzupassen. Es ist auf die Bestimmung in der ZPO zu verweisen.

§ 43 Abs. 1 Bst. d) EG ZGB

Aufgrund der Änderung des ZGB betreffend die Adoption wird in Art. 265 Abs. 1 nZGB festgelegt, dass wenn das Kind urteilsfähig ist, die Adoption seiner Zustimmung bedarf. Ist es bevormundet oder verbeiständet, so kann, auch wenn es urteilsfähig ist, die Adoption nur mit Zustimmung der KESB erfolgen (Art. 265 Abs. 2 nZGB). Art. 265 Abs. 2 nZGB entspricht dem bisherigen Art. 265 Abs. 3 aZGB, weshalb neu in § 43 Abs. 1 Bst. d) EG ZGB auf Art. 265 Abs. 2 ZGB zu verweisen ist.

§ 43 Abs. 1 Bst. f) EG ZGB

Art. 298 wie auch Art. 296 und 297 ZGB wurden mit der Änderung des ZGB betreffend die elterliche Sorge per 1. Juli 2014 geändert. Nach Art. 296 Abs. 3 ZGB steht minderjährigen Eltern sowie Eltern unter umfassender Beistandschaft keine elterliche Sorge zu. Werden die Eltern volljährig, so kommt ihnen die elterliche Sorge zu. Wird die umfassende Beistandschaft aufge-

hoben, so entscheidet die KESB entsprechend dem Kindeswohl über die Zuteilung der elterlichen Sorge.

Gestützt auf Art. 297 Abs. 2 ZGB überträgt die KESB die elterliche Sorge auf den überlebenden Elternteil oder bestellt dem Kind eine Vormundin resp. einen Vormund, je nachdem, was zur Wahrung des Kindeswohls besser geeignet ist, wenn der Elternteil stirbt, dem die elterliche Sorge allein zustand. § 43 Abs. 1 Bst. f) EG ZGB ist an diese Änderungen des ZGB betreffend die elterliche Sorge anzupassen und es ist im EG ZGB auf die korrekten ZGB-Artikel zu verweisen.

§ 43 Abs. 1 Bst. g) EG ZGB

Wie vorstehend erwähnt, wurde Art. 298 ZGB mit der Änderung des ZGB betreffend die elterliche Sorge geändert. Nach Art. 298 Abs. 3 ZGB fordert das Gericht in einem Scheidungs- oder Eheschutzverfahren die KESB auf, dem Kind eine Vormundin oder einen Vormund zu bestellen, wenn weder die Mutter noch der Vater für die Übernahme der elterlichen Sorge in Frage kommen. § 43 Abs. 1 Bst. g) EG ZGB ist in Einklang mit der Änderung des ZGB betreffend die elterliche Sorge zu bringen. Daher hat ein KESB-Behördenmitglied die Vormundin oder den Vormund gemäss Art. 298 Abs. 3 ZGB zu ernennen.

§ 43 Abs. 1 Bst. h) EG ZGB

Auch Art. 298a ZGB wurde mit der Änderung des ZGB betreffend die elterliche Sorge geändert. Neu verfügt die KESB in Fällen von Art. 298b Abs. 2 und 3 ZGB die gemeinsame elterliche Sorge und regelt die übrigen strittigen Punkte. Ist die Mutter minderjährig oder steht sie unter umfassender Beistandschaft, so weist die KESB die elterliche Sorge dem Vater zu oder bestellt dem Kind eine Vormundin oder einen Vormund, je nachdem, was zur Wahrung des Kindeswohls besser geeignet ist (Art. 298b Abs. 4 ZGB). Ebenso regelt sie in Fällen von Art. 298d ZGB (wesentliche Änderung der Verhältnisse) die Zuteilung der elterlichen Sorge neu. § 43 Abs. 1 Bst. h) EG ZGB ist entsprechend anzupassen.

§ 43 Abs. 1 Bst. i) EG ZGB

Art. 309 ZGB wurde mit der Änderung des ZGB betreffend die elterliche Sorge aufgehoben. Neu kann die KESB gestützt auf Art. 308 Abs. 2 ZGB der Beiständin oder dem Beistand u. a. die Befugnis übertragen, das Kind bei der Feststellung der Vaterschaft und der Regelung des Unterhalts zu vertreten. § 43 Abs. 1 Bst. i) EG ZGB ist entsprechend zu berichtigen.

§ 43 Abs. 1 Bst. j) EG ZGB

Es ist zusätzlich auf Art. 316 Abs. 1^{bis} ZGB hinzuweisen, der bestimmt, dass eine einzige kantonale Behörde zuständig ist, wenn ein Pflegekind zum Zweck der späteren Adoption aufgenommen wird. Damit wird ausdrücklich festgehalten, dass die KESB auch für die Bewilligung und Aufsicht zuständig ist, wenn das Pflegekind zum Zweck der späteren Adoption aufgenommen wird.

§ 43 Abs. 1 Bst. n) EG ZGB

Diese Bestimmung wird nur dahingehend geändert, dass am Satzende ein Strichpunkt anzubringen ist, da neu Bst. o) eingefügt werden soll (rein redaktionelle Änderung).

§ 43 Abs. 1 Bst. o) EG ZGB

Die Einzelzuständigkeiten der KESB-Behördenmitglieder sollen im Bereich Kinderschutz erweitert werden. So sollen im Rahmen einer Beistandschaft die Genehmigung der Rechnung und die Prüfung des Berichts (Art. 415 Abs. 1 und 2 i.V.m. Art. 314 Abs. 1 ZGB) sowie die Prüfung und Genehmigung des Schlussberichts und der Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 2 ZGB i.V.m. Art. 314 Abs. 1 ZGB) durch ein einzelnes Behördenmitglied erfolgen können. Die Erledigung dieser Geschäfte in Einzelzuständigkeit erweist sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen der

KESB als stufen- und sachgerecht. Dadurch wird der Verfahrensablauf bezüglich Prüfung und Genehmigung von Bericht und Rechnung bzw. Schlussbericht und Schlussrechnung einfacher und effizienter. Da diese Entscheide auch nicht sehr stark in die Rechtsstellung der betroffenen Person eingreifen und die KESB keinen allzu grossen Ermessensspielraum hat, soll ein einzelnes Behördenmitglied über diese Geschäfte befinden können. Ein Entscheid in Dreierbesetzung ist nicht erforderlich (§ 41 Abs. 1 EG ZGB). Ergänzend ist anzufügen, dass bereits aktuell die Rechnungsprüfung im Erwachsenenschutz (§ 43 Abs. 2 Bst. e) EG ZGB) als Einzelzuständigkeit ausgestaltet ist.

§ 43 Abs. 2 Bst. e) EG ZGB

Analog zu § 43 Abs. 1 Bst. o) EG ZGB – daher aus denselben Überlegungen – sollen auch im Erwachsenenschutz im Rahmen einer Beistandschaft die Genehmigung der Rechnung und die Prüfung des Berichts (Art. 415 Abs. 1 und 2 ZGB) sowie die Prüfung und Genehmigung des Schlussberichts und der Schlussrechnung (Art. 425 Abs. 2 ZGB) in die Einzelzuständigkeit eines KESB-Behördenmitglieds fallen. Die Rechnungsprüfung ist im Erwachsenenschutz bereits als Einzelzuständigkeit ausgestaltet.

§ 43 Abs. 2 Bst. h) EG ZGB

Wechselt eine Person, für die eine Massnahme besteht, ihren Wohnsitz, so übernimmt die Behörde am neuen Ort die Massnahme ohne Verzug, sofern keine wichtigen Gründe dagegen sprechen (Art. 442 Abs. 5 ZGB; Botschaft Erwachsenenschutz, 7075). Genau genommen handelt es sich dabei nicht um die «Einleitung» der Übertragung der bestehenden Massnahme, sondern nur um die Übertragung. § 43 Abs. Bst. h) EG ZGB ist daher redaktionell zu präzisieren.

§ 47 Abs. 1 EG ZGB

Gemäss § 8 Abs. 2 VESBV sind die Entschädigung und der Spesenersatz grundsätzlich aus dem Vermögen der betroffenen Person zu leisten. Beträgt das Vermögen bei Erwachsenen weniger als 20 000 Franken und bei Kindern weniger als 30 000 Franken, so sind Entschädigung und Spesen vorschussweise aus der Staatskasse zu leisten (§ 8 Abs. 3 VESBV). Daher sind Entschädigung und Spesen grundsätzlich aus dem Vermögen der betroffenen Person zu entrichten, wenn die Person über einen bestimmten Vermögensbetrag verfügt. Andernfalls sind Entschädigung und Spesen vorschussweise aus der Staatskasse zu leisten. In § 47 Abs. 1 EG ZGB ist daher das Wort «grundsätzlich» zu ergänzen.

§ 47 Abs. 2 EG ZGB

§ 47 Abs. 2 EG ZGB ist nicht präzise, da die Entschädigung und der Spesenersatz bei einem Vermögen von weniger als 20 000 Franken (bei Erwachsenen) bzw. von weniger als 30 000 Franken (bei Kindern) vorschussweise aus der Staatskasse zu leisten sind (§ 8 Abs. 3 VESBV; BGS 213.52). Daher ist § 47 Abs. 2 EG ZGB dahingehend zu konkretisieren, dass die festgesetzte Entschädigung vom Kanton zu tragen ist, sofern kein ausreichendes bzw. nur ein geringes Vermögen vorhanden ist. Die Vermögensgrenze wird unverändert durch den Regierungsrat auf Verordnungsstufe in der VESBV bestimmt.

§ 47 Abs. 3 EG ZGB

In Ausführung von Art. 404 Abs. 3 ZGB hat der Kanton Zug mit der Verordnung über Entschädigung und Spesenersatz bei Beistandschaften und Vormundschaften (VESBV) die Ausführungsbestimmungen zur Entschädigung und zum Spesenersatz der Beistandsperson erlassen. Es handelt sich dabei jedoch nicht – wie in der geltenden Fassung von § 47 Abs. 3 EG ZGB festgehalten – um eine Gebührenordnung, sondern um eine Verordnung über die Entschädigung und den Spesenersatz bei Beistandschaften und Vormundschaften.

Bei «Gebühren» handelt es sich um Gebühren für Amtshandlungen im Kindes- und Erwachsenenschutz, welche sich gemäss § 57 Abs. 1 EG ZGB nach dem KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen vom 11. März 1974 (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) und dem VRG richten. § 47 Abs. 3 EG ZGB ist entsprechend zu präzisieren.

§ 48 Abs. 1 EG ZGB

Der Begriff «Mandatsführende» ist zu konkretisieren. Bei den Mandatsführenden handelt es sich vorwiegend einerseits um die Berufsbeiständigen und Berufsbeistände des kantonalen Mandatszentrums (MaZ) und andererseits um Personen, welche als Privatpersonen ein Mandat führen (priMa). Im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion hat die KESB sicherzustellen, dass die Mandatsführenden die ihnen zugewiesenen Aufgaben im Interesse der betroffenen Personen pflichtgemäss erfüllen. Die Behörde hat die Mandatsführenden zu unterstützen und zu instruieren (Art. 400 Abs. 3 ZGB).

Personelle und finanzielle Auswirkungen

Aufgrund der Teilrevision des EG ZGB im Rahmen einer Massnahme von «Finanzen 2019» werden beim KESB keine neuen Stellen geschaffen. So wird insbesondere die Funktion des Ersatzbehördenmitglieds durch die Leiterin bzw. den Leiter der KESUD wahrgenommen. Aufgrund der Teilrevision (vor allem vermehrte Einzelzuständigkeiten) wird es zu einer Effizienzsteigerung der KESB und letztendlich zu einer geringen Kosteneinsparung von rund 7500 Franken (fünf Stellenprozente) kommen.

Vernehmlassungsverfahren

Drei Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinde Hünenberg, Advokatenverein des Kantons Zug, Alternative – die Grünen Zug) äussern sich grundsätzlich positiv zu den Änderungen des EG ZGB, drei Stellungnahmen (Einwohnergemeinde Menzingen, CVP, SVP) sprechen sich dagegen aus. Zwei Vernehmlassungsteilnehmende (Einwohnergemeinden Zug und Steinhausen) haben die Massnahme kommentiert, ohne einen Antrag zu stellen.

Das geltende Recht sieht die Funktion eines Ersatzbehördenmitglieds bisher nicht vor (vgl. § 41 EG ZGB). Mit § 41 Abs. 3 nEG ZGB soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass die Leiterin oder der Leiter der KESUD in Ausnahmefällen als sog. Ersatzbehördenmitglied zur Entscheidung beizugezogen werden kann. Eine Stellenplafonierung wird weder im geltenden Recht (§ 33 Abs. 1 EG ZGB) vorgesehen, noch wird eine solche Plafonierung mit der (Teil-)Revision des EG ZGB beantragt. Der geltende § 33 Abs. 1 EG ZGB hat sich aufgrund seiner flexiblen Ausgestaltung in der Praxis bewährt. Auch hat sich seit der Einführung des EG ZGB (per 1. Januar 2013) die Anzahl der Behördenmitglieder nicht verändert. Sodann wird eine Zusammenarbeitspflicht der KESB, der betroffenen Amtsstellen wie auch der Polizei bereits im Zivilgesetzbuch in Art. 453 ZGB (Zusammenarbeitspflicht) statuiert. Auch sieht das EG ZGB in § 45 die Möglichkeit vor, dass im Bereich des Kinderschutzes Kinderschutzgruppen eingesetzt werden können oder Dritte mittels Vereinbarung damit beauftragt werden können. Für eine umfangreiche und materiell bedeutsame Änderung des EG ZGB besteht aktuell kein Erfordernis. Das EG ZGB hat sich in der Praxis bewährt.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.2. Abschaffung der Kommission Allgemeine Weiterbildung

Detaillierte Beschreibung

Abschaffung der Kommission Allgemeine Weiterbildung (Querschnittsmassnahme «Kommissionswesen»): Aufhebung von § 66 Abs. 3 Bst. p und § 82 Abs. 4 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

Pro-Argumente

Durch den Wegfall eines Gremiums sinkt der Organisationsaufwand und die Sitzungsgelder können gespart werden. Da die Anbieter von allgemeiner Weiterbildung vielfach auf Kantonsbeiträge angewiesen sind, werden die Kontakte nicht abreißen.

Contra-Argumente

Mit dem Wegfall der Kommission fällt auch viel Know-how im Bereich der allgemeinen Weiterbildung weg, das innerhalb des sehr schlank aufgestellten Amts für Mittelschulen und Pädagogische Hochschule (AMH) nicht einfach ersetzt werden kann.

Kommentierung der geänderten Bestimmungen

§ 66 Abs. 3 Bst. p Schulgesetz: Kann infolge Abschaffung der Kommission Allgemeine Weiterbildung aufgehoben werden.

§ 82 Abs. 4 Schulgesetz: Dieser Absatz bestimmt, dass eine Kommission eingesetzt wird, die sich mit der Allgemeinen Weiterbildung befasst. Er muss aufgehoben werden.

Finanzielle Auswirkungen

Die jährliche Entlastung beträgt 2500 Franken.

Personelle Auswirkungen

Keine.

Vernehmlassungsverfahren

Sechs Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Neuheim, Baar, Cham, Risch und Oberägeri sowie die CVP) äussern sich positiv zur Abschaffung der Kommission Allgemeine Weiterbildung, acht Stellungnahmen (Einwohnergemeinden Menzingen, Hünenberg, Zug, Unterägeri und Steinhausen, Alternative – die Grünen Zug, Rektorenkonferenz der gemeindlichen Schulen, Gewerkschaftsbund Kanton Zug) sprechen sich dagegen aus.

Das nötige Fachwissen ist im Amt für Mittelschulen und Pädagogische Hochschule bereits heute vorhanden. Die entsprechende Aufgabe wird künftig in diesem Amt bewältigt.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.3. Vergabe externe Evaluation durch Sonderschulen**Detaillierte Beschreibung**

Die externe Evaluation der Sonderschulen wird nicht mehr durch die Abteilung Externe Evaluation wahrgenommen, sondern muss durch die Sonderschulen selber extern vergeben werden (Massnahme-Nr. 1740.09): Änderung des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

Pro-Argumente

Die Sonderschulen sind gemäss den Richtlinien der Interkantonalen Vereinbarung für Soziale Einrichtungen (IVSE) dazu verpflichtet Qualitätsvorgaben einzuhalten, damit sie ihre Angebote über die Kantonsgrenzen hinaus anbieten können. Der Standortkanton ist verpflichtet, die Qualitätsmassnahmen nicht nur im Rahmen der erstmaligen Anerkennung, sondern regelmässig zu überprüfen. Mit der vorgeschlagenen Regelung kann der Kanton Zug seinen Verpflichtungen als Standortkanton nachkommen, da die Sonderschulen weiterhin den Auftrag zur Durchführung von externen Evaluationen haben. Neu werden diese jedoch nicht mehr vom Kanton finanziert, sondern durch die Sonderschulen selber. Die Sonderschulen können diesen finanziel-

len Aufwand bei der Aushandlung der IVSE-Pauschalen geltend machen, da diese kostenbasiert ermittelt werden. Dies führt dazu, dass der Kanton Zug nicht mehr die ausserkantonalen Sonderschülerinnen und -schüler «quersubventioniert».

Contra-Argumente

Sonderschulen erfüllen eine öffentlich-rechtliche Aufgabe des Kantons. Obwohl die Mehrheit der Sonderschulen im Kanton Zug über eine private Trägerschaft verfügt, sind sie betreffend Qualitätsverpflichtung analog der öffentlich-rechtlichen Schulen zu behandeln. Da die zentrale Koordination durch den Kanton, d. h. durch das Amt für gemeindliche Schulen (AGS), Abteilung Externe Evaluation, wegfällt, wird der Prozess für die Durchführung von externen Evaluationen für die Sonderschulen aufwändiger. Neben der Suche einer geeigneten Agentur für die Durchführung entfallen auch Synergien, die sowohl für die Sonderschulen aber auch für das AGS als Steuerungswissen genutzt werden können.

Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Privat- und Sonderschulen, die im Bereich der obligatorischen Schulzeit unterrichten, bedürfen einer Anerkennung durch die Direktion für Bildung und Kultur. Um die Anerkennung zu erlangen, müssen sie die gesetzlich festgelegten Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen. Eine der Anerkennungsvoraussetzungen ist gemäss heute geltendem Recht die Verpflichtung zur periodischen Überprüfung der Qualität durch eine fachliche Aussensicht (externe Evaluation).

Kraft interkantonalen Vereinbarungen wird bei den Sonderschulen weiter an der Verpflichtung zur periodischen Überprüfung durch eine fachliche Aussensicht festgehalten, wobei die Sonderschulen künftig für die regelmässige Durchführung und für die Finanzierung der externen Evaluation selber verantwortlich sein sollen. Somit verzichtet die Direktion für Bildung und Kultur (DBK) auf weitere Unterzeichnungen von Leistungsvereinbarungen mit Dritten, um die Durchführung der externen Evaluation bei den Sonderschulen sicher zu stellen. Das Budget des Kantons wird auf dieser Position brutto um 60 000 Franken entlastet. Für die Sonderschulen ergeben sich durch diese Massnahme Mehraufwendungen sowohl im finanziellen wie auch im personellen Bereich. Die Sonderschulen sind gegenüber der DBK im Rahmen des festgelegten Controlling-Prozesses zur Berichterstattung über die Durchführung der externen Evaluationen und allenfalls zu ergreifende Massnahmen weiterhin verpflichtet. Seitens des Standortkantons wird somit die Aufsichtspflicht auch künftig gewährleistet.

Eine Anpassung der Verpflichtung zur periodischen Überprüfung durch eine fachliche Aussensicht drängt sich auch bei den Privatschulen auf. Gemäss § 8^{ter} Abs. 1 der Verordnung zum Schulgesetz vom 7. Juli 1992 (BGS 412.111) ist die Abteilung Externe Evaluation heute analog zu den gemeindlichen Schulen dazu verpflichtet, alle drei bis fünf Jahre systematisch die Qualität der Privatschulen zu prüfen. Aufgrund von bereits im Vorfeld von «Finanzen 2019» erfolgten Stellenkürzungen und unter Berücksichtigung der reduzierten Mitfinanzierung der Privatschulen durch den Kanton, soll diese Vorgabe gelockert werden. Die Verpflichtung der Privatschulen zur regelmässigen Durchführung von internen Evaluationen bleibt unverändert. Bezogen auf die Anerkennung und die systematische Schulaufsicht hat diese Lockerung keine Auswirkung. Diese wird weiterhin analog zu den gemeindlichen Schulen erfolgen. Auch ist es der DBK weiterhin vorbehalten, eine externe Evaluation bei den Privatschulen anzuordnen, falls sich diese aufgrund von Beschwerden oder aufgrund der systematischen Aufsicht und dabei festgestellten Mängeln aufdrängt.

Damit sowohl die Sonderschulen wie auch die Privatschulen die Möglichkeit haben, das vorhandene Fachwissen der Abteilung Externen Evaluation (Kenntnisse des Zuger Schulsystems, des Lehrplans etc.) nutzen zu können, soll diese gegen Übernahme der Kosten durch die Pri-

vat- und Sonderschulen und unter Berücksichtigung der vorhandenen Ressourcen, bei den Privat- oder Sonderschulen externe Evaluationen durchführen können (vgl. dazu den neuen § 66 Abs. 3 Bst. e1 Schulgesetz).

