

Finanzwesen

Entlastungsprogramm 2015–2018, Paket 2: Rahmenbeschluss für Gesetzesänderungen

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 3. November 2015

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Vorlage zur Umsetzung des 2. Pakets des Entlastungsprogramms 2015–2018 und erstatten Ihnen dazu nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	In Kürze	5
2.	Gesetzliche Grundlagen.....	6
3.	Finanzielle Entwicklung und Lancierung «Entlastungsprogramm 2015–2018»	6
4.	Entlastungsprogramm notwendig	9
5.	Vorlage als «Sammelpaket».....	10
6.	Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens	11
7.	Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrats, für welche das Vernehmlassungsverfahren bereits abgeschlossen ist oder kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde	11
8.	Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen	13
8.1.	Streichung der ausserordentlichen Sparbeiträge an die Mitglieder des Regierungsrats (Massnahme 8.85): Änderung von § 8 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrats vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2)	13
8.2.	Verzicht auf Druck Gesetzessammlungen (GS und BGS) (Massnahme 1.17b): Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung der Gesetzes und das Amtsblatt des Kantons Zug (Publikationsgesetz) vom 29. Januar 1981 (BGS 152.3).....	14
8.3.	Kleinere, aber mehr Lohnstufen (Massnahme 8.60): Änderung von § 46 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21).....	16
8.4.	Kürzung Beförderungssumme um 50 % (Massnahme 8.36b): Änderung von § 48 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21)	19
8.5.	Teilweiser Verzicht auf Altersentlastung bei Berufsschullehrpersonen beim Gewerblich-industriellen Bildungszentrum (Massnahme 3.04a); Teilweiser Verzicht auf Altersentlastung bei Berufsschullehrpersonen beim Kaufmännischen Bildungszentrum (Massnahme 3.04b); Kantonale Lehrpersonen: Teilweiser Verzicht auf Altersentlastung (Massnahme 3.04f): Aufhebung bzw. Änderung von § 55 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21); Änderung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (Lehrpersonalgesetz) vom 21. Oktober 1976 (BGS 412.31)	19
8.6.	Verzicht auf Abgabe von REKA-Checks (Massnahme 8.24b): Aufhebung von § 57 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21)	22

8.7.	Zusammenlegung Polizeidienststellen: Hünenberg/Steinhausen mit Cham und Rotkreuz; Menzingen mit Unterägeri (Massnahme 6.04b); Verrechnung polizeilicher Leistungen gemäss Verursacherprinzip (Massnahmen 6.02a, 6.02b, 6.02c): Änderung des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz) vom 26. August 2010 (BGS 161.1) sowie Änderung des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) vom 30. November 2006 (BGS 512.2).....	23
8.8.	Reduktion Kantonsbeitrag an Beratungsstelle für Lehrpersonen und Schulleitende (Massnahme 3.24): Änderung von § 48 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11).....	30
8.9.	Reduktion Unterstützung Privatschulen pro Zuger Schulkind (Massnahme 3.09): Änderung von § 78 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11)	30
8.10.	Einführung von Gebühren für die Beratung von Erwachsenen durch das BIZ (Massnahme 4.04a): Änderung von § 2 und § 6 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen (EG Berufsbildung) vom 30. August 2001 (BGS 413.11)	31
8.11.	Kantonale Mittelschulen: stärkere Steuerung/Selektion bei den Übertrittsverfahren (Massnahme 3.16b): Änderung von § 2 und § 5 des Gesetzes über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (BGS 414.11)	32
8.12.	Kantonale Mittelschulen: Erhöhung Klassen- und Kursgrössen (Massnahme 3.03c): Änderung von § 7 des Gesetzes über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (BGS 414.11)	33
8.13.	Finanzierung interkantonaler Kulturlastenausgleich über Lotteriefonds (Massnahme 3.01): Änderung des Gesetzes über die Förderung des kulturellen Lebens vom 25. März 1965 (BGS 421.1)	34
8.14.	Zusammenlegung Polizeidienststellen: Hünenberg/Steinhausen mit Cham und Rotkreuz; Menzingen mit Unterägeri (Massnahme 6.04b); Verrechnung polizeilicher Leistungen gemäss Verursacherprinzip (Massnahmen 6.02a, 6.02b, 6.02c): Änderung des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2).....	36
8.15.	Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen aus Lotteriefonds statt Laufender Rechnung (Massnahme 8.18b): Änderung von § 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen und Kriegen vom 25. April 2002 (BGS 542.12) sowie Änderung von § 27bis Abs. 3 des Gesetzes über Lotterien und gewerbmässige Wetten (Lotteriegesezt) vom 6. Juli 1978 (BGS 942.41).....	36
8.16.	Fundraising (Massnahme 8.17): Neuer § 37a im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1)	38
8.17.	Beitrag der Gemeinden an das Entlastungsprogramm 2015–2018 (Massnahme 8.99): Änderung von § 9a des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1)	38
8.18.	Reduktion des Pendlerabzugs (Massnahme 8.11a): Änderung von § 25 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)	39
8.19.	Abschaffung des steuerlichen Eigenbetreuungsabzuges (Massnahme 8.11c): Änderung von § 33 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1).....	40
8.20.	Konsequente Gebührenerhebung für alle Dienstleistungen (Massnahme 1.11): Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1): Neuer § 4a42	
8.21.	Höhere Abgeltung Staatsgarantie und Steuererhöhung (Massnahme 8.16): Änderung der §§ 6 Abs. 3 und 41 Abs. 1 des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank vom 20. Dezember 1973 (BGS 651.1).....	42

8.22.	Reduktion Entschädigungsansatz für Landwirtschaftsland (Massnahme IR 5.04a): Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone vom 24. September 2009 (BGS 711.9)	44
8.23.	Aufteilung Kosten für Ersatz und Betrieb Alarmierungsanlage unter den Nutzergruppen (Massnahme 6.29): Änderung von § 54 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (BGS 722.21).....	45
8.24.	Amt für Raumplanung: Anpassung der Ressourcengebühren bei Konzessionen und Baugesuchen (Massnahme 5.21); Erhöhung der Konzessionsgebühren für Wassernutzung (Massnahme 5.44): Änderung des Gesetzes über die Gebühren für besondere Inanspruchnahmen von öffentlichen Gewässern (Gewässergebührentarif) vom 29. Januar 2004 (BGS 731.2)	46
8.25.	Keine kantonalen Energiebeiträge mehr für energetische Gebäudesanierungen; vorzeitiger Abschluss des Förderprogramms (Massnahme IR 5.05): Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend zweiten Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf (KRB Energiebeiträge II) vom 26. Januar 2012 (BGS 740.16).....	47
8.26.	Veräusserung von Kontrollschildern (Massnahme Nr. 6.16b): Änderung des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr vom 30. Oktober 1986 (BGS 751.22)	48
8.27.	Verzicht auf Kantonsbeiträge bei Grossanlässen (Massnahme 4.21): Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Beiträge des Kantons an die Veranstalter von Grossanlässen für die Kosten von Extrabussen und Extrazügen vom 29. November 2012 (BGS 751.33).....	49
8.28.	Besteuerung der Schiffe (exkl. Berufsfischerei und konzessionierte Schifffahrt) (Massnahme 6.16e): Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 29. September 1988 (EG BSG; BGS 753.1).....	51
8.29.	Erhöhung Kostendeckungsgrad bei der Schifffahrt auf den Zuger Seen (Massnahme 4.57b): Änderung des KRB betreffend Beiträge des Kantons und der Gemeinden an die eidg. konzessionierte Schifffahrt auf Zuger Seen vom 25. November 2010 (BGS 753.16).....	57
8.30.	Senkung Ergänzungsleistungen für Heimbewohnende auf Heimkostenansatz eines Standardzimmers (Massnahme 2.03b): Änderung des Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11)	58
8.31.	Verzicht auf Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen (Massnahme 4.08c): Änderung des Gesetzes über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge vom 1. September 1988 (BGS 826.25)	67
8.32.	Verdoppelung Vermögensverzehr bei IV-Rentnerinnen und -Rentnern im Heim auf 1/5 jährlich (Massnahme 2.02); Reduktion Betrag für persönliche Auslagen bei Ergänzungsleistungen (Massnahme 4.46): Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung vom 8. Mai 2008 (EG ELG; 841.7)	69
8.33.	Keine Vergünstigung für «Zuger Pass» an IV-Bezügerinnen und -Bezüger (Massnahme 4.18): Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Abgabe des Verbundabonnements «Zuger Pass» an IV-Bezügerinnen und -Bezüger sowie an blinde und sehbehinderte Personen vom 30. November 2000 (BGS 841.8)	78
8.34.	Korrektur allfälliger Verzerrungen im System der Prämienverbilligung (Massnahme 7.01c): Änderung des Gesetzes betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung vom 15. Dezember 1994 (BGS 842.6).....	79
8.35.	Streichung der Kantonalen Arbeitslosenhilfe bei der Arbeitslosenkasse (Massnahme 4.01b): Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische	

	Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 29. August 1996 (EG AVIG; BGS 845.5).....	85
8.36.	Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons (Massnahme 2.06): Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4)	88
8.37.	Streichung Kostenbeteiligung des Kantons an der Hagelversicherung (Massnahme 4.29): Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, die landwirtschaftliche Pacht und das bäuerliche Bodenrecht vom 29. Juni 2000 (EG Landwirtschaft; BGS 921.1)	89
8.38.	Reduktion Entschädigungen an Förster/innen der Korporationen (Massnahme 2.21a): Änderung von § 21 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz; BGS 931.1)	90
8.39.	Reduktion Gesamtsumme der Beiträge an Schutzwaldpflege durch Priorisierung (Massnahme 2.21b); Verzicht auf geplante Abgeltung an Waldeigentümer/innen für ihren Aufwand in der Erholungsnutzung (Massnahme 2.21c); Reduktion Gesamtsumme der Beiträge an Waldnaturschutzmassnahmen durch Priorisierung (Massnahme 2.22b): Änderung von § 24 und § 30 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz; BGS 931.1).....	92
8.40.	Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen aus Lotteriefonds statt Laufender Rechnung (Massnahme 8.18b): Änderung von § 27bis Abs. 3 des Gesetzes über Lotterien und gewerbsmässige Wetten (Lotterieggesetz) vom 6. Juli 1978 (BGS 942.41)	94
8.41.	Beitrag der Gemeinden an das Entlastungsprogramm 2015–2018 (Massnahme 8.99): Neuer Kantonsratsbeschluss zum Beitrag der Gemeinden an das Entlastungsprogramm 2015–2018 (BGS xxx).....	94
9.	Keine direkte Umsetzung nachfolgender Massnahmen.....	98
10.	Nachgelagerte Verordnungsänderungen.....	99
11.	Entlastungspotenzial.....	100
12.	Schlussfolgerung	100
13.	Abstimmungsfragen im Fall von Referenden	100
14.	Terminplan für Paket 2 (Massnahmen in Zuständigkeit KR).....	101
15.	Antrag	101

1. In Kürze

Der Regierungsrat hat den Rahmenbeschluss für das zweite Paket des Entlastungsprogramms 2015–2018 verabschiedet. Insgesamt geht es um rund 42 Millionen Franken. Der Regierungsrat hält auch nach der Vernehmlassung an den vorgeschlagenen Massnahmen fest. Die meisten der 79 Eingaben betrafen die Bereiche Personal, Bildung und Soziales. In einigen Bereichen hat der Regierungsrat Detailanpassungen vorgenommen. Er ist weiterhin von der Ausgewogenheit des Programms überzeugt. Nun geht das Paket in den Kantonsrat. Die Gesetzesänderungen sollen – mit einzelnen Ausnahmen – per 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Ausgewogenes Entlastungsprogramm

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die Massnahmen des Pakets 2 zusammen mit den bereits beschlossenen Massnahmen in eigener Kompetenz (Paket 1 und Budget) ein ausgewogenes Entlastungsprogramm bilden. So hat der Regierungsrat darauf geachtet, dass im Sinne einer Opfersymmetrie alle Bereiche und alle Stellen ausgewogen und sinnvoll die Entlastungen tragen. Leistungsabbau, Mehreinnahmen, Effizienzsteigerungen und Beitrag der Gemeinden halten sich in etwa die Waage. Zudem wurden die Betroffenen wo möglich frühzeitig informiert und miteinbezogen.

Personalmassnahmen

Ein wichtiger Teil der Massnahmen des Pakets 2 betrifft den Personalbereich. Konkret geht es um kleinere Lohnstufen, die Möglichkeit zur Halbierung der Beförderungssumme oder zum Aussetzen der Beförderungen. Ausserdem wird die Altersentlastung von kantonalen Lehrpersonen reduziert und auf die vergünstigte Abgabe von Reka-Checks verzichtet. Bei sich selber will der Regierungsrat sparen, indem er auf die zusätzlichen Sparbeiträge (der Pensionskasse) verzichtet. Auf Basis des Jahres 2014 verfügte der Regierungsrat einen Stellenstopp bis ins Jahr 2019. Insgesamt werden im Rahmen des Entlastungsprogramms rund 130 Stellen eingespart. 15 Stellen werden mit Massnahmen des Pakets 2 reduziert, 5 über Verordnungsanpassungen im Paket 1 und die übrigen Stellenreduktionen wurden bereits mit dem Budget und Finanzplan 2016–2019 eingeleitet.

Leistungsabbau

Bei der Sicherheit sieht das Paket vor, Polizeidienststellen zusammenzulegen. An den kantonalen Schulen sollen die Klassen vergrössert werden. Im Übrigen betrifft der vorgesehene Leistungsabbau in erster Linie die Kürzung oder Senkung freiwilliger Beiträge. Betroffen sind Land- und Forstwirtschaft, Kultur, Privatschulen und diverse Beratungsstellen. Auch beim Sozialen sind Anpassungen in Richtung nationaler Durchschnitt vorgesehen. Dabei geht es um tiefere Ergänzungsleistungen, die Abschaffung der kantonalen Arbeitslosenhilfe und der kantonalen Mutterschaftsbeiträge.

Gemeindebeitrag

Kanton und Gemeinden haben im Juni 2015 eine Vereinbarung darüber getroffen, wie sich die Gemeinden am Entlastungsprogramm beteiligen. Sie wollen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu regeln. Bis es soweit ist, leisten die Gemeinden einen Solidaritätsbeitrag von 18 Millionen Franken, wobei die effektive Netto-Belastung der Gemeinden in etwa 11,5 Millionen Franken beträgt. Rund 6,5 Millionen Franken finanzieren die Gemeinden mit höheren Steuererträgen aus anderen Massnahmen (Pendlerabzug, Eigenbetreuungsabzug). Im Gegenzug zahlt der Kanton für die gleiche Frist 4,5 Millionen Franken in den Zuger-

Finanzausgleichs-Topf. Die Vereinbarung ist nicht nur Teil des Pakets 2, sondern auch abhängig davon, dass die weiteren Massnahmen im Paket 2 unverändert umgesetzt werden. Bei Streichungen von Massnahmen, die auch Mehreinnahmen für die Gemeinden bringen sollten, verringert sich auch ihr Solidaritätsbeitrag an den Kanton.

Neue Finanzierungsquellen

Im Paket sind Mehreinnahmen für den Kanton von rund 8 Millionen Franken vorgesehen. Darunter fallen die Aufhebung des Steuerprivilegs der Zuger Kantonalbank oder Mehreinnahmen aus Steuern von Privatpersonen auf Grund der Kürzung des Pendlerabzugs und der Streichung des Eigenbetreuungsabzugs. Ausserdem sollen bisher kostenlose Leistungen teilweise verrechnet und diverse bestehende Gebühren erhöht werden. Der Regierungsrat will auch die Möglichkeit schaffen, neue Finanzierungsquellen zu erschliessen, beispielsweise mit Fundraising. Zusätzlich sollen diverse Beiträge neu aus dem Lotteriefonds bezahlt werden. Bei der Staatsgarantie der Zuger Kantonalbank wird der Regierungsrat die Massnahme in einem bereits laufenden Gesetzgebungsverfahren prüfen.

Rasche Umsetzung

Die verwaltungsexterne Vernehmlassung dauerte bis am 23. September 2015. Im Anschluss daran hat der Regierungsrat das Rahmengesetz per 3. November 2015 beschlossen und an den Kantonsrat weitergeleitet. Die entsprechenden Beratungen können somit im Frühling und eine eventuelle Volksabstimmung im Herbst 2016 durchgeführt werden. Sollte alles wie geplant ablaufen, können die Gesetzesänderungen am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

Budget und Finanzplan 2016–2019

Vorbehältlich der Zustimmung durch den Kantonsrat erreicht das Entlastungsprogramm 2015–2018 das Ziel, die Laufende Rechnung dauerhaft um 80–100 Millionen Franken zu entlasten. Trotzdem weist das Budget 2016 ein Defizit von 26 Millionen Franken aus. Die Gründe dafür sind das verhaltene Wachstum der Steuererträge und unerwartet hohe Aufwandsteigerungen. Diese neutralisieren die Einsparungen des Entlastungsprogramms 2015–2018. Bis 2018 muss auch die Ressourcenausgleichsreserve von 340 Millionen aufgelöst werden. Der Regierungsrat wird deshalb die Finanzstrategie grundlegend überarbeiten und mit dem Projekt «Finanzen 2019» den Finanzhaushalt langfristig ausgleichen.

2. Gesetzliche Grundlagen

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. Gestützt auf § 20 Abs. 1 sowie § 35 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) hat der Regierungsrat am 29. März 2011 die Finanzstrategie 2012–2020 erarbeitet. Eine der Zielgrössen dieser Finanzstrategie ist ein ausgeglichener Staatshaushalt. Die Verhinderung langfristiger Defizite dient dabei der Erreichung des strategischen Ziels eines ausgeglichenen Haushalts.

3. Finanzielle Entwicklung und Lancierung «Entlastungsprogramm 2015–2018»

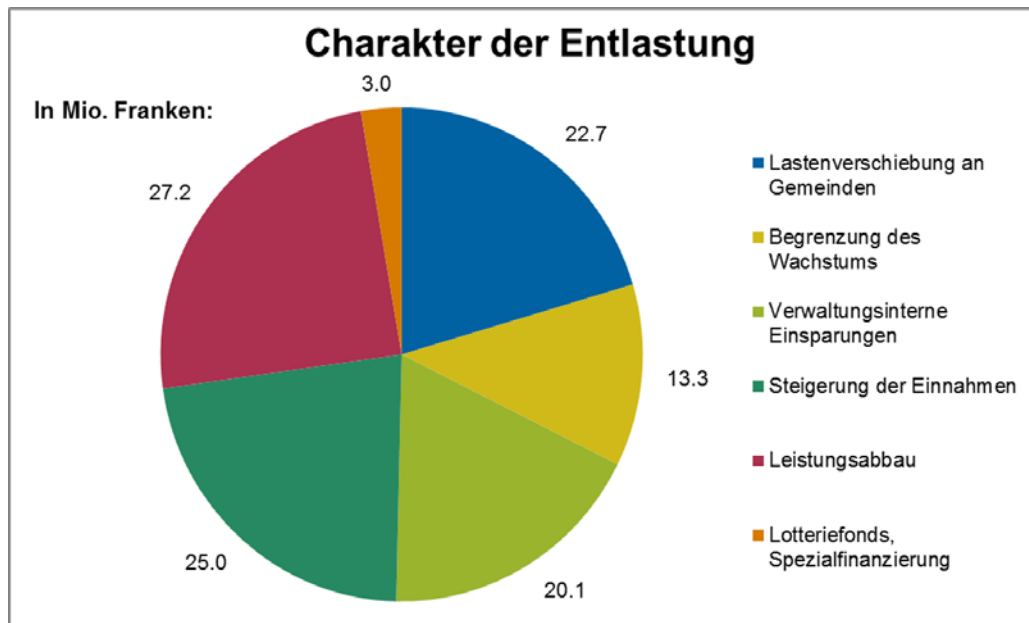
Noch sind die Finanzen des Kantons Zug aufgrund des hohen Eigenkapitals gesund. Die finanzielle Situation hat sich jedoch in den letzten Jahren verändert. So musste bereits 2013 im Geschäftsbericht, erstmals seit 2003, ein Aufwandüberschuss ausgewiesen werden. Auch die

Rechnung 2014 schliesst mit 139 Millionen Franken im Minus ab. Das Budget 2015 weist ein Defizit von 129 Millionen Franken auf. Gründe dafür sind unter anderem die steigende Belastung durch den Nationalen Finanzausgleich (NFA) sowie sinkende Steuereinnahmen aufgrund der konjunkturellen Lage. Die Finanzaussichten zeigen, dass die Tendenz in den nächsten Jahren anhalten könnte. Deshalb war es für den Regierungsrat ein Gebot der Stunde, den Finanzhaushalt unter die Lupe zu nehmen und ein Entlastungspaket zu schnüren. Er hat am 8. Juli 2014 den «Projektauftrag Entlastungsprogramm 2015–2018» beschlossen mit dem Ziel, den Zuger Finanzhaushalt bis 2018 wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Für das Budget 2015 hat der Regierungsrat am 24. Juni 2014 bereits erste Sofortmassnahmen beschlossen. So wurden in der Laufenden Rechnung 36 Millionen Franken sowie in der Investitionsrechnung 70 Millionen Franken eingespart. Ferner hat er ein Entlastungspaket von 80 bis 100 Millionen Franken angekündigt, das die Staatsrechnung wirksam entlasten soll. Im Herbst 2014 hat die Verwaltung dafür über 300 Massnahmen geprüft. Dabei wurde kein Bereich ausgelassen. Unter die Lupe genommen wurden beispielsweise die Bereiche Bildung, Sicherheit, Gesundheit, Verkehr, Subventionen, Soziales, Personal und Investitionen.

Mit Beschluss vom 17. März 2015 hat der Regierungsrat das Entlastungsprogramm 2015–2018 verabschiedet. Darin enthalten sind 258 Massnahmen, welche die Laufende Rechnung ab 2018 dauerhaft um 111 Millionen Franken entlasten sollen. Hinzu kommen 44 Massnahmen, welche den Investitionsaufwand in den nächsten drei Jahren um 99 Millionen Franken reduzieren. Die Verwaltung hat einen grossen Effort geleistet. Alle Direktionen und Ämter sind über die Bücher gegangen und haben unzählige Abklärungen getätigt. Verwaltungsinterne Einsparungen, vertretbarer Leistungsabbau, Kostenverlagerung und angemessene Gebührenerhöhungen in allen Bereichen sind das Resultat. Mittragen müssen das Entlastungspaket ebenfalls alle: Verwaltung und private Organisationen, Bevölkerung und Gemeinden.

Das Entlastungsprogramm 2015–2018 ist ein ausgewogenes Paket. Der Regierungsrat hat darauf geachtet, dass im Sinne einer Opfersymmetrie alle Bereiche und alle beteiligten Stellen ausgewogen und sinnvoll die Entlastungen tragen. 33 Millionen Franken werden durch verwaltungsinterne Massnahmen und Wachstumsbegrenzung eingespart. Der geplante Leistungsabbau beträgt 27 Millionen Franken. Demgegenüber stehen 25 Millionen Franken Mehreinnahmen. Im Umfang von 20 bis 25 Prozent des Entlastungspakets sollen Aufgaben oder deren Finanzierung den Gemeinden übertragen werden. Dies zeigt sich auch in der nachfolgenden Darstellung der Entlastungsmassnahmen (Zahlen gemäss Regierungsratsbeschluss vom 17. März 2015).



Bei der Erarbeitung und Vertiefung der Entlastungsmassnahmen wurde besonderer Wert darauf gelegt, alle Anspruchsgruppen zeitnah in den Prozess einzubinden und transparent zu kommunizieren. Dies zeigt sich zum einen im gewählten Vorgehen zur Identifikation der Entlastungsmassnahmen: das Verwaltungskader wurde aufgerufen, im jeweils eigenen Bereich nach Möglichkeiten zu suchen, wie der Finanzhaushalt sinnvoll und nachhaltig entlastet werden kann. Die Rückmeldung von über 900 Massnahmen zeigt, dass die Mitarbeitenden die Notwendigkeit des Sparens erkannt haben und diesen Prozess aktiv mittragen.

Nach einer ersten Gesamtsicht der möglichen Entlastungsmassnahmen hat der Regierungsrat die Gemeinden darüber informiert, wie sie am Entlastungsprogramm beteiligt werden sollen. Vorgesehen waren dabei Lastenverschiebungen an die Gemeinden von rund 22,7 Millionen Franken. Nach intensiven Verhandlungen haben Kanton und Gemeinden im Juni 2015 eine Vereinbarung darüber getroffen, wie sich die Gemeinden am Entlastungsprogramm beteiligen. Sie wollen die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden neu regeln. Bis es soweit ist, leisten die Gemeinden einen Solidaritätsbeitrag von 18 Millionen Franken, wobei die effektive Netto-Belastung für die Gemeinden in etwa 11,5 Millionen Franken beträgt. Dies dank höherer Steuererträge aus anderen Massnahmen. Im Gegenzug zahlt der Kanton für die gleiche Frist 4,5 Millionen Franken in den ZFA-Topf.

Die weiteren Anspruchsgruppen wie Organisationen mit Leistungs- oder Subventionsvereinbarungen und die Personalverbände wurden regelmässig über den aktuellen Stand der Projektarbeiten informiert.

Die Massnahmen des Entlastungsprogramms können nach der Zuständigkeit zur Umsetzung gemäss Regierungsratsbeschluss vom 17. März 2015 wie folgt gegliedert werden:

- a) Massnahmen im Umfang von 32,7 Millionen Franken liegen in der Kompetenz des Regierungsrats oder tiefer und brauchen keine Verordnungsänderung zur Umsetzung. Die Umsetzung dieser Massnahmen schlägt sich bereits im Budget 2016 nieder.
- b) Das Paket 1 umfasst alle Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrats, für die eine Verordnungsänderung notwendig ist. Für die Massnahmen im Paket 1 wurde eine Entlastung von rund 25,2 Millionen Franken budgetiert. Die Verordnungsänderungen werden, mit Ausnahme der Verordnung über die Unterrichtsverpflichtung der Lehrpersonen der Mittel- und Berufsfachschulen sowie der Brückenangebote, per 1. Januar

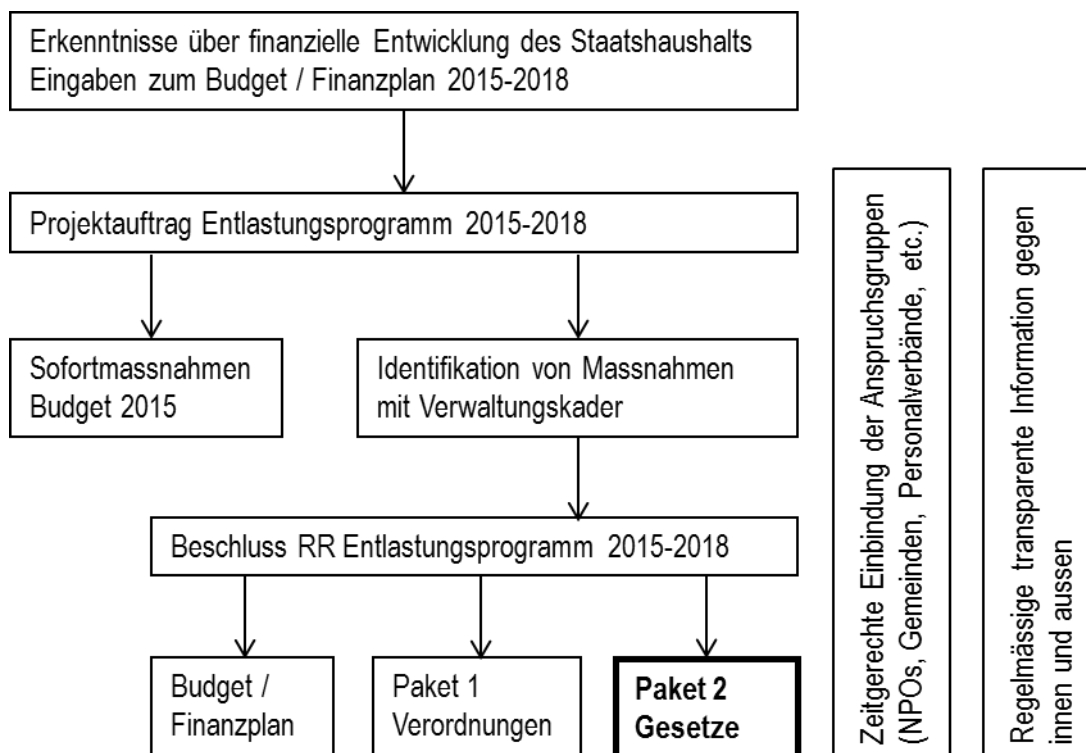
2016 in Kraft treten. Die Verordnung über die Unterrichtsverpflichtung tritt am 1. August 2016 in Kraft.

- c) Das Massnahmenpaket 2 schliesslich umfasst alle Massnahmen, die einen Beschluss des Kantonsrats benötigen, beispielsweise Gesetzesänderungen. Für diese Massnahmen wurde eine Entlastung von rund 53,4 Millionen Franken budgetiert. Deren Umsetzung wird sich erst im Jahr 2017 oder später auswirken.

Für eine Gesamtübersicht zu den vorgeschlagenen Massnahmen verweisen wir auf die Medienmitteilung vom 24. März 2015 inklusive Beilagen (<http://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/direktionssekretariat/entlastungsprogramm-2015-2018>).

Mit vorliegendem Regierungsratsbeschluss wird der gesetzliche Rahmen für die Gesetzesänderungen aus Paket 2 geschaffen. Für sieben Massnahmen (1.01 Zusammenführung von Ämtern prüfen, 1.13 Kanzlei, Gebührenerhöhung bei Apostillen und Beglaubigungen, 2.22a Reduktion der im Richtplan festgesetzten Waldnaturschutzgebiete, 5.08 Wegnetz ausdünnen, 5.11 Reduktion Flächenbedarf Büro und Lagerraumbedarf, 5.17 Wegfall der Abgeltungen von Düngeverbotsstreifen ab 2018 und 8.16 [zweiter Teil] höhere Abgeltung Staatsgarantie) werden die Gesetzesanpassungen nicht in dieser Rahmenvorlage behandelt, weil die Anpassung der Gesetzesgrundlage bereits aus anderem Anlass eingeleitet wurde. Diese Massnahmen werden als Paket 2 mit separatem Prozess bezeichnet.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die wichtigsten Elemente des Entlastungsprogramms auf.



4. Entlastungsprogramm notwendig

Die Zeiten, in denen sich der Kanton Zug immer ein bisschen mehr leisten konnte als die anderen Kantone, sind vorbei. Der Regierungsrat hat deshalb in den Eckwerten zum Entlastungsprogramm festgehalten, dass das Notwendige/Wesentliche vom Wünschbaren/Unwesentlichen

zu trennen sei. Bundesvorgaben seien als Referenzgrösse zu nehmen. Alle Bereiche, in denen der Kanton Zug grosszügigere Lösungen hat, sind zu überdenken.

Als Ergebnis werden in diversen Bereichen Leistungen abgebaut oder abgeschafft. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass diese Haltung auch in Zukunft weiterverfolgt werden muss. Bei den aktuellen finanziellen Rahmenbedingungen wird immer mehr die Frage im Vordergrund stehen, auf welche Leistungen der Kanton verzichten kann.

Im Budget 2016 und in den Finanzplanjahren 2017–2019 müssen, trotz Anstrengungen im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 und obwohl die NFA-Reserve aufgelöst wird, immer noch Aufwandüberschüsse in zweistelliger Millionenhöhe ausgewiesen werden. Der Regierungsrat wird die notwendigen Massnahmen zum Abbau des Defizits von rund 85 Millionen Franken im Planjahr 2019, gestützt auf die neue Finanzstrategie, mit dem Projekt «Finanzen 2019» festlegen. Dabei müssen Leistungen und Ausgaben kritisch überprüft und wenn möglich abgebaut oder ganz weggelassen werden. Um den Finanzhaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen, sind einschneidende Massnahmen nicht zu vermeiden. Dabei darf es keine Tabus geben. So muss auch die Einnahmenseite durchleuchtet werden.

Ins Projekt «Finanzen 2019» ebenfalls einfließen werden die Ergebnisse von laufenden Projekten, also zum Beispiel der «Regierung und Verwaltung 2019», wo die Struktur der Zuger Verwaltungsorganisation vertieft geprüft und allenfalls angepasst wird. Oder die «ZFA-Reform 2018», bei der es um die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden geht.

5. Vorlage als «Sammelpaket»

Alle Massnahmen, welche einer Gesetzesänderung bedürfen, werden bewusst in einem einzigen Paket als «Sammelpaket» vorgelegt. Grund dafür ist, dass der Fokus des Geschäfts auf der Entlastung des Staatshaushalts liegt.

Der bundesrechtlich gewährleistete Grundsatz der Einheit der Materie gibt vor, dass die einzelnen Teile einer Vorlage einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen, in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen. Damit das Prinzip der Einheit der Materie nicht verletzt ist, muss der Zusammenhang zwischen mehreren Teilen einer Vorlage genügend eng sein; er kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben. Gemäss Bundesgericht soll mit der Zusammenfassung in einer Sammelvorlage verhindert werden, dass einzelne Massnahmen abgelehnt werden können, so dass die «Opfersymmetrie» nicht mehr eingehalten sei (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.414/1999 vom 14. Dezember 1999).

Die vorliegenden Massnahmen sowie die sich daraus ergebenden Erlassänderungen weisen einen starken inneren Zusammenhang auf. Das Ziel des langfristigen Haushaltsausgleichs und die dazu führenden Massnahmen wurden aufgrund eines einheitlichen Konzepts zusammen entwickelt und aufeinander abgestimmt. Dabei wurde auch der Ausgewogenheit der entstehenden Belastungen ein besonderes Augenmerk geschenkt. Das Gesamtpaket schafft den notwendigen inneren Sachzusammenhang, der es gemäss der bundesgerichtlichen Praxis erlaubt, die betreffenden Massnahmen in einer einzigen Vorlage zu behandeln. Dies gilt insbesondere auch deshalb, da der Grundsatz der Einheit der Materie gerade einen möglichst klaren Willensakt der Stimmbürgerschaft ermöglichen will. Dieses Ziel würde vereitelt, wenn die Stimmentenden allenfalls über eine ganze Liste von bezüglich Zielsetzung und Inhalt zusammenhängenden Gesetzesänderungen je separat zu befinden hätten, und es ihnen dadurch verunmöglicht beziehungsweise sehr erschwert würde, die einzelnen zusammenhängenden und aufeinander abgestimmten Vorlagen einer echten Gesamtwürdigung zu unterziehen.

Die «Einheit der Materie» liegt vorliegend also im von allen zu tragenden Entlastungsgedanken. Die Vorlage zur Umsetzung der unterbreiteten Massnahmen bezweckt die Entlastung des Staatshaushalts mit unterschiedlichen Massnahmen. Dieser gemeinsame Zweck aller Massnahmen steht im Vordergrund. Nur mit dem ganzen Paket als solches werden alle Beteiligten im gleichen Umfang nach ihren Möglichkeiten belastet und ist das Paket ausgewogen.

Die Vorlage untersteht als Rahmenbeschluss dem Referendum. Es ist vertretbar, dem Stimmvolk für den Fall des Referendums die Vorlage (nur) als Ganzes vorzulegen mit der Frage, ob es das Sparpaket annehmen will. Die Möglichkeit der Abstimmung über die einzelnen Teile der Vorlage würde eine Abstimmung verkomplizieren. Die für das Sparvorhaben zentrale «Opfersymmetrie» gebietet dieses Vorgehen; das Ziel der langfristigen und nachhaltigen Haushaltsanierung hat Vorrang. Gemäss § 2 des Finanzhaushaltgesetzes ist der Grundsatz der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ein gesetzlicher Auftrag und der mittelfristige Haushaltsausgleich ein gesetzliches verankertes Ziel, an das sich der Regierungsrat und der Kantonsrat halten müssen. Die einzelnen Teilvorlagen verfolgen für sich allein einen deutlich untergeordneten Zweck, wenn man diesen an der Bedeutung des Sparpakets als solchem misst und wenn man zudem den Gesamtzusammenhang mit anderen, in einer Masterplanung zusammen gefassten Grossprojekten wertet, die ebenfalls zu nachhaltigen Entlastungen des Staatshaushalts führen müssen und werden («Reform ZFA 2018», «Finanzen 2019», «Regierung und Verwaltung 2019», «Finanzstrategie 2017–2025»). Eine (einzige) Vorlage dient letztlich der Übersichtlichkeit und beugt der Verzettelung vor.

Den Behörden steht bei der Frage der Unterstellung unter das Referendum ein Ermessensspielraum zur Verfügung. § 34 Abs. 6 der Kantonsverfassung räumt dem Kantonsrat das Recht ein, dem Stimmvolk eine Vorlage in ihrer Gesamtheit oder getrennt zur Abstimmung vorzulegen. Es besteht hingegen keine Pflicht, beide Wege gleichzeitig zu beschreiten.

6. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Im verwaltungsexternen Vernehmlassungsverfahren betreffend die Gesetzesänderungen gingen innert Frist insgesamt 79 Stellungnahmen ein. Der Regierungsrat hat alle in den Vernehmlassungen eingebrachten Argumente geprüft und bei seiner Entscheidungsfindung angemessen berücksichtigt. Um die Übersichtlichkeit der Vorlage zu bewahren, werden die einzelnen Argumente und Ausführungen nachfolgend bei den entsprechenden Massnahmen aufgeführt.

Viele Rückmeldungen betrafen Massnahmen, welche in der Kompetenz des Regierungsrats oder tiefer liegen. Zu diesen Massnahmen wurde das Vernehmlassungsverfahren bereits im 1. Paket abgeschlossen oder es wurde kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Um diesen Anliegen aber trotzdem das nötige Gewicht beizumessen, werden nachfolgend in Kapitel 7 einige verkürzte Ausführungen dazu gemacht.

7. Massnahmen in der Kompetenz des Regierungsrats, für welche das Vernehmlassungsverfahren bereits abgeschlossen ist oder kein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wurde

Massnahme 2.21d, Reduktion Kantonsbeiträge an Waldeigentümer/innen für defizitäre Holzschläge

Die Korporation Oberägeri macht geltend, dass diese Sparmassnahme und fehlende Holzerlöse schliesslich zu teuren «Sanierungsfällen» führen würden.

Der Regierungsrat erachtet den Pflegezustand des Zuger Waldes als grundsätzlich gut. Von «Sanierungsfällen» ist auch im Hinblick auf die verbleibende Beitragssumme nicht auszugehen.

Massnahme 3.16b, Kant. Mittelschulen: stärkere Steuerung/Selektion bei Übertrittsverfahren, Teil Bildungsrat

Die Einwohnergemeinde Unterägeri und der Verband der Schulleiterinnen und Schulleiter des Kantons Zug bezeichnen es als stossend, dass der Bildungsrat in dieser Frage bereits vorgängig zur vorliegenden Vernehmlassung Entscheide gefällt habe, u. a. mit der Festschreibung eines Orientierungswerts für den Übertritt in den entsprechenden Reglementen.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Die Massnahme 3.16b fällt teilweise in den Zuständigkeitsbereich des Bildungsrats. Der Beschluss des Bildungsrats vom 2. September 2015 hat keine Gesetzesänderung zur Folge. Dem Beschluss des Bildungsrats ging eine Vernehmlassung voraus. Der Bildungsrat hat sich dabei nach den Vernehmlassungsfristen des Regierungsrats im Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm Paket 1 (Verordnungsänderungen) gerichtet.

Massnahme 4.12, Aufhebung Testbetrieb Linie 44

Die Einwohnergemeinde Hünenberg äussert sich dezidiert gegen die Aufhebung des Testbetriebs. Sie ist der Ansicht, dass der Regierungsrat gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstosse, wortbrüchig werde und unverantwortlich handle. Sie fordert den Regierungsrat auf, den Testbetrieb planmässig bis Ende 2016 laufen zu lassen.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Das Schreiben der EWG Hünenberg wurde im Rahmen des Angebotsbeschlusses 2016/2017 des Regierungsrates behandelt und abgelehnt.

Massnahme 5.17, Ausführung des Projektes Umfahrung Cham-Hünenberg

Der Zuger Bauernverband ist der Ansicht, dass auch bereits beschlossene Investitionen nicht nur zeitlich nach hinten verschoben werden, sondern gänzlich überdacht werden sollten. Das Grossprojekt «Umfahrung Cham-Hünenberg» (UCH) sei schon bei der Abstimmung, noch von ganz anderen Voraussetzungen ausgehend, vom Volk nur äusserst knapp gutgeheissen worden. Inzwischen sei es derart mit zusätzlichen Auflagen beladen, dass es heute in keiner Weise mehr dem damaligen Volkswillen entspreche. Zudem sei es mit dem riesigen Flächenbedarf von 182 285 m² Kulturland aus heutiger Sicht kaum mehr zu verantworten.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Das Volk hat sich an einer Referendumsabstimmung für den Bau der Umfahrung Cham-Hünenberg ausgesprochen. An diesen Volksentscheid fühlt sich der Regierungsrat weiterhin gebunden. Zudem ist die Umfahrung im Richtplan eingetragen und vom Kantonsrat so beschlossen. Das Projekt wurde öffentlich aufgelegt und das Bewilligungsverfahren samt Prüfung der Nebenbewilligungen läuft. Von sich aus wird der Regierungsrat Projekte, die so weit gediehen sind, nicht wieder in Frage stellen. Desweiteren kommt hinzu, dass diese Strasse mit Mitteln der Spezialfinanzierung Strassenbau erstellt wird. Der Verzicht auf den Bau dieser Umfahrungsstrasse würde sich deshalb kaum auf die Laufende Rechnung auswirken.

Massnahme 6.17, Erhöhung von Spruchgebühren und Bussen bei der Staatsanwaltschaft

Der Advokatenverein kann grundsätzlich mit der Erhöhung von Spruchgebühren und Bussen leben. Tiefe Gebühren und moderate Bussen führen auch dazu, dass Angeschuldigte eher bereit sind, solche Entscheide zu akzeptieren. Sollten nun die Spruchgebühren gerade im Strafbefehlsverfahren stark erhöht werden, könnte dies zu einer geringeren Akzeptanz der Entscheide im Strafbefehlsverfahren führen, was umgekehrt den Staat wieder höher belasten wür-

de, weil dann mehr Einsprachen gegen Strafbefehle erfolgen. Diesem Umstand ist bei der Erhöhung der Spruchgebühren und Bussen Rechnung zu tragen

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Die Massnahme wurde von der Staatsanwaltschaft bereits umgesetzt. Der Kanton Zug hatte bisher im Vergleich zu anderen Kantonen tiefe Spruchgebühren und Bussen.

Massnahme 9.07, Anhebung Gerichtsgebühren für Amtshandlungen beim Verwaltungsgericht

Der Anwaltsverein befürchtet, dass durch die Erhöhung von Spruchgebühren seitens der Justiz der Zugang zu den Gerichten erschwert wird.

Das Verwaltungsgericht ist sich seiner Verantwortung bewusst, dass durch die in seiner Praxis bereits vorgenommene Erhöhung von Spruchgebühren und insbesondere die Erhebung eines Kostenvorschusses der Zugang zu den Gerichten nicht erschwert werden soll. Es geht um eine massvolle Anpassung, auch in Berücksichtigung der Praxis der Gerichte anderer Kantone.

8. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesänderungen

Nachfolgend werden die für die Umsetzung der Massnahmen des Pakets 2 vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aufgeführt. Das Inkrafttreten ist mit wenigen Ausnahmen per 1. Januar 2017 vorgesehen, sofern alle vorgängigen Schritte plangemäss durchgeführt werden können.

8.1. Streichung der ausserordentlichen Sparbeiträge an die Mitglieder des Regierungsrats (Massnahme 8.85): Änderung von § 8 des Gesetzes über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrats vom 1. Februar 1990 (BGS 151.2)

Im Entlastungsprogramm 2015–2018 ist diese Massnahme, mit welcher auch der Regierungsrat seinen Anteil zu den Entlastungsmassnahmen beiträgt, zur Umsetzung im Paket 2 vorgesehen. Allerdings ist diese Gesetzesänderung bereits umfassend aufbereitet; die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) beantragt im Rahmen der Behandlung der folgenden Motionen die Umsetzung:

- Motion der vorberatenden Kommission zum Pensionskassengesetz betreffend Gesetz über die Rechtsstellung der Mitglieder des Regierungsrats vom 1. Februar 1990 (2243.1 - 14317)
- Motion der Staatswirtschaftskommission betreffend gleiche Abgangsentschädigung für gewählte Behördenmitglieder des Kantons (2303.1 - 14469)
- Motion von Eusebius Spescha und Zari Dzaferi betreffend Entschädigung von Mitgliedern des Regierungsrats (2373.1 - 14632)

Entsprechend wird diese Gesetzesänderung hier nur pro memoria aufgeführt. Die eigentlichen Gesetzesänderungen erfolgen aufgrund von Bericht und Antrag der Stawiko. Da das Inkrafttreten erst auf die neue Amtszeit bzw. Legislatur möglich ist, soll diese Massnahme erst auf den 1. Januar 2019 umgesetzt werden. Die entsprechende Massnahme hat eine Einsparung von jährlich 270 000 Franken zur Folge. Im Rahmen der Vernehmlassung war diese Massnahme nicht umstritten.

8.2. Verzicht auf Druck Gesetzessammlungen (GS und BGS) (Massnahme 1.17b): Änderung des Gesetzes über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug (Publikationsgesetz) vom 29. Januar 1981 (BGS 152.3)

§ 1 Abs. 1

Diese Bestimmung stammt aus einer Zeit (Jahr 1981), in der im Kanton Zug bislang nur die chronologische Gesetzessammlung geführt wurde. Im Hinblick auf eine künftige systematisch bereinigte Sammlung wurde deshalb in Abs. 2 festgehalten, dass die chronologische Sammlung die Grundlage für bereinigte Sammlungen darstelle.

Diese Bestimmung entspricht nicht mehr den heutigen Begebenheiten; vielmehr wird seit dem Jahre 1982 auch die bereinigte Gesetzessammlung geführt. Es ist deshalb folgerichtig, neu festzuhalten, dass die Gesetzessammlungen sowohl chronologisch als auch systematisch bereinigt geführt werden.

Schliesslich ist der Begriff «Verordnungen» durch den Begriff «weitere Erlasse» zu ersetzen; er trägt der Tatsache Rechnung, dass über die Gesetze und Verordnungen hinaus weitere Erlasse in den Sammlungen geführt werden (z.B. allgemeinverbindliche und einfache Kantonsratsbeschlüsse; Richtlinien etc.).

§ 1 Abs. 2 ist aufgrund des vorstehend Gesagten aufzuheben.

§ 2: Begriffliche Anpassung infolge EP-Massnahme (vgl. § 1).

§ 4: Begriffliche Anpassung infolge EP-Massnahme (vgl. § 1).

§ 5: Erweiterte Überschrift (Erscheinungsform [neu])

§ 5 Abs. 1

In einer Medienmitteilung des Bundesrats vom 28. August 2013 betreffend Primatwechsel bei den amtlichen Veröffentlichungen ist zu lesen: «Die Zahl der Abonnemente auf die gedruckte Fassung von Bundesblatt und Amtlicher Sammlung des Bundesrechts sinkt laufend (-56 % seit 2007; im Jahr 2012 waren es weniger als 2000 Abonnemente). Auf der andern Seite nimmt die Nutzung des Internets als allgemeine Informationsquelle laufend zu; so haben etwa zwischen April 2012 und September 2012 85,2 % der Bevölkerung über 14 Jahren in der Schweiz mehrmals pro Woche das Internet benützt (Quelle: Bundesamt für Statistik). Der Bundesrat ist überzeugt, dass es an der Zeit ist, zum Primat der elektronischen Fassung zu wechseln, sodass diese künftig rechtlich verbindlich ist. In den letzten Jahren haben verschiedene Länder und Institutionen diesen Schritt gemacht (z. B. der Kanton Aargau mit seiner Gesetzessammlung, das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO mit dem Schweizerischen Handelsamtsblatt, rund zehn europäische Länder – darunter Österreich – und die Europäische Union mit ihren amtlichen Veröffentlichungen). Sie haben positive Erfahrungen gemacht. Der Wechsel zum Primat der elektronischen Fassung bringt auch mehr Flexibilität im Publikationsrhythmus mit sich; eine tägliche Erscheinungsweise wird möglich und kann den bisherigen Wochenrhythmus ablösen, der sich von Druck und Vertrieb her aufdrängte.» Im Rahmen des Entlastungsprogramms (Massnahme 1.17b) ist es aufgrund vorstehender Ausführungen angezeigt, den besagten Primatwechsel auch bezüglich GS und BGS zu vollziehen, zumal der Kanton Zug demselben Wandel unterliegt wie der Bund und andere Kantone.

Dieser Primatwechsel hat einen Minderaufwand von 100 000 Franken pro Jahr ab 2018 zur Folge.

Es gibt allerdings Personen, die mit den elektronischen Medien nicht vertraut sind bzw. keinen Zugang zu diesen haben. Diese Personen ziehen es vor, die GS und BGS weiterhin in Papierform zu beziehen bzw. zu konsultieren (vgl. dazu aber § 5 Abs. 1 Satz 2)

§ 5 Abs. 2

Die Gewährleistung der Datensicherheit muss mit der Einführung des Primatwechsels (weg von der Druckfassung, hin zur Online-Fassung) gesetzlich verankert sein.

§ 5 Abs. 3

Bernhard Waldmann und Zeno Schnyder von Wartensee führen in ihrem Artikel «Funktion und Bedeutung der amtlichen Gesetzessammlungen heute» (in: LeGes 2013/1 S. 11, 29) aus: «Wie bereits angedeutet, wurde in der Lehre schon verschiedentlich kritisiert, dass infolge des prinzipiellen Vorrangs der chronologischen Sammlung insofern eine Diskrepanz zwischen den rechtlichen und den faktischen Verhältnissen besteht, als den systematischen Sammlungen aufgrund der inhaltlichen Ordnung und Konsolidierung der Erlasse beim Auffinden einzelner Rechtssätze de facto eine weitaus bedeutendere Rolle zukommt als den de iure massgebenden chronologischen Sammlungen. Unter Hinweis auf die im Informatikzeitalter weggefallenen technischen und praktischen Schwierigkeiten und die Tatsache, dass die Publikationsvorschriften des Bundes und der meisten Kantone bereits jetzt vorsehen, dass die zu veröffentlichenden Erlasse gleichzeitig in beiden Rechtssammlungen veröffentlicht werden, wurde deshalb die Forderung laut, dass die beiden Sammlungen gleichwertig sein sollten, ähnlich wie dies auch bei verschiedenen sprachlichen Fassungen der Fall ist (Roth 2010, 44 f.). Diese Lösung ist gegenüber dem mitunter auch geforderten, generellen Vorrang der systematischen Sammlung und der damit einhergehenden rechtlichen Irrelevanz der chronologischen Sammlung vorzuziehen, zumal diese für die Auffindbarkeit des ehemals geltenden Rechts durchaus von Bedeutung sein kann (vgl. Züst 1976, 192).»

Aufgrund der Tatsache, dass der Kanton Zug seit 2012 mit dem Erlassfassungssystem «Lexwork» arbeitet, stehen GS und BGS in direkter und wechselseitiger Abhängigkeit zueinander. Das Tool bietet systemimmanent Gewähr dafür, dass GS und BGS identisch sind. Faktisch sind GS und BGS demnach bereits heute gleichwertig. Es ist deshalb folgerichtig, dass GS und BGS auch rechtlich gleichwertig gestellt werden.

Die Statuierung der Gleichwertigkeit von GS und BGS steht in engem Zusammenhang mit dem Primatwechsel (EP 1.17b); es ist deshalb angezeigt, diese Änderung im Rahmen des EP 1.17b vorzunehmen.

§ 5a: Neuer Paragraf und neue Überschrift

§ 5a Abs. 1

Der neue § 5a schafft ein Pendant zum neuen Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR; BGS 141.1) vom 28. August 2014; vgl. dazu nachfolgend Abs. 3. Die Kompetenz der Staatskanzlei wird damit klar eingegrenzt auf Erlasse, die nicht die Verfassung des Kantons Zug sowie nicht die Gesetze und Beschlüsse des Kantonsrats betreffen.

Der neue § 5a dient der Rechtssicherheit. Die rechtsgültig publizierten Erlasse in der GS und BGS müssen zwingend dem Beschluss des erlassenden Organs entsprechen. Die vorliegende Änderung steht somit in direktem Zusammenhang mit den vorstehenden Änderungen im Publikationsgesetz.

§ 5a Abs. 2

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsstaatlichkeit sind die sinnverändernden Fehler abschliessend aufgezählt.

§ 5a Abs. 3

Gemäss § 20 Abs. 2 Ziff. 5 GO KR bereinigt die Redaktionskommission eindeutige sprachliche und redaktionelle Mängel, die erst nach der Schlussabstimmung festgestellt werden, in eigener Zuständigkeit nach Anhörung der Direktion oder des Gerichts. Der Kantonsrat wird darüber orientiert. Im Streitfall wird das Geschäft gemäss § 40 Abs. 1 Ziff. 4 dieser Geschäftsordnung wieder in den Kantonsrat eingebracht.

Die Vernehmlassung hat gezeigt, dass der Primatwechsel von der schriftlichen zur elektronischen Fassung der beiden Gesetzessammlungen fast ausschliesslich begrüsst wird.

8.3. Kleinere, aber mehr Lohnstufen (Massnahme 8.60): Änderung von § 46 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21)

Diese Massnahme steht in engem Zusammenhang mit der Massnahme 8.36 (Kürzung der Beförderungssumme um 50 Prozent).

Mit dieser Massnahme soll eine grundsätzliche Flexibilisierung der Lohnentwicklung erreicht werden: Trotz Halbierung der Beförderungssumme und bei grundsätzlicher Beibehaltung der Beförderungsmechanismen bei Polizei und kantonalen Lehrpersonen ist mit dieser Massnahme eine faire Verteilung zwischen kantonalen Lehrpersonen/Polizei und Verwaltungspersonal möglich. Die aus den Beförderungsmechanismen bei kantonalen Lehrpersonen und Polizei benötigte Beförderungssumme wird automatisch kleiner, so dass für das Verwaltungspersonal auch bei einer Halbierung der Beförderungssumme Beförderungen in ähnlichem Ausmass wie bisher möglich sind. Auf der anderen Seite wird die Massnahme eine langsamere Lohnentwicklung insgesamt wie auch bei beförderten Mitarbeitenden zur Folge haben, was im Vergleich zum heutigen Lohnsystem gesamthaft zu geringerem Lebenslohn führt. Diese Massnahme entfaltet ihre Entlastungswirkung nur und erst in Verbindung mit einer tieferen Beförderungssumme für alle Mitarbeitenden.

Im folgenden Beispiel für die Lohnklasse (LK) 12, welche für das Verwaltungspersonal repräsentativ ist, müsste die Überführung von z. B. LK 12/06 in LK 12/11 erfolgen, was eine Rundungsdifferenz von 0.50 Franken zur Folge hätte (ohne Berücksichtigung allfälliger TREZ).

Beispiel Lohnklasse 12 bei 10 Lohnstufen (aktuell):

Klasse	Stufe	Jahresgehalt (inkl. 13.)	Differenz zu vorheriger Stufe
12	1	78'191.00	
12	2	80'605.90	2'414.90
12	3	83'021.60	2'415.70
12	4	85'435.70	2'414.10
12	5	87'851.40	2'415.70
12	6	90'267.05	2'415.65
12	7	92'682.75	2'415.70
12	8	95'096.85	2'414.10
12	9	97'512.55	2'415.70
12	10	99'927.40	2'414.85

Beispiel Lohnklasse 12 bei 19 Lohnstufen (geplant):

Klasse	Stufe	Jahresgehalt (inkl. 13.)	Differenz zu vorheriger Stufe
12	1	78'191.00	
12	2	79'398.55	1'207.55
12	3	80'606.10	1'207.55
12	4	81'813.65	1'207.55
12	5	83'021.20	1'207.55
12	6	84'228.80	1'207.60
12	7	85'436.35	1'207.55
12	8	86'643.90	1'207.55
12	9	87'851.45	1'207.55
12	10	89'059.00	1'207.55
12	11	90'266.55	1'207.55
12	12	91'474.10	1'207.55
12	13	92'681.65	1'207.55
12	14	93'889.20	1'207.55
12	15	95'096.80	1'207.60
12	16	96'304.35	1'207.55
12	17	97'511.90	1'207.55
12	18	98'719.45	1'207.55
12	19	99'927.00	1'207.55

In der Lohnklasse 21, in welcher aufgrund der dienstälteren Lehrpersonen am meisten Mitarbeitende sind, müsste die Überführung von z. B. LK 21/06 in LK 21/11 erfolgen, was eine Rundungsdifferenz von 0.55 Franken zur Folge hätte (ohne Berücksichtigung allfälliger TREZ).

Beispiel Lohnklasse 21 bei 10 Lohnstufen (aktuell):

Klasse	Stufe	Jahresgehalt (inkl. 13.)	Differenz zu vorheriger Stufe
21	1	132'020.90	
21	2	135'101.60	3'080.70
21	3	138'180.05	3'078.45
21	4	141'260.75	3'080.70
21	5	144'339.95	3'079.20
21	6	147'419.90	3'079.95
21	7	150'499.10	3'079.20
21	8	153'579.05	3'079.95
21	9	156'658.25	3'079.20
21	10	159'738.20	3'079.95

Beispiel Lohnklasse 21 bei 19 Lohnstufen (geplant):

Klasse	Stufe	Jahresgehalt (inkl. 13.)	Differenz zu vorheriger Stufe
21	1	132'021.00	
21	2	133'560.85	1'539.85
21	3	135'100.65	1'539.80
21	4	136'640.50	1'539.85

21	5	138'180.35	1'539.85
21	6	139'720.15	1'539.80
21	7	141'260.00	1'539.85
21	8	142'799.85	1'539.85
21	9	144'339.65	1'539.80
21	10	145'879.50	1'539.85
21	11	147'419.35	1'539.85
21	12	148'959.15	1'539.80
21	13	150'499.00	1'539.85
21	14	152'038.85	1'539.85
21	15	153'578.65	1'539.80
21	16	155'118.50	1'539.85
21	17	156'658.35	1'539.85
21	18	158'198.15	1'539.80
21	19	159'738.00	1'539.85

Die Massnahme hat keine Einsparungen zur Folge bzw. die Einsparungen erfolgen nur in Verbindung mit der Massnahme 8.36b.

Hinweis: Diese Massnahme bedingt zur Verhinderung einer Besserstellung gegenüber dem heutigen Lohnsystem eine Anpassung des in den Besoldungsverordnungen der kantonalen Lehrpersonen vorgesehenen Beförderungsmechanismus (vgl. § 4 BGS 154.235 und § 3 BGS 413.121).

Mehrere Vernehmlassungsteilnehmende bemerken, dass eine gebremste, langsamere Lohnentwicklung insbesondere jüngere Mitarbeitende treffe. Einige Einwohnergemeinden führten aus, dass die öffentliche Verwaltung über engagierte und gut ausgebildete Mitarbeitende verfügen müsse und dies nur dann erreicht werden könne, wenn die Arbeitsbedingungen, verglichen mit jenen in privatwirtschaftlichen Betrieben des Kantons Zug, konkurrenzfähig seien. Diese Bemerkungen nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis. Er ist bestrebt, dass der Kanton auf dem Arbeitsmarkt auch in Zukunft als attraktiver und verlässlicher Arbeitgeber wahrgenommen wird. Ebenso sollen die hohe Dienstleistungsbereitschaft und Dienstleistungsqualität aufrechterhalten werden. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Kanton trotz kleineren Lohnstufen ein konkurrenzfähiger Arbeitgeber bleibt.

Kleinere Lohnstufen in Verbindung mit einer reduzierten Beförderungssumme können zu einer langsameren Lohnentwicklung führen. Mit den kleineren Stufen werden aber primär eine Flexibilisierung und bessere Differenzierungsmöglichkeiten angestrebt. Trotz kleinerer Beförderungssumme sind bei guter Leistung weiterhin Beförderungen möglich. Diese können so beim Verwaltungspersonal differenzierter vorgenommen werden. Da für Beförderungen beim Verwaltungspersonal eine Mitarbeitendenbeurteilung vorausgesetzt wird, kann die individuelle Lohnentwicklung nicht im Voraus bestimmt und somit kein Lebenslohn berechnet werden.

Die ALG, die SP, der SPV, der Verband Zupo, der Lehrerkonvent KSZ, die Lehrerschaft GIBZ, der LVZ, die Lehrerschaft FMS, der SBK und eine Einzelperson lehnen diese Entlastungsmassnahme zum Teil entschieden ab. Die FCK kann sich eine Halbierung der Stufen vorstellen und ist deshalb mit dem Vorschlag einverstanden. Dieser Ansicht schliessen sich die Einwohnergemeinden Baar, Menzingen und Oberägeri an. Auch die SVP unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen, kann sich aber alternativ zur Erhöhung der Lohnklassen auf 19 Stufen auch eine Reduktion des Staatspersonals unter Beibehaltung der aktuellen 10 Lohnklassen als Entlastungsmassnahme vorstellen. Der Regierungsrat stellt fest, dass das Lohnniveau gemäss Lohntabelle im Personalgesetz (§ 44) nicht verändert wird. Einzig die Lohnentwicklung bei klei-

nerer Beförderungssumme wird insgesamt reduziert. Entscheidend ist die zur Verfügung stehende Beförderungssumme. Eine Halbierung der Beförderungssumme ist derzeit nur für die Jahre 2017–2019 vorgesehen. Nachher soll nach Möglichkeit wieder die ungekürzte Beförderungssumme ins Budget eingestellt werden. Die Ausführungen der ablehnenden Stellungnahmen hat der Regierungsrat bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigt. Es wird an der Massnahme festgehalten. Überdies ist festzuhalten, dass der Regierungsrat auf Basis des Jahres 2014 bis ins Jahr 2019 einen Stellenstopp verfügte. Insgesamt werden im Rahmen des Entlassungsprogramms rund 130 Stellen eingespart werden. 16 Stellen werden mit Massnahmen des Pakets 2 reduziert, 5 über Verordnungsanpassungen im Paket 1 und die übrigen Stellenreduktionen wurden bereits mit dem Budget und Finanzplan 2016–2019 eingeleitet.

8.4. Kürzung Beförderungssumme um 50 Prozent (Massnahme 8.36b): Änderung von § 48 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21)

Eine Lohnentwicklung durch Beförderung ist mit dieser Massnahme weiterhin möglich. Nebst der Leistungsbeurteilung wird ein weiteres Beförderungskriterium eingeführt, das der finanziellen Lage des Kantons Rechnung trägt. Die Festsetzung der Beförderungssumme wird gesetzlich flexibilisiert.

Die bewilligte Beförderungssumme hängt also von der Wirtschaftslage und dem Staatshaushalt ab. Die Mitarbeitenden müssen deshalb allenfalls mit einer langsameren Lohnentwicklung rechnen, obwohl sie kaum einen Einfluss auf das wirtschaftliche Umfeld haben. Eine Reduktion der Beförderungssumme führt bei beförderten Mitarbeitenden gesamthaft zu einem geringeren Lebenslohn.

Mit dieser Massnahme kann eine Einsparung von 2 600 000 Franken bei einer Halbierung der bisherigen Beförderungssumme während zwei Jahren erreicht werden.