Nachfolgend sind die Änderungen im Schulgesetz vom 27. September 1990 (BGS 412.11) im Einzelnen mit Begründung aufgeführt:

§ 13 Abs. 4 Schulgesetz: Differenzierung nach Schulen: Terminologische Anpassung – Regelung für gemeindliche Schulen.

§ 13 Abs. 5 Schulgesetz: Differenzierung nach Schulen: Regelung für Sonderschulen – an Verpflichtung zur externen Evaluation wird festgehalten.

§ 35 Abs. 5 Schulgesetz: Aufgehoben, da keine Leistungsvereinbarungen (LV) für die externe Evaluation mehr abgeschlossen werden müssen.

§ 64 Abs. 2 Bst. f1 Schulgesetz: Aufgehoben, da keine LV für die externe Evaluation von Sonderschulen mehr abgeschlossen werden.

§ 66 Abs. 3 Bst. e Schulgesetz: Terminologische Anpassungen zur Regelung der Aufgaben der DBK bei den gemeindlichen Schulen.

§ 66 Abs. 3 Bst. e1 Schulgesetz: Einräumung der Möglichkeit, dass die DBK (Abteilung Externe Evaluation) ihre Leistungen gegenüber den Privat- und Sonderschulen gegen Verrechnung der Kosten anbieten kann.

§ 75 Abs. 3 Schulgesetz: Regelung der externen Evaluation bei den Privatschulen inklusive Berichterstattung an die DBK.

Finanzielle Auswirkungen

Die Einsparungen betragen für den Kanton Zug ab dem Jahr 2020 jährlich 35 000 Franken, die Gemeinden werden mit 13 000 Franken pro Jahr belastet.

Der bisherige Aufwand für den Einkauf der externen Evaluation bei der Hochschule für Heilpädagogik (HfH) entfällt. Neu werden diese Kosten durch die Sonderschulen getragen. Es gibt im Kanton Zug acht Sonderschulen, die alle fünf Jahre evaluiert werden müssen. Rechnerisch ist somit von 1,6 Evaluationen à 30 000 Franken, somit von 48 000 Franken jährlich, auszugehen. Nach dem Systemwechsel kaufen die Sonderschulen die Evaluationen selber extern ein und rechnen sie in die Pauschale ein. An den Zuger Sonderschulen wurden in den letzten Jahren durchschnittlich rund 45 % ausser- und 55 % innerkantonale Schülerinnen und Schüler beschult. Somit werden die anderen Kantone über die IVSE-Pauschalen mit 22 000 Franken (45 Prozent von 48 000 Franken) jährlich belastet, im Kanton Zug verbleiben somit 26 000 Franken. Die Pauschalen für Sonderschulzuweisungen teilen sich der Kanton und die Gemeinden. Der Kanton Zug wird so mit jährlich netto 35 000 Franken entlastet (= 48 000 - 13 000 Franken), die Gemeinden werden mit 13 000 Franken belastet.

Personelle Auswirkungen

Keine.

Vernehmlassungsverfahren

16 Vernehmlassungsteilnehmende (zehn Gemeinden [ohne Risch]), CVP, GLP und ALG, Rektorenkonferenz der gemeindlichen Schulen, Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des

Kantons Zug, Sonderschulen des Kantons Zug) sprechen sich gegen diese Massnahme aus, während es dafür keine Zustimmung gibt.

Die Sonderschulen sind gemäss KOSO grundsätzlich an die gleichen Qualitätsstandards gebunden, wie die gemeindlichen Schulen. Zudem sind in den IVSE-Richtlinien (vgl. Qualitätsrichtlinie der IVSE) Vorgaben formuliert, die die Standortkantone im Rahmen ihrer Anerkennungsverfahren und danach regelmässig überprüfen müssen (vgl. dazu auch das KOSO S. 4 und Kapitel 9). Die Vorgaben der IVSE sind verbindlich. Die Sonderschulen haben somit engere Vorgaben zu den Qualitätskonzepten als die gemeindlichen Schulen. Im Gesetz wird zwingend festgeschrieben, dass die Sonderschulen sich extern evaluieren lassen müssen. Die Standortkantone werden durch die IVSE-Richtlinien zwar verpflichtet, die Anerkennungs- und Qualitätsanforderungen der IVSE an die Sonderschulen regelmässig zu überprüfen. Hingegen schreibt die IVSE den Standortkantonen nicht vor, dass sie die externe Evaluation für die Sonderschulen einkaufen müssen. Ein direkter Einkauf durch die Sonderschulen ist explizit möglich, da diese Kosten in die interkantonal anwendbaren IVSE-Pauschalen mit eingerechnet werden dürfen. Der Standortkanton bleibt für die Qualität der Sonderschulen verantwortlich. Heute subventioniert der Kanton Zug die ausserkantonalen Sonderschülerinnen und -schüler quer. Die Sonderschulen können die Kosten für die externe Evaluation bei den Pauschalen, die zusammen mit den Leistungsvereinbarungen mit dem Standortkanton verhandelt werden, geltend machen. So werden die Kosten für die externe Evaluation auf alle «Kunden» der Sonderschulen gerecht verteilt. Das Steuerungswissen für den Kanton kann inskünftig auch aus Evaluationsberichten generiert werden. Der Inhalt bzw. Gegenstand der Evaluation kann aber nicht mehr direkt durch den Kanton gesteuert und koordiniert werden. Sonderschulen können sehr unterschiedliche Verfahren und Inhalte der Evaluation bei freien Anbietern wählen. Dies erschwert die Analyse der Evaluationsberichte durch den Kanton.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.4. Erhöhung der Klassen- und Kursgrösse an den kantonalen Mittelschulen

Detaillierte Beschreibung

Erhöhung der Klassen- und Kursgrösse an den kantonalen Mittelschulen (Massnahme-Nr. 1730.02): Änderung von § 7 des Gesetzes über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (BGS 414.11)

Pro-Argumente

Neu gelten eine durchschnittliche Klassengrösse, welche bei 20 Schülerinnen und Schülern liegt, und eine durchschnittliche Kursgrösse, welche bei 12 Schülerinnen und Schülern liegt. Die Kursgrösse kommt bei jenen Fächern zur Anwendung, welche nicht im Klassenverband erteilt werden. Eine Erhöhung der Vorgaben zur Klassen- und Kursgrösse in diesem Umfang ist aus pädagogischer Sicht vertretbar. Aus bildungsökonomischer Sicht werden leicht grössere Klassen regelmässig als gutes Beispiel genannt, um Bildungskosten pädagogisch verträglich zu senken.

Contra-Argumente

Der Mehraufwand für die Lehrpersonen (Beurteilungen, Korrekturen) kann aus einer Abnahme der persönlichen Betreuung im gleichen Umfang und in einem einfacher gestalteten Unterricht resultieren. Es ist ein Start mit grossen Klassen notwendig, um den Durchschnitt (trotz «drop outs», Umorientierung von Schüler/innen, ...) halten zu können. Aufgrund der räumlichen Begebenheiten kann die Massnahme teilweise zu beengten Verhältnissen führen. Aus der Erhöhung der Klassen- und Kursgrösse resultiert ein Pensen-/Personalabbau, welcher insbesondere das befristet angestellte, jüngere Lehrpersonal trifft.

Kommentierung der geänderten Bestimmungen

§ 7 Abs. 1 Schulgesetz: Es wird keine Richtzahl mehr vorgegeben. Neu wird auf einen Durchschnittswert abgestellt. Der Wortlaut ist entsprechend anzupassen.

§ 7 Abs. 2 Schulgesetz: Redaktionelle Anpassung. Da es keine Richtzahlen mehr gibt, sondern auf Durchschnittswerte abgestellt wird (siehe Abs. 1), kann der erste Satz gestrichen werden.

§ 7 Abs. 3 Schulgesetz: Neu legt nicht mehr die DBK die Klassengrössen fest, sondern der Gesetzgeber gibt einen minimalen Durchschnittswert (12 Schülerinnen und Schüler) vor. Der Wortlaut ist entsprechend anzupassen.

Finanzielle Auswirkungen

Bei angenommenen 2000 Mittelschülerinnen und -schülern führt die Änderung langfristig zu einem rechnerischen Klassenabbau von rund 111 Klassen (bei einer Klassengrösse von 18) auf 100 Klassen (bei einer Klassengrösse von 20). Das Erreichen des Durchschnittswerts 20 ergibt somit eine rechnerische Reduktion um elf Klassen. Der Aufwand für eine Klasse entspricht rund zwei Personaleinheiten. Entsprechend resultiert aus der Erhöhung der Klassengrösse ein rechnerischer Abbau von 22 Personaleinheiten. Der effektive Personalabbau ist deutlich geringer: Aufgrund eines konsequenten Kostenfokus bei der Klassenbildung werden die gesetzlich vorgegebenen Richtwerte aktuell deutlich überschritten. Gemäss Geschäftsbericht 2016 betrug die durchschnittliche Klassengrösse über 19 Schülerinnen und Schüler. Gemessen an den effektiven Durchschnittszahlen, ergibt sich aus der Erhöhung der Klassen- und Kursgrösse ein Abbau von 1,5 bis 2 Personaleinheiten respektive von rund 300 000 Franken pro Jahr. Dies führt insgesamt zu einer Aufwandminderung von rund 600 000 Franken pro Jahr ab 2021. Der Berechnung des Minderaufwands ist eine schrittweise Erhöhung des Durchschnittswerts (bis auf 20 Schülerinnen und Schüler pro Klasse) respektive der Kursgrössen (bis auf 12 Schülerinnen und Schüler pro Kurs) hinterlegt.

Personelle Auswirkungen

Abbau von je zwei Personaleinheiten in den Jahre 2020 und 2021.

Inkrafttreten

Unter Berücksichtigung des Schuljahresbeginns erfolgt das Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung (BGS 414.11) erst per 1. August 2020.

Vernehmlassungsverfahren

14 Teilnehmende (die Einwohnergemeinden Steinhausen, Menzingen, Neuheim, Unterägeri, und Baar, die Rektorenkonferenz der gemeindlichen Schulen, der Lehrer- und Lehrerinnenkonvent der Kantonsschule Zug, der Verein Mittelschullehrpersonen Zug, der Lehrerinnen- und Lehrerverein des Kantons Zug, der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zug, die Schulleitungen der kantonalen Mittelschulen Zug, der Staatspersonalverband des Kantons Zug, der Gewerkschaftsbund des Kantons Zug sowie die Partei ALG) sprechen sich gegen die Erhöhung der Klassen- und Kursgrössen aus. Fünf Teilnehmende (die Gemeinden Cham, Risch, Walchwil, Oberägeri sowie die Partei CVP) sind für die Erhöhung. Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (Einwohnergemeinde Zug) hat die Massnahme kommentiert, ohne einen Antrag zu stellen.

Da die Personalkosten die Bildungskosten zu rund 85 Prozent ausmachen, richtet sich der Blick zwingend auf Massnahmen, welche Auswirkung auf den Personalbestand haben. Den Blick auf solche Massnahmen zu lenken, ist Aufgabe der Bildungsökonomie. Eine moderate Erhöhung der Klassengrösse ist ein sinnvoller Weg, wenn Bildungskosten gesenkt werden müssen. Durch die Vorgabe einer Durchschnittsgrösse (und nicht einer Mindestgrösse) ist die

Option, auch kleinere Kurse durchzuführen (welche durch grössere kompensiert werden), gegeben. Klassenzusammenlegungen sind eine Möglichkeit, um zu grosse Klassen bei den tieferen gymnasialen Klassenstufen zu vermeiden. Klassenzusammenlegungen bringen Veränderungen, führen aber niemanden an die Grenze der pädagogischen oder organisatorischen Belastbarkeit. Hier wird es an der Schule sein, einen guten Mittelweg zu finden. Insbesondere aufgrund der Lohnstruktur sind die Kosten der Zuger Mittelschulen im schweizweiten Vergleich sehr hoch. Daher können die kantonalen Mittelschulen in einem kantonalen Entlastungsprogramm nicht ausgeklammert werden. Die Anstellungsverhältnisse bleiben vergleichsweise sehr gut.

Die durchschnittliche Klassengrösse an den kantonalen Mittelschulen liegt heute bei über 19 Schülerinnen und Schülern. Der Schritt auf die Durchschnittsgrösse 20 ist nicht mehr überaus gross. Die Bedingungen an den gemeindlichen und kantonalen Mittelschulen sind sehr verschieden. Die kantonalen Mittelschulen sind für besonders leistungsstarke Schülerinnen und Schüler konzipiert, an deren Anpassungsfähigkeit, Selbständigkeit und Lernbereitschaft besondere Anforderungen gestellt werden. Es ist deshalb nicht zu befürchten, dass die Neuregelung «Druck» auf die Klassengrössen an den gemeindlichen Schulen schafft. Bis dato ist bei der Anzahl Pflichtlektionen und dem Lohnniveau auch kein solcher Druck entstanden.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.5. Abschaffung der Sportkommission

Detaillierte Beschreibung

Abschaffung der Sportkommission (Querschnittsmassnahme «Kommissionswesen»): Aufhebung von § 11 des Sportgesetzes vom 29. August 2002 (BGS 417.1)

Pro-Argumente

Durch den Wegfall eines Gremiums sinkt der Organisationsaufwand und die Sitzungsgelder können gespart werden. Die Sportkommission hat einzig beratende und im Bereich der Verwendung des SWISSLOS-Sportfonds Anteils empfehlende Aufgaben. Diese Aufgaben können aufgrund des vorhandenen Know-hows mit internen Ressourcen bewältigt werden.

Contra-Argumente

Mit dem Wegfall der Sportkommission verschwindet ein Bindeglied zwischen der Sportverwaltung und der Sportpraxis. Die Sportkommission ist als verwaltungsunabhängiges Gremium zudem für die Vergabe des Zuger Sportpreises und des Labels «Top Sportevent Zug» verantwortlich. Diese Vergabeentscheide profitieren hinsichtlich ihrer Legitimierung von der breiten Abstützung der Sportkommission.

Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

§ 11 des Sportgesetzes: Dieser Paragraph muss infolge Abschaffung der Sportkommission aufgehoben werden.

Finanzielle Auswirkungen

Die jährlichen Einsparungen betragen ungefähr 5000 Franken.

Personelle Auswirkungen

Keine.

Vernehmlassungsverfahren

Zwei Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinde Unterägeri, SVP) äussern sich positiv zur Abschaffung der Sportkommission, acht Stellungnahmen (Einwohnergemeinden Hünen-

berg, Cham, Steinhausen und Oberägeri, CVP, Alternative – die Grünen Zug, Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zug, Verband Zuger Polizei) sprechen sich dagegen aus. Eine Vernehmlassungsteilnehmerin (Einwohnergemeinde Zug) hat die Massnahme kommentiert, ohne einen Antrag zu stellen.

Der Kontakt zur Sportpraxis gehört zum Grundauftrag des kantonalen Sportamts. Dieser Grundauftrag leitet sich direkt aus den §§ 1 und 2 des Sportgesetzes ab. § 11 des Sportgesetzes beschreibt den Aufgabenbereich der Sportkommission. Die Funktion des Bindeglieds zur Sportpraxis gehört nicht dazu, im Vordergrund steht die Beratung des Regierungsrats. Betreffend den Spareffekt lässt sich festhalten, dass der Regierungsrat neben dem absoluten Betrag in Franken auch die Verschlangung der Abläufe und Gremien über alle Direktionen hinweg anstrebt.

Die Abschaffung der Sportkommission ist deshalb auch vor dem Hintergrund zahlreicher anderer Kommissionen zu werten, die der Regierungsrat in eigener Kompetenz bereits aufgehoben hat.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.6. Aufhebung Polizeidienststellen Hünenberg, Steinhausen und Menzingen

Detaillierte Beschreibung

Aufhebung Polizeidienststellen Hünenberg, Steinhausen und Menzingen (Anteil Sachaufwand = Wegfall Mietzins beim Hochbauamt) (Massnahme-Nr. 3060.34): Änderung von § 18a des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) vom 30. November 2006 (BGS 512.2)

Zusammenlegung der Polizeidienststellen

Die Zuger Polizei (ZUPO) hat mit ihren Polizeidienststellen (PDS) eine sehr starke Verankerung in den Gemeinden. Wie in anderen Kantonen liegt es nahe, dass der Betrieb dieser kostenintensiven Infrastrukturen vor dem Hintergrund der kantonalen Sparprogramme in Frage gestellt wird. Die PDS sind im Polizeiorganisationsgesetz geregelt. Die Umsetzung dieser Massnahmen bedingt folglich die Revision der entsprechenden gesetzlichen Grundlage.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 18a Abs. 1 und 2

Die PDS Hünenberg und PDS Steinhausen gehören zur Polizeiregion Ennetsee mit ihrem vorgesetzten Dienstchef in der PDS Cham. Die PDS Menzingen gehört zur Polizeiregion Baar/Berg mit ihrem vorgesetzten Dienstchef in der PDS Baar. Die Aufhebung dieser drei kleinen Dienststellen, die in der Regel im Verlauf der Woche nur stundenweise offen sind, kann gut verantwortet werden. Es resultiert dadurch keine polizeiliche Unterversorgung der betroffenen Gemeinden. Wollen in den Gemeinden wohnhafte Personen eine PDS aufsuchen, ist dies nach wie vor in absolut zumutbaren Distanzen möglich. Unter Einhaltung der mietvertraglichen Kündigungsfristen lassen sich die beiden Polizeiregionen unter Einbezug der betroffenen Gemeinden mit Sicherheit zweckmässig neu regeln. Auch die Unterbringung der Mitarbeitenden in den verbleibenden PDS in den beiden Polizeiregionen erfordert keinen zusätzlichen Büroraum.

Es ist unbestritten, dass die Stationierung von Polizeikräften in den einzelnen Ortschaften für die Zusammenarbeit mit den jeweiligen Gemeindebehörden die besten Voraussetzungen schafft. Umgekehrt bestätigen aber Bevölkerungsumfragen, dass es eher unwesentlich ist, ob die Polizei im Dorf stationiert ist. Wichtig ist, dass sie rasch erscheint, wenn sie gebraucht wird. Durch die schichtdienstleistenden Bereitschaftspolizei-Züge werden in diesem Sinne kurze In-

terventionszeiten sichergestellt. Erfahrungen aus der Zusammenlegung der Polizeidienststellen Oberägeri mit Unterägeri sowie den Gemeinden Neuheim und Walchwil zeigen, dass diese Gemeindebevölkerungen auch ohne eigene PDS eine sehr hohe Sicherheit aufweisen. Die im Jahr 2011 von Oberägeri nach Unterägeri verlegte PDS hat weder bevölkerungs- noch behördenseitig zu Beanstandungen geführt. Wichtig bleibt – und dies wird auch mit reorganisierten Polizeiregionen gewährleistet, dass einzelne Polizistinnen und Polizisten für die jeweiligen Gemeinden zuständig sind und sowohl mit den Behörden als auch mit der Bevölkerung gute und regelmässige Kontakte pflegen. Dies wird auch in Zukunft als wichtigen Erfolgsfaktor im Einsatzkonzept der ZUPO gewährleistet bleiben.

Durch die Aufhebung der drei Polizeidienststellen kann die polizeiliche Grundversorgung effizienter gewährleistet werden. Es ergibt sich ein geringerer Führungs- und Koordinationsaufwand. Die Polizeiführung geht davon aus, dass pro aufgehobene Polizeidienststelle pro Jahr rund 300 Arbeitsstunden optimiert werden können. Diese Effizienzgewinne sollen nicht in einem Personalabbau münden, sondern vielmehr die Präsenz in die Gemeinden verstärken und somit der Bevölkerung zu Gute kommen.

Mit der Schliessung der PDS Hünenberg, Steinhausen und Menzingen sind die Wege für die ortsansässigen Bürgerinnen und Bürger bis zu einer Polizeidienststelle immer noch kurz und zumutbar. Für die Bevölkerung des Ortsteils Hünenberg-See ist die Distanz zur PDS Cham gar kürzer. Heute schon gehen Bürgerinnen und Bürger zu jener PDS, die ihnen am besten zusagt.

Die Zusammenlegung von PDS führt zu einem leicht höheren Fahraufwand für jene PDS-Mitarbeitenden, welche ihre polizeilich zu versorgende Gemeinde regelmässig aufzusuchen haben. Andererseits werden diese Mitarbeitenden auf den Fahrten als polizeiliche Präsenz wahrgenommen und können bei Bedarf auch rasch intervenieren.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Der Mietzinsaufwand für die drei Polizeidienststellen Hünenberg, Steinhausen und Menzingen entfällt. In der Leistungsrechnung 2018 wird beim Hochbauamt mit einem Minderaufwand von 129 500 Franken (Wegfall jährliche Mietzinsen) gerechnet.