Hinweis: Die konkret zur Verfügung stehende Beförderungssumme legte bisher bzw. legt auch künftig der Regierungsrat jeweils mit dem Finanzplan und dem Budgetantrag an den Kantonsrat fest. Schlussendlich beschliesst der Kantonsrat mit dem Budget über die Beförderungssumme. Die Aufteilung der Summe unter den Direktionen erfolgt mittels Beschluss des Regierungsrates, den sogenannten Beförderungsrichtlinien.

Die ALG, die SP, der SPV, der LKBZ, der Lehrerkonvent KSZ, der LV, die Lehrerschaft FMS und der Heilpädagogische Dienst Zug lehnen diese Massnahme ab. Der Regierungsrat ist bestrebt, dass der Kanton auf dem Arbeitsmarkt auch in Zukunft als attraktiver und verlässlicher Arbeitgeber wahrgenommen wird. Ebenso soll die hohe Dienstleistungsbereitschaft und Dienstleistungsqualität aufrechterhalten werden. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass der Kanton trotz Kürzung der Beförderungssumme insgesamt ein konkurrenzfähiger Arbeitgeber bleibt. Der Regierungsrat will sich die Option eines gänzlichen Verzichts auf eine Beförderungsrunde trotz Kritik im Rahmen der Vernehmlassung ausdrücklich vorbehalten.

8.5. Teilweiser Verzicht auf Altersentlastung bei Berufsschullehrpersonen beim Gewerblich-industriellen Bildungszentrum (Massnahme 3.04a); Teilweiser Verzicht auf Altersentlastung bei Berufsschullehrpersonen beim Kaufmännischen Bildungszentrum (Massnahme 3.04b); Kantonale Lehrpersonen: Teilweiser Verzicht auf Altersentlastung (Massnahme 3.04f):

**Aufhebung bzw. Änderung von § 55 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21);
Änderung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Lehrpersonen an den gemeindlichen Schulen (Lehrpersonalgesetz) vom 21. Oktober 1976 (BGS 412.31)**

Ausgangslage

Nach geltendem Recht (§ 55 PG) wird Lehrkräften mit einem vollen Unterrichtspensum an kantonalen Schulen allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen ab dem Schuljahr, in welchem sie das 55. Altersjahr erfüllen, das Pensum um 90 Minuten (2 Lektionen) und ab dem Schuljahr, in welchem sie das 60. Altersjahr erfüllen, um weitere 45 Minuten (1 Lektion), jeweils bei gleichbleibendem Lohn, gekürzt. Lehrkräfte im Teilpensum, jedoch mindestens mit der Hälfte des Vollpensums, haben ebenfalls ab dem 55. Altersjahr Anspruch auf teilweise Kürzung ihres Pensums bei gleichbleibendem Lohn.

Vorliegend wird eine Reduktion der Anzahl (Alters-)Entlastungslektionen vorgeschlagen, und zwar so, dass die für die Lehrpersonen geltende Altersentlastung zwischen dem vollendeten 55. und dem vollendeten 65. Altersjahr ziemlich genau der fünften Ferienwoche für Verwaltungsangestellte zwischen dem vollendeten 50. und dem vollendeten 65. Altersjahr entspricht (§ 62 Abs. 1 Bst. b PG). Die heute geltende Altersentlastung der Lehrpersonen geht über das hinaus, was den Verwaltungsangestellten mit der zusätzlichen Ferienwoche gewährt wird.

Die neu vorgesehene Altersentlastung entspricht umfangmässig ziemlich genau der Regelung im Kanton Zürich. Im Kanton Luzern ist die Altersentlastung der Lehrpersonen heute schon gleich geregelt wie die zusätzlichen Ferienwochen der Luzerner Verwaltungsangestellten (eine zusätzliche Ferienwoche ab dem erfüllten 50. Altersjahr, eine weitere ab dem erfüllten 60. Altersjahr).

Es ist unbestritten, dass dem Erhalt der Arbeits- und Leistungsfähigkeit der Lehrpersonen Augenmerk zu schenken ist. Besonderen Belastungssituationen kann individuell sowie mit Massnahmen innerhalb der Organisation begegnet werden, ohne dass es weiterhin der Altersentlastung im bisherigen Umfang bedarf. Auch sollte mit der unterrichtsfreien Zeit und den Schulferien (13 Wochen pro Jahr) genügend Freiraum zur Erholung zur Verfügung stehen.

Die Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen bleiben weiterhin gut, was insbesondere die Entlohnung, die automatischen Beförderungen oder die gegenüber dem Verwaltungspersonal grosszügigeren Kündigungsstermine/-fristen betrifft.

Im Sinne der Gleichbehandlung soll die Reduktion der Altersentlastung für alle kantonalen Schulen gelten.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 55 Altersentlastung der Lehrerinnen und Lehrer

Abs. 1

Die bisherige Altersentlastung von Lehrkräften mit einem vollen Unterrichtspensum von 90 Minuten (2 Lektionen) ab dem erfüllten 55. Altersjahr wird auf 45 Minuten (1 Lektion) halbiert. Ab dem erfüllten 60. Altersjahr beträgt die Altersentlastung neu 90 Minuten bzw. 2 Lektionen (bisher 135 Minuten bzw. 3 Lektionen).

Zudem wird der Satzteil «allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen» gestrichen, denn bei den gemeindlichen Lehrpersonen ist keine Änderung der Altersentlastung geplant. Mit der Streichung des Satzteils wird verhindert, dass zwei unterschiedliche Regelungen miteinander verwoben werden.

Abs. 2

Auch hier wird der Satzteil «allein oder an kantonalen und gemeindlichen Schulen zusammen» gestrichen. Siehe Begründung zu Abs. 1.

Abs. 3 Bst. b

Entsprechend der Änderung von Abs. 1 sind hier die Ansätze zu halbieren.

Abs. 4

Da die Altersentlastung nur noch maximal 90 Minuten (2 Lektionen) beträgt, ist die Erwähnung der 2 Std. 15 Min. (= 3 Lektionen) nicht mehr notwendig.

§ 55 a Besitzstand betreffend Altersentlastung der Lehrerinnen und Lehrer

Lehrpersonen, die beim Inkrafttreten der Änderung von § 55 bereits im Genuss einer Altersentlastung nach bisherigem Recht stehen, sollen diese auch weiterhin beanspruchen können.

Argumente

Die vorgeschlagene Änderung ist mit der zusätzlichen Ferienwoche für Verwaltungsangestellte (§ 62 Abs. 1 Bst. b PG) praktisch gleichwertig. Auf der anderen Seite gibt es Kantone, in denen die Altersentlastung der Lehrpersonen höher sein wird.

Die SVP und die Einwohnergemeinde Unterägeri sind mit dieser Massnahme einverstanden. Die ALG, die SP, der SPV, der PV ZG, der LVZ, der LKBZ, der SBK, der Lehrerkonvent KSZ, die Lehrerschaft GIBZ und die Lehrerschaft FMS lehnen hingegen die Massnahme ab. Die Altersentlastung für Lehrpersonen bestehe in vielen Kantonen und trage dazu bei, den vielfältigen Belastungen, welche mit dem Lehrberuf verbunden seien, und welche mit zunehmendem Alter einen erhöhten Erholungsbedarf bedingten, gerecht zu werden. Die Anforderungen an den Lehrberuf hätten in den letzten Jahren stark zugenommen.

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Die neu vorgesehene Altersentlastung der Lehrpersonen entspricht umfangmässig ziemlich genau der Regelung im Kanton Zürich. Im Kanton Luzern ist die Altersentlastung der Lehrpersonen gleich geregelt wie die zusätzlichen Ferienwochen der Verwaltungsangestellten ab dem 50. bzw. dem 60. Altersjahr. Mit der vorgesehenen Lösung ergibt sich für die Lehrpersonen der kantonalen Schulen gesamthaft eine Altersentlastung, die ungefähr der 5. Ferienwoche des Zuger Verwaltungspersonals ab dem 50. Altersjahr entspricht

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Reduktion der Altersentlastung hat zur Folge, dass sich der zu erteilende Unterricht auf weniger Lehrpersonen verteilt.

Die finanziellen Auswirkungen stellen sich wie folgt dar:

	2016	2017	2018
GIBZ	0	27 000	98 000
KBZ	0	12 000	34 000
ABA	0	0	3000
DBK	0	30 000	90 000
Total	0	69 000	225 000

Beim Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof (LBBZ) wurde schon bisher keine Altersentlastung gemäss § 55 PG gewährt, weil die dortigen Lehrpersonen seit jeher nach dem Jahresarbeitszeitmodell und nicht nach dem Lektionenmodell angestellt sind. Durch die Gesetzänderung können daher beim LBBZ keine Einsparungen erzielt werden.

Lehrpersonalgesetz

Das Entlastungsprogramm 2015–2018 soll Einsparungen auf der Ebene Kanton nach sich ziehen. Die gemeindlichen Lehrpersonen als kommunale Angestellte sind von dieser Massnahme des Entlastungsprogramms nicht betroffen. Aus diesem Grund ist das Lehrpersonalgesetz entsprechend zu ergänzen.

Unter Berücksichtigung des Schuljahresbeginns erfolgt das Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderungen (§ 55 und § 55a Personalgesetz, BGS 154.21, sowie Lehrpersonalgesetz, BGS 412.31) **erst per 1. August 2017**.

8.6. Verzicht auf Abgabe von REKA-Checks (Massnahme 8.24b): Aufhebung von § 57 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21)

Mitarbeitende, Lernende und Pensionierte dürfen heute Reisechecks mit einer Verbilligung von 20 Prozent beziehen. Je nach Zivilstand und Anzahl Kinder variiert der Umfang des Nennwerts des möglichen Bezugs. In jedem Fall übernimmt der Kanton Zug heute die Verbilligung von 20 Prozent. Diese Abgabe von verbilligten REKA-Checks verursacht einen grossen administrativen Aufwand für einen vergleichsweise geringen Betrag, der den einzelnen Mitarbeitenden bei einer Verbilligung von 20 Prozent zugutekommt. Es handelt sich um ein Relikt aus einer Zeit, als sich nur wenige Arbeitnehmende Ferien leisten konnten. Durch die Streichung dieses Paragraphen fällt allerdings ein bestehender Fringe Benefit mit hohem symbolischem Wert weg, der breit geschätzt wird und der die wenig Verdienenden stärker trifft als die gut Verdienenden.

Hinweis: Mit dem Rahmenbeschluss für Verordnungsänderungen erfolgte bereits die Aufhebung von § 32 der Personalverordnung, welcher die Anspruchsberechtigung und deren Höhe regelte.

Der generelle Verzicht auf die Abgabe von REKA-Checks hat für den Kanton einen jährlichen Minderaufwand von 390 000 Franken zur Folge.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende kritisierten die Aufhebung dieser Kann-Bestimmung, da objektiv keine Notwendigkeit bestehe, diese Gesetzesbestimmung aufzuheben. Vielmehr soll dem Regierungsrat als für das Personal verantwortlichem Führungsorgan die Flexibilität zustehen, bei guter «Geschäftslage» dem Personal REKA-Checks auszuhändigen. Da es sich um eine «Kann-Bestimmung» handelt, hat der Regierungsrat bereits im Rahmen des Pakets 1 beschlossen, auf die Subventionierung von Reka-geld zu verzichten, und hat die entsprechenden Ausführungsbestimmungen in der Personalverordnung aufgehoben. Demzufolge ist die Aufhebung im Personalgesetz die logische Konsequenz. Der Regierungsrat hält deshalb an dieser Massnahme fest.

- 8.7. Zusammenlegung Polizeidienststellen: Hünenberg/Steinhausen mit Cham und Rotkreuz; Menzingen mit Unterägeri (Massnahme 6.04b); Verrechnung polizeilicher Leistungen gemäss Verursacherprinzip (Massnahmen 6.02a, 6.02b, 6.02c):**
Änderung des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz) vom 26. August 2010 (BGS 161.1) sowie
Änderung des Gesetzes über die Organisation der Polizei (Polizeiorganisationsgesetz) vom 30. November 2006 (BGS 512.2)

Ausgangslage

Zusammenlegung der Polizeidienststellen

Die Zuger Polizei 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 des kantonalen Entlastungsprogramms in Frage gestellt werden muss. Die Polizeidienststellen sind im Polizeiorganisationsgesetz geregelt. Die Umsetzung dieser Massnahmen bedingt folglich die Revision der entsprechenden gesetzlichen Grundlage.

Die Einwohnergemeinden Unterägeri, Steinhausen, Menzingen lehnen diese Massnahme ab. Ebenso die SVP und der Verband Zuger Polizei.

Es ist nachvollziehbar, dass die von Postenschliessungen betroffenen Gemeinden ihre Bedenken anmelden. Analoge Befürchtungen hegten auch jene Gemeinden (Walchwil, Oberägeri), welche aufgrund früherer Optimierungen auf ihre Einerposten zu verzichten hatten. Vertreterinnen und Vertreter beider Gemeinden attestieren heute, dass sie nach wie vor eine sehr gute polizeiliche Grundversorgung haben und sich die anfänglichen Bedenken zerstreut haben. Ohne Not hätte man die aktuelle Struktur denn auch belassen. Vor dem Hintergrund der zu tätigen Einsparungen kommt der Kanton aber nicht umhin, grössere Versorgungskreise zu bilden. Vorab kann zugesichert werden, dass die Sicherheitsdirektion die von Postenschliessungen betroffenen Gemeinden darüber anhören wird, von welcher Nachbargemeinde aus sie polizeilich versorgt werden möchten. Der Kanton sichert den betroffenen Gemeinden zu, eine möglichst einvernehmliche Lösung finden zu wollen und die Zusammenarbeit auf allen Stufen in der heutigen Form grundsätzlich beizubehalten.

Es trifft zwar zu, dass sich Bewohnerinnen und Bewohner von Gemeinden ohne Ortsposten in die Nachbargemeinde begeben müssen. Der Regierungsrat erachtet dies – in Anbetracht der Kleinräumigkeit des Kantons Zug – als zumutbar. Repräsentative Bevölkerungsumfragen im Jahr 2009 und 2013 brachten deutlich zu Tage, dass die Bevölkerung nicht primär eine Polizeidienststelle in ihrem Ort als wichtig erachtet, sondern dass die Polizei mit Patrouillen rasch vor Ort ist, wenn Hilfe benötigt wird. Die Polizistinnen und Polizisten von Dienststellen in Nachbargemeinden werden wie bisher den persönlichen Kontakt zu Behörden und Schulen, Werkhöfen etc. pflegen und ihre Präsenzaufgaben erfüllen. Für die Erfüllung des polizeilichen Auftrages und die Gewährleistung des subjektiven Sicherheitsgefühls sind grundsätzlich nicht Büroinfrastrukturen, sondern Polizistinnen und Polizisten wichtig, welche in ihren zugewiesenen Gemeindegebieten wie bisher ihre Aufgaben bürgernah erfüllen. Es ist und bleibt im vordringlichen Interesse der Zuger Polizei, dass sie über gute Personen- und Ortskenntnisse verfügt und möglichst weite Teile der Bevölkerung persönlich kennt.

Bezüglich Postenöffnung für die Bevölkerung erlaubt das Zusammenlegen gar eine zeitliche Ausdehnung der Öffnungszeiten, was die Kundenfreundlichkeit steigert.

Zutreffend wird festgestellt, dass die heutige Organisationsform mit Dienststellen in fast allen Gemeinden zur Folge hat, dass die Eigenverantwortung zurückgebunden wird. Wenn künftig diesbezüglich eine etwas höhere Schwelle (ein etwas weiterer Weg) gilt, trägt dies der Forderung der Entlastungsmassnahmen Rechnung. Die Bevölkerungsumfrage zeigte ebenfalls auf, dass Personen zum Teil auch bewusst eine Polizeidienststelle ausserhalb ihrer Wohngemeinde aufsuchen (z.B. zur Wahrung der Anonymität). Es ist zudem zu erwarten, dass die Bevölkerung künftig verstärkt eGovernment nutzen wird.

Bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Einsparungen sind die folgenden Fakten massgeblich:

- Wegfall Mietzins für die drei Polizeidienststellen Steinhausen, Hünenberg und Menzingen: 129 500 Franken;
- Einsparung von 0.5 Personaleinheiten: 65 000 Franken.

Allein aus diesen Positionen ergibt sich ein Minderaufwand von 194 500 Franken.

Die veränderte Struktur weist, unabhängig von den finanziellen Fakten, Vor- und Nachteile auf, die sich jedoch die Waage halten dürften. So müssen zwar Polizistinnen und Polizisten, die z.B. Menzingen von Unterägeri aus polizeilich versorgen, einen etwas längeren Anfahrtsweg in Kauf nehmen, was aber insofern einen Mehrwert in der Präsenz im öffentlichen Raum hat. Umgekehrt können Menzinger Bürgerinnen und Bürger auch dann ihre Dienststelle aufsuchen, wenn ihre Polizistin bzw. ihr Polizist einmal krank sein sollte, an einem interkantonalen Polizeieinsatz teilnimmt oder eine Ausbildung absolviert.

Ergänzend ist anzuführen, dass aufgrund der Organisation und der Struktur der Zuger Polizei keine Gefahr besteht, dass der Kontakt zur Bevölkerung und den Gemeindebehörden verloren geht. Generell werden die Mitarbeitenden der Zuger Polizei jeweils einem bestimmten Kantonsgebiet zugewiesen. Die aktuell in den Gemeinden stationierten Mitarbeitenden werden auch zukünftig die ihnen zugewiesenen Gebiete und Behörden betreuen. Die Netzwerke erleiden damit keinen Verlust.

Für die Gemeinden besteht auch weiterhin kein Zwang, künftig polizeiliche Leistungen einzukaufen. Die polizeiliche Grundversorgung wird durch die Zusammenlegung der Dienststellen nicht tangiert.

Verrechnung polizeilicher Leistungen gemäss Verursacherprinzip

Die öffentliche Sicherheit ist im demokratischen Rechtsstaat grundsätzlich Staatsaufgabe und der generelle Polizeiaufwand wird durch die Gemeinschaft getragen. In spezifischen und klar abgegrenzten Fällen muss aber nicht die Allgemeinheit für sämtliche Kosten aufkommen. Unverantwortlich handelnde Verursacherinnen und Verursacher von polizeilichen Einsätzen tragen die Kosten mit. Wer zum Beispiel aus Jux die Polizei alarmiert, erhält eine Rechnung. Auch Dienstleistungen, die über den Grundauftrag der polizeilichen Bereitschaft hinausgehen, darf die Polizei ihren «Kundinnen und Kunden» in Rechnung stellen. Für die Befugnis, polizeiliche Leistungen zu verrechnen, braucht es Gesetzesbestimmungen im formellen Sinn (§ 25 Abs. 1 Polizei-Organisationsgesetz).

Das Polizeigesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.1; §§ 15, 18a Abs. 3, 30 und 31 Abs. 3) und das Polizei-Organisationsgesetz vom 30. November 2006 (BGS 512.2; §§ 17 Abs. 4, 17a Abs. 3, 20a, 25) enthalten schon heute diesbezügliche Regelungen. Der Gesetzgeber kann weitere spezifische Situationen bezeichnen, an deren Kosten die Verursacher beteiligt werden sollen. Es ist von einer generalpräventiven Wirkung solcher Massnahmen auszugehen und die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger wird gefördert. Gleichzeitig ist aber darauf zu achten, dass die verantwortungsvollen Bürgerinnen und Bürger durch drohende Kosten nicht

gehemmt werden, die Polizei zu rufen. Dies würde zum Beispiel der Einbruchsprävention zuwider laufen, bei der die Polizei auf die Wachsamkeit und Mitarbeit der Bevölkerung angewiesen ist. Daher braucht es im Gesetz eine klar nachvollziehbare und genau abgegrenzte Beschreibung der kostenpflichtigen Leistungen.

Die von der Staatsanwaltschaft beauftragten gerichtspolizeilichen Ermittlungen stellt nicht die Polizei in Rechnung, sondern die Gerichtskasse. Damit die entsprechenden Einnahmen der Staatsanwaltschaft in einem zu definierenden Umfang an die Polizei als Leistungserbringerin rückvergütet werden können, bedarf es einer Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes. Dabei handelt es sich um eine kantonsinterne Verrechnungen im Sinne von § 17 des Finanzhaushaltgesetzes. Es finden keine echten Geldflüsse statt.

Für die CVP stellt sich aufgrund dieser Massnahme die Frage nach dem Grundauftrag der Polizei. Die Leistungen der Polizei würden grundsätzlich über die Steuern finanziert. Daran soll festgehalten werden. Es ist für die CVP nicht nachvollziehbar, weshalb und in welchen Fällen die Leistungen weiter verrechnet werden sollen. Der Regierungsrat stellt fest, dass der Grundsatz, wonach die Polizei durch Steuern finanziert wird, seine Gültigkeit hat. Abgedeckt sind dadurch die in § 1 Polizeigesetz definierten Aufgaben, insbesondere Information, Beratung, Präsenz und andere geeignete Massnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zur Verhütung von Straftaten und Unfällen. Weiter wird die Polizeiorganisation finanziert. Dadurch wird sicherstellt, dass jederzeit Notrufe entgegengenommen, polizeiliche und andere Hilfe organisiert, Unfälle und Straftaten bearbeitet, Sachverhalte dank Spezialisten festgestellt und Straftäter ermittelt werden. In Fällen, bei denen Verursacher bekannt sind, sollen die entsprechenden Leistungen nicht der Allgemeinheit belastet, sondern treu dem Verursacherprinzip verrechnet werden. Der Staatshaushalt kann dadurch entlastet und die Eigenverantwortung gestärkt werden.

Einer Kostenüberwälzung steht auch die ALG kritisch gegenüber.

Personen, die wegen vorübergehender Urteilsunfähigkeit, z. B. wegen Trunkenheit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sich selbst gefährden, sollen für die verursachten Polizeikosten einer Ausnüchterung aufkommen. Aus Kantonen und Städten, in denen die Kosten für das Übernachten in Ausnüchterungszellen durch die Polizei in Rechnung gestellt werden, sind uns keine nachteiligen Wirkungen bekannt. Weder die Gewahrsamnahme noch die Verrechnung der Kosten für die polizeiliche Betreuung sind Massnahmen oder Strafen, die einen richterlichen Beschluss erfordern würden. In solchen Fällen richterliche Instanzen (zulasten der Steuerzahler) zu bemühen, erachten wir überdies als nicht praktikabel. In der Regel fällt die «Kundschaft» in der Nacht von Freitag oder Samstag auf den Folgetag an. In solchen Zeiten richterliche Verfügungen zu erwirken, würde eine richterliche Pikettstellung erfordern. Damit würden die zu erwartenden Mehrerträge wettgemacht und es könnte gar ein Mehraufwand resultieren. Aus diesen Gründen hält der Regierungsrat an der Massnahme fest.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Polizei-Organisationsgesetzes (BGS 512.2)

§ 18a Abs. 1 und 2 (geändert)

Die Zusammenlegung der Polizeidienststelle (PDS) Hünenberg mit den PDS in Cham und Rotkreuz, der PDS Steinhausen mit der PDS Cham und der PDS Menzingen mit den PDS Baar und Ägerital 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 lässt sich die Zusammenlegung der genannten Polizeidienststellen grundsätzlich zeitgerecht umsetzen.

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 Bereitschaftszüge der Polizei werden in diesem Sinne kurze Interventionszeiten sichergestellt. Erfahrungen aus der Zusammenlegung der Polizeidienststellen Oberägeri mit Unterägeri sowie den Gemeinden Neuheim und Walchwil zeigen, dass diese auch ohne örtliche PDS eine 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 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.

Mit der Schliessung der Dienststellen Steinhausen, Hünenberg und Menzingen sind die Wege für die ortsansässigen Bürgerinnen und Bürger bis zu einer Polizeidienststelle immer noch kurz und zumutbar. Sollte ein entsprechender Bedarf vorhanden sein, könnten die Öffnungszeiten der weiterbestehenden Polizeidienststellen gemäss den kantonalen Vorgaben in Absprache mit den Gemeindeverantwortlichen angepasst werden.

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 Strassen als polizeiliche Präsenz wahrgenommen und können bei Bedarf auch rasch intervenieren.

§ 25 Abs. 3 Bst. g (neu)

Verursacht eine Person einen Verkehrsunfall, nimmt sie nicht nur den öffentlichen Grund übergebührlich in Anspruch, sondern es werden dadurch auch polizeiliche Einsatzkräfte gebunden. Ein Verkehrsunfall löst neben gerichtspolizeilichen Ermittlungen diverse Aufwendungen sicherheitspolizeilicher Natur aus: die Unfallstelle sichern, den Verkehr regeln, lenken und umleiten, Absperrungen und Umleitungen errichten, Verkehrsmeldungen absetzen, Partner- und Blaulichtorganisationen sowie Abschleppunternehmen orientieren und anfordern, Strassenreinigung, Signalisation, Reparaturarbeiten und ähnliches organisieren, öffentliche Verkehrsbetriebe informieren, administrative Arbeiten usw. Aus steuerlichen Mitteln wird die polizeiliche Interventionsbereitschaft sichergestellt. Der darüber hinausgehende Aufwand der Polizei im Zusammenhang mit einem Verkehrsunfall soll nach dem Verursacherprinzip in Rechnung gestellt werden. Der Regierungsrat wird in der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26) die entsprechenden Aufwandpauschalen ausformulieren (siehe nachfolgend die Erläuterungen zu § 25 Abs. 4 Bst. b).

Die Verrechnung der Polizeikosten bei Verkehrsunfällen kennen auch andere Kantone. In Luzern, Uri und Appenzell Ausserrhoden kommen ebenfalls Pauschalen zur Anwendung. In den Kantonen Aargau, Schwyz und Baselland wird der Polizeieinsatz individuell gemäss Aufwand verrechnet. Im Gegensatz zu anderen Kantonen sieht die zugerische Regelung eine klare Trennung der sicherheitspolizeilichen von den gerichtspolizeilichen Aufwänden vor, da letztere auf der Basis der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312) zu verrechnen sind.

§ 25 Abs. 3 Bst. h (neu)

Die Polizei kann gestützt auf § 31 Polizeigesetz als mildere Massnahme zur Wegschaffung von Fahrzeugen auch Radschuhe oder -krallen («Wegfahrsperrern») an Fahrzeugen anbringen, die ohne vorschriftsgemässe Kontrollschilder oder Kennzeichen auf öffentlichem Grund abgestellt sind (Art. 37 Abs. 2 Strassenverkehrsgesetz i.V.m. Art. 20 Abs. 1 der Verkehrsregelverordnung). Nach Bezahlung der Kosten wird das Fahrzeug wieder freigegeben. Die sicherheitspolizeilichen Aufwendungen für das Anbringen und Entfernen sollen der Verursacherin oder dem Verursacher in Rechnung gestellt werden. Hierzu ist eine Gesetzesgrundlage zu schaffen.

§ 25 Abs. 3 Bst. i (neu)

Das Polizeigesetz erlaubt in § 12 Abs. 1 Bst. b, eine Person in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen, die wegen vorübergehender Urteilsunfähigkeit, z. B. wegen Trunkenheit, die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder sich selbst gefährdet. Dabei entstehen der Polizei Kosten für die Intervention, die Transporte, das Einkleiden mit «Zellenkleidung», für die Überwachung in den Ausnüchterungszellen, für Benachrichtigungen, für die Reinigung der entsprechenden Zellen usw. Diese selbst verschuldeten Sicherheitskosten sollen nicht der Allgemeinheit anheimfallen, sondern durch die Verursacher selber getragen werden. Diese Massnahme soll auch eine generalpräventive Wirkung entfalten und die Bürgerinnen und Bürger zur vermehrten Selbstverantwortung anhalten.

Eine Person, welche aufgrund eines selbstverschuldeten, übermässigen Alkoholkonsums sich selbst oder andere unmittelbar gefährdet, hat künftig die Kosten für polizeiliche Begleitung und/oder Polizeigewahrsam zu begleichen. Der Regierungsrat regelt die Kostenhöhe in der Verordnung. Hinzu kommen die Rechnungen Dritter für allfällige Reparaturen von Materialschäden, für die Reinigung verschmutzter Zellen usw., die gestützt auf § 25 Abs. 6 bereits heute den Verursachern übertragen werden. Die Kosten für medizinische Abklärungen fallen nicht unter diese Bestimmung und werden durch die Leistungserbringer separat verrechnet. Eine allfällige Kostendeckung für medizinische Leistungen richtet sich nach den Kranken- und Unfallversicherungen der Betroffenen.

In zwölf Kantonen (AG, AI, BL, BS, GR, LU, NE, OW, SG, SZ, VS, ZH) existieren bereits ähnliche gesetzliche Grundlagen. Die meisten dieser Erlasse sind innerhalb der letzten zehn Jahre in Kraft getreten (Bericht des Bundesrats vom 1. April 2015 in Erfüllung des Postulats 13.4007 «Evaluation der Kostendeckung von Ausnüchterungszellen» vom 24. Oktober 2013).

§ 25 Abs. 4 (geändert)

In Absatz 4 definiert der Gesetzgeber, nach welcher Methode der Aufwand verrechnet wird, nach Stundenaufwand oder mit Pauschalbeträgen. Als Folge der Ergänzungen in Abs. 3 muss auch Abs. 4 angepasst werden. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird er neu strukturiert und in zwei Absätze aufgeteilt. Diese Strukturänderung hat keine materiellen Auswirkungen.

Bst. a - Stundenpauschalen

Bereits heute gelten grundsätzlich Stundenpauschalen pro eingesetzte Person für die mutwillige Alarmierung (Abs. 3 Bst. a), polizeiliche Dienste an privaten Anlässen (Abs. 3 Bst. c), für die Begleitung von Ausnahmetransporten (Abs. 3 Bst. d) und für Gefangenentransporte (Abs. 3 Bst. e).

Bst. b - Aufwandpauschalen

In der Kostenersatzverordnung ausgewiesene Pauschalbeträge machen es für die Bürgerinnen und Bürger klar nachvollziehbar und transparent, welche Kosten sie zu bezahlen haben. Kostendeckende Pauschalen sind zudem für die Polizei effizienter in der Handhabung, als wenn sie für jeden Handgriff ihren tatsächlichen Aufwand eruiieren muss. Entsprechend soll der Regierungsrat Aufwandpauschalen für die Bearbeitung von Fehlalarmen, Verkehrsunfällen, das Anbringen und Entfernen von Wegfahrsperrern sowie beim Polizeigewahrsam zur Ausnüchterung (Abs. 3 Bst. b, g, h und i) festlegen.

Die Kostenpauschalen bei einem Verkehrsunfall (Abs. 3 Bst. g) sollen nach dem zeitlichen Aufwand der Inanspruchnahme polizeilicher Dienste (in Stundenpauschalen pro eingesetzte Person) strukturiert werden und sich an den Stundenansätzen für ausgebildete Polizistinnen und Polizisten orientieren. Ein kleinerer Verkehrsunfall ist innert einer bis eineinhalb Stunden erledigt. Es rücken in der Regel zwei Polizeiangehörige an den Unfallort aus und die Mitarbeitenden in der Einsatzleitzentrale setzen parallel dazu die Verkehrsmeldungen ab, fordern Partnerorganisationen an usw. Bei einem mittelgrossen Verkehrsunfall sind evtl. Fachspezialisten der Polizei nötig und es steigt der Koordinationsaufwand für die Einsatzleitzentrale. Bei grossen Verkehrsunfällen werden externe Spezialisten etwa des Strassenverkehrsamts und des Forensischen Instituts Zürich beigezogen und erhebliche polizeiliche Mittel gebunden. Entsprechend steigt auch der Koordinationsaufwand für die Einsatzleitzentrale. In diesem Fall muss von einem Gesamtaufwand von mindestens sechs Arbeitsstunden ausgegangen werden, der sich auch in einer höheren Aufwandpauschale niederschlagen soll.