Vernehmlassungsverfahren

Sechs Vernehmlassungsteilnehmende (die Gemeinden Menzingen, Neuheim sowie Steinhausen, SVP, ALG und Gewerkschaftsbund) sind gegen die Schliessung der Polizeistellen. Die Gemeinde Hünenberg ist grundsätzlich bereit, auf die Polizeidienststelle zu verzichten, sofern die bisherige Präsenz der Zuger Polizei auf andere Weise sichergestellt wird. Vier Teilnehmende stimmen der Massnahme zu (Gemeinde Unterägeri, CVP, Staatspersonalverband Kanton Zug und Verband Zuger Polizei).

Die Ablehnung wird vorwiegend damit begründet, dass die Bevölkerung an die Sicherheit eine hohe Erwartungshaltung hat.

Der Regierungsrat hält an der Aufhebung der Polizeidienststellen fest. Er wird jedoch auf den ursprünglich geplanten Abbau von 0,5 Personaleinheiten verzichten. Diese Effizienzgewinne sollen jedoch wieder in den Gemeinden eingesetzt werden und so zu einer erhöhten Polizeipräsenz führen.

14.7. Verrechnung polizeilicher Leistungen aus unbewilligten Anlässen oder wegen Verletzung der Auflagen

Detaillierte Beschreibung

Verrechnung der polizeilichen Leistungen, die sich aus nicht bewilligten Demonstrationen/Anlässen ergeben oder deren Auflagen nicht eingehalten werden (Massnahme-Nr. 3590.15): Änderung von § 25 des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) vom 30. November 2006 (BGS 512.2)

Ausgangslage

Am 23. Januar 2016 fand eine Demonstration gegen das World Economic Forum WEF in Zug statt. Die Kundgebung verlangte aufgrund der zu erwartenden erheblichen Sicherheitsprobleme ein mittel- und kostenintensives Aufgebot an Polizeikräften. Die Veranstaltenden bemühten sich weder, eine Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch gemäss § 22 des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW; BGS 751.14) einzuholen, noch wurde der Anlass der ZUPO gemeldet, wobei hierfür aufgrund der Sicherheitsproblematik gemäss § 20 des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2) eine Pflicht bestanden hätte. An den Kosten des polizeilichen Aufwandes im Umfang von rund 260 000 Franken konnten die Demonstrationsteilnehmenden oder -veranstaltenden mangels gesetzlicher Grundlage nicht beteiligt werden.

In den grundrechtlichen Schutzbereich der Meinungs- und Versammlungsfreiheit fallen nur (ursprünglich) friedliche Veranstaltungen. Sind bei einem Anlass auf öffentlichem oder privatem Grund erhebliche Sicherheitsprobleme zu erwarten, ist dieser – nebst der Einholung einer Bewilligung für den gesteigerten Gemeingebrauch – durch die Veranstaltenden der ZUPO zu melden. Der für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zuständigen ZUPO wird hiermit die Möglichkeit eingeräumt, eine Lagebeurteilung vorzunehmen und auf allfällige Sicherheitsmassnahmen Einfluss nehmen zu können.

Handelt es sich um einen privaten Anlass, beispielsweise eines Sportvereins, den die Veranstaltenden der ZUPO korrekt und ordnungsgemäss melden, müssen sie den aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung vorgesehenen Polizeiaufwand ersetzen (§ 25 Abs. 3 Bst. c Polizei-Organisationsgesetz). Hingegen besteht gegenwärtig keine Möglichkeit der Kostenbeteiligung für Situationen, wo die gesetzliche Melde- oder Bewilligungspflicht oder Auflagen missachtet, zu Ausschreitungen aufgerufen, gewaltbereite Störerinnen und Störer mobilisiert und so erhebliche Polizeikosten verursacht werden. Dies ist stossend und stört das Rechtsempfinden. Diese Gesetzeslücke soll darum mit der vorliegenden Massnahme geschlossen werden. Gleichzeitig soll die verursachergerechte Beteiligung an den Polizeikosten in künftigen Fällen den Staatshaushalt entlasten.

Vorliegender Entwurf

Die Gesetzesanpassung orientiert sich an der vom Bundesgericht als verfassungskonform beurteilten Regelung des Kantons Luzern. Sie soll so ausgestaltet sein, dass sie für die ZUPO anwendbar und praxistauglich ist und gleichzeitig eine gewisse präventive Wirkung entfaltet. Präventiv wirkt die vorgesehene Gesetzesänderung insofern, als für die Veranstaltenden ein Anreiz besteht, die erforderlichen Bewilligungen einzuholen und die entsprechenden Auflagen einzuhalten, um die Auferlegung von Kosten zu vermeiden. Die Norm ist so ausgestaltet, dass bei Erfüllung sämtlicher Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Gewaltausübung die Veranstaltenden keine (zusätzlichen) polizeilichen Kosten zu befürchten haben.

Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

a) Anlässe mit Gewaltausübung oder hierfür erkennbarer Absicht (neu: § 25 Abs. 3a Polizei-Organisationsgesetz)

Künftig soll im Kanton Zug bei Anlässen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen verübt wird, von den verantwortlichen Personen Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen, die sich aus der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Abwendung unmittelbarer Gefahren von Ausschreitungen, Krawallen und Gewalttätigkeiten sowie Übergriffen und Straftaten jeglicher Art ergeben, verlangt werden können. Gemeint ist die physische Gewalt, wie sie bspw. Bestandteil der Straftatbestände gegen Leib und Leben (Art. 111–136 StGB) und der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB) ist. Aber nicht erst die effektive Anwendung der Gewalt verursacht Polizeiaufwand. Bereits die erkennbare Absicht, Gewalt auszuüben, verlangt von den Ordnungskräften präventive Gegenmassnahmen, damit Ausschreitungen verhindert und die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht erhalten werden können. Diese aufwändigen Massnahmen sind von den Gewaltbereiten verursacht und sollen entsprechend auch zu einer Kostenersatzpflicht führen.

Der jeweilige Anteil am Kostenersatz muss gestützt auf das Äquivalenzprinzip nach sachgerechten Kriterien festgelegt werden. Im Gegensatz zur polizeitaktisch ex ante vorzunehmenden Störerqualifikation hat die Kostenüberwälzung aufgrund einer objektiven Betrachtung ex post zu erfolgen. Die Behörden haben die Kosten nach Massgabe des konkreten Tatbeitrags und damit entsprechend dem Grad der Verantwortung für die Störungssituation zu verlegen [Urteil (des Bundesgerichts) 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 E. 5.2 und E. 12.3.]. Eine Solidarhaftung ist demnach ausgeschlossen.

Das Bundesgericht hob auf der Basis dieser Überlegungen eine Bestimmung des luzernischen Polizeigesetzes auf, welche einen Kostenanteil zu gleichen Teilen vorsah. Die Bestimmung verunmögliche, so das Bundesgericht, eine Unterscheidung zwischen Randalierenden und passiven Kundgebungsteilnehmenden, die sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernen. Dies könne grundsätzlich dazu führen, dass einem passiven Kundgebungsteilnehmenden ein Verwaltungsaufwand bis zu einer Höhe von 30 000 Franken individuell zugerechnet werden könne. Eine derartige Bestimmung verstosse gegen das gebührenrechtliche Äquivalenzprinzip, welches das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben konkretisiere.

Unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird von den in § 25 Abs. 3a Bst. a–c Polizei-Organisationsgesetz definierten Personengruppen demnach ein anteilmässiger Ersatz der Kosten für polizeiliche Leistungen vorgesehen. Hiermit wird sichergestellt, dass jede Person nur zur Kostentragung ihres Störungsanteils herangezogen werden kann.

b) Veranstalterinnen und Veranstalter (neu: § 25 Abs. 3a Bst. a Polizei-Organisationsgesetz)

Voraussetzung, dass die Veranstaltenden kostenpflichtig werden, ist das Nichteinholen einer Bewilligung oder die vorsätzliche oder grobfahrlässige Verletzung einer mit der Polizei abgeschlossenen Vereinbarung zur sicheren Durchführung des Anlasses bzw. von Bewilligungsaufgaben. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es zulässig, Veranstaltende, die sich pflichtwidrig verhalten, zur Tragung von Kosten des Polizeieinsatzes zu verpflichten. Als Zweckveranlasser können sie folglich grundsätzlich als Störer und Störerinnen ins Recht gefasst werden, ohne dass hierdurch gegen die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) verstossen wird. Durch ihr Tun oder Unterlassen bewirken sie oder nehmen sie bewusst in Kauf, dass andere die Polizeigüter stören oder gefährden [Urteil (des Bundesgerichts) 1C_502/2015 vom 18. Januar 2017 E. 5.2; vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2016, Rz. 2619 ff.]. Den Veranstaltenden können grundsätzlich diejenigen Kosten des Polizei-

einsatzes auferlegt werden, die aus deren pflichtwidrigem Verhalten resultieren. Sie umfassen das zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötige Polizeiaufgebot mitsamt den Vorkehrungen, welche von vornherein technisch und rechtlich nur von den polizeilichen Organen und den ihnen beigeordneten Spezialdiensten vorgenommen oder angeordnet werden können (vgl. BGE 122 II 65 E. 6a S. 70). Es handelt sich hierbei um Leistungen, die sie als Zweckveranlassende bewirken oder zumindest bewusst in Kauf nehmen.

Der Aufruf zur Durchführung eines unbewilligten Anlasses erfolgt vielfach anonym in Internetforen oder auf nicht öffentlichen Kanälen, so dass sich die Identifikation des oder der Veranstaltenden oft als schwierig erweist. Die verantwortlichen Personen lassen sich u. a. aufgrund folgender Anhaltspunkte erkennen: Aufrufe im Internet, vorgängiges Auskundschaften der Örtlichkeiten, allenfalls verbunden mit dem Deponieren und Mitführen von Demonstrationmaterial wie z. B. Fahnen, Plakaten, Wurfgegenständen, Kleidungsstücken etc. und/oder sie zeigen sich während der Demonstration als Wortführer und erteilen Anweisungen.

Holen die Veranstaltenden die Bewilligungen zur Durchführung des Anlasses zwar ein, verstossen aber vorsätzlich oder grobfahrlässig gegen Bewilligungsaufgaben oder die Vereinbarungen mit der Polizei zur sicheren Durchführung des Anlasses, ist bei der Festlegung des durch den Veranstalter oder die Veranstalterin zu tragenden Kostenanteils die Einhaltung der Bewilligungsaufgaben in quantitativer und qualitativer Hinsicht zu berücksichtigen. Bei Erfüllung sämtlicher Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Gewaltausübung haben die Veranstaltenden keine (zusätzlichen) polizeilichen Kosten zu tragen.

Nebst dem Erfordernis, dass im Polizeiorganisationsgesetz der Kreis der möglichen Abgabepflichtigen klar geregelt wird, sollen Höchstgrenzen einen möglichen Abschreckungseffekt (sog. «chilling effect») auf legitime Kundgebungen und Anlässe verhindern. Es ist zu vermeiden, dass Veranstaltende aus Furcht vor hohen Kostenfolgen davon abgehalten werden, von ihren Grundrechten auf Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit Gebrauch zu machen [Urteil (des Verwaltungsgerichts des Kantons Luzern) P 12 2 vom 7. Mai 2013, E. 6 bb]. Mit einer Höchstgrenze von 30 000 Franken für je einen Veranstalter bzw. eine Veranstalterin eines Anlasses mit Gewaltausübung oder hierfür erkennbarer Absicht wird dieser Anforderung Genüge getan. Die Polizei bemisst die individuellen Kosten nach Massgabe des konkreten Tatbeitrags und damit entsprechend dem Grad der Beteiligung an der Störungssituation. Ruft eine Veranstalterin oder ein Veranstalter zu einer friedlichen und gewaltfreien Demonstration auf und kommt es trotzdem zu drohenden Eskalationen oder Ausschreitungen, so soll der Kostenersatz nicht diesen, sondern in erster Linie den gewalttätigen und gewaltbereiten Personen obliegen.

c) Gewaltbereite Teilnehmerinnen und Teilnehmer (neu: § 25 Abs. 3a Bst. b Polizeiorganisationsgesetz)

Wenn die Veranstaltenden zur Gewalt aufrufen, können und sollen die Kosten für das Polizeiaufgebot, welches aufgrund der Gewaltbereitschaft von Teilnehmenden notwendig wird, nicht ausschliesslich den Veranstaltenden angelastet werden. Ein Teil einer unmittelbaren Störung der Polizeigüter erfolgt durch Teilnehmende selbst, indem sie Gewalt ausüben bzw. ihre Absicht zur Gewaltausübung erkennen lassen. Durch ihr eigenes Verhalten stören oder gefährden sie die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2612 f.). Entsprechend sind auch sie für den durch sie verursachten Kostenanteil an den polizeilichen Leistungen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. zur Abwendung von Ausschreitungen ersatzpflichtig.

Für die Frage der Kostenüberwälzung ist es gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zudem nötig, zwischen randalierenden und passiven Kundgebungsteilnehmenden, die sich trotz polizeilicher Aufforderung nicht entfernen, zu unterscheiden. Ersteren kann grundsätzlich ein grösserer Verwaltungsaufwand individuell zugerechnet werden, da sie durch ihre rechtswidrigen Handlungen wie beispielsweise das Einschlagen von Scheiben, Gewaltausübung gegenüber Personen, Belästigung von Passanten oder Beschmieren von Schaufenstern eine hohe Gewaltbereitschaft kundtun und entsprechend eine grössere und unmittelbare Gefährdung, auch für schutzwürdige Rechtsgüter Dritter (z. B. Vermögen, körperliche und psychische Unversehrtheit etc.), darstellen.

Auch hier soll eine Höchstgrenze einen möglichen Abschreckungseffekt auf die grundsätzliche Teilnahme an Demonstrationen und Anlässen verhindern. Die Höchstgrenze wird bei 3000 Franken pro gewaltbereite Person festgesetzt und entspricht der durch das Bundesgericht als verfassungskonform beurteilten Regelung im Kanton Luzern. Jede und jeder gewaltbereite Teilnehmende trägt aber nur die Kosten seines oder ihres jeweiligen Störungsanteils.

d) Übrige Teilnehmerinnen und Teilnehmer (neu: § 25 Abs. 3a Bst. c Polizei-Organisationsgesetz)

Passive Kundgebungsteilnehmende, die der polizeilichen Abmahnung, sich von einem Anlass mit Gewaltausübung oder hierzu erkennbarer Absicht zu entfernen, nicht Folge leisten, verhalten sich rechtswidrig. Sie tragen wissentlich und willentlich zur Aufrechterhaltung des unrechtmässigen Zustandes bei und behindern die Polizei bei ihrem gesetzlichen Auftrag, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Auch sie stören und gefährden durch ihr eigenes Verhalten bzw. Unterlassen die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar, allerdings in deutlich geringerem Ausmass als die gewaltbereiten oder gewalttätigen Personen. Entsprechend sind sie an den Kosten ihres individuellen Störungsanteils bis zu einem Höchstbetrag von 1000 Franken zu beteiligen.

Bemessung der Kostentragungspflicht

Da die Kostenersatzpflicht für jede Person individuell und entsprechend ihrem Anteil an der Störungssituation bemessen werden muss, ist das Festlegen von Pauschalen nicht zweckmässig. Als Anknüpfungspunkt für die Berechnung ist es auch hier naheliegend, von einer Stundenpauschale für die eingesetzten Polizeiangehörigen auszugehen (siehe § 25 Abs. 4 Bst. a Polizei-Organisationsgesetz). Diese beträgt derzeit 120 Franken. Bei der Kostenüberwälzung hat die Polizei das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu beachten. Demnach dürfen die den einzelnen Störerinnen und Störern in Rechnung gestellten Kosten den Gesamtaufwand der Polizei nicht überschreiten und die Gebühr darf nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der verursachten Leistung stehen.

Kommt es bei einem (kommerziellen) Anlass, bei welchem der oder die Veranstaltende gestützt auf § 25 Abs. 2 Polizei-Organisationsgesetz 60 Prozent der polizeilichen Leistungen tragen muss, zu gewalttätigen Ausschreitungen oder einer hierfür klar erkennbaren Absicht und ist dies auf eine zumindest grobfahrlässige Nichteinhaltung von Bewilligungsaufgaben zurückzuführen, werden die Kosten des Polizeieinsatzes ab Beginn der Gewaltausübung – oder, falls die Absicht zur Gewaltausübung etwa durch entsprechende Aufrufe und/oder gewaltbereites Verhalten vor Ort klar erkennbar ist, bereits ab diesem Zeitpunkt – vollumfänglich den in (neu) § 25 Abs. 3a Bst. a–c definierten Personengruppen in Rechnung gestellt.

Regelungen in anderen Kantonen

Explizite Regelungen zum Kostenersatz für polizeiliche Leistungen bei Demonstrationen kennen nur wenige Kantone (ZH, LU, NW). Diese schliessen den Kostenersatz bei bewilligten

Kundgebungen aus, sofern keine Bewilligungsauflagen grobfahrlässig verletzt werden. Anknüpfungspunkt ist hier regelmässig die Gewaltausübung, d. h. es findet erst eine (zusätzliche) Kostenverrechnung statt, sobald es zu Ausschreitungen gekommen ist (so § 32b PolG-LU; SRL 350). Im Kanton Bern ist eine Vorlage analog zu jener des Kantons Luzern in Vorbereitung.

Würdigung der Vor- und Nachteile

Es handelt sich um eine gesetzliche Verankerung des Störer- und Verursacherprinzips bei Anlässen, bei denen Gewalt an Personen oder Sachen ausgeübt wird oder die Absicht zur Gewaltausübung klar erkennbar ist. Damit wird nicht nur eine Gesetzeslücke geschlossen, sondern auch der im Rechtsempfinden stossende Umstand aufgehoben, wonach diejenigen Veranstalterinnen, die ihren privaten Anlass ordnungsgemäss melden, den aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung vorgesehenen Polizeiaufwand ersetzen, hingegen jene, die die gesetzliche Melde- und Bewilligungspflicht oder Auflagen missachten, nicht für die verursachten Kosten aufkommen müssen.

Es besteht die Schwierigkeit, bei unbewilligten Anlässen die oder den Veranstalterinnen ausfindig zu machen und als solche zu identifizieren. Die Störerinnen und Störer agieren regelmässig anonym oder sind verumumt und wechseln sich ab. Die Bemessung des individuellen Kostenanteils der an der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Beteiligten dürfte sich in der Praxis als Herausforderung erweisen.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Ausschreitungen kommen im Kanton Zug nur sehr selten und in ausserordentlichen Situationen vor. Es ist nicht jährlich mit finanziellem Aufwand und Kostenersatz in diesem Zusammenhang zu rechnen. Daher kann keine explizite Summe budgetiert werden. Sollte sich die Situation ändern, ist die Budgetierung neu zu beurteilen. Nach einigen Jahren Erfahrung wird zudem eine verlässlichere Aussage darüber erteilt werden können, ob und in welchem Umfang sich die finanziellen Auswirkungen bei der Polizei aufgrund der vorliegenden Massnahme darstellen.

Diese Gesetzesänderung hat keine personellen Auswirkungen. Sie löst auch keinen Aufwand bei den Gemeinden aus.

Vernehmlassungsverfahren

Neun Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Hünenberg, Zug, Cham, Unterägeri, Steinhausen, Walchwil und Oberägeri, CVP, Verband Zuger Polizei) äussern sich grundsätzlich positiv zu den Änderungen des EG ZGB, drei Stellungnahmen (SP, Alternative – Die Grünen Zug, Gewerkschaftsbund Kanton Zug) sprechen sich dagegen aus.

Die Möglichkeit zur Ausübung der Grundrechte auf Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit in Form der Durchführung einer friedlichen Kundgebung bleibt weiterhin gewährleistet. Die Norm ist so ausgestaltet, dass bei Erfüllung sämtlicher Sorgfaltspflichten zur Verhinderung von Gewaltausübung die Veranstalterinnen keine (zusätzlichen) polizeilichen Kosten zu befürchten haben. Durch die Festlegung von Höchstgrenzen wird zudem ein möglicher Abschreckungseffekt auf legitime Kundgebungen und Anlässe verhindert. Ruft jemand zu einer friedlichen und gewaltfreien Demonstration auf und kommt es trotzdem zu Eskalationen oder Ausschreitungen, so können anfallende Kosten jenen Demonstrationsteilnehmenden überbunden werden, welche sich nicht an die Auflagen halten oder bei unbewilligten Demonstrationen polizeiliche Leistungen hervorrufen. Gemäss bisherigem Recht können nur Veranstalterinnen an den Einsatzkosten beteiligt werden, neu wird eine Grundlage geschaffen für Personen, die trotz polizeilicher Abmahnung eine nicht bewilligte Demonstration durchführen oder trotz der Bemühungen der Verantwortlichen sich nicht an Auflagen halten. Es geht also darum, dass anhand

einer klaren gesetzlichen Grundlage die Möglichkeit besteht, dass die verantwortlichen Veranstalterinnen und Veranstalter von Anlässen mit Gewaltausübung oder hierfür erkennbarer Absicht mit entsprechendem Aufwand zur Rechenschaft gezogen werden können. Ebenso sind gewaltbereite Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie jene Personen, die sich beispielsweise einer polizeilichen Abmahnung widersetzen und somit rechtswidrig verhalten, entsprechend ihrem Anteil an der Störungssituation für die verursachten Polizeikosten zur Verantwortung zu ziehen. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung drängt sich eine entsprechende Norm auf: Handelt es sich um einen privaten Anlass, beispielsweise eines Sportvereins, den die Veranstaltenden der ZUPO korrekt und ordnungsgemäss melden, müssen sie den aufgrund der polizeilichen Lagebeurteilung vorgesehenen Polizeiaufwand ersetzen (§ 25 Abs. 3 Bst. c Polizei-Organisationsgesetz). Hingegen besteht gegenwärtig keine Möglichkeit der Kostenbeteiligung für Situationen, in welchen die gesetzliche Melde- oder Bewilligungspflicht oder Auflagen missachtet, zu Ausschreitungen aufgerufen, gewaltbereite Störerinnen und Störer mobilisiert und so erhebliche Polizeikosten verursacht werden. Dies ist stossend und stört das Rechtsempfinden. Diese Gesetzeslücke soll darum mit der vorliegenden Massnahme geschlossen werden.