Ebenso soll neu das Anbringen und Entfernen einer Wegfahrsperrre (Abs. 3 Bst. h) mit einer unbürokratischen Pauschale abgegolten werden. Die umliegenden Kantone verrechnen entsprechende Aufwendungen in der Regel gemäss dem tatsächlichen Aufwand und den entsprechenden Stundenansätzen.

Die Sicherheitsaufwände wegen Trunkenheit (Abs. 3 Bst. i) können unterschiedliche polizeiliche Massnahmen zur Folge haben. Manchmal werden die Personen zu medizinischen Abklärungen begleitet, manchmal nicht. Manchmal müssen sie zur Ausnüchterung in polizeilichen Gewahrsam genommen werden, manchmal nicht. Um ein möglichst hohes Mass an Transparenz und Berechenbarkeit zu schaffen, legt der Regierungsrat für Einsätze mit einer Gewahrsamnahme, also für das «Ausschlafen» des Rausches in der Polizeistation, eine Pauschale fest. Alle anderen Leistungen, also zum Beispiel die Begleitung zu medizinischen Abklärungen ohne anschliessenden Polizeigewahrsam, werden nach Stundenaufwand pro eingesetzte Person verrechnet.

Bst. c - Gebührentarif Rettungsdienst

Die geltende Regelung für die Begleitung im Rahmen einer fürsorgerischen Unterbringung (Abs. 3 Bst. f) wird beibehalten.

§ 25 Abs. 4a (neu)

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird der Passus aus Abs. 4 (erster Satz, zweiter Satzteil) herausgelöst und redaktionell verbessert. Materiell ändert sich nichts.

§ 26b Übergangsbestimmung zur Änderung vom XY.XY.XYXY (neu)

Die PDS Menzingen soll erst auf den Zeitpunkt der Aufhebung des Bundesasylzentrums Gubel im April 2018 verlegt werden. Menzingen würde polizeilich von der PDS in Unterägeri und Neuheim von der PDS in Baar polizeilich versorgt werden.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gerichtsorganisationsgesetzes (BGS 161.1)

§ 62a Abgeltung polizeilicher Auslagen (neu)

In Strafprozessen fallen Verfahrenskosten an. Sie setzen sich zusammen aus den Gebühren zur Deckung des Aufwands und den Auslagen im konkreten Strafverfahren. Die Gebühren für den gerichtspolizeilichen Aufwand (Art. 422 Abs. 1 StPO) sowie die Auslagen der Polizei (Art. 422 Abs. 2 Bst. d StPO) kann die Polizei nicht selber in Rechnung stellen. Sie weist ihre Auslagen gegenüber der Staatsanwaltschaft aus, welche ihrerseits diese – je nach Ausgang des Strafverfahrens – der beschuldigten bzw. verurteilten Person auferlegt und der Polizei zurückerstattet.

Für das Vorverfahren sieht § 21 der Verordnung über die Kosten in der Zivil- und Strafrechtspflege (Kostenverordnung des Obergerichts, KoV OG) vom 15. Dezember 2011 (BGS 161.7) eine Gebühr, einschliesslich der polizeilichen Ermittlungen, in der Höhe von 100 bis 20 000 Franken vor. Ein Teil der Gebühreneinnahmen soll künftig in einem zu definierenden Umfang an die Polizei als Leistungserbringerin zurückfliessen. Hierzu bedarf es einer Ergänzung des Gerichtsorganisationsgesetzes. In Anlehnung an die Praxis benachbarter Kantone treffen das Obergericht und die Sicherheitsdirektion eine Vereinbarung über die Anteile der Abgeltungen und die damit verbundenen administrativen Fragen.

Die angestrebte Kostenverrechnung steht im Zusammenhang mit der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bei der Polizei. Sie ist dadurch in der Lage, die entstandenen Kosten fallweise auszuweisen.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Zusammenlegung der Polizeidienststellen

Der Mietzinsaufwand für die drei Polizeidienststellen Steinhausen, Hünenberg und Menzingen entfällt. Zudem können mit den Zusammenlegungen 0,5 Personaleinheiten (65 000 Franken) eingespart werden. In der Leistungsrechnung 2018 wird beim Hochbauamt mit einem Minderaufwand von 129 500 Franken (Wegfall jährliche Mietzinse) gerechnet; bei der Polizei mit einem Minderaufwand in der Höhe von 65 000 Franken (Personal). Die Zusammenlegung der drei Polizeidienststellen ergibt somit einen Minderaufwand von total 194 500 Franken.

Verrechnung polizeilicher Leistungen gemäss Verursacherprinzip

Für polizeiliche Gewahrsamnahmen zur Ausnüchterung wird basierend auf den Erfahrungen der Vorjahre mit einem Kostenersatz von jährlich rund 9600 Franken gerechnet. Durch die konsequente Umsetzung des Verursacherprinzips in anderen Fällen wird ein Mehrertrag von jährlich 44 000 Franken erwartet. Die Verrechnung bei Verkehrsunfällen lässt einen Ertrag von jährlich 228 000 Franken für die sicherheitspolizeilichen Aufwendungen erwarten. Wenn die Staatsanwaltschaften und die Gerichte die in ihre Zuständigkeiten fallenden polizeilichen Aufwendungen (gerichtspolizeiliche Kosten) konsequent in Rechnung stellen, fliessen zusätzlich geschätzte 456 000 Franken pro Jahr in die Staatskasse. Insgesamt würde die Verrechnung polizeilicher Leistungen nach dem Verursacherprinzip den Finanzhaushalt mit einem Mehrertrag von rund 737 600 Franken entlasten.

Bei der Polizei fallen zusätzliche Aufwendungen beim Erstellen und Verarbeiten der Rechnungen im Umfang von gesamthaft rund einer Personaleinheit an, die mit dem bestehenden Personalbestand bewältigt werden müssen.

8.8. Reduktion Kantonsbeitrag an Beratungsstelle für Lehrpersonen und Schulleitende (Massnahme 3.24): Änderung von § 48 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

Die Reduktion bedeutet einen Angebotsabbau seitens des Kantons, der durch die Gemeinden aufgefangen werden kann, aber nicht muss. Die kantonalen Schulen leisten ihre Beiträge direkt. Der Abbau kann die Aufrechterhaltung der Beratungsstelle für die gemeindlichen Lehrpersonen gefährden.

Eine Umsetzung dieser Massnahme hat eine dauerhafte Entlastung der Laufenden Rechnung von 84 000 Franken jährlich zur Folge.

Die kantonale Finanzchefkonferenz (FCK), die Gemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar und Steinhausen, gewerkschaftliche Organisationen sowie ALG und SP fordern die Beibehaltung des Kantonsbeitrags, u. a. mit dem Hinweis auf die grosse Bedeutung der Beratungsstelle für die Lehrpersonen, aber auch für die Anstellungsbehörden, etwa im Sinne einer wirksamen Burnout-Prophylaxe. In den Antworten der FCK und mehrerer Gemeinden zeigen sich Befürchtungen einer Kostenverlagerung an die Gemeinden. Die SVP unterstützt die Haltung der Regierung.

Die Regierung nimmt wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Die Streichung des Kantonsbeitrags hat nicht zwingend eine Verschärfung des Zugangs für die Lehrpersonen zur Folge. Sie wurde deshalb auch nicht in Absprache mit der Gemeindepräsidentenkonferenz sistiert (vgl. Massnahme 8.99). Die Lehrerinnen- und Lehrerberatungsstelle ist bis jetzt für die Lehrpersonen in den ersten zehn Beratungen kostenlos. In der Regel deckt dieser Umfang bereits die ganze Beratung ab. Die veränderte Finanzierung durch die Streichung des Kantonsbeitrags bedingt eine Neubeurteilung der freien Beratungen und des erleichterten Zugangs. So wäre beispielsweise die Halbierung der freien Beratungen von zehn auf fünf und die anschliessende Beteiligung der Lehrperson an den Kosten nach Ansicht der Regierung immer noch eine zielführende Beratungssituation.

8.9. Reduktion Unterstützung Privatschulen pro Zuger Schulkind (Massnahme 3.09): Änderung von § 78 des Schulgesetzes vom 27. September 1990 (BGS 412.11)

18 Privatschulen existieren im Kanton Zug. Der Kanton Zug unterstützt Privatschulen in finanzieller Hinsicht wie kein anderer Kanton. Zurzeit liegen die Kantonsbeiträge bei 2616 Franken pro Schülerin bzw. Schüler für Kindergarten- und Primarstufe (KG/PS) und 4562 Franken für die Sekundarstufe I. 20 Kantone unterstützen die Privatschulen finanziell gar nicht. Wenn die öffentliche Hand sparen muss, ist es in Bezug auf die Opfersymmetrie unangemessen, an den schweizweit höchsten Unterstützungsbeiträgen an Privatschulen festzuhalten. Auch Luzern hat vor zwei Jahren die Beiträge an Privatschulen aus Spargründen halbiert. Sofern die Kantonsbeiträge an Privatschulen gekürzt werden, liegt Zug mit seinen neuen Beiträgen an die Privatschulen immer noch schweizweit im Spitzensegment. Die Nachfrage nach Privatschulen im Kanton Zug wird aufgrund der Bevölkerungsstruktur nach wie vor vorhanden sein; sie ist nicht primär abhängig von den Kantonsbeiträgen. Die Massnahme verursacht keinen Qualitätsabbau. Die Kantonsbeiträge werden denn auch nicht gestrichen, sondern nur gekürzt. Privatschulen werden nach wie vor hoch gehalten im Kanton Zug. Die hohe Dichte an Privatschulen ist auch ein Zeichen der guten Rahmenbedingungen im Kanton Zug.

Es soll eine stufendifferenzierte Anpassung der Pauschalen an die Privatschulen vorgenommen werden, d. h. 1000 Franken pro Kind mit Wohnsitz im Kanton Zug in einer Privatschule mit

Kindergarten und Primarschule sowie 2000 Franken pro Kind mit Wohnsitz im Kanton Zug in einer Privatschule mit Sekundarstufe I. Damit würde die Reduktion im Vergleich zur aktuellen Regelung beide Schulstufen ungefähr gleich stark betreffen. Das ganze Sparvolumen beträgt damit 1 900 000 Franken pro Jahr.

Die FCK, die Gemeinden Oberägeri, Unterägeri, Menzingen, Baar, Cham und Hünenberg sowie der Zuger Lehrerinnen- und Lehrerverein (LVZ) sprechen sich gegen eine Reduktion aus bzw. verlangen eine weniger weitgehende Reduktion. Die Privatschulen Institut Montana Zugerberg, International School of Zug and Luzern sowie die Schulen St. Michael sprechen sich gegen die Massnahme aus. Die International School of Luzern (ISZL) stellt den Antrag, eine Reduktion um 15 Prozent und nicht um 60 Prozent vorzunehmen. Alle Privatschulen weisen auf ihre Bedeutung für die Standortattraktivität des Kantons Zug und das zunehmend schwierige Umfeld für Privatschulen hin. Die ISZL weist auf ihre gegenüber der öffentlichen Schule günstigere Kostenstruktur hin. SVP, ALG, SP, die katholische Kirchgemeinde Steinhausen sowie der SPV unterstützen die Massnahme.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Auch mit der Senkung der Beiträge ist die Mitfinanzierung der Privatschulen durch den Kanton Zug im Vergleich zu den anderen Kantonen immer noch auf einem hohen Niveau.

8.10. Einführung von Gebühren für die Beratung von Erwachsenen durch das BIZ (Massnahme 4.04a): Änderung von § 2 und § 6 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen (EG Berufsbildung) vom 30. August 2001 (BGS 413.11)

Argumente

Eine Reihe von erwachsenen Beratungskunden des BIZ kann sich sehr gut an den Kosten für eine Beratung beteiligen. Die Kostenbeteiligung erwachsener Personen ist heute bereits in vielen bzw. wird demnächst in weiteren Kantonen eingeführt. Zug muss da keine Ausnahme sein, sollte aber darauf achten, dass die Tarife sozialverträglich sind.

Das BIZ unterstützt allerdings auch finanzschwächere Personen mit seinen Beratungen. Durch Hinweise auf geeignete Aus- und Weiterbildungen wird das Risiko für Erwerbslosigkeit und Sozialhilfe vermindert. Es besteht die Gefahr, dass gerade diese Personen sich dann nicht beraten lassen bzw. erst, wenn sie durch die Ämter geschickt werden.

Finanzielle Auswirkungen

Es existiert ein umfassendes Grundlagenpapier, in welchem die verschiedenen Modelle zur Erhebung von Gebühren in diesem Bereich dargelegt und Modellrechnungen durchgeführt sind. Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass keine Personaleinsparung deswegen möglich ist, da vermehrt andere Dienstleistungen wie Kurzauskünfte in der Infothek, telefonische oder schriftliche Anfragen etc. genutzt werden. Bei der Berechnung des Betrags wurde ein mittleres Modell mit einer sozialverträglichen Kostenbeteiligung zu Grunde gelegt.

Ab dem Jahr 2017 wird mit jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 60 000 Franken gerechnet.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende fordern eine soziale Ausgestaltung der Tarife. Das Bildungs-Netz Zug fordert, ganz auf die Gebühren zu verzichten.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Ziel ist es, diese Gebühren so auszugestalten, dass die Schwächsten der Gesellschaft nicht betroffen sind.

8.11. Kantonale Mittelschulen: stärkere Steuerung/Selektion bei den Übertrittsverfahren (Massnahme 3.16b): Änderung von § 2 und § 5 des Gesetzes über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (BGS 414.11)

Durch diese ursprünglich vorgesehene neue Bestimmung im Gesetz über die kantonalen Schulen sollten dem Regierungsrat Steuerungsbefugnisse im Zusammenhang mit den Übertritten an die kantonalen Mittelschulen eingeräumt werden. Der Regierungsrat hätte künftig Zugangsbeschränkungen zu den einzelnen Ausbildungsangeboten erlassen können. Aus den nachfolgend genannten Gründen verzichtet der Regierungsrat auf die beabsichtigte Gesetzesänderung zum jetzigen Zeitpunkt.

Diese Massnahme steht ergänzend/alternativ zur Anpassung der Reglemente Übertritt und Promotion (BGS 412.114 und 412.113), welche in der Entscheidkompetenz des Bildungsrats stehen. Greifen die im Rahmen der Anpassungen der Reglemente Übertritt und Promotion vollzogenen Massnahmen nicht im Sinne der intendierten stärkeren Steuerung/Selektion bei den Übertrittsverfahren, so erhält der Regierungsrat – gleichsam als Ultima Ratio – die Kompetenz, den Zugang zu Ausbildungsangeboten zu beschränken.

Durch die Umsetzung dieser Massnahme soll nebst der Entlastung der Laufenden Rechnung eine Profilierung der Mittelschulen als Schulen für die leistungsstärksten Schülerinnen und Schüler erfolgen können. Allerdings könnten einzelne Schülerinnen und Schüler, welche über das Potenzial für eine Mittelschule verfügen, die Zuweisung nicht erhalten.

Wie bereits im Beschluss des Bildungsrats vom 2. September 2015 zur Anpassung der Reglemente Übertritt und Promotion (BGS 412.114 und 412.113) ausgeführt, sind die effektiven finanziellen Auswirkungen der Massnahme schwer abschätzbar. Ausgehend von einer Reduktion von 20 Schülerinnen Schülern resp. einer Klasse an den Mittelschulen, betragen die unmittelbaren Einsparungen rund 400 000 Franken pro Jahr. Den Annahmen im Rahmen des Entlastungsprogramms ist eine Reduktion um eine halbe Klasse pro Schuljahr hinterlegt. Die Änderungen entfalten ihre finanzielle Wirkung auch in Kumulation mit anderen Massnahmen des Entlastungsprogramms (insbesondere Erhöhung Klassengrösse). Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die beim Kanton eingesparte halbe Klasse pro Jahr auf verschiedene Gemeinden verteilen wird, weshalb die zusätzlichen Schülerinnen und Schüler dort nicht zu neu zu eröffnenden Klassenzügen führen werden. In der aggregierten Betrachtung über Gemeinden und Kanton handelt es sich um eine Effizienzsteigerung, wovon beide Staatsebenen finanziell profitieren werden. Eine wesentliche offene Frage im Kontext der Finanzen ist diejenige der Beteiligung der Gemeinden an den Kosten des Langzeitgymnasiums (obligatorische Schulzeit). Diese Frage ist im Rahmen des Projekts «Reform ZFA 2018» zu klären.

Die Mehrheit der sich zu dieser Massnahme äussernden Vernehmlassungsteilnehmenden spricht sich dagegen aus, die Frage einer stärkeren Steuerung/Selektion im Zusammenhang mit einem Entlastungsprogramm zu beantworten. Es werden weitere Einwände vorgebracht, welche etwa die Bildungsnähe der Zuger Bevölkerung (= höhere Eintrittsquote ins Langzeitgymnasium) oder die Unverträglichkeit einer Eintrittsquote ins Langzeitgymnasium mit Bildungsgerechtigkeit anmerken. Die SVP unterstützt eine bildungspolitisch verträgliche Zugangsbeschränkung.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat sieht davon ab, im Rahmen des Entlastungsprogramms auf eine Gesetzesänderung im Sinne einer Zugangsbeschränkung gemäss Massnahme 3.16b hinzuarbeiten. Der Regierungsrat begründet seinen Entscheid wie folgt:

Der Regierungsrat verfolgt die Strategie der Verlagerung, d. h. der Stärkung des Ausbildungswegs über die Sekundarschule in die nachfolgenden (Berufs-) Maturitätsschulen. Damit sollen das Langzeitgymnasium entlastet und das duale Bildungssystem resp. die an die Sekundarschule anschliessenden Maturitätsschulen gestärkt werden. Diese Verlagerungsstrategie wurde in der vorletzten Legislatur, also vor dem Entlastungsprogramm, definiert. Die Massnahme 3.16b steht im Zusammenhang mit dem Verlagerungsziel, denn dieses soll unter anderem erreicht werden, indem an den beiden schulischen Übergängen Primarschule - Langzeitgymnasium und Sekundarschule - Mittelschulen stärker gesteuert wird. Zum Zeitpunkt der Eingabe dieser Gesetzesänderung war unklar, inwieweit die diesbezüglichen Reglemente (Reglement über die Promotion an den öffentlichen Schulen vom 5. Juni 1982 [BGS 412.113]; Reglement betreffend das Übertrittsverfahren vom 17. Dezember 1991 [BGS 412.114]) in Richtung einer stärkeren Steuerung angepasst werden. Mit Beschluss vom 2. September 2015 hat der hierfür zuständige Bildungsrat nun aber wesentliche Entscheide zur Änderung der Übertrittsreglemente gefällt:

- reglementarische Fixierung eines Orientierungswerts von 5.2* für den Eintritt ins Langzeitgymnasium [*Derselbe Orientierungswert gilt für den Eintritt ins Kurzzeitgymnasium - und ein Orientierungswert von 5 für den Eintritt in Fachmittelschule und Wirtschaftsmittelschule.];
- reglementarische Fixierung von Standardaufgaben auf der Sekundarstufe I, welche den Lehrpersonen dazu dienen, ihre eigene Notengebung zu überprüfen. Diese Standardaufgaben haben das Ziel, die zum Teil massiven Unterschiede in den Zuweisungsquoten der Gemeinden an die Mittelschulen (insbesondere ans Langzeitgymnasium) einzuebnen;
- Auftrag an das Amt für gemeindliche Schulen resp. an die gemeindlichen Schulen, die bestehenden Standardaufgaben der Primarschulstufe zu überprüfen und bei Bedarf zu aktualisieren;
- Einholen der Erfahrungsnoten der den Mittelschulen zugewiesenen Schülerinnen und Schüler. Dies erlaubt, die Passung von Erfahrungsnoten und Entwicklung der Schülerinnen und Schüler an den Mittelschulen nachzuverfolgen.

Mit diesen Änderungen werden die bestehenden Übertrittsverfahren weiterentwickelt. Hier sind in der Zwischenzeit also wesentliche Änderungen erfolgt. Diese Änderungen erlauben es aus Sicht des Regierungsrats, auf die beabsichtigte Gesetzesänderung zum jetzigen Zeitpunkt zu verzichten.

8.12. Kantonale Mittelschulen: Erhöhung Klassen- und Kursgrössen (Massnahme 3.03c): Änderung von § 7 des Gesetzes über die kantonalen Schulen vom 27. September 1990 (BGS 414.11)

Vorgesehene Änderungen

Neu gelten eine durchschnittliche Klassengrösse, welche bei 19 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 zu Klassen- und Kursgrössen ist pädagogisch vertretbar. Allerdings führt diese Massnahme zu einem Abbau von Lehrpersonen (2 Personalein-

heiten pro nicht geführte Klasse). Bei Erreichung des Durchschnittswerts 19 werden 6 Klassen oder 12 Personaleinheiten weniger benötigt als bei einem Richtwert 18.

Finanzielle Auswirkungen

Betreffend Änderung Klassengrösse: Bei angenommenen 2000 Mittelschüler/innen führt die Änderung langfristig zu einem rechnerischen Klassenabbau von rund 111 auf 105. Der Berechnung des Minderaufwands ist eine schrittweise Erhöhung des Durchschnittswerts von 18 auf 19 Schülerinnen/Schüler hinterlegt (2016 [ab Aug.]: 200 000 Franken; danach pro Jahr zusätzliche Entlastung von jeweils 400 000 Franken). Der Aufwand für eine Klasse entspricht rund 2 Personaleinheiten resp. 400 000 Franken Bruttolohnkosten. Das Erreichen des Durchschnittswerts 19 ergibt eine Reduktion um 6 Klassen und somit eine Entlastung von 2 400 000 Franken. Bis 2018 kann eine Entlastung von einer Million Franken erreicht werden, die volle Entlastung von 2 400 000 Franken wird sich erst nach 2018 ergeben.

Kursgrösse Mittelschulen: Geplant ist eine Änderung des Richtwerts 10 in einen Durchschnittswert 12 im gesamten Wahlbereich (Freifächer, Schwerpunkt- und Ergänzungsfächer, etc.). Daraus ergibt sich eine Entlastung für das Jahr 2016 von 220 000 Franken, für das Jahr 2017 von 440 000 Franken sowie für das Jahr 2018 von 510 000 Franken.

Unter Berücksichtigung des Schuljahresbeginns erfolgt das Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung (BGS 414.11) **erst per 1. August 2017**.

Die ALG lehnt die Erhöhung der Klassengrössen ab, da die Massnahme nicht allein steht, sondern mit weiteren Massnahmen im Bildungsbereich einhergeht. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende, darunter die FCK, mehrere Gemeinden und die SP, erachten es als sinnvoll, Richt- und Höchstzahlen analog der Sekundarstufe I anzustreben. Auch gewerkschaftliche Organisationen akzeptieren die Erhöhung, äussern allerdings ähnliche Bedenken, welche die ALG zur Ablehnung bewogen. Die SVP unterstützt die Gesetzesänderung im Grundsatz.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Eine Erhöhung der Klassengrösse von 18 auf 19 wird als vertretbar eingestuft. Die Klassen- und Kursorganisation ist ungefährdet.

8.13. Finanzierung interkantonalen Kulturlastenausgleich über den SWISSLOS Lotteriefonds (Massnahme 3.01): Änderung des Gesetzes über die Förderung des kulturellen Lebens vom 25. März 1965 (BGS 421.1)

Ausgangslage

Kultureinrichtungen mit überregionaler Bedeutung in den Kantonen Zürich und Luzern werden von umliegenden Kantonen, so auch Zug, gemäss deren Mitbenutzung finanziell entlastet. Mitglieder der «Vereinbarung über die interkantonale Zusammenarbeit im Bereich überregionaler Kultureinrichtungen vom 1. Juli 2003» (BGS 412.3) sind die Kantone ZG, LU, ZH, SZ, AG und UR. OW und NW beteiligen sich ebenfalls mit separaten Beiträgen. Ziel ist die Entlastung der Standortkantone. Die Berechnung der kantonalen Beiträge basiert auf einer komplexen Erhebung der Publikumsdaten der einzelnen Häuser. Der Kanton Zug beteiligt sich mit 1 753 000 Franken an den Kulturlasten des Kantons Zürich und mit 848 000 Franken an den Lasten des Kantons Luzern. Die Beiträge der Zentralschweizer Kantone LU, SZ und ZG sind in etwa gleich hoch, AG beteiligt sich mit über 5,5 Millionen Franken am Ausgleich.

Argumente

Die Finanzierung über den Lotteriefonds ist die minimal-invasive Alternative zum Austritt aus dem Kulturlastenkongordat. Eine Kündigung des Vertrages ist gemäss Art. 15 unter Beachtung einer zweijährigen Frist per Ende jeder Abgeltungsperiode möglich. Hiernach würde der Kanton Zug bloss noch freiwillige Beiträge (wie die Kantone OW und NW) leisten. Die freiwilligen Beiträge wären aus dem Lotteriefonds zu finanzieren. Art. 5 Abs. 2 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) hält fest, dass Lotterien zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher gesetzlicher Verpflichtungen von der Bewilligung ausgeschlossen sind. Teilweise wird auch mit Bezug auf diese Bestimmung von der Erfüllung «öffentlicher Aufgaben» gesprochen. Der Begriff «Öffentliche Aufgabe» ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der interpretationsfähig ist. Was eine Öffentliche Aufgabe sein soll, ist zu konkretisieren. Die sich abzeichnende Zuger Praxis ist ein Beitrag zur Auslegung bzw. Schärfung der «öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen» gemäss der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937. Seit 1937 haben sich die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen zweifellos in den Kantonen ausgeweitet, woraus sich ergibt, dass die Abgrenzung dieser Verpflichtungen laufend neu vorgenommen werden muss. Die Nachführung von Konkordatstexten ist schwer möglich; sie sind starr und somit stark auslegungsbedürftig. Darauf, dass in diesem Bereich nicht alles so klar ist, wie der Text aus dem Jahre 1937 den Anschein macht, weist auch der Umstand hin, dass auf Stufe Bund offenbar der Gesetzgeber tätig werden will (aktuell: Vernehmlassung zum Bundesgesetz über Geldspiele). Die neue Zuger Praxis könnte zudem Nachahmung in den anderen Vereinbarungskantonen finden, die heute alle ihre Beiträge zu 100 Prozent aus der Laufenden Rechnung finanzieren, und so einen Beitrag zur langfristigen Sicherung des Konkordats bzw. zur Gewinnung von weiteren Vereinbarungskantonen leisten (Art. 14 Abs. 2 Kulturlastenkongordat: «Die Vereinbarungskantone verpflichten sich, auf den Beitritt anderer Kantone hinzuwirken.»).

Alternativen

1. Austritt aus dem Kulturlastenkongordat (mit oder ohne Leistung von freiwilligen Beiträgen).
2. Mischrechnung im Gesetz verankern («Die Finanzierung des interkantonalen Kulturlastenausgleichs kann ganz oder teilweise über den Lotteriefonds erfolgen.»)
3. Verzicht auf gesetzliche Regelung, nur Praxis ändern.

Finanzielle Auswirkungen

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme hat eine dauerhafte Entlastung der Laufenden Rechnung von jährlich 2 600 000 Franken zur Folge.

Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende, darunter die FCK, stellen die Rechtmässigkeit der Massnahme in Frage. Aus diesem Grund lehnen ALG, SP und der LVZ die Massnahme ab. Auch die Katholische Kirchgemeinde Steinhausen spricht sich für einen Beitrag aus der Laufenden Rechnung aus. Vor allem auch die Gemeinden äussern zudem die Befürchtung, dass mit der Abschöpfung des SWISSLOS Lotteriefonds letztlich Zuger Projekte gefährdet würden. Zusammen mit Unterägeri spricht sich auch Baar dafür aus, vor einer Prüfung auf Rechtmässigkeit der Massnahme die Konkordate aufzukündigen oder neu zu verhandeln. Menzingen, Hünenberg und Steinhausen verweisen auf den Zuger Volksentscheid zum Kulturlastenausgleich bzw. auf den Volkswillen, solche Beiträge zu leisten. Die Forderung, die Frage mit den NFA-Zahlungen in Verbindung zu bringen, fällt mehrmals.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Die angestrebte Zuger Praxis wird zur Auslegung bzw. Schärfung der «öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen» gemäss der interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 beitragen. Der Austritt (mit oder ohne Leistung von freiwilligen Beiträgen) wird vom Regierungsrat als Alternative erwogen. Solange die Zuger Kulturförderung aufgrund des Fondsbestandes sowie der Bewertungsreserven nicht gefährdet ist (diese reichen gemäss Schätzungen der Direktion für Bildung und Kultur trotz Entlastungsprogramm für rund 8–10 Jahre), will der Regierungsrat am skizzierten Vorgehen festhalten. Er respektiert mit diesem Vorgehen auch den 2008 per Abstimmung geäusserten Willen der Zuger Bevölkerung, solche Beiträge zu leisten.

Die nachhaltige Bewirtschaftung des SWISSLOS Lotteriefonds bedarf mit Blick in die Zukunft weiterer Entscheide grundsätzlicher Art, wofür mit der vorliegenden Massnahme Zeit gewonnen werden kann. Zur Verbindung der Frage mit den NFA-Zahlungen: Zu beachten ist, dass mit einer Aufkündigung mit dem Kanton Zürich ein namhafter NFA-Geber-Kanton betroffen wäre.

8.14. Zusammenlegung Polizeidienststellen: Hünenberg/Steinhausen mit Cham und Rotkreuz; Menzingen mit Unterägeri (Massnahme 6.04b); Verrechnung polizeilicher Leistungen gemäss Verursacherprinzip (Massnahmen 6.02a, 6.02b, 6.02c): Änderung des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2)

Vgl. die Ausführungen zu den Massnahmen 6.02a, 6.02b und 6.02c sowie 6.04b (Ziff. 8.7. vorstehend), Änderung des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege vom 26. August 2010 (Gerichtsorganisationsgesetz; BGS 161.1) sowie Änderung des Gesetzes über die Organisation der Polizei vom 30. November 2006 (Polizei-Organisationsgesetz; BGS 512.2)

8.15. Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen aus Lotteriefonds statt Laufender Rechnung (Massnahme 8.18b): Änderung von § 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen und Kriegen vom 25. April 2002 (BGS 542.12) sowie Änderung von § 27^{bis} Abs. 3 des Gesetzes über Lotterien und gewerbsmässige Wetten (Lotteriegesezt) vom 6. Juli 1978 (BGS 942.41)

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Kantonsratsbeschluss betreffend sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen und Kriegen vom 25. April 2002 (BGS 542.12)

Abs. 1: Statt aus der Laufenden Rechnung wird Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen künftig aus dem Lotteriefonds geleistet.

Abs. 3: Da Soforthilfe künftig nicht mehr mit Mitteln der Laufenden Rechnung geleistet wird, ist eine Berücksichtigung anderweitiger Beitragsleistungen der Laufenden Rechnung (z.B. Auslandhilfe) nicht mehr erforderlich.

Lotteriegesezt

Art. 3 des Bundesgesetzes betreffend die Lotterien und die gewerbsmässigen Wetten vom 8. Juni 1923 (SR 935.51) bestimmt, dass nur Lotterien, die wohltätigen oder gemeinnützigen Zwecken dienen, vom Lotterieverbot ausgenommen sind. Eine nähere Definition, was unter den Begriffen wohltätig und gemeinnützig genau zu verstehen ist, enthält das Bundesrecht nicht.

Art. 7 Abs. 1 der Interkantonalen Vereinbarung betreffend die gemeinsame Durchführung von Lotterien vom 26. Mai 1937 (BGS 942.415) präzisiert das Bundesrecht wie folgt: «Die Kantone verpflichten sich, ihren Anteil am Reinertrag der Lotterien ausschliesslich gemeinnützigen und wohltätigen Zwecken im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes zuzuwenden; die Verwendung für sportliche Zwecke gilt als gemeinnützig. Mittel aus der Pferdewette dürfen nur für sportliche Zwecke verwendet werden.» Weitergehende Ausführungen zu den Begriffen wohltätig und gemeinnützig finden sich auch im Konkordatsrecht nicht.