Es geht nicht in erster Linie um «Abschreckung», sondern darum, dass die bezüglich der Nutzung des öffentlichen Grundes für Demonstrationen und Veranstaltungen bestehende Ordnung, dass Bewilligungen eingeholt werden und Verantwortliche ins Recht gefasst werden können, nicht durch die Möglichkeiten der elektronischen Medien, anonym zu mobilisieren, ausgehebelt werden. Die Steuerzahlenden sollen nicht für die Kosten von unbewilligten Demonstrationen aufkommen müssen.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.8. Verrechnung des polizeilichen Aufwandes bei Beitreibungszustellungen

Detaillierte Beschreibung

Verrechnung des polizeilichen Aufwandes bei Beitreibungszustellungen (Massnahme-Nr. 3590.10): Änderung von § 25 des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) vom 30. November 2006 (BGS 512.2)

Ausgangslage

Das Schuldbetreibungs- und Konkursgesetz (SchKG, SR 281.1) sieht im Betreibungs- und Konkursverfahren folgende Zwangsmassnahmen vor, bei denen die ZUPO zugezogen wird: Zustellung von Zahlungsbefehlen (Art. 64 SchKG), Zuführung der Schuldnerin oder des Schuldners durch die ZUPO in das Betreibungsamt (Art. 91 SchKG) oder Konkursamt (Art. 229 Abs. 1 SchKG). Nach der Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (GebV SchKG, SR 281.35, Art. 13) sind die Kosten für den Beizug der ZUPO zu ersetzen. Ob die ZUPO die entsprechenden Kosten den Betreibungs- und Konkursämtern verrechnen will, steht ihr frei. So ist die Praxis darüber von Kanton zu Kanton verschieden (vgl. Basler Kommentar zum SchKG, Art. 64 N 24, 2. Auflage). In den meisten Kantonen stellt jedoch die zuständige Polizeibehörde ihre Kosten in Rechnung und dies aus Praktikabilitätsgründen in Form von festgelegten Pauschalen (bspw. in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Fribourg, Solothurn, Tessin). Im Kanton Zürich werden die Pauschalen von den Gemeinden festgelegt. In den Kantonen Obwalden, Neuenburg und Schwyz verrechnet die Polizei ihre Leistungen nach ihrem Aufwand, dabei gilt jeweils die Stundenpauschale einer Polizistin bzw. eines Polizisten als Grundlage. Eine einheitliche Anwendung in Bezug auf die Höhe besteht demnach nicht. Noch keine Verrechnung findet in den Kantonen Schaffhausen und Uri statt.

Im Kanton Zug stellte die ZUPO in den Jahren 2015 und 2016 durchschnittlich je 470 Betreuungsurkunden zu und führte rund 620 Schuldnerinnen und Schuldner im Rahmen des Pfändungs- und Konkursverfahrens den Betreibungs- und Konkursämtern zu. Bis anhin hat die ZUPO ihre daraus entstandenen Kosten/Aufwendungen nicht verrechnet. Damit die ZUPO ihre diesbezüglichen Leistungen den Betreibungs- und Konkursämtern künftig verrechnen kann, bedarf es sowohl einer Ergänzung im Gesetz über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2) zur Schaffung der Rechtsgrundlage dieser Kostenverrechnung sowie eine Ergänzung bzw. Änderungen der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen (BGS 512.26), insbesondere für die Definierung der Pauschalansätze.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 25 Abs. 3b (neu)

Mittels Aufwandpauschalen, welche vom Regierungsrat in der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen festgelegt werden, sollten künftig die Aufwendungen für die polizeilichen Zustellungen und Zuführungsaufträge der ZUPO ersetzt werden.

Die ZUPO wird dann zur Hilfe zugezogen, wenn das Betreibungsamt nicht in der Lage ist, die Betreuungsurkunden der Schuldnerin oder dem Schuldner zuzustellen. Dies setzt voraus, dass seitens des Betreibungsamtes zumindest ein zweifacher Zustellungsversuch unternommen wurde (vgl. Basler Kommentar zum SchKG, Art. 64 N 21, 2. Auflage).

Eine Schuldnerin oder ein Schuldner generiert oft mehr als eine Betreuungsurkunde, bspw. dann, wenn gegen sie oder ihn mehrere Betreibungen gleichzeitig am Laufen sind. In der Regel sammeln die Betreibungsbeamtinnen oder Betreibungsbeamten in solchen Fällen die Betreuungsurkunden (z. B. zwei Zahlungsbefehle) und stellen diese mittels einer Zustellung der entsprechenden Schuldnerin oder dem Schuldner zu. Die Zustellung von mehreren Betreuungsurkunden an dieselbe Schuldnerin oder denselben Schuldner wird in solchen Fällen von der ZUPO analog gehandhabt und als eine einzige Zustellung an das Betreibungsamt in Rechnung gestellt.

§ 25 Abs. 4 Bst. b (Anpassung der Gesetzesbestimmung gemäss Sparpaket 2018; Vorlage Nr. 2720.28)

Im Rahmen der Erarbeitung der Massnahme haben sich sowohl die ZUPO als auch die Betreibungs- und Konkursbeamten für eine Pauschalverrechnung ausgesprochen und diese aus nachfolgenden Gründen als zwingende Voraussetzung definiert. Das Betreibungsamt muss unmittelbar (d. h. bei der Zustellung des Zahlungsbefehls oder beim Pfändungsvollzug) über die Höhe der Kosten der Leistungen der ZUPO informiert sein. Nur dann erhält eine Schuldnerin oder ein Schuldner die Möglichkeit, die Forderung sogleich zu bezahlen. Auch könnte sonst ein Fall nicht sogleich abgeschlossen und der Gläubigerin oder dem Gläubiger ein Verlustschein ausgestellt werden, sollte die Pfändung zu keinem Resultat führen. Eine Nachverrechnung ist nicht möglich. Falls im Konkursverfahren ein Kostenvorschuss für die Durchführung des summarischen Verfahrens erhoben werden muss, ist es ebenfalls hilfreich, wenn das Konkursamt weiss, was der allfällige Beizug der ZUPO kostet. Für eine Pauschalverrechnung sprechen zudem der sehr geringe administrative Aufwand, die Transparenz sowie die dadurch geschaffenen klaren Ausgangslagen für die Bürgerinnen und Bürger, die Betreibungs- und Konkursämter und die ZUPO.

Der Regierungsrat wird die Pauschalen in der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen (Kostenersatzverordnung; BGS 512.26) festlegen. Die Pauschalen werden sich an den Stundenansätzen für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten (120 Franken pro Stunde; § 2 Abs. 2 Bst. a Kostenersatzverordnung) orientieren. Die meisten Zustellungen können

mit einem durchschnittlichen zeitlichen Aufwand von zirka 15 Minuten erledigt werden (Personenabfrage, Zustellung der Betreuungsdokumente). Daraus ergibt sich eine Aufwandpauschale von 30 Franken pro Zustellung. Zuführungsaufträge können mit einem durchschnittlichen zeitlichen Aufwand von zirka einer halben Stunde erledigt werden, weshalb eine Aufwandpauschale von 60 Franken pro Zuführungsauftrag geplant ist. Bei der Berechnung der Pauschale wurden dabei unterschiedlich aufwendige Zuführungsaufträge berücksichtigt. Bspw. Fälle, bei welchen die ZUPO die Schuldnerin und der Schuldner zwangsweise dem Betreibungs- oder Konkursamt zuführen musste oder solche, bei denen bereits die polizeiliche Kontaktaufnahme die Schuldnerin oder den Schuldner dazu veranlasste, sich freiwillig dem Betreibungs- oder Konkursamt zu stellen. Entsprechend soll künftig jeder Zuführungsauftrag der ZUPO mit dem errechneten Durchschnittswert von 60 Franken vergütet werden, unabhängig davon, ob eine polizeiliche Zwangsmassnahme ausgeführt werden musste oder nicht. Vom Betreibungs- und/oder Konkursamt erteilte Zustellungs- und Zuführungsaufträge, welche im Laufe der Fallbearbeitung revoziert werden, sind der ZUPO ebenfalls zu vergüten, sofern diese bereits Aufwendungen getätigt hat.

Die geplanten Aufwandpauschalen (30 Franken für die Zustellung von Betreuungsurkunden und 60 Franken pro Zuführungsauftrag) sind in ihrer Höhe angemessen, bewegen sich doch die Pauschalansätze der anderen Kantone durchschnittlich etwa im gleichen Rahmen (Kanton Basel-Stadt: Zuführung 75 Franken/Zustellung 40 Franken, Kanton Fribourg: Zuführung 60 Franken/Zustellung 35 Franken, Kanton Solothurn: Zuführung 240 Franken/Zustellung 8 Franken, Kanton Tessin: Zuführung 100 Franken/Zustellung 30 Franken).

Finanzielle Auswirkungen

Mit Blick auf die von der ZUPO erhobenen Zahlen (Grundlage Geschäftskontrolle) aus den Jahren 2015 und 2016 ist jährlich mit rund 470 polizeilichen Zustellungen und rund 620 Zuführungsaufträgen zu rechnen. In Anwendung der Aufwandpauschalen ergibt dies einen Betrag von insgesamt rund 50 000 Franken. Durch die Kostenverrechnung der ZUPO werden die Budgets der Betreibungsämter grundsätzlich nicht mehrbelastet, da letztere gestützt auf Art. 13 GebV SchKG die anfallenden Betreuungskosten vollumfänglich der Schuldnerin resp. dem Schuldner überwälzen. Da die Gläubigerin resp. der Gläubiger verpflichtet ist, die Betreuungskosten vorzuschüssen, trägt diese bzw. dieser damit das Risiko, dass die Kosten von der Schuldnerin oder dem Schuldner nicht ersetzt werden können.

Vernehmlassungsverfahren

Neun Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinde Hünenberg, Einwohnergemeinde Neuheim, Einwohnergemeinde Baar, Einwohnergemeinde Zug, Einwohnergemeinde Unterägeri, Einwohnergemeinde Steinhausen, Einwohnergemeinde Oberägeri, CVP, Verband Zuger Polizei) äussern sich grundsätzlich positiv zur Verrechnung des polizeilichen Aufwandes bei Betreuungszustellungen, zwei Stellungnahmen (Einwohnergemeinde Walchwil, Alternative – die Grünen Zug) sprechen sich dagegen aus.

Die Weiterverrechnung und die Höhe der Pauschalen wurden in enger Zusammenarbeit mit dem Verband der zugerischen Betreibungs- und Konkursbeamten erarbeitet. Die vorgesehenen Verfahren werden von ihnen vollumfänglich gestützt. Es trifft nicht zu, dass die Forderungen an den Gemeinden hängen bleiben. Die Gläubigerinnen und Gläubiger sind per Gesetz verpflichtet, die Betreuungskosten vorzuschüssen. Somit tragen diese das Risiko, wenn die geplanten Gebühren durch die Schuldnerin oder den Schuldner nicht bezahlt werden können. Wer die Leistungen erbringt bzw. die Kosten trägt – Betreibungsamt oder Polizei – ist vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung von Ratings (z.B. BAK-Bericht) sowie der Forderung nach Kostenwahrheit durchaus relevant.

Es ist vorgesehen, dass die Verrechnung mit Pauschalen erfolgt. Die beiden Pauschalbeträge wurden aufgrund der heutigen, polizeilichen Aufwendungen sehr genau berechnet.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.9. Reduktion Pendlerabzug auf maximal 6000 Franken

Detaillierte Beschreibung

Reduktion Pendlerabzug auf maximal 6000 Franken pro Jahr (Massnahme-Nr. 5065.18): Änderung von § 25 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1).

Ausgangslage

Nach geltendem Recht sind die notwendigen Kosten für den Arbeitsweg unbeschränkt abzugsfähig. Bei der direkten Bundessteuer ist dieser Abzug seit 2016 auf 3000 Franken beschränkt. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern soll dieser Abzug neu auf 6000 Franken beschränkt werden. Mit dieser Beschränkung der steuerlich abziehbaren Fahrtkosten auf 6000 Franken entfällt die Bestimmung in § 25 Abs. 2, wonach den Steuerpflichtigen der Nachweis von höheren Kosten offen steht.

Oft sind persönliche Präferenzen für die Länge des Arbeitsweges (mit)verantwortlich (Wohnen im Grünen, tiefere Mietzinsen ausserhalb der Zentren, Verwurzelung in der Heimatgemeinde). Auch können die Zugerinnen und Zuger ihre (höheren) Mietkosten steuerlich nicht geltend machen. Aus ökologischer Sicht (Anreiz zum Verzicht auf lange/häufige Autofahrten) erscheint diese Begrenzung ebenfalls sachgerecht.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Ab dem Jahr 2021 erhöhen sich dadurch die Kantonssteuereinnahmen jährlich um 1,5 Millionen Franken. Die zusätzlichen Gemeindesteuern betragen jährlich 1,2 Millionen Franken.

Die Begrenzung der Fahrkosten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte hat weder organisatorische noch personelle Auswirkungen. Es entstehen keine externen Informatikkosten.

Vernehmlassungsverfahren

17 Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Hünenberg, Neuheim, Baar, Zug, Cham, Unterägeri, Steinhausen, Walchwil, Risch und Oberägeri, CVP, Alternative – Die Grünen Zug, SP, Grünliberale Partei, Staatspersonalverband Kanton Zug, Zuger Wirtschaftskammer, Gewerkschaftsbund Kanton Zug) äussern sich grundsätzlich positiv zur Reduktion des Pendlerabzugs auf maximal 6000 Franken, zwei Stellungnahmen (SVP, Verband Zuger Polizei) sprechen sich dagegen aus.

Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden spricht sich also für diese Massnahme aus.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.10. Mindeststeuer für juristische Personen

Detaillierte Beschreibung

Ersatz heutige Mindestkapitalsteuer für privilegierte Gesellschaften durch Mindeststeuer für alle Gesellschaften zur Deckung der verursachten administrativen Kosten (Massnahme-Nr. 5065.11): Einführung des neuen § 78a des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

Ausgangslage

Nach geltendem Recht entrichten nur sogenannte Statusgesellschaften, also Holding-, Domizil- und gemischte Gesellschaften, eine Mindeststeuer in Form einer Mindestkapitalsteuer. Die einfache Steuer beträgt 250 Franken, was je nach Sitzgemeinde ungefähr 380 Franken entspricht.

Neu sollen alle Kapitalgesellschaften, Genossenschaften und Stiftungen mit überwiegend kommerzieller Tätigkeit eine einfache Mindeststeuer von 500 Franken entrichten, was je nach Gemeinde etwa 760 Franken entspricht. Dieser Betrag soll sicherstellen, dass jede Gesellschaft im Kanton Zug mindestens die Kosten für ihre Steuerveranlagung deckt.

Bei der Anwendung der Mindeststeuer wird nicht nur die Kapital-, sondern auch die Gewinnsteuer berücksichtigt. Die Mindeststeuer wird somit erst erhoben, wenn die Summe der einfachen Gewinnsteuer und der einfachen Kapitalsteuer 500 Franken unterschreitet.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Ab dem Jahr 2021 erhöhen sich dadurch die Kantonssteuereinnahmen jährlich um 5,1 Millionen Franken. Die zusätzlichen Gemeindesteuern betragen jährlich 3,8 Millionen Franken.

Die Einführung einer Mindeststeuer hat weder organisatorische noch personelle Auswirkungen.

Vernehmlassungsverfahren

14 Vernehmlassungsantworten (CVP, Alternative – die Grünen Zug, SP, Zuger Wirtschaftskammer und die Einwohnergemeinden Hünenberg, Baar, Cham, Steinhausen, Walchwil, Neuheim, Zug, Unterägeri, Risch und Oberägeri) sprechen sich explizit für diese Massnahme aus; sechs davon (Einwohnergemeinden Baar, Neuheim, Zug, Unterägeri, Risch und Oberägeri) beantragen eine Verdoppelung der vom Regierungsrat vorgesehenen Mindeststeuer von 250 auf 500 Franken. Die SVP äussert sich insofern positiv zu dieser Massnahme, als sie dieser Gesetzesrevision nicht so kritisch gegenübersteht wie anderen steuerpolitischen Revisionsbegehren von «Finanzen 2019». Negative Vernehmlassungsantworten wurden nicht eingereicht.

Der Regierungsrat nimmt erfreut zur Kenntnis, dass diese Massnahme nur soweit kritisiert wird, als dass der Betrag der Mindeststeuer von 250 auf 500 Franken zu verdoppeln sei. Diesem Antrag wird zugestimmt. Dies führt zu höheren Kantonssteuereinnahmen von 5,1 Millionen Franken (Mindeststeuer von 500 Franken) statt wie ursprünglich geplant 1,75 Millionen Franken (Mindeststeuer von 250 Franken).

14.11. Verwaltungsratsmitglieder: Quellensteuern auf ausländische Staaten abwälzen

Detaillierte Beschreibung

Umlagerung/Abwälzung von Zuger Quellensteuern auf ausländische Staaten im Falle von Verwaltungsratsmitgliedern mit ausländischem Wohnsitz (Massnahme-Nr. 5065.01): Änderung von § 90 Abs. 4 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

Ausgangslage

Nach geltendem Recht entrichten die im Ausland wohnenden Verwaltungsratsmitglieder von juristischen Personen mit Sitz im Kanton Zug auf ihren Honoraren eine Quellensteuer von total 20 Prozent (15 Prozent Kantons- und Gemeindesteuern plus 5 Prozent direkte Bundessteuer). Mit der Erhöhung des Quellensteuersatzes bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf 20 Prozent resultiert auf den Verwaltungsratsmitgliedern neu eine Quellensteuerbelastung von total 25 Prozent. Da die in der Schweiz bezahlte Quellensteuer auf Verwaltungsratsmitgliedern in der Regel an die zumeist höhere ausländische Steuer angerechnet wird, erhöht sich die Ge-

samtsteuerbelastung von ausländischen Verwaltungsratsmitgliedern nicht. Die Erhöhung der Zuger Quellensteuer wird so auf ausländische Staaten abgewälzt.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Jahr 2020 erhöhen sich dadurch die Kantonssteuereinnahmen um 1,5 Millionen Franken, ab dem Jahr 2021 jährlich um 1,9 Millionen Franken. Die zusätzlichen Gemeindesteuern betragen im Jahr 2020 1,125 Millionen Franken und ab 2021 jährlich 1,425 Millionen Franken.

Die Erhöhung des Quellensteuersatzes hat weder organisatorische noch personelle Auswirkungen. Es entstehen keine externen Informatikkosten.

Vernehmlassungsverfahren

13 Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Hünenberg, Neuheim, Baar, Zug, Unterägeri, Steinhausen, Walchwil, Oberägeri, Cham und Risch, CVP, Alternative – Die Grünen Zug, SP) äussern sich grundsätzlich positiv zur Abwälzung der Quellensteuern auf ausländische Staaten bei Verwaltungsratsmitgliedern, keine Stellungnahme spricht sich dagegen aus.

Alle sich zu dieser Massnahme äussernden Vernehmlassungsteilnehmenden sprechen sich also für diese Massnahme aus.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.12. Mitarbeitendenbeteiligungen: Quellensteuern auf ausländische Staaten abwälzen

Detaillierte Beschreibung

Umlagerung/Abwälzung von Zuger Quellensteuern auf ausländische Staaten im Falle von Mitarbeitendenbeteiligungen, die erst nach einem Wegzug ins Ausland realisiert werden (Massnahme-Nr. 5065.03): Änderung von § 93a Abs. 2 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

Ausgangslage

Nach geltendem Recht entrichten im Ausland wohnende Personen, die während ihrer Ansässigkeit in der Schweiz Mitarbeitendenbeteiligungen zugeteilt erhalten haben, auf dem später im Ausland realisierten geldwerten Vorteil eine Quellensteuer von total 26,5 Prozent (15 Prozent Kantons- und Gemeindesteuern und 11,5 Prozent direkte Bundessteuer). Mit der Erhöhung des Quellensteuersatzes bei den Kantons- und Gemeindesteuern um 5 Prozent auf 20 Prozent resultiert auf den im Ausland realisierten geldwerten Vorteilen neu eine Quellensteuerbelastung von total 31,5 Prozent. Der durch die Schweiz so besteuerte geldwerte Vorteil wird je nach Doppelbesteuerungsabkommen am Wohnsitz der Empfängerin oder des Empfängers (Ausland) unter Progressionsvorbehalt freigestellt, oder es wird die in der Schweiz bezahlte Quellensteuer an die ausländische Steuer angerechnet.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Jahr 2020 erhöhen sich dadurch die Kantonssteuereinnahmen um 180 000 Franken, ab 2021 jährlich um 230 000 Franken. Die zusätzlichen Gemeindesteuern betragen im Jahr 2020 135 000 Franken und ab 2021 jährlich 173 000 Franken.