Da die Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken dient, ist die Leistung entsprechender Lotteriefondsbeiträge dementsprechend sowohl bundesrechts- als auch konkordatsrechtskonform. Dies zeigt sich auch daran, dass nur sechs von 20 SWISSLOS-Kantonen im Jahr 2014 keine Soforthilfe aus dem Lotteriefonds geleistet haben.

Entsprechend wird im kantonalen Lotteriegesetz ein neuer Abs. 3 bei § 27^{bis} geschaffen: Gemäss kantonalem Recht können Lotteriefondsbeiträge bisher nur an Vorhaben mit einem Bezug zum Kanton Zug oder an Vorhaben von gesamtschweizerischer Bedeutung ausgerichtet werden. Eine solche Beschränkung besteht im Bereich der Soforthilfe bei Katastrophen im In- und Ausland sowie bei Kriegen nicht. Eine solche Beschränkung würde auch dem Sinn und Zweck der Soforthilfe zuwiderlaufen, weshalb in diesem speziellen Bereich darauf verzichtet wird. Indem Soforthilfe bei Katastrophen im In- und Ausland sowie bei Kriegen aus dem Lotteriefonds geleistet werden kann, bleibt sichergestellt, dass der Kanton auch künftig Hilfeleistungen in diesem Bereich erbringen kann.

Finanzielle Auswirkungen

Die durchschnittlichen Soforthilfeleistungen zu Lasten der Laufenden Rechnung beliefen sich in den Jahren 2006–2013 auf 263 000 Franken pro Jahr.

Vernehmlassung

Die FCK lehnt eine Änderung der bestehenden Praxis ab, da sie darin eine Zweckentfremdung des Lotteriefonds erachtet. Dieser Haltung schlossen sich die Einwohnergemeinden Baar, Unterägeri, Menzingen und Oberägeri an. Auch die ALG hält es nicht für gesetzeskonform, dass diese Hilfe nicht über das ordentliche Budget bestritten wird. Die SP erblickt bei dieser Massnahme eine erneute Zweckentfremdung des Lotteriefonds, was sie dringend ablehnt. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken dient. Eine solche Hilfe aus Lotteriefondsgeldern ist daher bundesrechts- und konkordatsrechtskonform. 2014 haben 14 SWISSLOS-Kantone Soforthilfe aus dem Lotteriefonds gesprochen. Von einer Zweckentfremdung der Lotteriefondsgelder kann nicht gesprochen werden.

Für die Einwohnergemeinde Hünenberg erscheint der Lotteriefonds fast wie ein Goldesel, weil nach dem Kulturlastenausgleich nun auch die Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen aus dem Lotteriefonds bestritten werden soll. Für sie ist fraglich, ob der Lotteriefonds überhaupt genügend alimentiert ist, damit er nebst den bisherigen all die neuen Leistungen erbringen könne. Die zusätzlichen neuen Leistungen dürften nicht zu Lasten der einheimischen Bevölkerung, deren Vereine, Organisationen, Anlässen und Projekten gehen. Der Regierungsrat stellt fest, dass der Lotteriefonds über eine genügend grosse Alimentierung verfügt, damit die Soforthilfe nicht auf Kosten anderer Beiträge geht.

An dieser Massnahme wird deshalb festgehalten.

8.16. Fundraising (Massnahme 8.17): Neuer § 37a im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1)

Mit diesem neuen Paragraphen soll die gesetzliche Grundlage für eine vom Regierungsrat zu erlassende Fundraising-Verordnung geschaffen werden. Damit soll im Kanton Zug Fundraising, also aktive Bemühungen des Kantons um Unterstützung in Form von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen, ermöglicht werden.

Der Regierungsrat wird in einer Verordnung die entsprechenden Voraussetzungen definieren.

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

Die FCK, die Einwohnergemeinden Baar, Unterägeri, Menzingen, Oberägeri können die Motivation des Kantons nachvollziehen, sind jedoch dagegen, dass Spendenaufrufe erfolgen. Auch die Einwohnergemeinde Hünenberg steht der Massnahme skeptisch gegenüber. Abgelehnt wird die Massnahme von der SVP, der ALG, der SP, dem LVZ.

Dem entgegnet hält der Regierungsrat fest, dass die noch zu erlassende Verordnung die Grundsätze, Rahmenbedingungen und Vorgaben umschreiben wird. Inwiefern die Reputation des Kantons Zug leiden würde, wenn für gezielte Projekte Fundraising betrieben würde, ist nicht einsehbar. Dass die Kapitalbeschaffung durch den Staat den NGOs finanzielle Mittel entzieht, ist keineswegs klar. Ein Leistungsabbau ist allenfalls möglich. Fundraising ist etwas entschieden anderes als Betteln oder Almosen verlangen. Die Erhebung von Steuern ist unabhängig von Fundraising zu beurteilen. Aus diesen Gründen hält der Regierungsrat an der Massnahme fest.

8.17. Beitrag der Gemeinden an das Entlastungsprogramm 2015–2018 (Massnahme 8.99): Änderung von § 9a des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1)

Mit den Gemeinden konnte eine Vereinbarung getroffen werden, wonach unter anderem der Kanton die jährliche Entlastung der Gebergemeinden im Zuger Finanzausgleich (ZFA) von 4,5 Millionen Franken jährlich um drei Jahre weiterführt. Entsprechend ist § 9a des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 30. August 2007 (BGS 621.1) anzupassen. Um der Situation des Kantons und der Gemeinden trotzdem gerecht zu werden, wurde eine neue Massnahme 8.99 beschlossen (vgl. Ziff. 8.41 nachstehend).

Die Einwohnergemeinde Hünenberg führt im Vernehmlassungsverfahren aus, dass die ausgabenseitig begründeten 11,5 Millionen Franken des Solidaritätsbeitrages nach Massgabe der Bevölkerungszahl auf die Gemeinden aufgeteilt würden. Dabei sollen die Gemeinden Neuheim und Menzingen eine Reduktion von einem Drittel erhalten. Die Gemeinde Hünenberg könne einen solchen Rabatt nur solange unterstützen, als sie selber einen tieferen Steuerfuss als die beiden begünstigten Gemeinden aufweise. Andernfalls sollte auch die Gemeinde Hünenberg eine solche Reduktion erhalten. Im Jahr 2015 weise Hünenberg einen Steuerfuss von 68 Prozent auf, während die Gemeinde Neuheim mit 67 Prozent tiefer liege. Menzingen habe mit 69 Prozent nur einen minimal höheren Steuerfuss. Es sei somit zu beobachten, wie sich der Steuerfuss in den beiden Gemeinden ab 2016 entwickle. Der Regierungsrat stellt fest, dass diese Frage an der Konferenz der gemeindlichen Finanzchefinnen und Finanzchefs vom 2. Oktober 2015 diskutiert wurde. Eine zusätzliche Reduktion für die Gemeinde Hünenberg muss durch höhere Beiträge der übrigen Gemeinden ausgeglichen werden. Dies wurde von der Konferenz abgelehnt. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Haltung an.

Die ALG ist der Meinung, die Gemeinden seien vor dem Kanton zu schnell eingeknickt und hätten sich stärker gegen die Kostenüberwälzung wehren sollen. Schliesslich habe der Kanton sich selbst in diese schlechte Lage gebracht und zudem mit den Steuergesetzrevisionen auch die Einnahmen der Gemeinden massiv eingeschränkt. Dennoch wehrt sie sich nicht gegen den ungenügenden Kompromiss und die Zahlung der jährlichen ZFA-Geberentlastung von 4,5 Millionen Franken für weitere drei Jahre durch den Kanton. Allerdings müsse der Betrag der Gemeinden an das abschliessende Gesamtpaket 2 angepasst werden.

Die Höhe des Solidaritätsbeitrags geht von einer Entlastung der Gemeinden von 6,5 Millionen Franken durch die Umsetzung der einnahmenseitigen Entlastungsmassnahmen in Paket 2 aus. Falls diese Entlastung nicht eintrifft, reduziert sich der Solidaritätsbeitrag entsprechend. Die Auswirkungen der übrigen Massnahmen auf die Gemeinden werden im Rahmen der ZFA Reform 2018 berücksichtigt.

Die SP ist der Ansicht, dass der Beitrag des Kantons an den ZFA wieder gestrichen werden sollte. Es entstehe sonst eine intransparente Hin- und Herfinanziererei. Die jährliche Entlastung der Gebergemeinden im ZFA seitens des Kantons von 4,5 Millionen Franken und der Solidaritätsbeitrag der Gemeinden sind beide befristet auf drei Jahre resp. bis zum Inkrafttreten der «ZFA Reform 2018» (voraussichtlich 1. Januar 2019). Die «ZFA Reform 2018» hat eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden zum Ziel.

Der Regierungsrat hält aus den oben genannten Gründen an der Massnahme fest.

8.18. Reduktion des Pendlerabzugs (Massnahme 8.11a): Änderung von § 25 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

Ausgangslage

Anstelle der vollen effektiven Kosten für den Arbeitsweg können die Arbeitnehmenden für ihre Arbeitswegkosten neu nur noch maximal 6000 Franken pro Jahr abziehen. Mit der Beschränkung der steuerlich abziehbaren Fahrkosten auf 6000 Franken entfällt die Bestimmung in Absatz 2, wonach den Steuerpflichtigen der Nachweis von höheren Kosten offensteht. 5400 steuerpflichtige Personen machen heute Kosten von über 6000 Franken für den Arbeitsweg geltend. Auf 1. Januar 2017 wird zusätzlich § 10 der Verordnung zum Steuergesetz (BGS 632.11) aufgehoben; er hat keine über den Regelungsinhalt von § 25 StG hinausgehende Bedeutung. Er wurde 2001 «zur Verdeutlichung» eingeführt, aber schon damals fragte man sich, ob er wirklich notwendig sei.

Argumente

Oft sind persönliche Präferenzen für die Länge des Arbeitsweges (mit)verantwortlich (Wohnen im Grünen, tiefere Mietzinsen ausserhalb der Zentren, Verwurzelung in der Heimatgemeinde). Die Grenze von 6000 Franken deckt alle GA-Kosten voll ab. 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.

Die Zuger Bevölkerung hat am 9. Februar 2014 der eidgenössischen FABI-Vorlage mit 64 Prozent zugestimmt. Allerdings ging es dabei nicht nur um eine Begrenzung des Pendlerabzugs für die direkte Bundessteuer, sondern generell um die Finanzierung und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs.

Grundsätzlich gehören Kosten für den Arbeitsweg allerdings zu den Gewinnungskosten. Sie sind in vielen Konstellationen wohl unerlässliche Voraussetzung, um überhaupt ein steuerbares Erwerbseinkommen erzielen zu können.

Finanzielle Auswirkungen

Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme erfolgt eine Entlastung der Laufenden Rechnung im Jahr 2018 von 1,5 Millionen Franken (2017 noch keine Wirkung). Die Gemeinden werden mit 1,2 Millionen Franken im Jahr entlastet. Falls diese Massnahme nicht umgesetzt wird, reduziert sich auch der Gemeindebeitrag gemäss Ziffer 8.41 um 1,2 Millionen Franken.

Vernehmlassung

Die FCK, sowie die Einwohnergemeinden Baar, Unterägeri, Steinhausen, Menzingen und Oberägeri stimmen der Massnahme zu, ebenso die ALG und die SP.

Auch die GLP unterstützt die Begrenzung des Pendlerabzugs, beantragt jedoch eine Senkung des Abzugs auf das Niveau eines Generalabonnements zweiter Klasse. Das erhöhe das Potenzial, die heutige ausserordentlich hohe Berufsmobilität mit dem Motorfahrzeug etwas zu dämpfen. Die SVP ist mit der Änderung auf einen Maximalbetrag und der Festlegung von Pauschalansätzen nicht einverstanden. Dies komme einer Steuererhöhung gleich.

Der Regierungsrat hält aus den genannten sachlichen Gründen an seinem Vorschlag fest. Dieser ist bewusst grosszügiger als die neue Regelung des Bundes, welcher den Abzug für die direkte Bundessteuer strikt auf 3000 Franken begrenzt. Die vorgeschlagenen 6000 Franken decken insbesondere die Kosten eines Generalabonnements voll ab.

8.19. Abschaffung des steuerlichen Eigenbetreuungsabzuges (Massnahme 8.11c): Änderung von § 33 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1)

Argumente

Ein Steuerabzug für die Betreuung zuhause widerspricht grundsätzlich den Steuergrundsätzen: Wer keine effektiven Auslagen hat, kann auch keine Abzüge geltend machen. Mit der Einführung eines Abzugs der Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder per 1. Januar 2011 wurde die steuerliche Benachteiligung der Eltern, die ihre Kinder fremdbetreuen lassen, um damit ein zusätzliches Erwerbseinkommen zu erzielen, behoben. Wer die Kinder selbst betreut, hat keine Ausgaben für die Betreuung während der beruflichen Abwesenheit. Die Selbstbetreuung der Kinder schränkt zwar die Erwerbsmöglichkeit des einen Elternteils unter Umständen ein, führt aber auch nicht zu einem höheren steuerbaren Familieneinkommen. Während der Zeit der Fremdbetreuung können Eltern ein zusätzliches Erwerbseinkommen erzielen, das dann dafür der Besteuerung unterliegt. Ein derartiger Aufwand für die Einkommenserzielung hat der Steuerpflichtige, der seine Kinder selbst betreut, nicht.

Über die richtige Form der Kinderbetreuung bestehen verschiedene Auffassungen. Eltern handeln dann verantwortungsbewusst, wenn sie eine ihren persönlichen Umständen entsprechende und das Kindeswohl berücksichtigende Form der Kinderbetreuung wählen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist es gar von Vorteil, wenn Müttern der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert wird und sie so zum Wirtschaftswachstum (und zu höheren Steuereinnahmen beim Staat) beitragen.

Auch hat das Zuger Stimmvolk die Einführung eines neuen Eigenbetreuungsabzugs für die direkte Bundessteuer auf nationaler Ebene mit 56,1 Prozent abgelehnt. Allerdings ging es damals um einen isolierten und nicht in ein ausgewogenes Gesamtsystem eingebetteten neuen Abzug, welcher vielen Familien keine echte Entlastung gebracht hätte, weil sie aufgrund der

2011 durchgeführten Reform der Familienbesteuerung (u. a. Elterntarif) ohnehin keine oder nur geringe direkte Bundessteuern zahlen.

Heute können folgende Abzüge geltend gemacht werden:

- Fremdbetreuungsabzug von 6000 Franken pro Kind bis 14 Jahre
- Eigenbetreuungsabzug von 6000 Franken pro Kind bis 14 Jahre
- allgemeiner Kinderabzug von 12 000 Franken pro Kind bis 14 Jahre
- allgemeiner Kinderabzug von 18 000 Franken pro Kind über 14 Jahre

Finanzielle Auswirkungen

Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme erfolgt eine Entlastung der Laufenden Rechnung im Jahr 2017 von 0,1 Millionen Franken sowie im Jahr 2018 von 3,5 Millionen Franken. Die Gemeinden werden mit 2,8 Millionen Franken im Jahr entlastet. Falls diese Massnahme nicht umgesetzt wird, reduziert sich auch der Gemeindebeitrag gemäss Ziffer 8.41 um 2,8 Millionen Franken.

Vernehmlassung

Die ALG und die SP stimmen der Abschaffung zu. Die FCK lehnt die Massnahme ab. Über die richtige Form der Kinderbetreuung bestünden unterschiedliche Auffassungen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sei es sinnvoll, dass Müttern der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werde, damit diese zum Wirtschaftswachstum beitragen könnten. Aus gesellschaftspolitischer Sicht könne es sinnvoll sein, dass ein Elternteil zu Hause bleibe, um sich der Familienarbeit zu widmen. Eine Mehrheit der Finanzchefkonferenz misst diesem zweiten Aspekt ein höheres Gewicht zu. Dieser Ansicht schliessen sich die Einwohnergemeinden Baar, Unterägeri, Steinhausen, Menzingen und Oberägeri an. Die SVP sieht in der Abschaffung des steuerlichen Eigenbetreuungsabzugs eine Abkehr des eingeschlagenen Weges zur Entlastung des Mittelstandes. Für die CVP ist die Abschaffung des Eigenbetreuungsabzugs ein falsches Signal.

Der Regierungsrat hält aus den vorstehend genannten Gründen an seinem Vorschlag fest. Ein Steuerabzug für die Betreuung zuhause widerspricht den Steuergrundsätzen: Wer keine effektiven Auslagen hat, kann auch keine Abzüge geltend machen. Der Regierungsrat hat auch Alternativen geprüft. Er wollte damit den von mehreren Gemeinden und politischen Parteien vorgebrachten gesellschaftspolitischen Bedenken Rechnung tragen, ohne jedoch die anvisierte finanzielle Entlastung aus den Augen zu verlieren. Über die steuerliche Berücksichtigung von Faktoren im Zusammenhang mit der Fremd- oder Eigenbetreuung von Kindern wurde anlässlich der Teilrevision des Steuergesetzes per 2012 in der kantonsrätlichen Kommission ausführlich diskutiert und mehrfach abgestimmt. Der damals geäusserte politische Wille ging dahin, Fremd- und Eigenbetreuung mit gleich hohen Steuerabzügen zu honorieren. Damit das angestrebte finanzielle Entlastungsziel von 3,5 Millionen Franken beibehalten werden kann, müssten der Eigenbetreuungsabzug und der Fremdbetreuungsabzug proportional im gleichen Umfang auf je 2300 Franken (statt heute je 6000 Franken) gekürzt werden. Der Regierungsrat hat diese Variante verworfen, weil damit der Fremdbetreuungsabzug zu stark gesenkt werden müsste. Eine Senkung auf je 3000 Franken würde eine Entlastung von rund 2,8 Millionen Franken bringen, womit das Entlastungsziel nicht erreicht werden könnte.

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest.

8.20. Konsequente Gebührenerhebung für alle Dienstleistungen (Massnahme 1.11): Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1): Neuer § 4a

§ 4a: Neuer Paragraph und neue Überschrift.

Die Überschrift erlaubt Gebührenerhebungen nicht nur durch das Staatsarchiv, sondern auch durch andere kantonale Amtsstellen, die Vorarchive führen (z. B. Amt für Denkmalpflege und Archäologie).

Mit dem neu vorgeschlagenen Paragraphen können das Kostendeckungsprinzip und der Äquivalenzgrundsatz eingehalten werden. Die neue Regelung hat einen Mehrertrag von 2000 Franken pro Jahr (Staatsarchiv) zur Folge. Damit kann das Entlastungsprogramm auch mittels Mehrertrag, nicht nur via Minderaufwand unterstützt werden.

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde die Massnahme einzig von der SVP abgelehnt.

8.21. Höhere Abgeltung Staatsgarantie und Steuererhöhung (Massnahme 8.16): Änderung der §§ 6 Abs. 3 und 41 Abs. 1 des Gesetzes über die Zuger Kantonalbank vom 20. Dezember 1973 (BGS 651.1)

Steuerpflicht der Zuger Kantonalbank

Gemäss § 6 Abs. 1 des heute geltenden Kantonalbankgesetzes wird der hälftige gesetzliche Anteil des Kantons am Aktienkapital vom Kanton und den Gemeinden nicht besteuert. Dieses Privileg ist darauf zurückzuführen, dass der Kanton aus seiner Sicht auf seiner hälftigen gesetzlichen Beteiligung an der Zuger Kantonalbank keine Kantons- und Gemeindesteuern zahlen will. Die Zuger Kantonalbank ist hingegen mit Bezug auf die direkte Bundessteuer voll steuerpflichtig.

Diese steuerliche Privilegierung ist auch im Hinblick auf die marktverzerrende Wirkung aufzuheben, weshalb die Absätze 1 und 2 von § 6 ersatzlos gestrichen werden. Dadurch wird die Zuger Kantonalbank AG – wie die anderen Finanzinstitute – auch auf Gemeinde- und Kantons-ebene uneingeschränkt steuerpflichtig (Kapital- und Gewinnsteuer).

Für das Geschäftsjahr 2013¹ hat die Zuger Kantonalbank folgende Kapital- und Gewinnsteuer bezahlt²:

Bundessteuer (100 %):	CHF 5'378'605
Kantonssteuer (50 %):	CHF 1'600'304
Gemeindesteuer (50 %):	CHF 1'186'332
<u>Kirchensteuer (50 %):</u>	<u>CHF 172'723</u>
Total:	CHF 8'337'964

Die Mehreinnahmen für den Kanton belaufen sich dadurch auf jährlich zirka 1,6 Millionen Franken.

§ 6 Abs. 3 wurde lediglich begrifflich angepasst. Der Ausdruck «Repartition» wurde durch «interkommunale Steuerausscheidung» ersetzt.

¹ Gemäss Auskunft der Steuerverwaltung vom 14. April 2015 liegen die provisorischen Zahlen für das Jahr 2014 leicht über den Vorjahreszahlen.

² Die Zuger Kantonalbank hat der Veröffentlichung dieser Zahlen zugestimmt

Abgeltung der Staatsgarantie

Die Gewährung der Staatsgarantie durch den Kanton bildet das Gegenstück zum Leistungsauftrag bzw. zum Zweckartikel der Kantonalbank (§ 2). Solange die Kantonalbank einen Leistungsauftrag zu erfüllen hat, ist konsequenterweise an der Staatsgarantie festzuhalten. Die strategische Beteiligung des Kantons an der Zuger Kantonalbank, der im Zweckartikel der Bank enthaltene öffentliche Leistungsauftrag und die Staatsgarantie des Kantons bedingen sich gegenseitig und gehören daher zusammen («magisches Dreieck»). Zudem ist es für die Bevölkerung und die Wirtschaft des Kantons Zug in wirtschaftlich unsicheren Zeiten, wie wir sie gerade wieder während der Finanzmarktkrise erlebt haben, sehr wichtig, sich bei der Zuger Kantonalbank auf die Staatsgarantie verlassen zu können. Hinzu kommt, dass die Kantonalbanken aller umliegenden Kantone über eine Staatsgarantie verfügen.

Die Staatsgarantie ist ein Institut des Gläubigerschutzes. Sie soll verhindern, dass Gläubiger Verluste, die sich aus finanziellen Schwierigkeiten einer Kantonalbank ergeben können, am Ende selber zu tragen haben. Ihrer einlegerschützenden Wirkungen wegen kann die Staatsgarantie auch als besondere Form der Einlagensicherung betrachtet werden. Die Staatsgarantie war ursächlich für die Sonderbehandlung der Kantonalbanken: Ihr Vorhandensein befriedigte das der Bankengesetzgebung zu Grunde liegende Bedürfnis nach Gläubigerschutz in ausreichendem Masse, weshalb die Nichtanwendung einzelner Bestimmungen in Bankengesetz und Bankenverordnung gerechtfertigt sind.

Die Höhe der Abgeltung soll die Tragbarkeit für die Kantonalbank angemessen berücksichtigen und soll den Kanton für das in Kauf genommene Risiko gebührend entschädigen. Die Staatsgarantie wird heute durch eine Extrazuweisung von 10 Prozent der Dividende des gesetzlichen Anteils des Kantons abgegolten (vgl. § 41 Abs. 1). In den Jahren 2009 bis 2014 betrug die dem Kanton Zug jährlich zufallende Dividende jeweils 25 225 200 Franken (175 Franken pro Aktie). Die Extrazuweisung betrug demzufolge jährlich 2 522 520 Franken. In erster Lesung hat der Regierungsrat beschlossen, das bewährte Modell der Abgeltung der Staatsgarantie unverändert zu belassen und die Summe der Abgeltung zu erhöhen. Er schlug vor, die Extrazuweisung von 10 auf 35 Prozent der Dividende auf dem gesetzlichen Anteil des Kantons zu erhöhen. Die Abgeltung würde damit – bei einer gleichbleibenden Dividende von 175 Franken pro Aktie – statt 2 522 520 Franken neu 8 828 820 Franken betragen. Dies hätte für den Kanton jährliche Mehreinnahmen von 6 306 300 Franken zur Folge.

Stellungnahme des Bankrats

«Der Bankrat der Zuger Kantonalbank lehnt eine Erhöhung der Abgeltung der Staatsgarantie entschieden ab. Eine Erhöhung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Die Zuger Kantonalbank betreibt seit jeher eine vorsichtige Risikopolitik und weist eine komfortable Kapitalausstattung aus. Auch erfüllt die Zuger Kantonalbank bereits heute die stark gestiegenen regulatorischen Anforderungen im Bereich der Eigenmittel und stellt dies mittels der Eigenkapital-Planung auch für die Zukunft sicher. Der effektive Nutzen der Staatsgarantie liegt nicht in der Absicherung der Risiken, sondern sie erhöht aus Kundensicht das Vertrauen in die Bank.

Wenn man die Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie der Zuger Kantonalbank mit Kantonalbanken vergleicht, welche ebenfalls einen relevanten Anteil (25 bis 50 Prozent) an Privataktionären aufweisen, so bezahlt die Zuger Kantonalbank bereits heute relativ mehr als der Durchschnitt dieser Kantonalbanken. Ein Vergleich mit Kantonalbanken im Rechtskleid der öffentlich-rechtlichen Anstalt erachtet die Zuger Kantonalbank sodann als nicht sachgerecht. Dies deshalb, weil bei diesen ohnehin alle Ausschüttungen – ob in der Form von Gewinn oder als Abgeltung der Staatsgarantie – an den Staat gehen und die Differenzierung zwischen Abgeltung und Gewinnausschüttung keine materielle Bedeutung hat. Zudem weisen diese Kantonalban-

ken auch keine Minderheitsaktionäre auf, welche vor ungerechtfertigten Substanzentnahmen durch den Hauptaktionär geschützt werden müssen.

Der Bankrat der Zuger Kantonalbank stellt sich nicht gegen die Aufhebung der beschränkten Steuerpflicht, obwohl dies einen negativen Einfluss auf die Kapitalbildung hat. Die beschränkte Steuerpflicht wurde damals eingeführt, um die Zuger Kantonalbank im Umfang der Beteiligung des Kantons gleich wie Unternehmen zu behandeln, die sich im Eigentum des Kantons befinden und deshalb steuerbefreit sind. Die Aufhebung der beschränkten Steuerpflicht wird in der aktuellen Situation dazu führen, dass die Zuger Kantonalbank rund drei bis vier Millionen Franken weniger Reserven pro Jahr und damit weniger Eigenkapital bilden können wird.»

Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung hat der Bankrat seine oben ausgeführte Haltung bekräftigt und lehnt die Erhöhung der Abgeltung der Staatsgarantie ab. Die Einwohnergemeinden Baar und Unterägeri, die ALG und die SP befürworten die Gesetzesänderungen. Die SVP und einzelne Aktionärinnen und Aktionäre lehnen hingegen die Massnahme ab. Die CVP möchte wissen, wie der Regierungsrat die Möglichkeit beurteilt, dass die Erhöhung von den Privataktionärinnen und -aktionären angenommen wird und welche Konsequenz sich ergibt, wenn die Generalversammlung den Änderungen nicht zustimmt. Die FDP ist der Ansicht, dass eine höhere Abgeltung der Staatsgarantie nicht ins Entlastungsprogramm, sondern in einen separaten Gesetzgebungsprozess gehöre.

Stellungnahme des Regierungsrats: Die Festlegung des Modells und der Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie ist ein politischer Prozess, da sich kein «Marktwert» für diese Leistung bestimmen lässt. Die Garantiekommision sollte ein gerechtes, risikobezogenes Entgelt für die Haftungsübernahme seitens des Kantons darstellen. Der Regierungsrat beachtet aber auch die Tragbarkeit für die Zuger Kantonalbank und will der sich gut im Markt behauptenden Bank die Zukunft nicht verbauen. Die Diskussionen um die Abgeltung der Staatsgarantie haben gezeigt, dass es umfangreichere Abklärungen zum Modell und zur Höhe der Abgeltung der Staatsgarantie sowie vertiefte Vergleiche mit anderen Kantonalbanken bedarf.

Der Regierungsrat hat unter Würdigung dieser veränderten Ausgangslage in dritter Lesung beschlossen, die Abgeltung der Staatsgarantie nicht im Rahmen des zweiten Paktes des Entlastungsprogramms, sondern innerhalb der verwaltungsintern bereits angestossenen Revision des Kantonalbankengesetzes zu behandeln, zumal auch andere mögliche Änderungen (z.B. Zweckartikel) einen Einfluss auf die Staatsgarantie und deren Abgeltung haben.

8.22. Reduktion Entschädigungsansatz für Landwirtschaftsland (Massnahme IR 5.04a): Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Landerwerb für kantonale Bauvorhaben in der Landwirtschaftszone vom 24. September 2009 (BGS 711.9)

Gemäss der aktualisierten Projektliste des Tiefbauamts ist durch den Kanton in den nächsten Jahren eine Fläche von rund 16 000 m² Landwirtschaftsland zu erwerben. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung wird bei dieser zu erwerbenden Fläche zu einer Kosteneinsparung von rund 1 Million Franken führen.

Im Antrag des Regierungsrats an den Kantonsrat betreffend den Kantonsratsbeschluss wurde seinerzeit ausgeführt, dass der Kanton Zug den Erwerb von Landwirtschaftsland mit einem Vielfachen von dem entschädigen würde, was in Landwirtschaftskreisen möglich ist. Der Regierungsrat wies damals darauf hin, dass diese Mehrkosten finanziell tragbar seien. Die finanziellen Verhältnisse des Kantons haben sich jedoch in der Zwischenzeit erheblich verändert. Es ist deshalb erforderlich, dass im Rahmen des Entlastungsprogramms diese Aussage der neuen Situation angepasst wird.

Der Kanton Zug liegt im Vergleich mit dem Bund und den umliegenden Kantonen mit dem Preis von 80 Franken/m² sehr hoch und wird diesbezüglich oft auch als Preistreiber bezeichnet. Im Licht der Diskussionen um den NFA kann mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung auch in diesem Bereich ein Signal gesetzt werden.

Der Änderungsvorschlag sieht vor, dass ein konstruktives Verhalten der Grundeigentümerschaft bei den Landverhandlungen honoriert wird. So besteht die Möglichkeit, das Doppelte des gesetzlichen Höchstpreises nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht als Entschädigung auszurichten. Dieser Möglichkeit ist bewusst eine zeitliche Grenze von sechs Monaten gesetzt, damit die Verhandlungen auch tatsächlich innert nützlicher Frist abgeschlossen werden können.

Verschiedene Vernehmlassende konnten sich nicht damit einverstanden erklären, diesen Beschluss nach kurzer Zeit wieder rückgängig zu machen. Dieses Vorgehen verstosse gegen Treu und Glauben. Konstruktives Verhalten der Grundeigentümerschaft bei Landverhandlungen solle honoriert werden. Sie fragen sich, nach welchen Kriterien ein «konstruktives Verhalten» beurteilt werden soll. Auf die Änderung des Entschädigungsansatzes für Landwirtschaftsland sei zu verzichten. Als alternative Sparmöglichkeiten seien nicht dringliche Projekte, wie z. B. Renaturierungen, welche kein dringendes Bedürfnis darstellten, zu streichen. In diesem Vorgehen sei keine Sparmassnahme zu erkennen, sondern vielmehr die Absicht, dem Staat auf günstige Art und Weise Privateigentum anzueignen. Auf die Aufhebung des Beschlusses sei zu verzichten. Um die Staatsrechnung zu entlasten, müsse vielmehr die im Raumplanungsgesetz vorgesehene Mehrwertabschöpfung auf Ein- und Aufzonungen umgesetzt werden, um damit diese Landerwerbe zu fairen Preisen finanzieren zu können.