Die Erhöhung des Quellensteuersatzes hat weder organisatorische noch personelle Auswirkungen. Es entstehen keine externen Informatikkosten.

Vernehmlassungsverfahren

14 Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Oberägeri, Hünenberg, Neuheim, Baar, Zug, Cham, Unterägeri, Steinhausen, Walchwil, Oberägeri und Risch, CVP, Alternative – Die Grünen Zug, SP) äussern sich grundsätzlich positiv zur Abwälzung der Quellensteuern auf ausländische Staaten bei Mitarbeitendenbeteiligungen, keine Stellungnahme spricht sich dagegen aus.

Alle sich zu dieser Massnahme äussernden Vernehmlassungsteilnehmenden sprechen sich also für diese Massnahme aus.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.13. Erhöhung der Gebühren für Namensänderungen

Detaillierte Beschreibung

Erhöhung der Gebühren für Namensänderungen (Massnahme-Nr. 1500.08): Änderung von § 1 Abs. 1 Ziff. 3 des KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1)

Ausgangslage

Zug hat im interkantonalen Vergleich zu tiefe Gebühren für Namensänderungen. Der Maximaltarif beträgt gemäss § 1 Abs. 1 Ziff. 3 KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarifs) aktuell 450 Franken, was aber in der Regel nicht kostendeckend ist.

Argumente

Es ist festzustellen, dass der Aufwand für Namensänderungen aufgrund der erhöhten Anforderungen an die Gewährung des rechtlichen Gehörs seit der Revision des Zivilgesetzbuches (neues Namensrecht, in Kraft getreten am 1. Januar 2013) sowie aufgrund der Zunahme der internationalen Zustellungen immer grösser geworden ist. Daher wird beantragt, die Maximalgebühr für Namensänderungen von bisher 450 Franken auf neu 1000 Franken anzuheben, um dem Arbeitsaufwand entsprechend kostendeckende Gebühren erheben zu können.

Finanzielle Auswirkungen

Diese Massnahme führt bei durchschnittlich neunzig bis hundert Fällen pro Jahr zu Mehreinnahmen in der Höhe von ungefähr 30 000 Franken pro Jahr.

Vernehmlassungsverfahren

Sechs Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Hünenberg, Neuheim, Baar, Steinhausen und Oberägeri sowie die CVP) kritisieren, dass im Rahmen von «Finanzen 2019» Gebührenerhöhungen ausserhalb der Teilrevision des Verwaltungsgebührentarifs vorgenommen werden sollen. Anlässlich der konferenziellen Anhörung sei bekräftigt worden, dass im Zusammenhang mit der bevorstehenden Teilrevision die Gebühren unangetastet bleiben würden. Die Einwohnergemeinde Cham und die Alternative – Die Grünen Zug können sich mit der Gebührenerhöhung einverstanden erklären, wobei letztere kritisiert, dass der Kanton mit «Finanzen 2019» die Gebühren erhöhen möchte, die Gemeinden aber anscheinend auf die zukünftige Totalrevision des Verwaltungsgebührentarifs vertröste.

Bei der vorliegenden Revision des Verwaltungsgebührentarifs geht es um eine Massnahme im Rahmen von «Finanzen 2019», welche ausserhalb des laufenden ordentlichen Revisionsverfahrens eine Änderung des Verwaltungsgebührentarifs bedingt. Da Zug im interkantonalen Vergleich zu tiefe Gebühren für Namensänderungen hat, der Aufwand für Namensänderungen

seit dem 1. Januar 2013 infolge der erhöhten Anforderungen (Inkrafttreten des neuen Namensrechts) gestiegen ist und die internationalen Zustellungen zunehmen, sind die Gebühren für Namensänderungen in der Regel nicht kostendeckend. Daher rechtfertigt sich die Erhöhung der Maximalgebühr für Namensänderungen in diesem einzelnen Punkt im Rahmen von «Finanzen 2019».

Der Regierungsrat hält deshalb an der Massnahme fest.

14.14. Anpassung der Gebührenrahmen für gesundheitspolizeiliche Tätigkeiten

Detaillierte Beschreibung

Gebühren erhöhen für gesundheitspolizeiliche Tätigkeit betreffend humanmedizinische Gesundheitsberufe, Spitäler und Kliniken (Bewilligungserteilung, Aufsicht und Kontrollen) (Massnahme-Nr. 4050.02)

Gebühren erhöhen für gesundheitspolizeiliche Tätigkeit betreffend den Handel mit Arzneimitteln und Medizinprodukten inklusive Aufsicht über Lagerung/ Vernichtung von Betäubungsmitteln (Bewilligungserteilung, Aufsicht und Kontrollen) (Massnahme-Nr. 4050.03): Änderung von § 3 des KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) vom 11. März 1974

Ausgangslage

Der KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) vom 11. März 1974 soll angepasst werden. Von der Revision betroffen ist dessen § 3 (Amtshandlungen im Gesundheitswesen), welcher die Gebühren der gesundheitspolizeilichen Tätigkeit festlegt.

Der Begriff Gesundheitspolizei umfasst jene staatliche Tätigkeit, welche dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dient. Dazu gehören etwa der Vollzug des Lebensmittel-, Heilmittel- oder Betäubungsmittelrechts oder die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Um sicherzustellen, dass Personen, welche Leistungen im Gesundheitswesen anbieten, über eine genügende Ausbildung verfügen und ihre Berufspflichten einhalten, ist die Ausübung zahlreicher Gesundheitsberufe bewilligungspflichtig. Diese Bewilligungspflicht dient, ebenso wie die übrige Aufsichtstätigkeit der Gesundheitsbehörden, der Verminderung von gesundheitlichen Risiken für die Bevölkerung. Fachpersonen und Betriebe, die eine Bewilligung beantragen oder bei denen eine Kontrolle durchgeführt werden muss, haben hierfür eine Gebühr zu bezahlen.

Der geltende Verwaltungsgebührentarif wurde 1974 erlassen und erfuhr seither 144 Einzeländerungen. Weil er seit nunmehr 43 Jahren keiner Totalrevision unterzogen wurde, ist seine Struktur unübersichtlich geworden und der Inhalt teilweise überholt. Da das Projekt «Finanzen 2019» jedoch nicht den geeigneten Rahmen darstellt, um eine Totalrevision des veralteten Verwaltungsgebührentarifs vorzunehmen, beschränken sich die folgenden Änderungsanträge grösstenteils auf Anpassungen der bereits bestehenden Gebührenrahmen. Bei einzelnen Ziffern wird darüber hinaus auch der Einschluss von Gebühren beantragt, die bisher gestützt auf Auffangbestimmungen erhoben wurden. Dies stellt jedoch nicht die Einführung neuer Gebühren dar, sondern vielmehr eine Beschränkung der bisherigen Gebührenhöhe (Z. B.: Stellvertreterbewilligungen wurden bisher gestützt auf die Auffangbestimmung von Ziff. 20 erhoben, welche einen Gebührenrahmen von 55 bis 1200 Franken vorsieht. Indem die Stellvertreterbewilligungen nun in Ziff. 14 ausdrücklich erwähnt werden, stellt die Änderung trotz der Erhöhung des Gebührenrahmens in Ziff. 14 von 100 auf 200 Franken im Ergebnis eine Senkung des oberen Gebührenrahmens für Stellvertreterbewilligungen von 1200 auf 200 Franken dar). Sämtliche nachfolgend erwähnten Gebühren werden mit anderen Worten bereits heute erhoben; angepasst wird lediglich die jeweilige Bandbreite, in der sie sich bewegen.

Aufgrund der heute geltenden Obergrenzen können die nicht kostendeckenden Gebühren nicht erhöht werden. Der geltende Gebührenrahmen soll daher verdoppelt werden, wodurch künftig insbesondere bei aufwändigen Bewilligungsverfahren oder Kontrollen angemessene Gebühren erhoben werden können, was dem Verursacherprinzip entspricht und den Staatshaushalt entlastet. Gleichzeitig wird durch die Erweiterung des Gebührenrahmens mehr Flexibilität bei der Gebührenfestsetzung geschaffen, was Abstufungen innerhalb der jeweiligen Gebührenrahmen erleichtert. Für die Betroffenen bedeuten die Anpassungen jedoch mehrheitlich höhere Gebühren.

Die gesundheitspolizeilichen Gebühren werden auch nach der Erhöhung nicht kostendeckend sein und sich im Vergleich zu anderen Kantonen im Mittelfeld bewegen. Wie bisher wird die Gesundheitsdirektion (GD) zudem in einer Weisung festlegen, wie die Gebührenhöhe innerhalb des vom Kantonsrat vorgegebenen Rahmens festzusetzen ist. So kann auch bei der vorgeschlagenen Erweiterung der Gebührenrahmen die Angemessenheit und Rechtsgleichheit der Gebührenerhebung gewährleistet werden.

Im Bereich des Grosshandels führt die Heilmittelkontrolle des Kantons Zürich als Regionale Fachstelle der Ost- und Zentralschweiz Inspektionen im Kanton Zug durch. Ein Teil dieser Inspektionen führt die Heilmittelkontrolle Zug wiederum im Rahmen einer Unterakkreditierung selbst durch. Da sich die Gebühren dieser Kontrollen nach der Gebührenordnung der Regionalen Fachstelle der Ost- und Zentralschweiz (GebO RFSOZ) richten, sind sie von der vorliegenden Revision nicht betroffen.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3 Ziff. 11:

Anstelle der bisherigen, einzig auf Medizinalpersonen anwendbaren Norm soll eine allgemeine Bestimmung geschaffen werden, welche für die Berufsausübungsbewilligungen sämtlicher Gesundheitsberufe gleichermaßen Anwendung findet.

§ 3 Ziff. 12 und 13:

Die Bestimmungen können aufgehoben werden, da die Gebühren für die Berufsausübungsbewilligungen dieser Berufsgruppen künftig gestützt auf die allgemeiner gefasste Ziffer 11 erhoben werden.

§ 3 Ziff. 14:

Neu soll diese Bestimmung auch für die Stellvertretendenbewilligungen gelten, für welche bisher gestützt auf die Generalklausel in Ziffer 20 Gebühren erhoben wurden.

§ 3 Ziff. 14bis (neu):

Neu soll eine eigene Bestimmung für Betriebsbewilligungen geschaffen werden, für die bisher gestützt auf die Generalklausel in Ziffer 20 Gebühren erhoben wurden.

§ 3 Ziff. 15:

Der Betrieb einer Drogerie entspricht eher dem einer öffentlichen Apotheke oder einer Betriebsapotheke als jenem einer Privatapotheke, weshalb die Drogerien aus dieser Ziffer gestrichen und stattdessen in Ziffer 16 eingefügt werden sollen.

§ 3 Ziff. 16:

Bewilligungspflichtig soll nicht die Eröffnung oder die Verlegung einer öffentlichen Apotheke oder Drogerie sein, sondern deren Betrieb. Die bisher nicht erwähnten Betriebsapotheken sollen neu ebenfalls genannt werden.

§ 3 Ziff. 17:

Es soll eine Bestimmung geschaffen werden, in der die Gebühren für Inspektionen und Kontrollen einheitlich geregelt sind. Zur Inspektionszeit zählen auch die Vor- und Nachbearbeitung. Für die Lebensmittelkontrolle besteht mit dem Gebührentarif für die Lebensmittelkontrolle eine separate Rechtsgrundlage.

Vorliegend wird ein Gebührenrahmen von 100 bis 200 Franken pro Stunde vorgeschlagen. Die Inspektionsgebühren des Schweizerischen Heilmittelinstituts (Swissmedic), der Heilmittelkontrollbehörde des Bundes, betragen im Vergleich dazu 200 Franken pro Stunde. Die Gebühr der Regionalen Fachstelle der Ost- und Zentralschweiz (RFSOZ) beträgt 220 Franken pro Stunde, ebenso jene der Kantonalen Heilmittelkontrolle Zürich. Der Stundenansatz des Regionalen Heilmittelinspektorats der Nordwestschweiz (RHI-NW) beträgt 270 Franken pro Stunde. Wie diese Beispiele zeigen, ist eine Gebühr in der vorgeschlagenen Höhe vergleichsweise niedrig.

§ 3 Ziff. 18:

Wer Handel mit Arzneimitteln betreibt, benötigt eine Bewilligung des Schweizerischen Heilmittelinstituts (mit «Handel» ist nicht die Abgabe an Endverbraucher [Patienten] gemeint, sondern namentlich der Verkauf an Apotheken oder Arztpraxen). Aufgrund geänderten Bundesrechts besteht keine Kompetenz für kantonale Handelsbewilligungen mehr, weshalb die Bestimmung entsprechend angepasst werden soll. Da die Verlängerung von Bewilligungen nicht unbedingt halb so viel Aufwand verursacht wie die Erserteilung, soll die Klammerbemerkung gestrichen und die Gebühr auch bei Verlängerungen im Einzelfall innerhalb des Gebührenrahmens angemessen festgelegt werden.

§ 3 Ziff. 19:

Da in Ziffer 17 eine einheitliche Bestimmung zur Erhebung von Gebühren bei Inspektionen und Kontrollen geschaffen wird, kann die Bestimmung gestrichen werden. An ihrer Stelle soll eine Bestimmung betreffend die Gebühren für Unbedenklichkeitserklärungen (Certificates beziehungsweise Letters of Good Standing) sowie weitere Bescheinigungen geschaffen werden.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Im Bereich der Gebühren für gesundheitspolizeiliche Tätigkeiten betreffend humanmedizinische Gesundheitsberufe, Spitäler und Kliniken (Massnahme Nr. 4050.02) ist mit einer Entlastung von ungefähr 31 200 Franken jährlich zu rechnen. Bei den Änderungen der Gebühren für gesundheitspolizeiliche Tätigkeiten betreffend den Handel mit Arzneimitteln und Medizinprodukten einschliesslich die Aufsicht über die Lagerung und Vernichtung von Betäubungsmitteln (Massnahme Nr. 4050.03) ist mit einer Entlastung von zirka 25 100 Franken jährlich zu rechnen. Zirka weitere 60 000 Franken Entlastung sollen durch eine Erhöhung der Gebühren für Kontrollen im Bereich des Heilmittelgrosshandels erwirkt werden. Diese zusätzlichen Einnahmen hängen jedoch von Vertragsverhandlungen mit der Gesundheitsdirektion des Kantons Zürich ab und können durch eine Änderung des Verwaltungsgebührentarifs nicht beeinflusst werden. Die vorgeschlagenen Änderungen haben keine personellen Auswirkungen.

Vernehmlassungsverfahren

Vier Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinde Hünenberg, Grünliberale Partei, Alternative – Die Grünen Zug und der Verband Zuger Polizei) begrüssen grundsätzlich die Gebührenerhöhung. Die CVP, der Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug und die Einwohnergemeinden Steinhausen und Hünenberg kritisieren, dass im Rahmen von «Finanzen 2019» Gebührenerhöhungen ausserhalb der Teilrevision des Verwaltungsgebührentarifs vorgenommen werden sollen. Die Grünliberale Partei erachtet eine Verdoppelung der Gebühren als moderat, während die Einwohnergemeinden Cham und Walchwil beantragen, dass die Gebühren höchstens aufwanddeckend zu gestalten seien.

Bei der vorliegenden Revision des Verwaltungsgebührentarifs geht es – wie bei der Gebührenerhöhung für Namensänderungen – um eine Massnahme im Rahmen von «Finanzen 2019», welche ausserhalb des laufenden ordentlichen Revisionsverfahrens eine Änderung des Verwaltungsgebührentarifs bedingt. Indem – ausser bei Kanzleigebühen – auch weiterhin Gebührenrahmen zur Anwendung kommen, ist zudem gewährleistet, dass Gebühren nicht über dem tatsächlichen Aufwand zu liegen kommen. Das Kostendeckungsprinzip wird auch künftig eingehalten werden.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.15. Verrechnung von Beratungstätigkeit (Verwaltungsgebührentarif)

Detaillierte Beschreibung

Verrechnung von Beratungstätigkeit (Massnahme-Nr. 3050.05): Anpassung von § 4 Abs. 1 Ziff. 38 des KRB über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1)

Ausgangslage

Der Aufwand für die Beratung bei grösseren Projekten (grosse Altlastensanierungen wie V-Zug, Trichema oder Rittmeyer; Deponieprojekte wie Tännlimoos, Stockeri usw.; diverse Projekte wie Circulago, LW-Intensivzone Drälikon; lufthygienische Sanierung Pavatex; Vorprüfungen von Zonenplänen, Bauvorschriften und Bebauungsplänen usw.) ist sehr gross und wurde bisher nicht weiterverrechnet, da daraus teilweise keine Bewilligung/Verfügung entsteht. Selbst bei Verfügungen/Bewilligungen erlaubt § 4 des Verwaltungsgebührentarifs für Amtshandlungen der kantonalen Behörden und Amtsstellen die Erhebung einer Gebühr bis maximal 2500 Franken. Dies deckt den Aufwand in den erwähnten Fällen bei weitem nicht.

Es rechtfertigt sich daher, den eine Bagatellgrenze von zehn Stunden übersteigenden Aufwand den Gesuchstellenden zu einem kostendeckenden Ansatz in Rechnung zu stellen.

Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

§ 4 Abs. 1 Ziff. 38 Verwaltungsgebührentarif

Andere Verwaltungsentscheide, Bewilligungen, Genehmigungen, Kontrollen und Dienstleistungen aller Art: 55 bis 10 000 Franken, wobei bei Dienstleistungen nur der zehn Stunden übersteigende Aufwand mit einem Stundenansatz von 150 Franken in Rechnung gestellt werden kann.

Finanzielle Auswirkungen

Es ist mit Mehreinnahmen von jährlich 20 000 Franken zu rechnen.

Vernehmlassungsverfahren

Vier Vernehmlassungsantworten (Advokatenverein des Kantons Zug, Einwohnergemeinde Oberägeri, Alternative – Die Grünen Zug und die SP) äussern sich positiv zu dieser Massnahme. Der Zuger Bauernverband und die Einwohnergemeinden Zug und Cham beantragen, diese Massnahme zu streichen. Die Einwohnergemeinden Hünenberg, Neuheim, Baar, Steinhausen und die CVP bemängeln, dass im Rahmen von «Finanzen 2019» Gebührenerhöhungen ausserhalb der Teilrevision des Verwaltungsgebührentarifs vorgenommen werden sollen (siehe auch Kapitel «Erhöhung der Gebühren für Namensänderungen»). Die Einwohnergemeinde Hünenberg qualifiziert die beabsichtigte Regelung als sehr grosszügig. Die Einwohnergemeinden Unterägeri und Walchwil beantragen, dass der Kanton den Gemeinden für Vorprüfungen von

Zonenplänen und Bauvorschriften keine Gebühren verrechnen. Eine Vernehmlassungsantwort (Einwohnergemeinde Risch) verlangt, dass analog zur Anpassung des Kantons, maximale Gebühren bis 10 000 Franken für Beratungstätigkeiten zu verlangen, auch § 5 Abs. 1 Ziffer 61 (Amtshandlungen der Gemeinde- und Bürgerräte) angepasst werden soll. Bis anhin seien die Gebühren auf 2500 Franken limitiert.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Massnahme ist darauf ausgelegt, dass «normale» Geschäfte wie Auskünfte/Info/Beratungen zu Baugesuchen nicht gebührenpflichtig werden (d. h. < zehn Stunden Aufwand). Hingegen soll der Aufwand bei aufwändigen Geschäften, die über das ordentliche Mass hinausgehen (z. B. ökologische Begleitgruppen bei Deponien oder Kiesgruben, aufwändige Beratungen für Umweltverträglichkeitsbericht etc.), gebührenpflichtig werden. Dies dient auch dazu, die Qualität der einzureichenden Unterlagen zu verbessern.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.16. Ungedeckte Strassenkosten der Spezialfinanzierung Strassenbau belasten

Detaillierte Beschreibung

(Ungedeckte) Strassenkosten von Zuger Polizei (ZUPO), Amt für Feuerschutz (AFS), Rettungsdienst Zug (RDZ) und Tiefbauamt (TBA) nach Verursacherprinzip der Spezialfinanzierung Strassenbau belasten (Massnahme-Nr. 3020.08)

Der Gebührenüberschuss des Strassenverkehrsamtes (STVA) aus den Sparpaketen 1 und 2 sowie der Sparmassnahmen «Finanzen 2019» sind an die Verwaltungsrechnung zu übertragen: Anpassung von § 35 Abs. 1 Bst. a (BGS 751.14), Wegfall des Wortes «Gebühren» – neu: a) Nettoertrag aus Steuern des Motorfahrzeug- und Mofaverkehrs (Massnahme-Nr. 3581.02): Änderung der §§ 35 und 36 des Gesetzes über Strassen und Wege vom 30. Mai 1996 (GSW; BGS 751.14)

Ausgangslage

Zur Behebung des strukturellen Defizits des Kantons Zug soll durch das verursachergerechte Verrechnen der Strassen- und Verkehrskosten die Staatsrechnung dauerhaft entlastet werden.

Heute werden praktisch ausschliesslich Aufgaben, welche als Investitionen oder als wertvermehrend gelten, über die Spezialfinanzierung Strassenbau verrechnet. Die Strassen und der Verkehr verursachen aber weitere Kosten, welche heute über die Erfolgsrechnung verbucht werden. Allein beim Tiefbauamt sind dies rund 8,2 Millionen Franken für den baulichen Unterhalt Strassen (Reparaturen, Deckbeläge, werterhaltender Anteil), den betrieblichen Unterhalt Strassen (Winterdienst, Reinigung, Grünpflege etc.) sowie für Investitionen, welche anteilmässig dem öffentlichen Verkehr oder dem Veloverkehr dienen. Bei der ZUPO sind dies rund 3,5 Millionen Franken für die Verkehrsüberwachung, Ahndung von Widerhandlungen, Geschwindigkeitskontrollen, Bussenadministration, Sachverhaltsabklärungen und Verkehrsinstruktion. Auch beim RDZ (0,05 Millionen Franken) und dem AFS (0,1 Millionen Franken) fallen in geringerem Ausmass ungedeckte Kosten an. Total handelt es sich also um ungedeckte Kosten im Umfang von rund 11,85 Millionen Franken.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 35 GSW

Da nicht mehr nur Baukosten, sondern weitere Aufwendungen über die Spezialfinanzierung gedeckt werden sollen, muss die Überschrift dieser Bestimmung angepasst werden.

Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) des STVA weist seit 2015/2016 einen Gebührenüberschuss aus. Dieser Gebührenüberschuss resultiert aus den verschiedenen Sparmassnah-

men beim STVA aus dem «EP 2015–2018» sowie aus dem Projekt «Finanzen 2019». Diese Mehreinnahmen sollen – wie die anderen Sparmassnahmen der Ämter und Direktionen auch – künftig in der Erfolgsrechnung gutgeschrieben werden können. Dies bedingt, dass der Nettoertrag aus Gebühren nicht mehr der Spezialfinanzierung Strassenbau zugeführt wird. Bei einem durchschnittlichen Geschäftsgang geht das Strassenverkehrsamt von jährlichen Mehreinnahmen nach KLR von rund 500 000 Franken aus. Diese Annahme setzt voraus, dass die KLR, die das STVA seit 2010 führt, weiterhin geführt wird. In die Spezialfinanzierung Strassenbau fließen weiterhin und wachstumsbedingt zunehmend die Einnahmen der Motorfahrzeug- und Motorfahrzeugsteuer zu. Auch mit der Streichung der Gebühren im Gesetzestext werden in den nächsten Jahren Mehrerträge in die Spezialfinanzierung Strassenbau zufließen.

§ 36 GSW

Der Begriff der Unterhaltskosten war bisher auf Baumassnahmen beschränkt. Neu sollen auch die betrieblichen Aufwendungen und Kosten für den verkehrlichen Betrieb verursachergerecht über die Spezialfinanzierung abgerechnet werden können.

Die verursachergerechte Belastung von Kosten ist in den verschiedensten Bereichen üblich. So ist dies im Gesetz über Strassen und Wege (GSW) bereits zum gesteigerten Gemeingebrauch oder der Sondernutzung mit Gebühren geregelt. Ebenso gilt das Verursacherprinzip gemäss § 34 GSW für Kosten von Zufahrten, Einmündungen etc.

Finanzielle Auswirkungen

Die Laufende Rechnung wird mittels der beiden Massnahmen ab dem Jahr 2020 um insgesamt jährlich 7,5 Millionen Franken entlastet (3020.08: 7 Millionen Franken; 3581.02: 500 000 Franken).

Vernehmlassungsverfahren

Fünf Vernehmlassungsantworten (Alternative – Die Grünen Zug, der Verband Zuger Polizei sowie die Einwohnergemeinden Unterägeri, Steinhausen und Risch) unterstützen diese Massnahme. Sechs Vernehmlassungsteilnehmende lehnen sie hingegen ab (CVP, SP, FDP, Die Liberalen, TCS Sektion Zug und die Einwohnergemeinden Zug und Walchwil). Die CVP erachtet das vorgeschlagene Vorgehen als unlogisch und politisch nicht vermittelbar. Die FDP, Die Liberalen sind der Ansicht, dass Ausgaben der Zuger Polizei für Verkehrsüberwachung, Ahndung von Widerhandlungen, Geschwindigkeitskontrollen, Bussenadministration, Sachverhaltsabklärungen und Verkehrsinstruktion nicht in diese Spezialfinanzierung gehören. Für die TCS Sektion Zug ist die Spezialfinanzierung Strassenbau für das geplante Vorgehen nicht vorgesehen. Man öffne Tür und Tor, sich bei dieser Spezialfinanzierung nach Gutdünken zu bedienen. Für die Einwohnergemeinde Zug ist es systemwidrig, laufende Unterhaltskosten (Reinigung, Winterdienst) über diese Spezialfinanzierung abzurechnen. Auch die Gemeinden würden den Strassenunterhalt, insbesondere den betrieblichen Unterhalt, über die Erfolgsrechnung abrechnen (Werkhof etc.). Im Rahmen der Neuordnung des kantonalen Finanzausgleichs sei die Beteiligung der Gemeinden an den Erträgen der Motorfahrzeugsteuer etc. thematisiert worden. Sie hält es für nicht opportun, wenn nun noch mehr Leistungen des Kantons über diese Spezialfinanzierung abgerechnet würden. Man müsse im Gegenteil über die Beteiligung der Gemeinden an diesem Topf diskutieren. Die SP stellt einen Eventualantrag zur Einführung einer «Deckelung» der Spezialfinanzierung Strassenbau (fällt die Spezialfinanzierung Strassenbau unter ein zu definierendes Niveau, projiziert mit den Projekten über die nächsten 5–15 Jahre, so dürfen solche Überträge nicht gemacht werden). Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Spezialfinanzierung Strassenbau auch langfristig betrachtet genügend Geld für den Strassenbau hat.

Es soll die Möglichkeit geschaffen werden, dass das Strassenverkehrsamt einen «Gewinn» erwirtschaften und diesen auch ausweisen kann. Dieser Gewinn fliesst dann in die Erfolgsrechnung bzw. direkt in die Staatsrechnung. Dies ist als Führungsinstrument wichtig, um Optimierungen zu verlangen und diese auch bezüglich der finanziellen Auswirkungen überprüfen zu können.

Die Verursacherinnen und Verursacher und nicht die Allgemeinheit sollen die Kosten tragen. Mit der anhaltenden Entwicklung steigen die Kosten für den Betrieb und den betrieblichen Unterhalt immer weiter an. Es geht nicht nur um die ungedeckten Kosten der Zuger Polizei, sondern auch um diejenigen des Tiefbauamts beim Winterdienst, bei der Reinigung und der Grünpflege. Die Spezialfinanzierung ist der Fonds, welcher durch die Motorfahrzeugsteuer bzw. durch die Verursacherinnen/Verursacher/Nutzenden/Anspruchsgruppe gespiesen wird. In der Vergangenheit wurden in diesem Fonds über 200 Millionen Franken geäufnet. Nach der Umsetzung der grossen Strassenbauprojekte besteht ein gewisser Spielraum, die Kosten verstärkt verursachergerecht zu überwälzen und damit die Staatsrechnung weiter zu entlasten. Im Übrigen darf erwähnt werden, dass die Motorfahrzeugsteuern im Kanton Zug – schweizweit betrachtet – zu den tieferen gehören.

Es geht bei dieser Änderung nicht um das Sparen oder um das Generieren von Mehreinnahmen. Es geht vielmehr um die verursachergerechte Belastung der Kosten und darum, die Staatsrechnung vor allem langfristig zu entlasten. Es wird eine Daueraufgabe sein, die Entwicklung der Spezialfinanzierung in Abhängigkeit der zu realisierenden Projekte zu überwachen und allenfalls Massnahmen/Änderungen in der Kostenverrechnung rechtzeitig wieder zur Diskussion zu stellen. Die anteilige Vergütung der Aufwendungen der Zuger Polizei, des Amts für Feuerschutz und des Rettungsdienstes Zug im Zusammenhang mit dem Betrieb der Strassen dient zudem der politisch geforderten Kostenwahrheit und ist sachgerecht. Dies insbesondere als auch ein Teil der Erträge der Spezialfinanzierung Strassenbau vom Bund gemäss Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel (SR 725.116.2) stammen. Damit entschädigt der Bund die Kantone für Aufwendungen bezogen auf die Autobahnen und das Hauptstrassennetz. Die relevanten Aufwendungen enthalten auch die kantonalen Kosten für die Polizei, die Strassenrettung (Feuerwehren) und den Sanitätsdienst. Die Aufteilung der Bundesbeiträge ist Sache der Kantone.

Zur von der Einwohnergemeinde Zug zur Diskussion gestellten Beteiligung der Gemeinden an der Spezialfinanzierung Strassen ist Folgendes festzuhalten: Die Spezialfinanzierung ist für Strassenbau reserviert. Dies ergibt sich aus den gesetzlichen Vorschriften. Sie sollen so ausgestaltet werden, um auch betriebliche Kosten – und hier ja nicht nur diejenigen des Tiefbauamts, sondern auch solche der Zuger Polizei – teilweise zu decken. Die Gemeinden haben keineswegs die gleichen technischen (Geologie, Lastwagen- und Busverkehr) und betrieblichen Anforderungen (übergeordnete Verbindungen, Verkehrsbelastungen, Verfügbarkeit) an ihr Strassennetz zu erfüllen wie der Kanton. Zudem ist die Spezialfinanzierung nach der Realisierung der Tangente Zug/Baar und der Umfahrung Cham–Hünenberg im Wesentlichen aufgebraucht. Deshalb ist mit Ansprüchen sorgfältig umzugehen. Es ist wohl eine Frage der Priorität, ob die Steuergelder in die Kantonsstrasse und/oder auch in die Gemeindestrassen fliessen sollen. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob zuerst die kantonalen Finanzen – und zwar dauerhaft – ins Lot zu bringen sind oder ob die finanziell gut dastehenden Gemeinden mit Geldern aus der Spezialfinanzierung bedient werden sollen.

Aus den obigen Gründen hält der Regierungsrat an dieser Massnahme fest.

14.17. Streichung des Sockelbeitrags an die Sennhütte

Detaillierte Beschreibung

Streichung des Sockelbeitrags an die Sennhütte (Massnahme-Nr. 4050.13): Änderung der §§ 7 und 8 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel vom 6. September 1979 (EG BetmG; BGS 823.5)

Ausgangslage

Das Drogenkonzept des Kantons Zug stützt sich bei der Hilfe für Personen mit suchtbedingten Störungen seit 1995 auf die vier Säulen Prävention (Verhinderung von Sucht), Therapie (Behandlung mit dem Ziel der Abstinenz), Überlebenshilfe (Schadenminderung für Süchtige) und Repression (Bekämpfung des Drogenhandels und des Drogenkonsums).

Die Sennhütte ist im Rahmen Sekundärprävention gemäss § 7 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (EG BetmG; BGS 823.5) als Fachinstitution für Suchttherapie beauftragt, Personen mit suchtbedingten Störungen zu behandeln mit dem Ziel, dass diese ein möglichst suchtfreies, eigenständiges Leben führen können. Aufgenommen werden Personen mit suchtbedingten Störungen, die nicht in einem ambulanten Rahmen rehabilitiert werden können, sondern auf eine stationäre Behandlung angewiesen sind. Voraussetzung für die Aufnahme ist eine abgeschlossene Entzugsbehandlung. Es stehen zurzeit zehn Therapieplätze für inner- und ausserkantonale Klientinnen und Klienten zur Verfügung. Die Aufenthaltsdauer liegt zwischen vier Monaten und zwei Jahren. Trägerschaft der Sennhütte ist die Gemeinnützige Gesellschaft Zug (GGZ).

In den umliegenden Kantonen bestehen weitere Rehabilitationseinrichtungen für Suchttherapie, in denen Zugerinnen und Zuger behandelt werden (z. B. Akzent Suchttherapie in Luzern und Sozialtherapie Ulmenhof in Zürich).

Finanzierung der Sennhütte

Primär finanziert sich die Sennhütte über die Tagestaxen, welche bei Zugerinnen und Zugern hälftig vom Kanton und den Gemeinden getragen werden (§ 7 Abs. 3 EG BetmG). Da diese Taxen die Kosten nicht decken konnten, leistete der Kanton seit Gründung der Sennhütte im Jahr 1985 einen zusätzlichen Beitrag, um den Fortbestand der Sennhütte zu sichern.

Gestützt auf § 7 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 11 EG BetmG legte der Regierungsrat im Jahr 2008 einen Sockelbeitrag in der Höhe von maximal 300 000 Franken fest. Gleichzeitig verpflichtete sich die Trägerschaft, mit eigenen finanziellen Beiträgen in Höhe von 25 Prozent des Kantonsbeitrags an der Sennhütte zu beteiligen. Der Pauschalbetrag des Kantons betrug nach mehreren Anpassungen im Jahr 2016 schlussendlich 320 000 Franken. Der Ertrag aus den Tagestaxen betrug seit 2008 jeweils rund 1,1 Millionen Franken. Die Reserven der Sennhütte stiegen in diesem Zeitraum um rund eine halbe Million Franken von 21 742 Franken im Jahr 2008 auf 525 700 Franken im Jahr 2016.

Aufgrund der anhaltend guten finanziellen Situation der Sennhütte wurde im Rahmen des «EP 2015–2018» der kantonale jährliche Pauschalbetrag im Rahmen von Neuverhandlungen der LV 2017–2019 um 40 000 Franken auf 280 000 Franken gekürzt.

Streichung des kantonalen Sockelbeitrags

Im Rahmen von «Finanzen 2019» soll der kantonale Pauschalbeitrag an die Sennhütte nun ganz gestrichen werden.

Diese Massnahme rechtfertigt sich, da sich die finanzielle Situation der Sennhütte stabilisiert hat und seit 2008 Reserven in Höhe von 525 700 Franken (Stand 2016) aufgebaut werden konnten. Entsprechend schätzt der Regierungsrat das Risiko, dass die Sennhütte den Betrieb ohne Pauschalbeitrag der öffentlichen Hand einstellen müsste als gering ein. Nicht auszuschliessen ist jedoch, dass die Tagestaxen erhöht werden müssen, bzw. dass die Anzahl Plätze erhöht werden muss, um die Wirtschaftlichkeit der Institution auch langfristig sicherzustellen.

Ohne einen Sockelbeitrag der öffentlichen Hand rechtfertigen sich die heute bestehenden Unterschiede in den Tagestaxen für Zugerinnen und Zuger (300 Franken) und für ausserkantonale Klienten (350 Franken) allerdings nicht mehr. Die Taxen für die Behandlung von innerkantonalen Klientinnen und Klienten müssten auf das Niveau der Taxen für die Behandlung von ausserkantonalen Klientinnen und Klienten angehoben werden. Entsprechend würden die Anteile des Kantons und der Gemeinden an den Behandlungskosten für Zugerinnen und Zuger in der Sennhütte steigen.

Gesetzpflege

Anpassung des Bevölkerungsbegriffs im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Betäubungsmittel EG BetmG

Das EG BetmG sieht vor, dass die Gemeinden Angebote im Bereich der Sekundär- und Tertiärprävention für Personen mit suchtbedingten Störungen finanzieren. Dazu gehören die Jobbörse, Mittagsbeiz, ZOPA (heroin- und methadongestützte Behandlung Zug), das Lüssihaus sowie die Gassenarbeit. Mit den entsprechenden Institutionen werden Subventions- bzw. Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Die Kosten werden – soweit sie nicht leistungsorientiert über Tagestaxen abgegolten werden – nach Massgabe der Wohnbevölkerung unter den Gemeinden aufgeteilt (§§ 7 Abs. 2 und 8 Abs. 2 EG BetmG).

Seit dem Jahr 2013 wird im Kanton Zug bei der Ermittlung der Bevölkerungszahl sukzessive auf die ständige Wohnbevölkerung umgestellt (Beschluss des Regierungsrates vom 14. Mai 2013 betreffend einheitliche Ermittlung der Bevölkerungszahl).

Im EG BetmG wurde bis anhin auf die wirtschaftliche Wohnbevölkerung abgestellt, da diese Bevölkerungszahl bis vor kurzem früher im Jahr als die Zahlen der ständigen Wohnbevölkerung verfügbar war. Dies erlaubte den Gemeinden, die von ihnen zu finanzierenden Beiträge im Rahmen der Sekundär- und Tertiärprävention gestützt auf die Zahlen des Vorjahres rechtzeitig ins Budget aufzunehmen.

Nach der Umstellung auf die neue Einwohnerregister-Applikation NEST per Ende 2016 kann die Fachstelle Statistik keine validierten kantonalen Daten zur wirtschaftlichen Wohnbevölkerung mehr liefern. Aus diesem Grund ist das Gesetz anzupassen und «wirtschaftliche Wohnbevölkerung» durch «ständige Wohnbevölkerung» zu ersetzen. Die Klammerbemerkung «Stand 31. Dezember des Vorjahres» wird ebenfalls gestrichen, da die entsprechenden Zahlen nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen. Es werden die jeweils aktuellsten Zahlen verwendet.

Aufhebung des KRB betreffend die Verwendung von 10 Prozent der Einnahmen aus dem Alkoholmonopol vom 17. März 1921

Als Teil des Drogenkonzepts betreibt der Kanton im AFG ein ambulantes Angebot für Suchtprävention und Suchtberatung (§ 7 Abs. 5 EG BetmG i. V. m. § 49 Verordnung über das Gesundheitswesen im Kanton Zug [GesV; BGS 821.11]). Dieses Beratungsangebot wird teilweise durch Bundesgelder fremdfinanziert, u. a. durch den sogenannten Alkoholzehntel, der aus der Alkoholsteuer finanziert wird.

Als kantonale gesetzliche Grundlage für die Verwendung des Alkoholzehntels gilt der KRB betreffend die «Verwendung von 10 Prozent der Einnahmen aus dem Alkoholmonopol» (BGS 862.11) aus dem Jahr 1921. Dieser schränkt die Verwendung des Alkoholzehntels auf die Bekämpfung des Alkoholismus ein (§ 1 KRB). In § 2 KRB werden Institutionen und Bereiche aufgelistet, in denen die Ursachen und Wirkungen des Alkoholismus bekämpft werden sollen. Diese Vorgaben zur Verwendung des Alkoholzehntels wurden gestützt auf eine alte Fassung der Bundesverfassung (BV; SR 101) erlassen, die zwischenzeitlich mehrfach angepasst wurde. Der KRB ist demnach nicht mehr mit den heute geltenden verfassungs- und bundesrechtlichen Bestimmungen vereinbar respektive zum Teil gänzlich veraltet. Das Bundesrecht schreibt in seiner gültigen Fassung nämlich vor, dass die Kantone 10 Prozent des Reinertrags aus der Besteuerung der gebrannten Wasser zur Bekämpfung der Ursachen und Wirkungen von Suchtproblemen erhalten (Art. 131 Abs. 3 BV) und dass der Anteil der Kantone allgemein zur Suchtbekämpfung zu verwenden sei: zur Bekämpfung des Alkoholismus, des Suchtmittel-, Betäubungsmittel- und Medikamentenmissbrauchs in ihren Ursachen und Wirkungen (Art. 45 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die gebrannten Wasser [Alkoholgesetz; SR 680]).

Das heute geltende Bundesrecht macht demnach keine Vorgaben mehr dazu, welche Organisationen oder welche Massnahmen mit den Mitteln aus der Alkoholsteuer unterstützt werden sollen oder können. Es hält lediglich fest, dass der Alkoholzehntel umfassend zur Bekämpfung von Suchtproblemen – und damit nicht nur zur Bekämpfung des Alkoholismus – einzusetzen ist. So wurde denn auch der Kantonsanteil aus dem Alkoholzehntel bereits in den letzten Jahren teilweise gemäss bundesrechtlicher Vorgaben, und damit anderweitig als im KRB vorgeschrieben, verwendet.

Eine Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das geänderte Bundesrecht ist deshalb angezeigt. Der KRB wird ersatzlos aufgehoben, da die Verwendung der Bundesgelder aus der Alkoholsteuer direkt auf das Bundesrecht gestützt werden kann.

Die Aufhebung des KRB wird es dem Regierungsrat erlauben, den Kantonsanteil aus dem Alkoholzehntel (2015: 360 995 Franken) flexibler als bisher einzusetzen. Insbesondere wird die GD im Rahmen eines Projektes überprüfen, ob und wie weit die direkten Beiträge an Dritte weiter gekürzt und für Eigenaktivitäten eingesetzt werden sollen.