Der Änderungsvorschlag sieht vor, dass ein konstruktives Verhalten der Grundeigentümerschaft bei den Landverhandlungen honoriert wird. So besteht die Möglichkeit, das Doppelte des gesetzlichen Höchstpreises nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht als Entschädigung auszurichten. Konstruktives Verhalten ist dann gegeben, wenn es innert Frist zu einem freihändigen Landerwerb kommt. Erfolgt dieser Landerwerb nicht freihändig, muss das Land zwangsweise auf dem Weg der Enteignung erworben werden. In diesem Fall liegt kein konstruktives Verhalten mehr vor. Dem Antrag auf Streichen von Renaturierungen von Gewässern kann nicht gefolgt werden. Alle Projekte, namentlich auch Renaturierungsprojekte, werden auf der Zeitachse verschoben. Hinzu kommt, dass mit notwendigen wasserbaulichen Massnahmen von Bundesrechts wegen immer eine Renaturierung einhergehen muss. Dem Antrag auf Verzicht dieser Massnahme kann nicht gefolgt werden. Immerhin geht es um Einsparungen von rund 1 Million Franken. Die Verquickung mit der Mehrwertabschöpfung ist nicht an dieser Stelle zu begehren. Sie ist allenfalls im Rahmen der Revision des PBG bei der Umsetzung der RPG 1 – Revision im kantonalen Recht zu prüfen.

8.23. Aufteilung Kosten für Ersatz und Betrieb Alarmierungsanlage unter den Nutzergruppen (Massnahme 6.29): Änderung von § 54 des Gesetzes über den Feuerschutz vom 15. Dezember 1994 (BGS 722.21)

Erläuterungen zu § 54

Die Kosten für die Beschaffung und den Unterhalt der Alarmierungsanlage werden nach geltendem Recht vom Kanton getragen. Betrieben wird die Alarmierungsanlage von der Zuger Polizei. Die Garantie der bestehenden Anlage «MobiCall» läuft im Jahr 2015 ab, weshalb die Anlage dieses Jahr erneuert werden muss. Die Kosten der Beschaffung und des Unterhalts der neuen Anlage «MoKoS» (Modulares Kommunikations-System) sollen neu von der Gebäude-

versicherung getragen werden. Die Betriebskosten werden den Nutzenden wie bis anhin anteilmässig weiterverrechnet.

Grösste Nutzergruppe der Alarmierungsanlage sind die Feuerwehren. Aus diesem Grund soll auch die Finanzierung aus dem dazu vorgesehenen Teil der Gebäudeversicherungsprämien erfolgen. Dies bedingt, dass die Gebäudeversicherung die Kosten für die Beschaffung und den Betrieb der Alarmierungsanlage übernimmt. Das Budget der Zuger Polizei wird durch diese Massnahme finanziell und personell entlastet. Als Nachteil kann aufgeführt werden, dass nicht mehr die gleiche Behörde für den Betrieb der Alarmierungsanlage (Zuger Polizei) und für deren Beschaffung (Gebäudeversicherung) zuständig ist. Indes wurde die Co-Projektleitung zwischen diesen beiden Behörden abgesprochen und die erzielte Lösung berücksichtigt die Interessen aller Beteiligten.

Rückwirkendes Inkrafttreten per 1. Januar 2015

Die Beschaffung der neuen Alarmierungsanlage muss bereits im Jahr 2015 eingeleitet werden, damit diese ab dem 3. Quartal 2017 verfügbar ist. Da der Kantonsrat über die vorliegende Gesetzesänderung erst im Verlauf des Jahres 2016 entscheiden kann, wird die Gebäudeversicherung die Beschaffungskosten einstweilen vorfinanzieren. Um diese Vorfinanzierung nachträglich ins ordentliche Recht zu überführen, muss die Gesetzesänderung rückwirkend per 1. Januar 2015 in Kraft treten.

Finanzielle Auswirkungen

Mit dieser Massnahme wird die Investitionsrechnung des Kantons in den Jahren 2017 und 2018 um je 250 000 Franken entlastet. Ab 2019 übernimmt die Gebäudeversicherung des Kantons Zug zudem die Betriebskosten in der Höhe von 50 000 Franken pro Jahr, was zu einer entsprechenden Entlastung der Laufenden Rechnung des Kantons führt.

Diese Massnahme war in der Vernehmlassung nicht umstritten.

8.24. Amt für Raumplanung: Anpassung der Ressourcengebühren bei Konzessionen und Baugesuchen (Massnahme 5.21); Erhöhung der Konzessionsgebühren für Wassernutzung (Massnahme 5.44): Änderung des Gesetzes über die Gebühren für besondere Inanspruchnahmen von öffentlichen Gewässern (Gewässergebührentarif) vom 29. Januar 2004 (BGS 731.2)

Der Gewässergebührentarif wurde – mit Ausnahme der Anpassungen bei der Wasserkraftnutzung – letztmals im Jahr 2004 angepasst. Im Entlastungsprogramm sind Gebührenerhöhungen in der Höhe von total 120 000 Franken angestrebt worden. Durch die Erhöhung von durchschnittlich 30 Prozent gegenüber den bisher geltenden Gebühren kann dieses Ziel erreicht werden.

Mit dieser Erhöhung wird auch die Anpassung der Gebühren an die Teuerung von heute 5,2 Prozent (von Mai 2002 bis März 2015) abgegolten (vgl. § 5).

Den angestrebten Mehreinnahmen von jährlich zirka 120 000 Franken steht ein einmaliger administrativer Mehraufwand gegenüber, da bei allen Konzessionen die Höhe der Konzessionsgebühr angepasst werden muss. Die Gebührenerhöhung könnte vereinzelt Beschwerdeverfahren auslösen.

Die bisherigen Zuger Gewässergebühren bewegen sich im regionalen Vergleich im Mittelfeld. Im Kanton Zürich sind die Gebühren höher, im Kanton Luzern tiefer und im Kanton Schwyz in etwa ähnlich hoch.

Die Vernehmlassenden sind der Ansicht, dass das Entlastungsprogramm keine überzeugende Antwort über die Verwendung der von den Grundeigentümern mit Seeanstoss und von den Bootseigentümern vereinnahmten Gebühren und Steuern gebe. Nachdem die nichtentschädigten Leistungen des Kantons im Zusammenhang mit der Nutzung von öffentlichen Gewässern und des dazu gehörigen Gewässerraums heute minimal seien, könne die Erhöhung bereits bestehender Gebühren und die Einführung einer Schiffssteuer nur zur Diskussion stehen, wenn damit auch zusätzliche Leistungen des Kantons zu Gunsten des Gewässerraumes einhergingen. An solche Unterstützungsleistungen des Kantons fehle es bis dato. Die Erhebung einer zusätzlichen Steuer oder die Erhöhung der Gebühren des Gewässergebührentarifs könne nur akzeptiert werden, wenn der grössere Teil der durch diese Massnahmen vereinnahmten Gelder zweckgebunden für die Entwicklung des Gewässerraumes des Kantons Zug verwendet werde.

Die Zuger Gewässergebühren bewegen sich im regionalen Vergleich im Mittelfeld. Im Kanton Zürich sind die Gebühren höher, im Kanton Luzern tiefer und im Kanton Schwyz in etwa ähnlich hoch wie im Kanton Zug. Die Erhöhung fällt vor diesem Hintergrund nicht aus dem Rahmen. Hinzu kommt, dass über 5 Prozent der Erhöhung einzig die aufgelaufene Teuerung ausgleicht. Damit kommt es zu einer effektiven Gebührenerhöhung um knapp 25 Prozent. Der Kanton Zug erbringt mit diesen Einnahmen sehr wohl eine Leistung. Er stellt sein Wasser oder die Wasseroberfläche zum gesteigerten Gemeingebrauch oder als Sondernutzung zur Verfügung. Hierfür gebührt ihm eine Entschädigung. Des Weiteren ist der Kanton gemäss § 2 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz geboten, seine Haushaltführung an den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu messen. Diesem Auftrag folgend, lässt sich die Gebührenanpassung rechtfertigen.

8.25. Keine kantonalen Energiebeiträge mehr für energetische Gebäudesanierungen; vorzeitiger Abschluss des Förderprogramms (Massnahme IR 5.05): Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend zweiten Rahmenkredit zur Förderung von Massnahmen für geringeren Energiebedarf (KRB Energiebeiträge II) vom 26. Januar 2012 (BGS 740.16)

Die Massnahme IR 5.05 des Entlastungsprogramms betrifft die Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses zur Förderung von Gebäudehüllensanierungen sowie der Installation von Wärmepumpen und Solaranlagen. Die geförderten Tatbestände sind technisch ausgereift und preislich marktfähig. Sie entsprechen heute dem Stand der Technik. Die Eigentümerschaften können deshalb die Kosten für ihre Gebäudesanierungsmassnahmen selber tragen. Gleichzeitig muss man sich aber bewusst sein, dass mit der Aufhebung des Förderprogramms der bestehende Gebäudepark weniger schnell saniert und damit der CO₂-Ausstoss weniger schnell reduziert wird.

Beim Rahmenkredit von ursprünglich insgesamt 10 Millionen Franken wird ein Restbetrag von 3,3 Millionen Franken (Restbetrag Stand heute) abzüglich der bis zur Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses noch eingegangenen Verpflichtungen eingespart. Mutmasslich wird der Rahmenkredit bis zu dessen Aufhebung einen Restbetrag von rund 1,5 Millionen Franken aufweisen.

Die Vernehmlassenden lehnen es ab, dass keine kantonalen Energiebeiträge mehr für energetische Gebäudesanierungen ausgerichtet und das Förderprogramm vorzeitig abgeschlossen werden soll. Am Förderprogramm für eine umweltfreundlichere und energieeffizientere Gebäudesanierung sei festzuhalten. Es entspreche der kantonalen Strategie einer nachhaltigen ressourcenschonenden Energiepolitik. Die Energiestrategie 2050 des Bundes werde durch die Massnahme gefährdet.

Mit dieser Argumentation wird übersehen, dass die geförderten Tatbestände technisch ausgereift und preislich marktfähig sind. Sie entsprechen heute dem Stand der Technik. Aus diesem Grund ist eine Weiterführung des Programms nicht zuletzt angesichts der finanziellen Situation des Kantons nicht mehr gerechtfertigt. Des Weiteren wird ein Gebäude wohl alle 25 bis 30 Jahre saniert werden müssen. Bei Heizsystemen ist die Kadenz noch kürzer. Jede Gebäudeeigentümerschaft wird also bis 2050 nicht umhin kommen, ihre Liegenschaft einer energetischen Sanierung zu unterziehen und den dazumal geltenden gesetzlichen Anforderungen anzupassen. Die Umsetzung der Energiestrategie 2050 des Bundes wird durch die Aufhebung dieser Subventionsmassnahmen keineswegs gefährdet.

8.26. Veräusserung von Kontrollschildern (Massnahme Nr. 6.16b): Änderung des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr vom 30. Oktober 1986 (BGS 751.22)

Erläuterungen zu § 1a Abtretung und Veräusserung von Kontrollschildern (neu)

Das Gesetz räumt dem Strassenverkehrsamt die Möglichkeit ein, Kontrollschilder veräussern zu lassen (Abs. 1). Entsprechend der gängigen Praxis in anderen Kantonen steht dabei die Versteigerung von besonders interessanten Kontrollschildnummern an die Meistbietende/den Meistbietenden im Vordergrund. Möglich ist auch der Verkauf von Kontrollschildern zu einem im Voraus festgesetzten Preis. Die Kompetenz zur Veräusserung der Kontrollschilder kommt dem Strassenverkehrsamt zu. Das diesbezügliche Verfahren sowie die operativen Details sind jedoch vom Regierungsrat in einer Verordnung zu regeln (Abs. 2).

Der neue § 1a berührt die geltende langjährige Praxis der freien Abtretung von Kontrollschildern nicht. Auch wenn das Strassenverkehrsamt von seiner Kompetenz Gebrauch macht und Kontrollschilder im Depot des Kantons veräussern lässt, können die übrigen Kontrollschilder wie bisher innerhalb eines Jahres gegen Bezahlung einer Gebühr frei von einer Fahrzeughalterin/einem Fahrzeughalter auf eine andere Fahrzeughalterin/einen anderen Fahrzeughalter übertragen werden. Voraussetzung ist nur, dass die neue Fahrzeughalterin/der neue Fahrzeughalter die gesetzlichen Immatrikulationsvorschriften erfüllt und das Motorfahrzeug seinen Standort im Kanton Zug hat. Diese liberale Praxis ist bei den Fahrzeughaltenden sehr beliebt und wird entsprechend rege genutzt. So werden jedes Jahr über 1000 Kontrollschilder frei übertragen. Die damit verbundenen Gebühreneinnahmen des Strassenverkehrsamts belaufen sich auf zirka 250 000 Franken.

In neun Kantonen ist die Versteigerung von Kontrollschildern bereits gängige Praxis. Sieben Kantone verkaufen spezifische Kontrollschilder, welche für die Käuferin oder den Käufer attraktiv sind (z. B. das Geburtsdatum), zu festen Preisen. Auf diesen Erfahrungen kann der Kanton Zug bei der Umsetzung aufbauen. Technisch kann diese Massnahme mit einem seit Jahren im Einsatz stehenden Webtool einfach realisiert werden. So sind keine Anpassungen in der Fachapplikation VIACAR notwendig. Heute befinden sich im Depot u. a. die Kontrollschilder «ZG 1» bis «ZG 100», welche sicherlich im Rahmen einer Versteigerung einen interessanten Erlös erzielen sollten. Da der Kanton – neben den erwähnten Kontrollschildern – nur über wenige drei- und vierstellige Kontrollschilder verfügt, ist jedoch eine Versteigerung begehrter Kontrollschilder nur über einen beschränkten Zeitraum möglich. Aufgrund dieser Revision fällt die bisherige

Verlosung von Kontrollschildern dahin; folglich haben nicht mehr alle die gleichen Chancen, ein begehrtes Kontrollschild zu erwerben.

Sinn und Zweck des Entlastungsprogramms 2015–2018 ist die Entlastung der Laufenden Rechnung. Nach geltendem Recht kommt gestützt auf Art. 35 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über Strassen und Wege (GSW) vom 30. Mai 1996 (BGS 751.14) der Ertrag aus den Steuern und Gebühren des Motorfahrzeug- und Mofaverkehrs – nach Abzug der Aufwendungen des Strassenverkehrsamts (Nettoertrag) – der Spezialfinanzierung für den Strassenbau zu. Diese Massnahme würde somit die Laufende Rechnung nicht verbessern. Um dies zu korrigieren und sicherzustellen, dass die Einnahmen aus dieser Massnahme dem allgemeinen Staatshaushalt zugutekommen, hält § 1a Abs. 3 als Lex specialis ausdrücklich fest, dass der Ertrag aus der Abtretung und Veräusserung von Kontrollschildern nicht der Spezialfinanzierung der Baukosten für Kantonsstrassen dient und deshalb von der Berechnung des Nettoertrags des Strassenverkehrsamtes ausgenommen ist.

Finanzielle Auswirkungen

Werden die Kontrollschilder «ZG 1» bis «ZG 100» gestaffelt über 10 bis 15 Jahre versteigert, ist in dieser Zeit mit jährlichen Mehreinnahmen von zirka 250 000 bis 350 000 Franken zu rechnen.

Vernehmlassung

Einzig die SVP lehnt diese Massnahme ab. Der Staat schreibe mit seinem Gesetz Kontrollschilder vor. Weshalb soll er damit noch ein Geschäft machen? Die Änderung sei auch problematisch im Hinblick auf die Rechtsgleichheit und den Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung.

Stellungnahme des Regierungsrats: Wer lediglich sein Fahrzeug im Kanton Zug immatrikulieren will und dem Kontrollschild keinen ideellen Wert beimisst und/oder nicht gewillt ist, einen höheren Preis zu bezahlen, kann nach wie vor gegen Bezahlung der aktuell geltenden Gebühr ein Kontrollschild erhalten. Aus diesem Grund widerspricht die vorgeschlagene Neuerung weder dem Rechtsgleichheitsgebot noch verletzt sie den Grundsatz der gleichmässigen Besteuerung. Wie in anderen Kantonen auch, sollen künftig Wunsch- und andere attraktive Kontrollschilder auf freiwilliger Basis erworben oder ersteigert werden können.

An der Massnahme wird festgehalten.

8.27. Verzicht auf Kantonsbeiträge bei Grossanlässen (Massnahme 4.21): Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Beiträge des Kantons an die Veranstalter von Grossanlässen für die Kosten von Extrabussen und Extrazügen vom 29. November 2012 (BGS 751.33)

Ausgangslage

Nach geltendem Recht können Veranstalter von Grossanlässen unter bestimmten Bedingungen für die Kosten von Extrabussen und Extrazügen Beiträge des Kantons erlangen. Dazu muss der Anlass mindestens 1000 Besucherinnen und Besucher aufweisen, es muss ein zusätzliches öffentliches Verkehrsangebot zur Verfügung gestellt und das Gesuch muss mindestens drei Monate vor Beginn der Grossveranstaltung eingereicht werden. Der kantonale Beitrag beträgt 40 Prozent der von den konzessionierten Transportunternehmen verrechneten Kosten. Eine vergleichbare Regelung aus anderen Kantonen ist nicht bekannt.

Bisher wurde eine Kostenbeteiligung auf Basis des Kantonsratsbeschlusses (KRB) nur von einem Veranstalter in Anspruch genommen. Jährlich werden dem Eissportverein Zug (EVZ) rund 30 000 Franken an die Kosten der Extrabusse, welche Match-Besucherinnen und -Besucher zu den Heimspielen bringen bzw. nach Spielende wieder in verschiedene Gemeinden zurückbringen, entrichtet. In der Saison 2014/2015 wurden rund 23 400 Personen mit den Extrafahrten des EVZ befördert.

In Umsetzung der Massnahme 4.21 soll auf die Subventionierung von Extrabussen und Extrazügen für Grossanlässe verzichtet werden. Bei diesen Extrabussen und Extrazügen handelt es sich nicht um öffentlichen Verkehr. Die Kostenübernahme ist zwar wünschbar, liegt aber grundsätzlich in der Verantwortung des jeweiligen Veranstalters und stellt keine Staatsaufgabe dar.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der gesamte KRB wird ersatzlos aufgehoben.

Argumente

Grossanlässe sind nicht auf die relativ geringen Kantonsbeiträge angewiesen. Zudem handelt es sich um keine öffentliche Aufgabe, Vereine und Grossanlässe zu unterstützen. Allerdings könnte der EVZ das Bus-Angebot bei der ZVB bzw. dem Tarifverbund nicht mehr bestellen, wenn er die Ticketpreise nicht erhöhen will.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die Aufhebung der Vergünstigung entsteht ein Minderaufwand in der Laufenden Rechnung von 30 000 Franken.

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	30 000	30 000	0

Vernehmlassung

Die FCK, die Einwohnergemeinden Baar, Menzingen und Oberägeri lehnen die Massnahme ab. Die Unterstützung von Grossanlässen sei sehr wichtig, weil sonst die Koordination und die Kosten auf die Gemeinden verlagert würden. Die Einwohnergemeinde Unterägeri ergänzt, dass der Einsatz von Bussen ökologischer sei, als wenn alle mit den Privatautos an solche Veranstaltungen gehen würden. Die GLP lehnt die Massnahme ebenfalls ab. Sie spricht sich – wie die ALG – für die Förderung des öffentlichen Verkehrs bei Grossanlässen aus – zugunsten der Umwelt, aber auch weil so die Nachbarschaft von Grossanlässen vor Verkehr, Stau und wildem Parkieren geschützt werden könne. Der Regierungsrat entgegnet, dass es sich bei Extrabussen und Extrazügen nicht um öffentlichen Verkehr gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr (GöV) handelt. Die Kostenübernahme stellt keine klassische Staatsaufgabe dar, sondern liegt grundsätzlich in der Verantwortung des jeweiligen Veranstalters.

Auch die ZVB lehnt die Massnahme ab. Viele Grossveranstaltungen fänden in den Randstunden statt, wo einerseits eine Verpflichtung zur Gewährleistung der letzten Anschlüsse bestehe und andererseits die ZVB ihre Gefässgrössen für einen betriebswirtschaftlichen Betrieb reduziere. Hier würden geringe Kapazität und grosse Nachfrage aufeinander treffen, was zu einer Überlastung des ÖV führen könne. Viele Grossveranstalter (EVZ, Seenachtsfest, etc.) würden mit Unterstützung des Kantons Leistungen bei der ZVB bestellen, um den Grossandrang be-

wältigen zu können. In der Angebotsvereinbarung des Kantons Zug für das Fahrplanjahr 2015 vom 14. September 2014 werde die ZVB verpflichtet, dass, falls das vereinbarte Fahrplanangebot für die Beförderung der Busbenützerinnen und -benützer nicht ausreiche, der Transportpflicht gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1) durch Führung von Verstärkungskursen oder durch andere geeignete Massnahmen nachzukommen sei. Nach Ansicht des Regierungsrates erfüllen die meisten Veranstaltungen, so auch das von den ZVB erwähnte Seenachtsfest, die Voraussetzungen des KRB betreffend Beiträge des Kantons an die Veranstalter von Grossanlässen für die Kosten von Extrabussen und Extrazügen gar nicht. Bisher konnte erst der EVZ von diesem KRB profitieren. Der EVZ hat jedoch der für Veranstaltungen zuständigen Bewilligungsbehörde das von den ZVB in ihrer Vernehmlassung ins Spiel gebrachte Verkehrskonzept eingereicht.

8.28. Besteuerung der Schiffe (exkl. Berufsfischerei und konzessionierte Schifffahrt) (Massnahme 6.16e): Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 29. September 1988 (EG BSG; BGS 753.1)

Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 3. Oktober 1975 (BSG; SR 747.201) erlaubt den Kantonen die Einführung einer Steuer für Schiffe, die ihren Standort in ihrem Gebiet haben oder länger als einen Monat dort verwendet werden (Art. 61 Abs. 1 BSG). Nicht besteuert werden dürfen Schiffe des Bundes und der konzessionierten Schifffahrtsunternehmen (Art. 61 Abs. 5 BSG). Das geltende kantonale EG BSG sieht derzeit keine Besteuerung von Schiffen vor. Frühere Vorstösse scheiterten bislang an der fehlenden fiskalischen Notwendigkeit zur Einführung einer neuen Objektsteuer. In der Zwischenzeit hat sich das finanzielle Umfeld jedoch soweit gewandelt, dass die Rechtslage einer erneuten Überprüfung bedarf. Aufgrund des höherrangigen Bundesrechts besteht aber für den Kanton Zug kein Spielraum für die Besteuerung von Schiffen des Bundes und der konzessionierten Schifffahrtsunternehmen.

Im Sinne einer Besteuerung nach dem Nutzer- und Verursacherprinzip sowie dem Grundsatz der Rechtsgleichheit erscheint es mit Blick auf die rechtlichen Verhältnisse im Strassenverkehr als einzig richtige Konsequenz, motorisierte Schiffe analog den Strassenfahrzeugen zu besteuern. Dies umso mehr, da die Bootsbenutzung auf den Seen in den meisten Fällen einer Freizeit- und Luxusaktivität gleichkommt. Sinnvollerweise werden deshalb insbesondere Berufsfischerboote sowie kantonale Schiffe von der Besteuerung ausgenommen. Hervorzuheben ist primär die Tatsache, dass der Kanton Zug neben Graubünden der mittlerweile einzige Kanton ist, der bislang von einer Besteuerung der Motorschiffe mit Standort im Kanton abgesehen hat. Während auf den Gewässern im Kanton Graubünden nur nicht motorisierte Jollen zugelassen sind, ist die Ausgangslage auf den Zuger Gewässern eine gänzlich andere. So verkehren auf dem Zuger- und Ägerisee nebst zahlreichen Motorschiffen auch viele motorisierte Segelschiffe, welche die Seen grossflächig benützen und eine umfangreiche Infrastruktur wie Hafenanlagen sowie Einrichtungen wie den Sturmwarn- und Seerettungsdienst erforderlich machen und in Anspruch nehmen. Die Erhebung von Schiffssteuern bietet in sachgerechter Anwendung des Verursacherprinzips die Möglichkeit, einen wesentlichen Kostenbeitrag an die Seeuferbewirtschaftung und notwendige Sicherheitsmassnahmen sowie an wichtige Institutionen wie den Sturmwarn- und Seerettungsdienst zu leisten.

Insgesamt erscheint daher die Einführung einer Schiffssteuer sowohl notwendig als auch sachgerecht. Das EG BSG wird deshalb mit den nachfolgend zu erläuternden Bestimmungen ergänzt.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3 Abs. 3 Bst. b (geändert) und h (neu) Sicherheitsdirektion

Die Bestimmung erfährt in Abs. 3 Bst. b eine Ergänzung, wonach die Sicherheitsdirektion nicht nur für den Entzug des Schiffsführerausweises, sondern auch des Schiffsausweises sowie der Kennzeichen (Art. 19/20 BSG) zuständig ist. Die Zuständigkeitserweiterung hängt mit den neuen Sanktionsmassnahmen zusammen, die infolge Einführung einer Schiffssteuerpflicht notwendig werden (siehe dazu § 8).

Mit Bst. h erhält die Sicherheitsdirektion die Kompetenz, um über Beiträge an den Seerettungsdienst zu entscheiden (vgl. nachfolgend die Erläuterungen zu § 10 Abs. 3).

§ 8 Abs. 1 (geändert) Entzug

Bei Einführung einer Schiffssteuerpflicht sind Sanktionen vorzusehen für den Fall, dass die Steuern nicht fristgerecht bezahlt werden. § 8, der bislang Sanktionen für den Fall der Nichtbezahlung von Gebühren vorsah, ist deshalb entsprechend um den Tatbestand der Nichtbezahlung von Steuern zu ergänzen, wobei in letzterem Fall auch die Kennzeichen des Schiffs zu entziehen sind.

§ 10 Abs. 3 (neu) Sturmwarn- und Seerettungsdienst

Der Einführung einer Schiffssteuer liegen fiskalische Überlegungen zugrunde, doch erscheint es angesichts des engen und klar abgrenzbaren Kreises der Abgabepflichtigen analog der entsprechenden Regelungen im Strassenverkehr geboten, einen Teil der zusätzlichen Einnahmen soweit erforderlich für schiffahrtsrelevante Einrichtungen und insbesondere für die Sicherheit der Seebenutzerinnen und -benutzer aufzuwenden. An den bestehenden Zuständigkeiten in Sachen Sturmwarn- und Seerettungsdienst soll sich mit Einführung einer Schiffssteuer nichts ändern. So verbleiben insbesondere Unterhalt und Organisation des Seerettungsdienstes in der Kompetenz der Seeufergemeinden. Mit einem zusätzlichen Abs. 3 wird die Möglichkeit geschaffen, dass sich der Kanton an den Kosten des Seerettungsdienstes nach Ermessen beteiligt.

Da der rechtsanwendenden Behörde bezüglich der Rechtsform der Beitragsleistungen kein Wahlrecht mehr zukommt, ist deren Art in der gesetzlichen Grundlage konkret zu bestimmen. Für die vorliegende Angelegenheit ist die Ausrichtung der Beiträge mittels Beitragsverfügungen bzw. -beschlüssen zu favorisieren. Subventionsvereinbarungen im Sinne von zweiseitigen Verträgen erscheinen hierfür nicht zweckmässig. Vielmehr soll der Kanton auf einseitiger Basis die Möglichkeit haben, den Gemeinden Beiträge an den Seerettungsdienst auszurichten.

In Anlehnung an § 3 Abs. 1 Bst. f der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3), wonach die Direktionen für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen des Kantons mit privaten Dritten betreffend die Übertragung öffentlicher Aufgaben des Kantons bis zu einer Vergütung von 100 000 Franken zuständig sind, erscheint es sachgerecht, auch im vorliegenden Bereich von Beitragsentscheiden die Sicherheitsdirektion als zuständig zu erklären (vgl. § 3 Abs. 3 Bst. h), zumal die auszurichtenden Beiträge im Einzelfall deutlich tiefer liegen dürften.³ Die Kosten des Sturmwarndienstes trägt bereits nach geltendem Recht der Kanton. Auch aus weiteren schiffahrtsrelevanten Anlagen, wie etwa den Bootsstationierungsanlagen, entsteht kein weiterer Kostenregulierungsbedarf, da deren Bewirtschaftung bereits in der Verord-

³ Die Kosten der Seeufergemeinden für den Seerettungsdienst betragen 2014 rund 70 000 Franken.

nung über die Inbetriebnahme und das Stationieren von Booten vom 17. Dezember 1974 (BGS 753.3) mittels Konzessionsvergabe geregelt ist.

Änderung der Überschrift des 4. Abschnitts: Steuern und Gebühren

Die neuen Bestimmungen werden in das bestehende EG BSG unter Abschnitt 4 integriert. Die Überschrift wurde entsprechend um den Begriff «Steuern» erweitert.

§ 13 Abs. 1 (geändert) und Abs. 2 (neu) Steuern und Gebührentarif

§ 13 wurde mit einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung von Steuern auf Schiffe, die gemäss BSG kennzeichnungspflichtig sind, ergänzt. An der regierungsrätlichen Kompetenz zum Erlass eines Gebührentarifs ändert sich nichts. Die übrigen nachfolgenden Bestimmungen werden neu in den Erlass eingefügt.

§ 13a Steuerpflicht (neu)

Die Steuerpflicht trifft die jeweilige Halterin oder den jeweiligen Halter eines Schiffes, sofern dieses nicht gemäss Abs. 2 von der Steuer befreit ist. Nach Art. 61 Abs. 1 BSG kann der Kanton diejenigen Schiffshalterinnen und -halter besteuern, deren Schiffe ihren Standort im Kanton Zug haben oder länger als einen Monat im Kantonsgebiet verwendet werden. Zwingend von der Steuer befreit sind zunächst die Schiffe des Bundes und der konzessionierten Schifffahrtsunternehmen (Art. 61 Abs. 5 BSG). Daraus folgt, dass die Kantone frei sind, weitere Ausnahmen von der Steuerpflicht vorzusehen. Da in erster Linie die Benutzung der Seefläche besteuert werden soll und diese in den meisten Fällen im Rahmen von reinen Freizeitaktivitäten erfolgt, werden zusätzlich die Schiffe des Kantons, der Polizei, der Feuerwehr, der Fischereiaufsicht und der Seerettungsdienste, die mit nur geringer Reichweite und Geschwindigkeit verkehrenden Ruderboote und Pedalos sowie die Schiffe zur Ausübung der Berufsfischerei von der Steuerpflicht ausgenommen. Bei Letzteren rechtfertigt sich im Gegensatz zu anderen berufsmässig auf den Zuger Gewässern verkehrenden Personen eine Steuerbefreiung, da diese Überwachungs- und Regulierungsfunktionen bezüglich der lokalen Fischbestände wahrnehmen.

§ 13b Steuerperiode (neu)

Um den zusätzlichen administrativen Aufwand bei der Erhebung der Schiffssteuer in engen Grenzen zu halten, wird die Schiffssteuer pauschal und jährlich im Voraus erhoben. Da die Bootssaison wetter- und temperaturbedingt von April bis zirka September dauert, ist eine Rückerstattung der Steuern vorgesehen für den Fall, dass das Schiff vor dem 31. März ausser Verkehr gesetzt wird, sowie eine hälftige Reduktion der Steuer, wenn das Schiff erst nach dem 31. Juli in Verkehr oder zwischen dem 1. April und dem 31. Juli ausser Verkehr gesetzt wird. Auf diese Weise wird auch der Aufwand für Im- und Exmatrikulationen klein gehalten.

§ 13c Bemessungsgrundlage (neu)

Bei der Wahl der Steuerbemessungsgrundlagen wurde ebenfalls auf die Vermeidung von administrativem Mehraufwand bei der Steuerberechnung Wert gelegt. Diese sind folglich mit der Länge der Schiffe in Dezimeter (dm) sowie der Antriebsleistung in Kilowatt (kW) möglichst einfach gehalten und bilden für die rechtsanwendende Behörde einfach zu handhabende Mass-einheiten, um den Steuerbetrag im Einzelfall konkret zu berechnen. Der vorliegende Entwurf orientierte sich hierbei an den Bestimmungen des Gesetzes über die Schiffssteuer des Kantons Luzern.

§ 13d Steuertarif (neu)

Die jährliche Grundsteuer beträgt pro dm Schiffslänge 1 Franken und der Zuschlag je volle oder angebrochene 1-kW-Motorleistung 6 Franken. Die Steuerbeträge pro Schiff erfahren dabei eine lineare Progression. Die Steuer für den Schiffs-Kollektivausweis wird neu thematisch korrekt im EG BSG und nicht mehr in der Verordnung über die Gebühren im Schiffsverkehr vom 13. Dezember 2005 (BGS 753.11) festgelegt sowie in Anlehnung an die Tarife in den umliegenden Kantonen auf 500 Franken angehoben. Für kleine Schiffe mit schwacher Antriebsleistung wird eine pauschale Mindeststeuer von 50 Franken pro Jahr festgelegt. Der vorliegende Entwurf ist in erster Linie auf die Besteuerung der Benutzung der Seefläche ausgelegt, möchte aber dennoch in beschränktem Rahmen Anreize für den Einsatz von emissionsarmen und verbrauchsgünstigen Motoren schaffen. Aus diesem Grund werden gemäss Abs. 5 elektrisch betriebene Schiffe mit einer Ermässigung von 50 Prozent besteuert. Davon würden im Kanton Zug derzeit Halterinnen und Halter von 51 Schiffen dieses Antriebstyps profitieren. Von dieser geringen Anzahl Schiffe sind zudem die meisten nur mit leistungsarmen Motoren ausgerüstet und haben eine entsprechend begrenzte Länge, weshalb nur mit geringen Mindereinnahmen zu rechnen ist. Der pauschale Mindestbetrag von jährlich 50 Franken ist jedoch unabhängig von der Art des Antriebs in jedem Fall geschuldet. Da die Besteuerung der Seebenutzung aber, wie erwähnt, im Vordergrund steht und das Berechnungsverfahren einfach gehalten bleiben soll, wurde auf eine Progression nach Abstufung ab bestimmten Motorleistungen, wie in anderen Kantonen üblich, verzichtet.

§ 13e Besteuerung von Schiffen mit verschiedenen Motoren (neu)

Verfügt ein Schiff über mehrere Antriebseinheiten, so differenziert der vorliegende Entwurf bei der Bemessung der Steuer nach der Art des Antriebs. Wird ein Schiff mit verschiedenen Motoren betrieben, wie etwa einem zusätzlichen Bugstrahlantrieb, so ist der Motor mit der höchsten Antriebsleistung für die Ermittlung des Steuerbetrages massgebend. Wird die Antriebsleistung jedoch durch gleichartige Motoren erbracht, beispielsweise in Form von zwei Aussenbordmotoren als Heckantrieb, so wird die gesamte Motorleistung berücksichtigt. Die Differenzierung rechtfertigt sich, da im letzten Fall die zusätzliche Motorleistung der Halterin oder dem Halter zu höherer Geschwindigkeit und Reichweite des Schiffes verhilft, während im ersten Fall der zusätzliche, in der Regel schwächere Antrieb primär der besseren Manövrierfähigkeit des Schiffes dient.

§ 13f Steuernachforderungen, Steuerrückerstattungen und Verjährung (neu)

Die Rechtsfolgen bei entgangenen oder nicht geschuldeten Steuern sind wie die übrigen finanziell wirksamen Bestimmungen des Entwurfs zwecks Vermeidung von administrativem Mehraufwand bewusst einfach gehalten. Hinsichtlich der Verjährungsfrist von fünf Jahren für Forderungen aus dem Steuerverhältnis wird auf die Bestimmung im Gesetz über die Steuern im Strassenverkehr vom 30. Oktober 1986 (BGS 751.22) abgestellt, wonach die äquivalenten Forderungen aus dem Motorfahrzeugsteuerverhältnis ebenfalls innert fünf Jahren verjähren. Auch § 122 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) sieht eine Veranlagungsverjährung innert fünf Jahren vor.

Finanzielle Auswirkungen

Die jährlichen Steuereinnahmen werden mit 500 000 Franken veranschlagt. Für Ende 2016 ist mit Investitionen von gesamthaft 100 000 Franken und für 2017 von 50 000 Franken für Softwareanpassungen zu rechnen. Die Mindereinnahmen aus Immatrikulationen und Exmatrikulationen während der Saison sind nicht berücksichtigt. Ebenso ist noch nicht abzuschätzen, welche Auswirkung die Einführung der Schiffssteuer auf die Kantonswechsel und somit die Verringerung des Schiffsbestandes haben wird.

Ohne Berücksichtigung der ökologischen Steuerermässigung für Schiffe mit elektrischem Antrieb basieren die Auswirkungen bei den Einnahmen auf folgenden Annahmen:

- 1249 Verbrennungsmotorschiffe, Steuerbetrag pro Schiff und Jahr 456.30 Franken bei Durchschnitts-kW-Leistung von 67 und -länge von 55 dm;
- 19 Motorschiffe mit Elektromotor, Steuern pro Schiff und Jahr 83.01 Franken bei Durchschnitts-kW-Leistung von 6 und -länge von 49 dm;
- 266 Segelschiffe mit Verbrennungsmotor, Steuern pro Schiff und Jahr 106.33 Franken bei Durchschnitts-kW-Leistung von 5 und -länge von 74 dm;
- 32 Segelschiffe mit Elektromotor, Steuern pro Schiff und Jahr 74.93 Franken bei Durchschnitts-kW-Leistung von 1 und -länge von 69 dm;
- 355 Segelschiffe, Steuern pro Schiff und Jahr 48.01 Franken (Steuerminimum 50 Franken) bei Durchschnittslänge von 48 dm.

Weitere 1500 Franken Steuereinnahmen jährlich ergeben sich aus Schiffen mit Händlerschild (Kollektivschiffsausweis) sowie 1400 Franken aus der Bootskategorie schwimmendes Gerät (3 Stück).

Durch die Einführung einer ökologischen Steuerermässigung für elektrisch angetriebene Schiffe verringern sich die Einnahmen um zirka 1200 Franken. Für das Verfahren der Steuererhebung ist ein geringfügiger zusätzlicher Programmieraufwand notwendig, da im Fahrzeugausweis unter Treibstoff ein E eingetragen werden muss, aus welchem sich die Reduktion ableiten lässt.

Der Aufwand der Gemeinden für den Seerettungsdienst beträgt jährlich rund 70 000 Franken. Da sich der Kanton künftig mittels Subventionsbeiträgen (siehe § 10 Abs. 3 neu) an diesen Kosten beteiligen könnte, ist – auch unter Berücksichtigung möglicher Investitionsbeiträge – mit einem Mehraufwand von höchstens 100 000 Franken zu rechnen.

Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinde Hüenberg begrüsst (wie die Einwohnergemeinde Unterägeri) grundsätzlich die Einführung einer Schiffssteuer. Sie ist aber der Ansicht, dass der Kanton neu auch die ganzen Kosten des Seerettungsdienstes zu übernehmen habe. Gemäss Ansicht des Regierungsrats hat die vorgeschlagene Lösung zum Ziel, die Gemeinden künftig im Bereich Finanzierung des Seerettungsdienstes entlasten zu können, ohne jedoch gleichzeitig die heute geltenden Kompetenzen hinsichtlich Organisation und Unterhalt zu ändern, da dies zu hohe Kosten verursachen würde. Zudem soll sichergestellt werden, dass es nicht zu Kostensteigerungen kommt, indem Anreize für unnötige Ausgaben geschaffen werden. Aus diesem Grund wurde sowohl die Idee einer Zweckbindung der Schiffssteuereinnahmen zu fixen Anteilen als auch eine zwingende Kostenbeteiligung des Kantons verworfen und stattdessen die Lösung mittels Beitragsverfügungen des Kantons im Sinne einer Kann-Bestimmung vorgeschlagen. Eine verpflichtende und vollständige Kostenübernahme käme nur zusammen mit einer Kompetenzverschiebung in Frage. Würde der Kanton jedoch die Kompetenzen des Seerettungsdienstes von den Gemeinden übernehmen, dann müsste er entweder die Leistungen selber erbringen («Insourcing») oder mit den Gemeinden Leistungsvereinbarungen mit entsprechendem Kontrollaufwand abschliessen. Hierbei stünden die zu erwartenden Kosten und Mehraufwendungen gegenüber der heutigen föderalistischen Lösung in keinem Verhältnis. Zudem trägt die vorgeschlagene Lösung den ortsüblichen Gegebenheiten an den Seeufern Rechnung.

Die Einwohnergemeinde Hünenberg vermisst in § 13a die Aufzählung von Kanus. Diese Forderung lehnt der Regierungsrat ab. § 13 Abs. 1 des Entwurfs besagt, dass Steuern und Gebühren nur auf Schiffe erhoben werden, die gemäss Bundesrecht kennzeichnungspflichtig sind. Paddelboote, zu welchen auch die Kanus gehören, sind aber laut Art. 16 Abs. 2 Bst. d der Verordnung über die Schifffahrt auf schweizerischen Gewässern vom 8. November 1978 (Binnenschifffahrtsverordnung [BSV]; SR 747.201.1) explizit von der Kennzeichnungspflicht und damit gleichzeitig von der kantonalen Steuerpflicht ausgenommen. Im Übrigen statuiert § 13a des Entwurfs die Ausnahmen von der Steuerpflicht, weshalb Ruderboote und Pedalos eben nicht der Steuerpflicht unterliegen. Sie sind jedoch gemäss BSV grundsätzlich kennzeichnungspflichtig und könnten somit gemäss Entwurf besteuert werden, weshalb sie bei den Ausnahmen von der Steuerpflicht im Gegensatz zu den Paddelbooten ausdrücklich zu nennen sind.

Schiffe, die ihren Standort im Kanton haben, können jederzeit in- und exmatrikuliert werden unabhängig der gewünschten Einlösungsdauer. Der administrative Aufwand ist sowohl bei Schiffen mit kantonalem Standort wie bei solchen mit ausserkantonalem Standort identisch.

Die SVP, die Bootshafengenossenschaft Zug (BHGZ), der Zuger Motorboot Club Zug (ZMC), der Yacht Club Zug (YCZ), die IG Boot Ägerisee (IGBÄ), der Segel Club Cham (SCC) und die Hafenbetriebskommission Cham (HBK) lehnen die Besteuerung ab.

In praktisch jedem anderen Kanton (einzig Graubünden erhebt bislang keine Schiffssteuer) werden sowohl Gewässergebühren als auch Schiffssteuern erhoben und sehen sich die dort befindlichen Bootseigentümer mit den entsprechenden Belastungen konfrontiert. Inwiefern diese nicht rechtmässig sein sollen, erscheint allein mit dem Umstand, dass Bootsbenutzende sowohl von der Erhöhung der Konzessionsgebühren für Wassernutzung als auch von der Einführung einer Schiffssteuer finanziell betroffen sind, nicht begründet. Auch Motorfahrzeughalterinnen und -halter müssen in der gesamten Schweiz im Zusammenhang mit der Nutzung ihres Fahrzeuges auf Strassen und öffentlichen Plätzen sowohl kantonale Motorfahrzeugsteuern entrichten wie auch Mineralölsteuern, LSVA, PSVA, Parkplatz-, Bewilligungs- oder anderweitige Gebühren in Kauf nehmen und werden entsprechend mehrfach belastet. Vergleichbares ist auch in anderen Lebensbereichen wie beispielsweise der Jagd zu finden.

Die BHGZ, der ZMC, der YCZ, die IGBÄ, der SCC und die HBK sind der Ansicht, dass, wenn der Kanton die Einführung einer Schiffssteuer mit dem Verursacherprinzip begründe, auch die weiteren Benutzer des Gewässerraumes für die Bezahlung einer Schiffssteuer heranzuziehen seien. Sollte die Ausweitung der Steuerpflicht aus Praktikabilitätsgründen nicht möglich sein, so sei die den Motor- und Segelbootbesitzern aufzuerlegende Steuerlast nachhaltig zu reduzieren.

Stellungnahme des Regierungsrats: Motorboote und Segelschiffe nutzen die Seefläche aufgrund ihres Antriebes unter allen potenziellen Seebenutzenden am intensivsten. Den Motor- und Segelboothalterinnen und -haltern die Schiffssteuerlast aufzuerlegen, entspricht daher einer sachgerechten Anwendung des Verursacherprinzips. Da mit Ausnahme des Kantons Graubünden sämtliche Schweizer Kantone Schiffssteuern erheben und sich die vorgesehenen Steuertarife im Kanton Zug im interkantonalen Vergleich ungefähr im mittleren oberen Drittel bewegen, jedoch nicht am höchsten ausfallen, ist eine Reduktion der vorgesehenen Schiffssteuer nicht angezeigt.

Dieselben Vernehmlassungsteilnehmenden kritisieren überdies die Anknüpfung des Steuertarifs an der Kilowatt-Motorenleistung. Dies sei nicht verhältnismässig und decke sich auch nicht mit dem Grundprinzip der Motorfahrzeugsteuer. Sofern eine Schiffssteuer eingeführt werde, müsse der gleiche Steuertarif wie bei der Motorfahrzeugsteuer angewendet werden.

Stellungnahme des Regierungsrats: Die Anknüpfung an die Motorenleistung und die Länge bei Schiffen und nicht an den Hubraum wie bei Strassenverkehrsfahrzeugen entspricht grundsätzlich der auch in den anderen Kantonen üblichen Handhabung. Auch die Segelfläche wird einzeln hinzugezogen. Eine analoge Regelung zur Motorfahrzeugsteuer ist nicht sinnvoll, zumal auch die verschiedenen Motoren- und Antriebstechnologien zu berücksichtigen wären, was zu einer zu komplexen und unübersichtlichen Berechnung führen würde. Zu beachten ist zudem, dass bei der Schifffahrtskontrolle keine Daten zum Hubraum der Schiffsmotoren erfasst werden (vgl. Anhang 7 BSV). Eine nachträgliche Erfassung dieser Daten würde die Grenzen der Praktikabilität sprengen. Entsprechend liegt auch keine daran anknüpfbare Bemessungsgrundlage vor. Das vorgeschlagene Steuermodell orientiert sich am Schiffssteuergesetz des Kantons Luzern.

Betreffend den Vorschlag zur Besteuerung von Schiffen mit schwacher Antriebsleistung kann angemerkt werden, dass dieser der vorgesehenen Regelung entspricht. Für Schiffe unterhalb bestimmter Grenzwerte hinsichtlich Antriebsleistung und Schiffslänge wird die Steuer pauschal und ohne jede zusätzliche Berechnung 50 Franken pro Jahr betragen.

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

8.29. Erhöhung Kostendeckungsgrad bei der Schifffahrt auf den Zuger Seen (Massnahme 4.57b): Änderung des KRB betreffend Beiträge des Kantons und der Gemeinden an die eidg. konzessionierte Schifffahrt auf Zuger Seen vom 25. November 2010 (BGS 753.16)

Ausgangslage

Nach geltendem kantonalem Recht können eidg. konzessionierte Schifffahrtsgesellschaften auf den Zuger Seen jährlich eine Abgeltung der ungedeckten Kosten erlangen, sofern sie einen Kostendeckungsgrad von 60 Prozent erreichen. Nach Abzug der Beiträge Dritter trägt der Kanton die geplante Abgeltung zu 2/3 und die Gemeinden zu 1/3. Von dieser Regelung profitieren die Schifffahrtsgesellschaft für den Zugersee und die Ägerisee Schifffahrt. Beide Gesellschaften werden von der Zugerland Verkehrsbetriebe AG betrieben, arbeiten zusammen, sind rechtlich aber eigenständig.

Zurzeit beträgt der effektive Kostendeckungsgrad dieser beiden abgeltungsberechtigten Schifffahrtsgesellschaften auf dem Zuger- und Ägerisee insgesamt 60 Prozent. Dabei ist es der Schifffahrtsgesellschaft für den Zugersee als Einzelunternehmung möglich, je nach Saisonverlauf einen wesentlich höheren Kostendeckungsgrad von zirka 80 Prozent zu erreichen. Da die Schifffahrt auf den Zuger Seen keine Erschliessungsfunktion zu erfüllen hat, besteht ein grosser Freiraum zur Ausgestaltung des Schiffsangebots auf den beiden Seen. Neben Kursfahrten finden auf den vier vom Kanton subventionierten Schiffen möglichst viele Sonderfahrten statt, da diese zu einem besseren Kostendeckungsgrad beitragen.

In Umsetzung der Massnahme 4.57b soll die Abgeltung nur noch dann entrichtet werden, wenn die eidgenössische Schifffahrt auf den Zuger Seen einen Kostendeckungsgrad von wenigstens 80 Prozent erreicht. Damit werden die öffentlichen Gelder dort eingesetzt, wo eine grosse Nachfrage besteht und das Angebot relativ wirtschaftlich erbracht werden kann. Da die Schifffahrt keine Erschliessungsfunktion hat und auch sonst keine öffentliche Aufgabe wahrnehmen muss, lässt sich eine Begrenzung der kantonalen Subventionen auf 20 Prozent der anfallenden Kosten rechtfertigen. Im Quervergleich zu anderen Anbietern von Freizeit- oder Tourismusattraktionen im Kanton ist die Schifffahrt nach Tourismusgesetz bisher sehr gut mit öffentlichen Geldern unterstützt worden.

Es bleibt auch mit dem Mindestkostendeckungsgrad von 80 Prozent im unternehmerischen Freiraum der Schifffahrtsgesellschaften, darüber zu entscheiden, wie diese Zielsetzung dauerhaft erreicht werden kann. Mit dieser anspruchsvollen Zielsetzung sind die Schifffahrtsgesellschaften jedoch gezwungen, ein restriktives Kostenmanagement durchzusetzen, was insbesondere zum Verzicht auf den Betrieb schlecht ausgelasteter Schiffe führen kann. Der Fokus wird noch stärker auf Sonderfahrten gelegt werden und die Anzahl der weniger lukrativen Kursfahrten wird sich reduzieren müssen. Die Zahlungsbereitschaft der Kundinnen und Kunden wird durch höhere Preise vermehrt ausgeschöpft werden müssen. Es ist auch eine Verlagerung der Aktivitäten vom weniger rentablen Ägerisee zum ertragsstärkeren Zugersee zu erwarten.

Die Schifffahrtsgesellschaften sind der Ansicht, dass eine Erhöhung des Kostendeckungsgrads die Existenz der Gesellschaften gefährdet, sofern nicht Gelder von Dritten erhältlich gemacht werden können.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 2 Abs. 2, die Abgeltung wird der konzessionierten Schifffahrt auf den Zuger Seen bei einem Kostendeckungsgrad von mindestens 80 Prozent ausgerichtet.

Argumente

Die Schifffahrt auf den Zuger Seen hat keine Erschliessungsfunktion. Das Marktpotenzial ist begrenzt. Die Betriebsmittel bei der Schifffahrt sollen konzentriert werden. Zudem sollte die Schifffahrt möglichst selbsttragend sein; alle anderen touristischen Unternehmen erhalten keine solchen Beiträge. Allerdings könnte die Umsetzung dieser Massnahme eine Attraktivitätsminderung der Schifffahrt bedeuten, vor allem bei den Sonderfahrten, wenn ein Schiff weniger im Einsatz ist. Eine attraktive Schifffahrt wird im Kanton Zug sehr geschätzt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass zumindest auf dem Zugersee auch Private Sonderfahrten anbieten können.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die Erhöhung des Kostendeckungsgrads reduziert sich der Abgeltungsbedarf bei Kanton und Gemeinden. Der Aufwand in der Laufenden Rechnung des Kantons reduziert sich um 300 000 Franken; im Gegenzug reduziert sich der Gemeindebeitrag auf der Ertragsseite um 60 000 Franken.

Je nach Art der Umsetzung der Massnahme durch die Schifffahrtsgesellschaften kann auch eine höhere Entlastung resultieren, wenn zum Beispiel die Schifffahrt auf dem Zugersee wesentlich eingeschränkt und diejenige auf dem Ägerisee ganz eingestellt würde.

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	240 000	240 000	0

Vernehmlassung

Die Einwohnergemeinden Unterägeri, Hünenberg, Cham und Oberägeri lehnen die Massnahme ab. Ebenso die SVP, die SP und die Zugersee und Ägerisee Schifffahrt. Aus den oben genannten Gründen ist an der Massnahme festzuhalten. Zudem ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die Schifffahrtsgesellschaften vermehrt versuchen sollen, Drittgelder erhältlich zu machen. Es gibt auf dem Zugersee bereits private Anbieter, welche im Freizeitbereich Dienstleistungen erbringen. Grosssanierungen und Erneuerung der Schiffsflotte werden weiterhin zu einem wesentlichen Teil von der öffentlichen Hand finanziert.

8.30. Senkung Ergänzungsleistungen für Heimbewohnende auf Heimkostenansatz eines Standardzimmers (Massnahme 2.03b): Änderung des Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11)

Ausgangslage

Der Bundesgesetzgeber führte per 1. Januar 2011 die neue Pflegefinanzierung ein. Eine mit der neuen Pflegefinanzierung wesentliche Neuerung bestand darin, dass pflegebedürftige Personen, die in einem Heim wohnen, in der Regel nicht wegen des Heimaufenthalts von der Sozialhilfe abhängig werden dürfen (Art. 10 Abs. 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [ELG] vom 6. Oktober 2006 [SR 831.30]). Um Sozialhilfe-Abhängigkeit zu vermeiden, ist die Kostenbegrenzung so anzusetzen, dass die Taxen für die Pension und die Betreuung, welche die Heimbewohnerinnen und -bewohner selbst zu tragen haben, durch die Ergänzungsleistungen (EL) gedeckt werden. Allerdings soll die EL nicht Pensionsangebote finanzieren, welche über ein Standardniveau hinausgehen – die Kostenbegrenzung ist entsprechend anzusetzen.

Aufgrund der bundesrechtlichen Änderung wurde die Anspruchsberechtigung bei in Heimen oder Spitälern lebenden Personen im EG ELG vom 8. Mai 2008 angepasst (Vorlage Nr. 1941.1). Da die Struktur des Pflegebedarfssystems damals noch nicht bekannt war (Anzahl Abstufungen, Höhe der Betreuungskosten), wurde für die Festlegung der Kosten lediglich generell vorgesehen, dass sich der Regierungsrat am geltenden Pflege-Einstufungssystem zu orientieren habe. Für die Festlegung der maximal anrechenbaren Kosten für die Taxen wurde dazu dem Regierungsrat eine Rahmenkompetenz von 225 Prozent bis 410 Prozent des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf bei Alleinstehenden (2011: 19 050 Franken) eingeräumt (Verordnung über die maximal anrechenbaren Kosten für Tagestaxen bei den Ergänzungsleistungen vom 15. März 2011 [BGS 841.712]). Die daraus resultierenden Kostenbegrenzungen sollten den Aufenthalt in einem Standardzimmer sowie die von der betreffenden Person selbst zu tragenden Kosten für Betreuung und Pflege finanzieren. Im Übrigen wurde festgehalten, dass die Auswirkungen des Systems bei der Neuregelung noch nicht absehbar seien.

Heute lässt sich feststellen, dass die Kosten der EL bei der Finanzierung der Heimkosten stark ansteigen, weshalb das System der Berechnung der höchsten anrechenbaren Heimtaxen geändert werden soll. Das neue System stellt sicher, dass die EL keine Betten mit einem überdurchschnittlichen Pensionsangebot finanziert, ohne das Angebot an verschiedenen Zimmerkategorien generell einzuschränken. Die Beschränkung betrifft lediglich die anrechenbaren Pensionskosten – sowohl in der Pflege als auch in der Betreuung werden keine Unterschiede gemacht zwischen selbstzahlenden Bewohnerinnen und Bewohnern und solchen, die von der EL unterstützt werden.

Bisherige Berechnung EL-Tagestaxen

Die heute geltenden Kostenbegrenzungen in Prozenten des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 ELG basieren auf:

Pflegebedarf	0	1-3	4-6	7-9	10-12	JPB ⁴
Pensionskosten	Fr. 145.00	Fr. 145.00	Fr. 145.00	Fr. 145.00	Fr. 145.00	Fr. 158.00
Betreuungs-	Fr. 34.00	Fr. 34.00	Fr. 34.00	Fr. 36.00	Fr. 37.55	Fr. 34.00

⁴ Bei jungen Pflegebedürftigen (JPB) wurde aufgrund der aufwändigeren Infrastruktur (technologische Lösungen zur Wahrung der Eigenständigkeit) und der generell grösseren Zimmer von einer höheren Pensionstaxe ausgegangen.

kosten ⁵						
Eigenanteil Pflege ⁶	Fr. 0.00	Fr. 2.70	Fr. 5.40	Fr. 8.10	Fr. 10.80	Fr. 10.80
EL-Höchsttaxe	Fr. 179.00	Fr. 181.70	Fr. 184.40	Fr. 189.10	Fr. 193.35	Fr. 202.80

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 10 Abs. 1a (neu)

Neu werden die EL-Höchsttaxen normativ basierend auf den jährlich genehmigten Rahmentarif gemäss § 10 Abs. 1 festgelegt. Dieser bildet sämtliche Taxen (Pflege, Betreuung, Pension) für die auf der Pflegeheimliste aufgeführten Pflegebetten im Kanton ab.

Patientenbeteiligung

Die Kosten für den Eigenanteil an der Pflege sind gemäss Art. 25a Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10) vom Patienten selbst zu tragen. Die Höhe des Eigenanteils bestimmen die Gemeinden (§ 7a Abs. 2 Spitalgesetz); er beträgt zurzeit 10 Prozent des Krankenversicherungsanteils, maximal 10.80 Franken. Diese Eigenanteile sind bei der Festlegung der Kostenbegrenzung der Heimtaxen durch die EL gemäss Art. 10 Abs. 2 lit. a ELG anzurechnen.

Betreuungstaxen

Die Gemeinden und die Heime haben sich in Nachachtung von § 7a Abs. 1 des Spitalgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11) für die Taxberechnung auf ein einheitliches Berechnungstool für die Taxen («Taxtool») geeinigt. Die Betreuungstaxen werden ab 2016 konsequent unabhängig von der Pflegebedarfsstufe berechnet. Dies mit der Begründung, dass auch Personen ohne oder nur mit wenig Pflegebedarf Betreuungsleistungen (Gespräche, Handreichungen, Erfüllung kleinerer Wünsche, Hilfestellungen, Aktivierungsveranstaltungen usw.) in Anspruch nehmen.

Bei den anrechenbaren Kosten für die Betreuung im Heim ergibt sich somit insofern eine Änderung, als mit der einheitlichen Berechnung der Betreuungstaxen keine Abstufung gemäss Pflegebedarfsstufe mehr vorgesehen ist. Unter dem neuen System gilt weiterhin, dass die effektiven Betreuungstaxen angerechnet werden. Die höchste für die EL anrechenbare Betreuungstaxe wird vom Regierungsrat über alle Pflegestufen hinweg einheitlich festgelegt.

Pensionstaxen

Neu soll für die höchstens anrechenbaren Pensionskosten an die Pensionstaxen angeknüpft werden, die der Regierungsrat jeweils jährlich mit dem Rahmentarif gemäss § 10 Abs. 1 Spitalgesetz genehmigt. Dazu wird die höchste durch die EL zu übernehmende Pensions-Taxe durch das 45. Perzentil der Pensions-Taxen aller im Kanton bewilligten Betten bestimmt. Damit werden einerseits hohe Preise neutralisiert und andererseits fallen genügend Betten unter die EL-Höchsttaxe (im Jahr 2014 bezogen rund ein Drittel der in einem Heim wohnenden, pflegebedürftigen Personen Ergänzungsleistungen). Des Weiteren schreibt der Kanton nicht vor, dass in allen Heimen Betten angeboten werden müssen, die mit den Ergänzungsleistungen finanziert werden.

⁵ Bei den Betreuungstaxen wurde einerseits von der höchsten verrechneten Taxe ausgegangen und andererseits nach Pflegestufe abgestuft.

⁶ Für den Eigenanteil an der Pflege wurden ein Prozentsatz von 10 Prozent sowie die Abstufungen gemäss Art. 7a Abs. 3 der Verordnung des EDI über Leistungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (Krankenpflege-Leistungsverordnung, KLV) vom 29. September 1995 (SR 832.112.31) berücksichtigt.

Mit der Ermächtigung des Regierungsrats, bei ausgewiesenem Mangel die Perzentile zu erhöhen (Auffangklausel), sollen zukünftige Entwicklungen aufgefangen werden können. Sollte der Anteil der EL-Bezügerinnen und -Bezüger in den Pflegeheimen über 45 Prozent (aktuell sind es zirka 30 Prozent) ansteigen, kann der Regierungsrat sicherstellen, dass im Kanton jedes Jahr genügend Betten zur Verfügung stehen, die mit Ergänzungsleistungen finanziert werden können.

Basierend auf den Zahlen 2015 liegen durch die Verwendung des 45. Perzentils die anrechenbaren Kosten für die Pensions-Taxe bei 129.00 Franken. Innerhalb dieser Grenze stehen 497 Betten (von insgesamt 1102 Betten) in 12 von 16 Pflegeheimen zur Verfügung, davon mehr als die Hälfte (55 Prozent) in Einzelzimmern.

Angebote der spezialisierten Langzeitpflege

Die Gemeinden vergeben gemäss § 7a Abs. 2 Spitalgesetz Leistungsaufträge für die spezialisierte Langzeitpflege gemeinsam. Dies betrifft im stationären Pflegebereich insbesondere Abteilungen für die Pflege von jungen Menschen, die Pflege von gerontopsychiatrischen Patientinnen und Patienten sowie die palliative Pflege. Für die Abteilungen der spezialisierten Langzeitpflege mit entsprechendem Leistungsauftrag können die Gemeinden bzw. die stationären Institutionen dem Regierungsrat beantragen, bei der Festlegung der Höchstattaxen diejenigen Zusatzkosten zu berücksichtigen, die durch einen erhöhten Infrastruktur- bzw. Betreuungsaufwand entstehen. Die Zusatzkosten müssen klar ausgewiesen und im Detail begründet werden. Sollten die geltend gemachten Zusatzkosten nicht transparent aufgeführt werden, kann der Regierungsrat bei der Festlegung der EL-Höchstattaxe für das entsprechende Angebot einen Intransparenz-Abzug vornehmen.

Die Veröffentlichung der EL-Tagestaxen erfolgt mittels Rahmentarif.

Kostenübernahme beim Aufenthalt in einem Behindertenwohnheim

Personen, die in einem Behindertenwohnheim leben und Pflege und Betreuung beanspruchen, wird – wie bisher – der gleiche EL-Anspruch zugestanden wie den Personen, die in einem Pflegeheim wohnen. Durch die Senkung der EL-Höchstattaxe im Bereich Pension senken sich auch die anrechenbaren Kosten für Beiträge der EL an den Aufenthalt in einem Behindertenwohnheim. Im Behindertenbereich hat sich der Kanton soweit an den Kosten für den Aufenthalt in einem Behindertenwohnheim zu beteiligen, dass keine invalide Person wegen dieses Aufenthaltes Sozialhilfe benötigt (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen [IFEG] vom 6. Oktober 2006 [SR 831.26]). Somit verschieben sich gemäss Berechnungen der Direktion des Innern Kosten in Höhe von rund 2,3 Millionen Franken von der Volkswirtschaftsdirektion auf die Abteilung Soziale Einrichtungen (Behindertenbereich). Diese Verschiebung ist für den Kanton kostenneutral. Die Einsparungen im Pflegebereich werden dadurch in keiner Weise geschmälert.