Aufhebung § 1 Abs. 1 Bst. b des KRB betreffend Beteiligung des Kantons an der «Stiftung Männerheim Zug» (Fremdänderung)

In § 1 Abs. 1 Bst. b KRB betreffend Beteiligung des Kantons an der «Stiftung Männerheim Zug» (BGS 868.7) sichert der Kanton der Stiftung Wohnheim Eichholz in Steinhausen (vormals Stiftung Männerheim Zug) einen jährlichen Beitrag aus dem Alkoholzehntel zu. Da seit dem 1. Januar 2011 das Wohnheim Eichholz von der Direktion des Innern (DI) mittels einer LV betreffend Wohn- und Beschäftigungsplätze für Personen mit psychischer Behinderung unterstützt wird, wurde der Beitrag aus dem Alkoholzehntel hinfällig und wird seitdem nicht mehr ausbezahlt. Damit ist die entsprechende Bestimmung des KRB hinfällig geworden und ist ersatzlos zu streichen.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 7 Abs. 2 Satz 2 und § 8 Abs. 2 EG BetmG

Bei der Ermittlung der Kostenverteilung nach Massgabe der Wohnbevölkerung wird neu auf die ständige Wohnbevölkerung abgestellt und «wirtschaftliche Wohnbevölkerung» durch «ständige Wohnbevölkerung» ersetzt. Ebenso wird die Klammerbemerkung «Stand 31. Dezember des Vorjahres» gestrichen, da die entsprechenden Zahlen nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen.

§ 7 Abs. 2 letzter Satz EG BetmG

Die Verpflichtung des Kantons zur Entrichtung eines Pauschalbeitrags an die Sennhütte wird ersatzlos gestrichen. Die Finanzierung der Sennhütte durch den Kanton beschränkt sich in Zukunft auf den hälftigen Anteil an den effektiven Behandlungskosten wie dies auch für ausserkantonale Institutionen für Suchttherapie gilt (§ 7 Abs. 3 EG BetmG).

§ 1 Abs. 1 Bst. b KRB betreffend Beteiligung des Kantons an der «Stiftung Männerheim Zug» (Fremdänderung)

Die Verwendung des Alkoholzehntels zur Finanzierung des Betriebs ist obsolet, da der Kanton sich über eine Leistungsvereinbarung im Rahmen der Beschäftigung von Personen mit psychischer Behinderung an den Betriebskosten beteiligt. Die entsprechende Bestimmung ist ersatzlos zu streichen.

KRB betreffend die Verwendung von 10 Prozent der Einnahmen aus dem Alkoholmonopol vom 17. März 1921 (Aufhebung)

Der KRB aus dem Jahr 1921 wird aufgehoben. Die Verwendung des kantonalen Anteils am Alkoholzehntel wird direkt auf Bundesrecht gestützt und umfassend zur Bekämpfung von Suchtproblemen eingesetzt.

Finanzielle Auswirkungen**Auf den Kanton**

Entlastung in Höhe von 280 000 Franken (Wegfall Sockelbeitrag Sennhütte). Sollten die Tagestaxen der Sennhütte für die Behandlung von Zugerinnen und Zugern auf das Niveau der Tagestaxen für die Behandlung von ausserkantonalen Klientinnen und Klienten angeglichen werden, würden jährlich erhöhte Behandlungskosten in Höhe von zirka 42 000 Franken anfallen (50 Franken mal 837 Behandlungstage; basierend auf einem Jahresdurchschnitt der Behandlungstage von Zugerinnen und Zugern in der Sennhütte in den letzten fünf Jahren).

Auf die Gemeinden

Bei einer Angleichung der Tagestaxen der Sennhütte für die Behandlung von Zugerinnen und Zugern auf das Niveau der Tagestaxen für die Behandlung von ausserkantonalen Klientinnen und Klienten steigt der Anteil der Wohnsitzgemeinde an den Behandlungskosten in gleicher Höhe wie für den Kanton an.

Personelle Auswirkungen

Keine.

Vernehmlassungsverfahren

Sieben Vernehmlassungsantworten (Verband Zuger Polizei, Einwohnergemeinden Zug, Unterägeri und Walchwil, SP, Alternative – Die Grünen und Gemeinnützige Gesellschaft Zug) lehnen die Massnahme ab. Vorgebracht wird u.a., dass sie eine Umverteilung der Finanzierung vom Kanton an die Einwohnergemeinden darstelle. Die Alternative – Die Grünen halten es grundsätzlich für unangemessen, im Suchtbereich zu sparen. Der Verband Zuger Polizei befürchtet, dass mehr betroffene Menschen auf der Strasse bleiben und dies zu einer Erosion der gefühlten Sicherheit führen könnten. Die Gemeinnützige Gesellschaft Zug, welche die Sennhütte betreibt, hält fest, dass ohne den Kantonsbeitrag die Institution Sennhütte per Ende 2019 geschlossen werden müsse.

Die Gesundheitsdirektion hat die Umstellung von der Objekt- zur Subjektfinanzierung mit der Gemeinnützigen Gesellschaft Zug (GGZ) im August 2017 vorbesprochen. Diese zeigte Verständnis für den Systemwechsel. Die in der Sennhütte betreuten Klientinnen und Klienten stammen zudem mehrheitlich nicht aus dem Kanton Zug; die meisten der zehn vorhandenen

Plätze wurden in den letzten zehn Jahren durch ausserkantonale Klientinnen und Klienten besetzt (im Schnitt 1–2 Zugerinnen und Zuger und 7–8 Ausserkantonale). Da die Taxen der Sennhütte für die Zuger Gemeinden daher bereits heute regelmässig nicht zur Anwendung gelangen, werden auch bei einer Erhöhung nur in Einzelfällen Mehrkosten auf die Gemeinden zukommen.

Die Aufhebung des KRB betreffend die Verwendung von 10 Prozent der Einnahmen aus dem Alkoholmonopol wurde mehrheitlich begrüsst (Einwohnergemeinden Zug, Steinhausen, Hünenberg und Walchwil); einzig die Sozialdemokratische Partei äusserte sich negativ, da externe Institutionen so mit der Zeit finanziell ausgehöhlt würden. Die Gemeinden beantragten zudem, dass die zukünftige Verwendung der Beiträge mit ihnen abgesprochen werde.

Die Verwendung des Alkoholzehntels fliesst zweckgebunden in die Suchtprävention, die gemäss § 7 Abs. 5 EG BetmG dem Kanton als Aufgabe zugewiesen wurde. Eine Änderung dieser Zuständigkeit ist im Rahmen einer allfälligen Überarbeitung des Drogenkonzepts des Kantons Zug zusammen mit den Gemeinden zu überprüfen.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.18. Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme

Detaillierte Beschreibung

Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme (Massnahme-Nr. 4050.12): Aufhebung von § 12 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (EG BetmG) vom 6. September 1979 (BGS 823.5)

Ausgangslage

Die Kommission für Suchtprobleme wurde im Rahmen des Drogenkonzepts des Kantons Zug 1995 geschaffen. Die Fachkommission hat den Auftrag, der GD und der Drogenkonferenz beratend zur Seite zu stehen und die Massnahmen gegen den Suchtmittelmissbrauch und für die Suchthilfe zu beurteilen. Die Kommissionsmitglieder werden vom Regierungsrat gewählt (§ 12 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel [EG BetmG; BGS 823.5]).

Die Fachkommission für Suchtprobleme ist für die Amtsdauer 2015–2018 folgendermassen zusammengesetzt:

- Dr. Branka Susic, Psychiaterin (Präsidentin)
- Olivier Favre, Abteilungsleiter Kinder- und Jugendgesundheit, Amt für Gesundheit (AFG)
- Benno Bieri, Dienstchef Stellvertreter des Dienstes Kapitaldelikte der Zuger Polizei (ZUPO)
- Olga Schwegler, Sozialarbeiterin FH, Gemeinde Steinhausen, Soziales und Gesundheit
- Heinz Spichtig, Geschäftsführer Zuger Fachstelle punkto Jugend und Kind
- Roman Schaffhauser, Beauftragter für Suchtfragen, Amt für Gesundheit (AFG)

Die Kommission griff in den letzten Jahren eigene Themen auf wie bspw. die Umsetzung des Ordnungsbussenverfahrens bei Cannabis. Die Sitzungen wurden immer auch benutzt, um sich über Aktualitäten aus dem Arbeitsalltag der Kommissionsmitglieder, insbesondere zum Bereich Sucht und Suchtpolitik, auszutauschen. Immer seltener befasste sie sich im Auftrag der GD und Drogenkonferenz mit suchtspezifischen Themen, zuletzt fand ein Austausch mit dem Jugendanwalt zum Thema «Zunahme des Drogenkonsums bei Jugendlichen» statt.

Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme

Da in den letzten Jahren das Fachwissen der Kommission von der GD und der Drogenkonferenz nur selten in Anspruch genommen werden musste, soll sie aufgehoben werden. Dazu ist § 12 EG BetmG zu streichen.

Es wird ein Gremium abgeschafft, das seine ursprüngliche Aufgabe erfüllt hat. Das Fachwissen der Kommission ist mittlerweile zum grössten Teil in der heutigen Struktur beim AFG vorhanden oder kann über andere Vernetzungsgremien (bspw. Netzwerk Suchthilfe Zug) bezogen werden.

Die direkte Vernetzung der Suchthilfe mit den Gemeinden und der ZUPO ist zwar nach der Auflösung der Kommission nicht mehr institutionalisiert. Die Fachpersonen können aber bei Bedarf auch ohne gesetzliche Grundlage den direkten Kontakt suchen und zum fachlichen Austausch zusammengerufen werden.

Finanzielle Auswirkungen

Mit der Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme fällt die Entschädigung für die kantons-externen Kommissionsmitglieder weg. Diese stützt sich auf § 7 des Gesetzes über die Entschädigung der nebenamtlichen Behördenmitglieder (Nebenamtsgesetz; BGS 154.25) und beläuft sich auf durchschnittlich 1200 Franken pro Jahr.

Personelle Auswirkungen

Keine.

Vernehmlassungsverfahren

Neun Vernehmlassungsantworten (Einwohnergemeinden Hünenberg, Zug, Cham, Unterägeri, Steinhausen, Walchwil und Oberägeri, Alternative – Die Grünen und Verband Zuger Polizei) unterstützen die Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme. Die Einwohnergemeinde Steinhausen warnt, dass die Aufhebung nicht dazu führen dürfe, dass zu einem vermehrten fachlichen Austausch im Rahmen von kantonalen Konferenzen aufgerufen werde. Der Verband Zuger Polizei weist zusätzlich darauf hin, dass der Kanton Zug derzeit bezüglich Suchtproblemen in «paradiesischen» Verhältnissen lebe. Wenn sich dies plötzlich ändern könne die Zuger Polizei diese Aufgabe nicht übernehmen. Die CVP ist der Ansicht, dass die Kommission die Bevölkerung des Kantons Zug repräsentiere und die Anliegen rund um Suchtproblematiken in den Gemeinden kenne. Die Vernetzung im kleinräumigen Kanton Zug trage zu einer optimalen Nutzung von Informationen und Synergien im Kanton Zug bei. Die Aufhebung der Kommission trage nur minim zu signifikanten Ersparnissen bei. Sie verlangt eine Grundsatzdiskussion zur Weiterführung kantonalen Kommissionen.

Der fachliche Austausch und die Vernetzung soll in einem bestehenden Gremium (Netzwerk Suchthilfe Zug) gewährleistet werden. Im Übrigen ist es im Kanton Zug ohne weiteres möglich, sich zur Besprechung von Problemen ad hoc zu treffen; kantonale Konferenzen und Tagungen sind nicht vorgesehen. Die Koordination der Fachleute im Bereich Sucht und der fachliche Austausch sind bei Bedarf jedoch weiterhin möglich. Die Zuger Polizei muss deswegen keine neuen Aufgaben übernehmen.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.19. Vollzug des Krankenversicherungsobligatoriums durch die Gemeinden

Detaillierte Beschreibung

Verzicht auf Unterstützung der Gemeinden beim Vollzug des Versicherungsobligatoriums in der Krankenversicherung (Massnahme-Nr. 4000.02): Änderung von § 5 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG) vom 29. Februar 1996 (BGS 842.1)

Ausgangslage

Jede Person mit Wohnsitz in der Schweiz muss sich über die obligatorische Krankenversicherung versichern lassen, sofern das Gesetz keine Ausnahme erlaubt (Art. 3 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]). Die Kantone sorgen gemäss Art. 6 KVG für die Einhaltung der Versicherungspflicht. Diese Aufgabe wurde im Kanton Zug auf die Gemeinden übertragen (§ 5 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung, EG KVG; BGS 842.1). Die Einwohnergemeinden sorgen demnach für die Einhaltung der Versicherungspflicht und weisen bei Bedarf versicherungspflichtige Personen ohne Versicherungsschutz einem Krankenversicherer zu. Der Vollzug der Bundesvorschriften beinhaltet neben der Kontrolle der Versicherung bei Neuzuziehenden aus anderen Gemeinden auch die Beurteilung von internationalen Sachverhalten. Dabei sind im Zusammenhang mit der Versicherungspflicht von Grenzgängerinnen und Grenzgängern, Ausländerinnen und Ausländer mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, Entsandten einer Schweizer Firma ins Ausland usw. verschiedene internationale Abkommen (z. B. zwischen der Schweiz und der EU bzw. der EFTA) zu berücksichtigen (Art. 1 ff. der Verordnung über die Krankenversicherung [KV; SR 832.102]).

Da diese Aufgabe angesichts der Entwicklung der internationalen Abkommen im Sozialversicherungsbereich seit der Einführung im Jahr 1996 immer komplexer geworden ist, beriet die GD ohne gesetzliche Verpflichtung bis vor kurzem die Gemeinden bei juristischen Fragen, schulte Mitarbeitende der Gemeinden, erstellte ein Handbuch zu Händen der Gemeinden und aktualisierte dieses regelmässig.

Massnahmen «Finanzen 2019»

Im Rahmen des Prozesses «Finanzen 2019» bzw. der Pauschalkürzung des Kantonsrats betreffend Budget 2017 wurde beschlossen, dass die GD den Gemeinden diese freiwilligen Dienstleistungen nicht mehr anbietet. Dieser Entscheid konnte ohne Nachteile für die Gemeinden kurzfristig umgesetzt werden, da eine gute Anschlusslösung gefunden werden konnte: Anstelle der GD berät nun seit 1. April 2017 die Gemeinsame Einrichtung KVG (GE KVG) die Gemeinden des Kantons Zug. Die GE KVG verfügt über ein grosses Fachwissen im Bereich des Krankenversicherungsobligatoriums und bietet ihre Beratungsdienstleistungen auch in anderen Kantonen an. Die Beratungsleistung der GE KVG zu Gunsten der Gemeinden entschädigt die GD im Sinne einer Übergangsregelung bis Ende 2019 mit einer Jahrespauschale in Höhe von 3500 Franken.

Die GE KVG bietet den Gemeinden die gleiche fachliche Unterstützung wie bisher die Gesundheitsdirektion an (insbesondere Einschätzung von Einzelfällen, Anpassung der Gesuchsformulare und Informationen über relevante rechtliche Entwicklungen). Für einen Stundenansatz von 180 Franken (Stand: 2017) können die Gemeinden zusätzliche Dienstleistungen wie kurze Rechtsgutachten und juristischen Support in der Vorbereitung von Rechtsschriften in Anspruch nehmen. Ab 2020 übernehmen die Gemeinden die Kosten für die Beratungsleistungen bei der GE KVG ganz.

Ergänzung von § 5 Abs. 1 EG KVG

Die GE KVG bietet in anderen Kantonen eine umfassende Dienstleistung an, indem sie die Aufgaben im Bereich des Versicherungsobligatoriums ganz übernommen hat. Um den Gemeinden in Zukunft den grösstmöglichen Handlungsspielraum bei der Aufgabenerfüllung zu geben, soll § 5 Abs. 1 EG KVG mit einem 2. Satz wie folgt ergänzt werden: «[...] Die Einwohnergemeinde kann die Aufgabe an Dritte übertragen.».

Indem die Gemeinden die Aufgaben im Bereich des Versicherungsobligatoriums vollständig an Dritte auslagern können (z. B. inklusive Entscheid über die Gewährung einer Ausnahme von der Versicherungspflicht gemäss Art. 3 Abs. 2 KVG), müssen sie in der Gemeindeverwaltung das nötige Fachwissen nicht mehr selber bereitstellen und können dadurch Personalkosten sparen. Es steht den Gemeinden jedoch weiterhin frei, ihre gesetzliche Aufgabe selbstständig wahrzunehmen.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung hat keine finanziellen und personellen Auswirkungen. Bei der Ergänzung von § 5 Abs. 1 EG KVG handelt es sich lediglich um eine Ermächtigung der Gemeinden zur Auslagerung einer ihnen schon übertragenen Aufgabe.

Der Verzicht der GD auf die Beratung der Gemeinden im Bereich der Einhaltung der Versicherungspflicht kann im Rahmen des Budgets umgesetzt werden, da keine gesetzliche Verpflichtung für diese kantonale Dienstleistung besteht (insgesamt 22 500 Franken bzw. 15 Stellenprozente).

Vernehmlassungsverfahren

Vier Vernehmlassungsantworten (Die Alternative – Die Grünen und die Einwohnergemeinden Baar, Neuheim und Oberägeri) lehnen die Massnahme ab, wobei die Einwohnergemeinden Baar, Neuheim und Oberägeri beantragen, dass der Kanton künftig sogar einen höheren Beitrag an die GE KVG leisten solle. Vier Vernehmlassungsantworten stimmen der Massnahme zu (CVP und die Einwohnergemeinden Unterägeri, Risch und Zug).

Nach § 5 Abs. 1 EG KVG sind die Einwohnergemeinden für die Einhaltung der Versicherungspflicht zuständig. Benötigt eine Gemeinde als zuständige Behörde externen Rat, hat sie hierfür – wie bei anderen gemeindlichen Aufgaben – auch die Kosten zu tragen. Die bisherige kostenlose Beratung durch den Rechtsdienst der Gesundheitsdirektion wurde freiwillig und ohne gesetzliche Verpflichtung erbracht.

Der Regierungsrat behält deshalb diese Massnahme in «Finanzen 2019» bei.

14.20. Aufhebung der hoheitlichen Funktion von privaten Revierförsterinnen und -förstern

Detaillierte Beschreibung

Aufhebung der hoheitlichen Funktion von Revierförsterinnen und -förstern ausserhalb der kantonalen Verwaltung (Massnahme-Nr. 1530.13): Änderung der §§ 27, 30 und 31 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (EG Waldgesetz) vom 17. Dezember 1998 (BGS 931.1)

Ausgangslage

Die vorliegende Revision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz; BGS 931.1) dient der Umsetzung der «Finanzen 2019»-Massnahme 1530.13 «Aufhebung der hoheitlichen Funktion von Revierförsterinnen und Revier-

förstern ausserhalb der kantonalen Verwaltung». In diesem Zusammenhang ist das EG Waldgesetz auch im Sinne eines Nachvollzuges an Änderungen im Bereich der Bundeswaldgesetzgebung (in Kraft seit dem 1. Januar 2017) anzupassen.

Bei den an die Änderungen des Bundesrechts anzupassenden Bereichen geht es um

- den Umfang hoheitlicher Aufgaben und Delegationsmöglichkeiten gemäss Art. 50a des Bundesgesetzes über den Wald vom 4. Oktober 1991 (Waldgesetz, WaG; SR 921.0);
- die Bewirtschaftungsfreiheiten für Waldeigentumsberechtigte innerhalb der rechtlichen Schranken des Kahlschlagverbots nach Art. 22 WaG und Art. 20 der Verordnung über den Wald vom 30. November 1992 (Waldverordnung, WaV; SR 921.01) und der waldbaulichen Massnahmen nach Art. 19 WaV;
- die Verpflichtung in Art. 51 Abs. 2 WaG, Forstreviere respektive Forstbetriebe durch Waldfachleute mit höherer Ausbildung und praktischer Erfahrung leiten zu lassen.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 27 Abs. 3 EG Waldgesetz

Das Bundesgesetz über den Wald (WaG; SR 921.0) geht im Grundsatz von einer Trennung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben aus. Es wendet sich in Bezug auf hoheitliche Aufgaben ausschliesslich an die Fachbehörden des Bundes und an die Kantone. Die Kantone ihrerseits können gemäss dem seit dem 1. Januar 2017 in Kraft stehenden Art. 50a WaG nur die Durchführung von Kontrollen oder weiteren Vollzugsmassnahmen an öffentlich-rechtliche Körperschaften und Private auslagern. Die hoheitlichen Aufgaben erfüllen gemäss EG Waldgesetz die kantonalen Forstbehörden, also Regierungsrat, Direktion des Innern und Amt für Wald und Wild.

§ 27 Abs. 3 EG Waldgesetz weitet die hoheitlichen Befugnisse auf die Revierforstleute aus, die bei Korporationsgemeinden (kantonale und ausserkantonale) und Waldgenossenschaften angestellt sind. Diese Rechtsnorm bildete die Grundlage für die Regelung in § 21 Abs. 3 EG Waldgesetz, die eine Abgeltung der Beförsterungskosten an Revierförster, die nicht in einem Anstellungsverhältnis mit dem Kanton stehen, vorsah. § 21 Abs. 3 EG Waldgesetz wurde vom Kantonsrat am 31. August 2017 im Rahmen der Vorlage zum Sparpaket 2018 geändert, weshalb der Satz in § 27 Abs. 3 «In dieser Stellung sind die Revierforstleute ebenfalls Teil der kantonalen Behördenorganisation und üben hoheitliche Befugnisse aus.» gestrichen werden soll. Die Übertragung hoheitlicher Befugnisse auf Revierforstleute mit Anstellungen bei Dritten (etwa verfügen, bewilligen, anordnen) kam seit Inkraftsetzung des EG Waldgesetzes nie zum Tragen. Sie soll so auch im Sinne eines Nachvollzuges des WaG gestrichen werden.

§ 27 Abs. 1 EG Waldgesetz

§ 27 Abs. 4 (neu) EG Waldgesetz

§ 27 Abs. 5 (neu) EG Waldgesetz

Gemäss Art. 51 Abs. 2 WaG (in Kraft seit dem 1. Januar 2017) teilen die Kantone ihre Gebiete in Forstkreise und Forstreviere ein. Die Forstkreise sind Teil der kantonalen hoheitlichen Organisation, während die Forstreviere die betriebliche Organisation seitens der Waldeigentümer-schaften abbilden. Auf die Struktur der Forstreviere richtet der Kanton die Planungswerke (insbesondere Wirtschaftspläne) aus. Die Berücksichtigung der Waldfläche pro Einwohnergemeinde ist historisch bedingt und kann wegfallen.

Im Kanton Zug bestehen jahrzehntealte Forstbetriebsstrukturen der Korporationsgemeinden, welche die Einteilung in Forstreviere vorgeben und bei allfälligen Neueinteilungen zwingend zu beachten sind. Die Waldeigentumsberechtigten ohne Forstbetriebe sind heute automatisch einem von drei Forstrevieren zugeteilt, welche durch eine Waldfachperson im Anstellungsver-

hältnis des Kantons geleitet werden. Diese Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer haben keine Wahlmöglichkeit, durch wen oder durch welche Organisation sie ihre Waldungen bewirtschaftet haben möchten.

In Erfüllung der «Finanzen 2019»- Massnahme «1530.11 Staatliche Revierförster/innen: Beratung der Waldbesitzenden auf gesetzliches Minimum beschränken» dürfen die Revierförsterinnen und -förster des Amtes für Wald und Wild bisher erbrachte privat- / betriebswirtschaftliche Leistungen (Schlagorganisation, Holzschlagunternehmung verpflichten, Holz einmessen und verkaufen bzw. vermitteln) nicht mehr erbringen (vgl. Anpassung von § 27 Abs. 3).

Im neuen § 27 Abs. 4 EG Waldgesetz sollen die Waldeigentumsberechtigten die Möglichkeit erhalten, sich zu einer beförsterten Betriebsgemeinschaft (= neues Forstrevier) zusammenschliessen oder sich einer bestehenden forstbetrieblichen Organisation beziehungsweise einem privatwirtschaftlichen Forstrevier anzuschliessen, um dort die privat- oder betriebswirtschaftlichen Leistungen zu beziehen. Hierfür bedürfen sie einer Bewilligung der Direktion des Innern. Diese wird auf Gesuch der Waldeigentumsberechtigten erteilt. Wer in einem kantonalen Forstrevier verbleiben will (primäre Variante für bäuerliche Selbstbewirtschaftende), erhält die notwendige Nutzungsbewilligung gemäss Art. 21 WaG und die Hiebs- oder Schlaganzeichnung wird von den Revierforstleuten des Amtes für Wald und Wild getätigt. Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer in einem kantonalen Forstrevier haben künftig die privat- oder betriebswirtschaftlichen Leistungen bei Dritten zu beziehen.

In Übereinstimmung mit Art. 51 Abs. 2 WaG (in Kraft seit dem 1. Januar 2017) zur Forstreviereinteilung ist die Bewilligung von Forstrevieren durch die zuständige Direktion in einem neuen § 27 Abs. 4 EG Waldgesetz festzuhalten. § 27 Abs. 5 EG Waldgesetz regelt zudem, dass die Direktion des Innern ein Verzeichnis der Forstrevierzugehörigkeit führt.

§ 30 Abs. 2 EG Waldgesetz

§ 30 Abs. 3 EG Waldgesetz

§ 30 Abs. 5 EG Waldgesetz

§ 30 Abs. 7 (neu) EG Waldgesetz

Die bundesgesetzlichen Regelungen sind periodischen Anpassungen unterworfen. Die Aufführung ausgewählter und nicht etwa aller Aufgaben in § 30 Abs. 2 EG Waldgesetz führt zu Unklarheiten, ob die im EG Waldgesetz nicht aufgeführten Bundesaufgaben exklusiv den Kompetenzen, die dem Regierungsrat (§ 28 EG Waldgesetz) oder der Direktion des Innern (§ 29 EG Waldgesetz) zustehen, auch durch das Amt für Wald und Wild wahrzunehmen sind oder nicht. Die Auflistung ist, um Unklarheiten vorzubeugen, zu streichen.

Mit der Streichung hoheitlicher Befugnisse der Revierforstleute ohne kantonale Anstellung wird es hinfällig, dass das Amt für Wald und Wild ein Pflichtenheft für Waldfachleute erstellt, welche bei einer Korporationsgemeinde oder Waldgenossenschaft angestellt sind. Dies ist Sache der jeweiligen Arbeitgebenden. Innerhalb der kantonalen Verwaltung ist für alle angestellten Personen ohnehin ein Stellenbeschrieb auszustellen. Der Passus «erstellt ein Pflichtenheft für den Forstdienst» ist somit in § 30 Abs. 3 zu streichen. Die Befugnis zum Erlass einer Prioritätenordnung für das Beitragswesen folgt aus der vom Kantonsrat am 31. August 2017 beschlossenen Gesetzesänderung.

Mit der Ergänzung in § 30 Abs. 5 ist rechtlich sichergestellt, dass mit den zwischen dem Kanton und den Forstbetrieben beziehungsweise den privat geführten Forstrevieren vereinbarten Wirtschaftsplänen auch die Nutzungsbewilligungen erteilt werden.

Im neuen § 30 Abs. 7 wird festgehalten, dass Waldeigentumsberechtigte, die keiner bestehenden betrieblichen Organisation beziehungsweise keinem privatwirtschaftlichen Forstrevier angeschlossen sind und deren Waldungen folglich nicht Gegenstand eines Wirtschaftsplans sind, die Nutzungsbewilligung durch das Amt für Wald und Wild erhalten.

§ 31 Abs. 1 Bst. b EG Waldgesetz

§ 31 Abs. 2 EG Waldgesetz

In Erfüllung der F19 Massnahme «1530.11 Staatliche Revierförster/innen: Beratung der Waldbesitzenden auf gesetzliches Minimum beschränken» umfasst das gesetzliche Minimum die Ausstellung einer Nutzungsbewilligung mit Bedingungen und Auflagen sowie die Hiebs- oder Schlaganzeichnung.

Die Anzeichnung durch Waldfachleute (Art. 51 Abs. 2 WaG) beziehungsweise durch Revierförstler (§ 31 EG Waldgesetz) erfolgt anhand von Rahmenbedingungen des Wirtschaftsplanes, Zielsetzungen im Schutzwald oder Biodiversitätswald sowie kosteneffizienten und den verbleibenden Bestand schonenden Holzschlag- und Bringungsmethoden. Die jetzige Formulierung in § 31 Abs. 1 Bst. b) EG Waldgesetz («zeichnen sie die Holzschläge in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wald und Wild an») stellt einerseits einen fachlich nicht korrekten Bezug her und missachtet andererseits die Bewirtschaftungskompetenzen der Waldeigentumsberechtigten innerhalb des Rahmens von Art. 22 WaG und Art. 19f. WaV. Der Passus «in Zusammenarbeit mit dem Amt für Wald und Wild» wird deshalb gestrichen und die verbleibende Formulierung «zeichnen sie die Holzschläge an» nicht mehr weiter präzisiert. Die Anzeichnung ist durch Waldfachleute vorzunehmen, deren zentrale Aufgabe in der Lenkung von Waldbeständen auf definierte Ziele hin besteht.

Die nach Art. 51 Abs. 2 WaG eingeteilten Forstbetriebe beziehungsweise Forstreviere müssen durch Waldfachleute mit höherer Ausbildung und praktischer Erfahrung und somit durch Förstlerinnen beziehungsweise Förster der höheren Fachschule Maienfeld/Lyss oder Forstingenieurinnen respektive Forstingenieure der Fachhochschule Zollikofen geleitet werden. Dieses bundesrechtliche Erfordernis für die berufliche Qualifikation von Waldfachleuten, die mit der Leitung eines Forstreviers beziehungsweise Forstbetriebes betraut werden dürfen, machen § 31 Abs. 2 hinfällig.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Gestützt auf die obigen Gesetzesänderungen wird die Abgeltung des Kantons für die Leistungen der Revierförsterinnen und Revierförster, die nicht in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehen, ab 2020 um jährlich 60 000 Franken reduziert. Personelle Auswirkungen haben die Gesetzesänderungen keine.

Vernehmlassungsverfahren

Acht Vernehmlassungsantworten (WaldZug und die Korporationen Baar-Dorf, Walchwil, Hünenberg, Oberägeri, Blickensdorf und Zug sowie die Einwohnergemeinde Baar) stellen insgesamt neun Änderungsanträge zu den §§ 21 Abs. 1, 27 Abs. 1, 27 Abs. 4, 27 Abs. 5, 30 Abs. 3, 30 Abs. 7, 31 (Titel), 31 Abs. 1, 31 Abs. 1a. Die Änderungsanträge im Wortlaut sind unter <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/finanz-projekte/finanzen-2019/vernehmlassung/antworten/dokumente/Wald%20Zug.pdf/download> online abrufbar, weshalb der Übersicht halber verzichtet wird, die Anträge an dieser Stelle ausführlich wiederzugeben, zumal es sich hauptsächlich um fachtechnische Änderungen handelt. Zwei Vernehmlassungsantworten lehnen die Massnahme ab (CVP und Verband Zuger Polizei). Die Alternative – Die Grünen stimmen der Massnahme grundsätzlich zu (stellen aber einen Zusatzantrag zu § 27 Abs. 4).

Dem Antrag, § 27 Abs. 1 wie folgt zu ändern «Der Kanton Zug bildet einen Forstkreis. Die Einteilung in Forstreviere erfolgt im Rahmen der forstlichen Planung unter Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse insbesondere der Korporationsgemeinden.», stimmt der Regierungsrat zu. Der Begriff «Forstrevier» stammt aus einer Zeit, als es kaum forstbetriebliche Strukturen gab. Die waldbesitzenden Korporationen und der Kanton selbst sind Trägerinnen resp. Träger der Forstbetriebe. Mit deren Leitung sind Waldfachleute mit höherer Bildung und praktischer Erfahrung gemäss Art. 51 Abs. 2 Bundesgesetz über den Wald (Waldgesetz, WaG; SR 921.0) vom 4. Oktober 1991 betraut. Der Bezug auf die Eigentumsverhältnisse ist genügend, er ist nicht durch einen weiteren und in der Aussage identischen Begriff zu ergänzen. Die Berücksichtigung der Waldfläche pro Einwohnergemeinde ist historisch bedingt und kann wegfallen.

Der Regierungsrat stimmt dem Antrag auf Änderung von § 27 Abs. 4 («Waldeigentumsberechtigte können sich zu einer beförsterten Betriebsgemeinschaft zusammenschliessen oder sich vertraglich einem Forstrevier anschliessen. Die Bewilligung wird auf Gesuch der Waldeigentumsberechtigten durch das Amt für Wald und Wild erteilt.») teilweise zu. Teilweise, weil bezüglich Zuständigkeit vom Antrag abgewichen wird (Direktion des Innern statt Amt für Wald und Wild). Massgeblich ist, dass die Wälder ihre zugewiesenen Waldfunktionen erfüllen resp. sie so bewirtschaftet werden, dass sie einen angestrebten Zustand erreichen. Mit dem Anschluss einer Privatwaldparzelle an eine beförsterte Betriebsgemeinschaft werden einerseits die Rahmenbedingungen für eine kontinuierliche Bewirtschaftung der Privatwaldparzelle verbessert. Andererseits sind die Forstbetriebe selber aus betrieblichen und Effizienzgründen interessiert, die Bewirtschaftungsflächen zu arrondieren. Die im Gesetz festgelegte Zuständigkeit für die Bewilligung soll aber aus gesetzestechnischen Gründen bei der zuständigen Direktion, d.h. der Direktion des Innern, bleiben. Diese hat die Möglichkeit, die Zuständigkeit mittels Delegationserverfügung an das Amt für Wald und Wild zu delegieren, was durchaus Sinn macht, wenn die Arrondierung als zu prüfendes Bewilligungskriterium wegfällt. Die Bewilligung auf Amtsstufe dient dazu, die Zuständigkeiten für alle nachfolgenden administrativen Prozesse (Anpassungen Wirtschaftsplan, Hiebsatzkontrolle, Nutzungs- und Forststatistik) zu erfassen.

Die übrigen Anträge lehnt der Regierungsrat ab. Die Massnahme wird in «Finanzen 2019» beibehalten.

14.21. Tätigkeit Fischerkommission in die Aufgaben des Amtes integrieren

Detaillierte Beschreibung

Tätigkeit Fischerkommission in die Aufgaben des Amtes integrieren (Massnahme-Nr. 1530.15; Querschnittsmassnahme «Kommissionswesen»): Aufhebung von § 19 des Gesetzes über die Fischerei vom 26. Januar 1995 (BGS 933.21)

Ausgangslage

Mit der Professionalisierung der Vollzugsbehörden ist die Beratungstätigkeit der Fischereikommission im Sinne von § 19 Gesetz über die Fischerei (BGS 933.21) hinfällig geworden. Das notwendige Fachwissen ist innerhalb der Verwaltung vorhanden. Neues Wissen, insbesondere im Zusammenhang mit der Sanierung der Fischgängigkeit (Sicherstellen von Fischauf- und -abstieg bei bestehenden Wanderhindernissen), ist über die fachliche Weiterbildung zu sichern.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 19 Gesetz über die Fischerei
Aufgehoben.

Finanzielle Auswirkungen

Die Einsparungen werden sich auf 5000 Franken pro Jahr belaufen.

Vernehmlassungsverfahren

Drei Vernehmlassungsantworten (Alternative – Die Grünen und die Einwohnergemeinden Steinhäusern und Oberägeri) unterstützten die Abschaffung der Fischereikommission. Die CVP äussert sich dahingehend, dass das Aufgabenprofil der Fischerkommission nicht bekannt sei und die Meinung der betroffenen Kommission fehle. Wenn Kommissionen zunehmend abgeschafft würden, fehle die öffentliche Mitwirkung und Diskussion. Kommissionen seien per se nicht negativ. Auch die Höhe der Einsparung sei gering. Deshalb sei eine Grundsatzdiskussion betreffend Abschaffung der Kommissionen notwendig.

Gemäss § 13 des Gesetzes über die Fischerei vom 26. Januar 1995 berät die Fischereikommission die Vollzugsbehörden in fachlichen Fragen. Das Fischereiwesen baut auf tradiertem Handwerk und ehehaften Fischereirechten auf; Innovationen oder Änderungen der Rahmenbedingungen sind selten. Die professionalisierte Vollzugsbehörde ist heute Know-How- und Wissensträgerin. Die Fischereikommission traf sich 2013 letztmals für eine Stellungnahme zur Änderung des Gesetzes über die Gewässer (GewG; BGS 731.1) vom 25. November 1999.

Der Regierungsrat hält deshalb an der Massnahme fest.

14.22. Befristete Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von 82 % auf 86 % der einfachen Steuer

Massnahme-Nr. 5065.15

Siehe Ausführungen in Kapitel 10 «Befristete Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von 82 % auf 86 % der einfachen Steuer».

15. Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen

Für eine Übersicht der finanziellen Auswirkungen kann auf beiliegende Tabelle «Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen» verwiesen werden (Beilage 1).

16. Zeitplan

29. März 2018	Kommissionsbestellung
April bis Mai 2018	Sitzungen und Bericht vorberatende Kommission
Juni/Juli 2018	Sitzung und Bericht Stawiko
30. August 2018	Kantonsrat 1. Lesung (Schwerpunktthema)
27. September 2018	Kantonsrat 1. Lesung (Reservetermin)
7. Oktober 2018	Wahlen Kantons- und Regierungsrat
8. November 2018	Kantonsrat 2. Lesung; je nach Datum der 1. Lesung
29. November 2018	Kantonsrat 2. Lesung (Budgetsitzung; Reservetermin)
13. Dezember 2018	Kantonsrat 2. Lesung (Reservetermin)
19. Dezember 2018	Ende der 31. Legislatur
19. Mai 2019	Allfällige Volksabstimmung
1. Januar 2020	Inkrafttreten Gesetze

Der Terminplan ist eng getaktet und alle Meilensteine befinden sich auf einem kritischen Pfad. Wenn ein einzelner Meilenstein nicht eingehalten werden kann, verschieben sich automatisch die anderen Meilensteine und somit ebenfalls der Endtermin (Inkrafttreten Gesetze).

17. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2844.2 - 15707 ([Teil-]Revision des EG ZGB) einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Auf die Vorlage Nr. 2844.3 - 15708 (Abschaffung der Kommission Allgemeine Weiterbildung) einzutreten und ihr zuzustimmen.
3. Auf die Vorlage Nr. 2844.4 - 15709 (Vergabe externe Evaluation durch Sonderschulen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
4. Auf die Vorlage Nr. 2844.5 - 15710 (Erhöhung der Klassen- und Kursgrösse an den kantonalen Mittelschulen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
5. Auf die Vorlage Nr. 2844.6 - 15711 (Abschaffung der Sportkommission) einzutreten und ihr zuzustimmen.
6. Auf die Vorlage Nr. 2844.7 - 15712 (Aufhebung Polizeidienststellen Hünenberg, Steinhäusern und Menzingen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
7. Auf die Vorlage Nr. 2844.8 - 15713 (Verrechnung polizeilicher Leistungen aus unbewilligten Anlässen oder wegen Verletzung der Auflagen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
8. Auf die Vorlage Nr. 2844.9 - 15714 (Verrechnung des polizeilichen Aufwandes bei Betreuungszustellungen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
9. Auf die Vorlage Nr. 2844.10 - 15715 (Reduktion Pendlerabzug auf maximal 6000 Franken) einzutreten und ihr zuzustimmen.
10. Auf die Vorlage Nr. 2844.11 - 15716 (Mindeststeuer für juristische Personen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
11. Auf die Vorlage Nr. 2844.12 - 15717 (Verwaltungsratsmitglieder: Quellensteuern auf ausländische Staaten abwälzen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
12. Auf die Vorlage Nr. 2844.13 - 15718 (Mitarbeitendenbeteiligungen: Quellensteuern auf ausländische Staaten abwälzen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
13. Auf die Vorlage Nr. 2844.14 - 15719 (Erhöhung der Gebühren für Namensänderungen) einzutreten und ihr zuzustimmen.
14. Auf die Vorlage Nr. 2844.15 - 15720 (Anpassung der Gebührenrahmen für gesundheitspolizeiliche Tätigkeiten) einzutreten und ihr zuzustimmen.
15. Auf die Vorlage Nr. 2844.16 - 15721 (Verrechnung von Beratungstätigkeit [Verwaltungsgebührentarif]) einzutreten und ihr zuzustimmen.
16. Auf die Vorlage Nr. 2844.17 - 15722 (Ungedeckte Strassenkosten der Spezialfinanzierung Strassenbau belasten) einzutreten und ihr zuzustimmen.
17. Auf die Vorlage Nr. 2844.18 - 15723 (Streichung des Sockelbeitrags an die Sennhütte) einzutreten und ihr zuzustimmen.
18. Auf die Vorlage Nr. 2844.19 - 15724 (Aufhebung der Kommission für Suchtprobleme) einzutreten und ihr zuzustimmen.
19. Auf die Vorlage Nr. 2844.20 - 15725 (Vollzug des Krankenversicherungspflichtigen durch die Gemeinden) einzutreten und ihr zuzustimmen.
20. Auf die Vorlage Nr. 2844.21 - 15726 (Aufhebung der hoheitlichen Funktion von privaten Revierförsterinnen und -förstern) einzutreten und ihr zuzustimmen.
21. Auf die Vorlage Nr. 2844.22 - 15727 (Tätigkeit Fischereikommission in die Aufgaben des Amtes integrieren) einzutreten und ihr zuzustimmen.
22. Auf die Vorlage Nr. 2844.23 - 15728 (Befristete Anpassung gesetzlicher Steuerfuss für die Kantonssteuer von 82 % auf 86 % der einfachen Steuer) einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 6. März 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen :

- «Finanzen 2019: Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der Gesetzesänderungen»