§ 10 Abs. 1b (neu)

Die Gemeinden sind dafür zuständig, dass genügend Pflegebetten für ihre Wohnbevölkerung vorhanden sind. Gleichzeitig haben sie dafür zu sorgen, dass die Kostenanteile für die betroffenen Personen finanziell tragbar sind (§ 4 Abs. 2 Spitalgesetz). Zur Erfüllung ihrer Aufgabe schliessen die Gemeinden mit den Pflegeheimen Leistungsaufträge ab und vereinbaren mit den Pflegeheimen die Pflege-, Betreuungs- und Pensions-Steuer (§ 7a Abs. 2 und 3 Spitalgesetz).

Neu soll in § 10 Abs. 1b Spitalgesetz explizit festgehalten werden, dass die Gemeinden bei einem Heimaufenthalt einer EL-Bezügerin oder eines EL-Bezügers, der nicht durch die EL-Höchsttaxen gedeckt werden kann, die Restkosten zu übernehmen haben. Damit werden die Gemeinden angehalten, bei der Vergabe von Leistungsaufträgen an die Pflegeheime und bei den Taxverhandlungen auf die entsprechenden Kosten zu achten. Mit der Wahl des 45. Perzentils und der Auffangklausel wird zudem sichergestellt, dass auch bei zunehmender Zahl von EL-Bezügerinnen und -Bezügern in Pflegeheimen kantonsweit grundsätzlich genügend Betten zur Verfügung stehen. Damit wird auch vermieden, dass bei einer starken Zunahme der EL-Bezügerinnen und -Bezüger Kosten auf die Gemeinden überwältigt werden.

Gleichzeitig erwartet der Regierungsrat, dass die Pflegeheime für alle Personen, die auf stationäre Langzeitpflege angewiesen sind, genügend Betten mit Standardpension und Betreuung anbieten. Selbstzahler, die den Aufenthalt im Pflegeheim aus ihrem Ersparten finanzieren, sollen mangels Alternativen nicht auf teure Angebote ausweichen müssen und damit gegenüber EL-Bezügerinnen und -Bezügern benachteiligt werden.

Bei IV-Bezügerinnen und -Bezügern, die in einem Behindertenwohnheim leben und EL beziehen, ist weiterhin der Kanton für die vollständige Deckung der Lebenskosten und Betreuungskosten zuständig. Mit dem Systemwechsel entsteht für Menschen mit Behinderung kein Nachteil. Auf die Gemeinden kommen keine zusätzlichen Kosten zu.

Übergangsregelung

Damit nach Inkrafttreten weder EL-Bezügerinnen und -bezüger, die bereits in einem Pflegeheim wohnen und deren Pensions- und Betreuungstaxe zusammengerechnet über der EL-Höchsttaxe liegt, in ein günstigeres Zimmer umziehen noch die Gemeinden den Differenzbetrag übernehmen müssen, wird der Besitzstand dieser Personen bis am 1. Januar 2019 gewahrt. Da die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Pflegeheimen bei zwei Jahren liegt und die Gesetzesänderungen am 1. Januar 2017 in Kraft treten sollen, werden zusätzliche Belastungen der Bewohnenden vermieden. Es steht den Gemeinden immer noch frei, gegebenenfalls nach dem 1. Januar 2019 für den Differenzbetrag aufzukommen.

Zeitliche Koordination Genehmigung Rahmentarif und Festlegung EL-Höchsttaxe

Die Institutionen der Langzeitpflege bzw. die Gemeinden reichen der Gesundheitsdirektion jeweils bis Ende Oktober die vertraglich festgelegten Taxen für das kommende Jahr zur Genehmigung ein (§ 4 Verordnung über die stationäre und ambulante Langzeitpflege vom 1. Juni 2004 [BGS 826.113]). Neu soll der Einreichungstermin früher angesetzt werden, um sicher zu stellen, dass der Regierungsrat basierend auf dem Rahmentarif die EL-Höchsttaxen rechtzeitig (spätestens 30. November des Vorjahres) festlegen kann. Dies bedingt wiederum, dass die Pflegeheime ihre Taxberechnungen frühzeitig erstellen, damit die Verhandlungen mit den Gemeinden rechtzeitig an die Hand genommen werden können.

Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Gemeinden

Die Gemeinden lehnen bei allem Verständnis für das Anliegen einer kontrollierten Kostenentwicklung bei den Ergänzungsleistungen den vorgeschlagenen Systemwechsel ab. Sie machten im Wesentlichen folgende Einwände geltend:

1. Die Gemeinden seien nicht in den Prozess einbezogen worden. Es brauche eine einvernehmlich erarbeitete Lösung zwischen Kanton und Gemeinden.
2. Eine Senkung der EL-Höchsttaxe sei verantwortungslos und schaffe in den Heimen des Kantons Zug eine Zweiklassengesellschaft

3. EL-Bezügerinnen und -Bezüger aus teuren Betten in ein Standardzimmer umzuquartieren, sei für die Betroffenen sehr belastend.
4. Das 40. Perzentil sei nicht ausreichend und benachteilige damit Personen, die ihren Aufenthalt mit eigenen Mitteln finanzieren, jedoch keinen teuren Aufenthalt im Pflegeheim finanzieren können oder wollen.
5. Es sei nicht einsichtig, weshalb bei der EL so stark eingegriffen werden solle, während die Gemeinden bei den ungedeckten Pflegekosten von Gesetzes wegen praktisch keinen Einfluss nehmen könnten.

1. Einbezug der Gemeinden

Aufgrund des sehr engen Zeitplans war es kaum möglich, die Gemeinden in den Prozess einzubeziehen. Umso sorgfältiger wurden die Einwände der Gemeinden geprüft und die Vorlage in drei Punkten angepasst: Damit die Bewohnerinnen und Bewohner nach Einführung der neuen EL-Höchsttaxe nicht umziehen müssen, wurde die Übergangsregelung auf zwei Jahre verlängert. Um die Benachteiligung von Selbstzahlern zu vermeiden, wird neu auf das 45. Perzentil abgestellt und es wird eine Auffangklausel eingeführt.

2. Keine Benachteiligung von EL-Bezügerinnen und Bezüger in Zuger Pflegeheimen

Die Gemeinden machen geltend, dass durch die Senkung der EL-Höchsttaxe eine Zweiklassengesellschaft entstehe und dass ein Standardzimmer den Ansprüchen des Mittelstandes genügen müsse.

Sowohl in der Pflege als auch in der Betreuung werden auch in Zukunft keine Unterschiede gemacht zwischen selbstzahlenden Bewohnenden und solchen Bewohnenden, die von der EL und damit vom Staat unterstützt werden. Die Restkosten der Pflege werden ohne Unterschiede durch die Gemeinden übernommen und die anrechenbaren Kosten für die Betreuung orientieren sich an den höchsten Betreuungs-Steuern (keine Perzentil-Berechnung).

Unterschiede ergeben sich jedoch bei den anrechenbaren Pensionsteuern, also beim Komfort der Zimmer: Hier decken die staatlichen Beiträge nur die günstigeren Zimmer ab. So wie die EL auch bei Personen, die in der eigenen Wohnung leben, nicht die teureren Wohnungen finanziert (der max. anrechenbare monatliche Mietzins beträgt rund 1400 Franken), sollen auch nicht die teureren Zimmer im Heim finanziert werden. Unterschiede in den Zimmerkategorien innerhalb eines Heimes und damit im Preis bestehen schon heute und werden von den Heimen definiert. Die Kategorien unterscheiden z. B. zwischen der Lage des Zimmers bzgl. Stockwerk, der Grösse des Zimmers, ob ein privater Balkon zur Verfügung steht oder ob es sich um ein Einzel- oder Doppelzimmer handelt. Es gilt ausserdem festzuhalten, dass die EL-Höchsttaxe nicht zwischen Pension und Betreuung unterscheidet – es ist also möglich, bei den anrechenbaren Kosten eine höhere Pensionsteuer mit einer tieferen Betreuungsteuer zu kompensieren und damit Prioritäten zu setzen. Berechnungen aufgrund der Steuern 2015 haben übrigens ergeben, dass mehr als die Hälfte der Betten in Einzelzimmern stehen; es ist also keineswegs so, dass EL-Beziehende nur in Doppelzimmern wohnen können.

Es wird als zumutbar erachtet, dass Personen, die mit staatlichen Beiträgen unterstützt werden, in Bezug auf den Wohnkomfort – jedoch nicht bezüglich medizinischer Versorgung, Pflege und Betreuung – gegenüber Selbstzahlern Abstriche machen müssen. Die Ergänzungsleistungen sollen dort helfen, wo die Renten und das Einkommen die minimalen Lebenskosten nicht decken. So werden für Lebensbedarf und Wohnen von Personen, die zu Hause wohnen, im Kanton Zug monatlich rund 3139 Franken angerechnet. Dass mit diesem Betrag auch keine grosse, moderne Wohnung an bevorzugter Lage finanziert werden kann, ist offensichtlich. Oh-

ne Unterscheidungen wird im Übrigen der Anreiz zum Sparen und damit zur Selbstfinanzierung eliminiert: Wozu soll sich jemand in jüngeren Jahren einschränken und sparen, wenn er oder sie am Schluss doch das Gleiche erhält?

Solange genügend Betten in verschiedenen Pflegeheimen im Kanton angeboten werden, wird für EL-Bezügerinnen und -Bezüger auch das Recht auf freie Wahl des Wohnsitzes nicht ungebührlich eingeschränkt. Gemäss Berechnungen mit den Heimtaxen 2015 und dem 45. Perzentil könnten Personen, die Ergänzungsleistungen beziehen, – allenfalls über eine Zwischenlösung – unter 12 Pflegeheimen auswählen, wobei die Hälfte der Betten in Einzelzimmern angeboten wird.

3. Keine Umquartierung von Bewohnenden aufgrund der Systemanpassung

Die Gemeinden monierten, dass es für diejenigen Bewohnerinnen und Bewohner, die schon im Heim leben und EL beziehen, sehr belastend wäre, nach Inkrafttreten der neuen Regelung aus den teuren Betten in günstigere Betten umziehen zu müssen.

Der in die Vernehmlassung gegebene Entwurf sah eine Übergangsfrist von minimal sechs Monaten und maximal 18 Monaten vor (abhängig vom Datum des Inkrafttretens). Bei einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer in Pflegeheimen von zwei Jahren hätten nach dieser Regelung nach Inkrafttreten wahrscheinlich entweder einige EL-Bezügerinnen und -bezüger, deren Pensions- und Betreuungstaxe zusammengerechnet über der EL-Höchsttaxe liegt, in ein günstigeres Zimmer ziehen oder die zuständige Gemeinde hätte den Differenzbetrag übernehmen müssen. Um zusätzliche Belastungen der Bewohnenden und der Gemeinden zu vermeiden, wird die Übergangsfrist auf maximal zwei Jahre verlängert.

4. Genügend bezahlbare Betten für Selbstzahlende

Die Gemeinden bringen vor, dass das vom Regierungsrat vorgeschlagene 40. Perzentil nicht ausreicht. Die Pflegeheime müssten die Taxen für Betreuung und Pension zu Lasten der selbstzahlenden Bewohnenden verteuern, um genügend Betten für EL-Bezügerinnen und EL-bezüger anbieten zu können. Diese Quersubvention benachteiligt diejenigen Personen, die ihren Aufenthalt selbst bezahlen und damit den Mittelstand.

Die EL-Höchsttaxe deckt die Taxen für die Betreuung in sämtlichen Pflegeheimen ab. Eine Erhöhung der Betreuungstaxe für die anderen Bewohnenden ist folglich nicht zu befürchten und liesse sich auch nicht rechtfertigen, insbesondere da die Betreuungstaxe mit dem Taxtool kostenbasiert berechnet wird.

Zurzeit bezieht rund ein Drittel der Personen, die im Pflegeheim wohnen, Ergänzungsleistungen. Um den Bedenken der Gemeinden Rechnung zu tragen, dass mit der Zunahme der Zahl der EL-Bezügerinnen und -Bezüger selbstzahlende Bewohnerinnen und Bewohner benachteiligt würden, soll auf das 45. Perzentil abgestellt werden. Damit sind mindestens 45 Prozent der Betten im Kanton Zug mit Ergänzungsleistungen finanzierbar. Sollte wider Erwarten der Anteil der EL-Bezügerinnen und -Bezüger, die in Pflegeheimen leben, 45 Prozent übersteigen und ein Mangel an finanzierbaren Betten entstehen, kommt die Auffangklausel zum Zug: Der Regierungsrat kann das Perzentil erhöhen.

Der Kanton schreibt nicht vor, dass in allen Heimen Betten angeboten werden müssen, die mit den Ergänzungsleistungen finanzierbar sind. So ist es durchaus denkbar, dass gewisse Heime mit einer hohen Kostenstruktur (z. B. mit hohen Mieten oder mit einem überdurchschnittlichen Ausbaustandard) keine Betten für EL-Bezügerinnen und -Bezüger anbieten – und damit auch keine Quersubventionierungen in Betracht ziehen müssen. Es gibt genügend Heime im Kanton, die aufgrund ihrer Kostenstruktur günstige Betten anbieten können; bei Neubauten ist dieser

Aspekt besonders zu berücksichtigen. Die Gemeinden sind gehalten, bei den Pensionstaxen und bei den Betreuungstaxen generell darauf zu achten, dass auch für Selbstzahler genügend günstige Angebote zur Verfügung stehen (Vermeidung eines Schwelleneffekts). Dies entspricht einem Bedürfnis der Bevölkerung. Heime mit teuren Betten werden bei einem Bettenüberhang wohl auch in Zukunft mehr Mühe mit der Auslastung haben.

5. Genügend Handlungsspielraum für die Gemeinden

Die Gemeinden wehren sich dagegen, dass ihnen mit der Regelung in § 10 Abs. 1b zusätzliche Kosten überwältzt würden, auf die sie keinen Einfluss hätten. Insbesondere durch das neue Taxtool zur kostenbasierten Berechnung der Heimtaxen entstünden Probleme bei der sozialverträglichen Ausgestaltung der Taxen. Durch die Einführung der Vollkostenrechnung würden die Betreuungs- und Pensionstaxen steigen, das Angebot an sozialverträglichen Betten werde sich dadurch verringern.

Die Gemeinden übernehmen per Gesetz die ungedeckten Pflegekosten (§ 4 Abs. 2 Spitalgesetz). Der Kanton übernimmt bei Personen, die im Pflegeheim leben und EL beziehen, die entsprechenden Kosten betreffend Pension und Betreuung, wobei er die anrechenbaren Kosten begrenzen kann (Art. 10 Abs. 2 Bst. a ELG). Die Gemeinden sorgen dafür, dass die Berechnung der Taxen für Pflege, Betreuung und Pension einheitlich erfolgt (§ 7a Abs. 1 Spitalgesetz). Zu diesem Zweck haben sie zusammen mit den Pflegeheimen ein sogenanntes Taxtool entwickelt, das basierend auf dem jeweiligen Budget die Pflege-, Betreuungs- und Pensionstaxe einheitlich errechnet.

Durch die Anknüpfung der EL-Höchsttaxe an die effektiven Pensions- und Betreuungstaxen sowie die jährliche Neuberechnung stellt auch die vorgesehene Einführung der Vollkostenrechnung und die damit verbundene Erhöhung der Heimtaxen kein Problem dar: Einerseits verschiebt sich das 45. Perzentil automatisch mit und andererseits wird für die Berechnung der EL-Höchsttaxe die höchste Betreuungstaxe eingerechnet.

Die Heime haben jährlich mit der jeweiligen Standortgemeinde über die Taxen zu verhandeln (§ 7a Abs. 3 Bst. c Spitalgesetz) und sie der Gesundheitsdirektion zur Genehmigung der jeweils höchsten Taxen durch den Regierungsrat einzureichen (Rahmentarif gemäss § 10 Abs. 1 Spitalgesetz). Es liegt somit in der Verantwortung der Gemeinden für wirtschaftlich ausgestaltete Taxen zu sorgen – insofern verfügen die Gemeinden durchaus über eine Möglichkeit, die ungedeckten Pflegekosten zu beeinflussen. Der Kanton hingegen hat – neben der Überprüfung der korrekten Anwendung des Taxtools und Genehmigung der höchsten Taxen – auf die Höhe der einzelnen Betreuungs- und Pensions-Taxen keinen Einfluss.

Im Übrigen wird erwartet, dass nach dem Kostenschub aufgrund der Einführung der Vollkosten die Höhe der Pensionstaxen sich nicht mehr gross verändert und sicher nicht jährlich steigt. Die Pensionstaxen sind – im Gegensatz zu den Pflegekosten und in beschränktem Ausmass auch die Betreuungskosten – nicht an steigende Gesundheitskosten gebunden. Weitere Steigerungen in den Pensionskosten sind von den Gemeinden deshalb in den Verhandlungen kritisch zu hinterfragen.

Curaviva Zug

Der Verband der Heime in Zug hat Verständnis für das Anliegen, Angebote und Leistungen, welche vom Staat übernommen werden, zu definieren. Er wendete jedoch ein, dass nicht definiert werde, was unter einem Standardzimmer zu verstehen sei. Im Übrigen werde mit der staatlichen Steuerung des Angebots den Pflegeheimen jegliche unternehmerische Freiheit entzogen. Das Resultat seien höhere Kosten bei tieferer Qualität.

Da sich die EL-Höchsttaxe über eine Perzentilberechnung der Pensionstaxen sowie an der höchsten Betreuungstaxe orientiert, ist die Definition eines Standardzimmers nicht erforderlich. Unterschiedliche Pensionsangebote – auch innerhalb eines Heimes – sind durch die Heime zu definieren und müssen in den Pensionstaxen abgebildet werden; Wettbewerb ist durchaus erwünscht. Für Heime mit hohen Kosten, die sich nicht optimieren lassen, besteht ausserdem kein Zwang, günstige Zimmer anzubieten.

Pflege und Betreuung werden von den Gemeinden bzw. den Bewohnenden und dem Kanton kostenbasiert und damit angemessen für alle Bewohnenden gleich entschädigt. Die Drohung der Heime, nach der Einführung der neuen Regelung die Qualität in der Pflege und Betreuung senken zu müssen, entbehrt jeglicher Grundlage.

Der Regierungsrat verlängert nach Prüfung der Einwände der Gemeinden die Übergangsregelung zur Besitzstandwahrung, erhöht das massgebende Perzentil von 40 auf 45 und führt eine Auffangklausel ein. Im Übrigen hält der Regierungsrat an seinem Vorschlag fest.

Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Für die untenstehende Modellrechnung der EL-Höchsttaxen nach dem neuen System wurden folgende Elemente berücksichtigt:

- Pensionstaxen: 45. Perzentil aller Pensions-Taxen gemäss Rahmentarif 2015;
- Betreuungstaxen: Mittelwert der höchsten Betreuungs-Taxen gemäss Rahmentarif 2015;
- Mittelwert wurde verwendet, da erst ab 2016 eine einheitliche Betreuungstaxe über alle Pflegestufen eingeführt wird;
- Eigenanteil Pflege: höchster Betrag;
- Je nach Pflegestufe liegt der Eigenanteil zwischen 0.90 Franken (Pflegestufe 1) und 10.80 Franken (Pflegestufe 12). Effektiv wird der geschuldete Eigenanteil verrechnet werden, was in einer entsprechenden Abstufung des Höchstbetrages resultieren wird;
- Naturgemäss konnte keine Abstufung zwischen normaler und spezialisierter Langzeitpflege vorgenommen werden.

Pensionskosten (45. Perzentil Taxen 2015)	Fr.	129.00
Betreuungskosten (Mittelwert höchste Taxen 2015)	Fr.	33.00
Eigenanteil Pflege (höchster Anteil)	<u>Fr.</u>	<u>10.80</u>
EL-Höchsttaxe (gerundet)	<u>Fr.</u>	<u>173.00</u>

Das Einsparpotenzial für die EL, ausgehend von 461 EL-Bezügerinnen und -Bezügern in Pflegeheimen und basierend auf den Heim-Taxen 2015, liegt bei rund 1,3 Millionen Franken. Im Finanzplan 2018 sind nur 700 000 Franken eingestellt (gemäss den ersten Schätzungen). Der Betrag wird im nächsten Budgetprozess korrigiert.

Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden können allfällige Fehlbeträge zwischen den EL-Leistungen und den geschuldeten Eigenleistungen einer Heimbewohnerin oder eines Heimbewohners ausgleichen oder dafür sorgen, dass von teuren Zimmern in ein Standardzimmer gewechselt wird.

Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Änderung hat keine Anpassungen von Leistungsaufträgen des Kantons zur Folge.

8.31. Verzicht auf Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen (Massnahme 4.08c): Änderung des Gesetzes über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge vom 1. September 1988 (BGS 826.25)

Ausgangslage

Gesetzliche Regelung

Nach geltendem Recht gewährt der Kanton seit dem Jahr 1988 Frauen bei Mutterschaft Beiträge, sofern sie einer solchen Hilfe bedürfen. Anspruch hat eine Frau, die selber oder deren Ehemann seit mindestens einem Jahr im Kanton Zug wohnt. Die Mutterschaftsbeiträge werden ab Geburt während eines Jahres ausgerichtet. Besteht eine Notlage, können Beiträge schon sechs Monate vor Geburt ausgerichtet werden. Der Mutterschaftsbeitrag entspricht der Differenz zwischen dem Lebensbedarf und dem anrechenbaren Einkommen. Dem Lebensbedarf wird ein Betrag zugrunde gelegt, der sich nach den Einkommensgrenzen der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) richtet. Zusätzlich werden die Miete und Krankenkassenprämien sowie Einkommen aus Erwerb und anderweitiges Einkommen (z.B. Kinderzulagen, Alimente) angerechnet. Kein Anspruch auf Beiträge besteht, wenn die Mutter über ein Reinvermögen von mehr als 87 140 Franken verfügt. Die Aufwendungen der Mutterschaftsbeiträge werden vom Kanton getragen. Mit dem Kanton Zug kennen noch neun weitere Kantone (AG, FR, GL, GR, LU, SG, SH, VD, ZH) eine Beitragsleistung bei Mutterschaft.

Entwicklung der Leistungen bei Mutterschaft

In den letzten fünf Jahren haben insgesamt 310 Mütter monatliche Beiträge von durchschnittlich 1841 Franken während der Mutterschaft erhalten. Rund ein Viertel der Mütter erhielten wegen einer Notlage vorgeburtliche Mutterschaftsbeiträge. 71 Gesuche mussten vor allem wegen der finanziellen Verhältnisse abgelehnt werden. Die Leistungsbilanz der Mutterschaftsbeiträge zeigt folgendes Bild:

Jahr	Bezügerinnen	Beitrag pro Monat	Aufwand für Beiträge (in Tausend Franken)
2010	63	1700	1286
2011	71	1558	1328
2012	50	2157	1553
2013	64	1634	1255
2014	62	1926	1433

Verzicht auf die Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen

In Umsetzung der Massnahme 4.08c soll die Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen aufgehoben werden. Der Bund hat im Jahr 2005 eine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung einer Mutterschaftsentschädigung für berufstätige Frauen bei Mutterschaft geschaffen. Die bundesrechtliche Mutterschaftsversicherung (EOG) gewährt den vor Geburt erwerbstätigen Müttern längstens während 98 Tagen ab Geburt eine Mutterschaftsentschädigung. Im Rahmen des Entlastungsprogramms soll der Kanton nicht über das Leistungsniveau des Bundes Beiträge ausrichten. Die bundesrechtliche Mutterschaftsentschädigung bietet zumindest Arbeitnehmerinnen und Selbstständigerwerbenden einen ausreichenden Schutz während der Mutterschaft. Mit dem Verzicht auf die Mutterschaftsbeiträge soll zudem die Eigenverantwortung der Betroffenen gestärkt werden.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 15 Einschränkung der Anwendung dieses Gesetzes

Mit dieser Bestimmung wird sichergestellt, dass mit der Umsetzung der Massnahme keine Ungleichbehandlungen bei den erworbenen Ansprüchen vor der Inkraftsetzung der Aufhebung des Gesetzes entstehen.

Abs. 1 Vorgeburtliche Beiträge

Vorgeburtliche Beiträge sollen nur unter der Voraussetzung ausgerichtet werden, dass die Notlage vor der Aufhebung des Gesetzes bereits bestanden hat. Mit dem ärztlich bestätigten Geburtstermin wird sichergestellt, dass nur Mütter Leistungen erhalten, bei denen der errechnete Zeitpunkt der Notlage (sechs Monate vor Geburt) noch ins Jahr 2016 fällt. Mit dieser Übergangsregelung erhalten 2017 schätzungsweise noch 26 Mütter vorgeburtliche Beiträge in der Höhe von 100 000 Franken.

Abs. 2 Frist zur Geltendmachung

Die kurze Frist zur Geltendmachung soll in engem Zusammenhang mit der Geburt und dem Zweck der Beitragsleistung stehen.

Abs. 3 Erworbene Rechte

Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung der Ansprüche bis zum Zeitpunkt der Gültigkeit des Gesetzes sollen die bis Ende 2016 erworbenen Ansprüche noch im Folgejahr weitergeführt werden. Mit dieser Regelung wird Rechtssicherheit (Vertrauensschutz) geschaffen und insbesondere vermieden, dass eine ungleich lange Bezugsdauer bei gleichem Anspruch entsteht. Mit der vollumfänglichen Gewährung der erworbenen Ansprüche werden im Jahr 2017 noch für zirka 50 Mütter Beiträge in der Höhe von rund 400 000 Franken ausgerichtet.

Argumente

Der Bund verfügt über eine ergänzende Mutterschaftsversicherung. Auch werden sich die Gemeinden in Zukunft an den Sozialkosten beteiligen müssen. Durch die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme wird ferner die Eigenverantwortung gestärkt. Der finanzielle Anreiz zur Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs fällt weg. Auf der anderen Seite könnten mehr Sozialhilfebezüglerinnen die Folge sein.

Vernehmlassung

Die FCK, viele Einwohnergemeinden, die Bürgergemeinde des Kantons Zug, die ALG, die SP, der Verband Zuger Polizei, der LVZ und das Bildungsnetz Zug äusserten sich negativ zum Verzicht auf die Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen.

Wegen seiner angespannten finanziellen Lage soll der Kanton nicht über das Leistungsniveau des Bundes hinaus Beiträge ausrichten. Weniger als die Hälfte der Kantone richtet Mutterschaftsbeiträge aus. Der Regierungsrat hält deshalb an der Massnahme fest.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Jährlich werden rund 1 600 000 Franken Mutterschaftsbeiträge ausbezahlt. Mit der vorgesehenen Regelung der Gewährung der erworbenen Ansprüche (§ 15) sind im Jahr 2017 noch rund 500 000 Franken Mutterschaftsbeiträge zu leisten. Der Verzicht auf die Mutterschaftsbeiträge hat wegen fehlender Transferleistungen für Mütter mit Asylstatus im Bereich Sozialhilfe/Asyl der Direktion des Innern zudem 2017 einen Mehraufwand von 500 000 Franken zur Folge. Netto ergibt sich somit im Jahr 2017 eine Entlastung von 600 000 Franken. 2018 fallen zwar keine Mutterschaftsbeiträge mehr an. Die fehlenden Transferleistungen für Mütter mit Asylstatus ha-

ben im Bereich Sozialhilfe/Asyl der Direktion des Innern 2018 jedoch einen Mehraufwand von 600 000 Franken zur Folge. Die Nettoentlastung beträgt 2018 somit 1 000 000 Franken.

Mütter sind Mütter, weshalb die Mutterschaftsbeiträge gemäss Gesetzesbestimmung unabhängig vom Aufenthaltsstatus allen Müttern nach dem gleichen Finanzierungsmechanismus ausgerichtet werden (siehe dazu auch Vollzugsweisung zur Asylverordnung 2). Bei einer Aufhebung des Gesetzes über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge entfallen die Leistungen der Mutterschaftsbeiträge deshalb auch für Mütter mit Asylstatus. Die Ausrichtung von Sozialhilfeleistungen (ohne Mutterschaftsbeiträge) richtet sich nach dem kantonalen Sozialhilfegesetz.

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 und Folgejahre (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	600 000	1 000 000	0,5

**8.32. Verdoppelung Vermögensverzehr bei IV-Rentnerinnen und -Rentnern im Heim auf 1/5 jährlich (Massnahme 2.02);
Reduktion Betrag für persönliche Auslagen bei Ergänzungsleistungen (Massnahme 4.46):
Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung vom 8. Mai 2008 (EG ELG; 841.7)**

Ausgangslage

Im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 (EP 2015–2018) beschloss der Regierungsrat folgende drei Massnahmen:

- Der vom Kanton zu bestimmende Betrag für persönliche Auslagen von Personen, die dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, soll gesenkt werden.
- Der ebenfalls vom Kanton festgesetzte Vermögensverzehr für in Heimen oder Spitälern lebende Personen soll auf den bundesgesetzlich zulässigen Höchstanteil von einem Fünftel erhöht werden.
- Die EL-Tagestaxen sind soweit anzupassen, dass in der Regel ein Bett in einem Standardzimmer damit finanziert werden kann.

Art. 10 Abs. 2 Bst. b ELG gewährt den Kantonen die Befugnis, die Höhe eines Betrages für persönliche Auslagen für Personen, welche dauernd oder längere Zeit in einem Heim oder Spital leben, zu bestimmen. Dieser Betrag ist als Ausgabe in der Ergänzungsleistungsberechnung anzurechnen.

Der Kanton Zug führte mit dem neuen EG ELG per 1. Januar 2008 die Regelung ein, wonach der Betrag für persönliche Auslagen in einem Bruchteil des bundesrechtlichen Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 ELG festgesetzt wird. Damit ist gewährleistet, dass sich dieser Betrag entsprechend den regelmässigen Anpassungen der bundesrechtlichen Indexgrössen ebenfalls automatisch anpasst. Damit wurde die damals als stossend empfundene Unterscheidung in zwei Gruppen (Personen in Heimen bis BESA-Stufe 2 und in Invalidenwohnheimen einerseits sowie Personen in Spitälern oder Pflegeheimen und in Altersheimen ab BESA-Stufe 3 andererseits) aufgehoben und für alle Personen in Heimen oder Spitälern ein einheitlicher Betrag für persönliche Auslagen von einem Drittel des Betrages für

den allgemeinen Lebensbedarf festgelegt⁷. Dies entsprach damals ungefähr dem vormaligen Betrag von 5877 Franken gemäss § 3 Abs. 2 Bst. c aEG ELG.

Während Art. 11 Abs. 1 lit. c ELG für Personen, welche zu Hause wohnen, bundesrechtlich die Anrechnung eines Fünftel des Reinvermögens für Personen, welche das AHV-Rentenalter noch nicht erreicht haben, und eines Zehntels für Personen über dem AHV-Rentenalter an die Einnahmen vorgibt, delegiert der Bund die Kompetenz zur Festlegung des Vermögensverzehr für in Heimen oder Spitälern lebende Personen bis zur Grenze von einem Fünftel an die Kantone. Immer unbelastet bleiben dabei die Vermögensfreibeträge.

Das bis Ende 2007 gültige EG ELG sah in § 3 Abs. 3 vor, dass Heimbewohnerinnen und -bewohnern im Rentenalter bzw. mit einer Altersrente ein Fünftel des Reinvermögens als Vermögensverzehr angerechnet wird. Dabei wurde die vom Bundesrecht vorgesehene Kompetenz zur Regelung des Vermögensverzehr bei Altersrentnerinnen und -rentnern in Heimen und Spitälern gemäss damaligem Art. 5 Abs. 2 Bst. b aELG ausgeschöpft. Mit der seit Anfang 2008 bestehenden Möglichkeit, den Vermögensverzehr auch für Personen vor dem Rentenalter zu regeln (Art. 11 Abs. 2 ELG), führte der Kanton Zug hier einen Vermögensverzehr von einem Zehntel bei in Heimen oder Spitälern lebenden Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern ein (gegenüber einem Fünftel bei zu Hause wohnenden Personen). Ein im ersten Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vorgesehener Vermögensverzehr von einem Fünftel auch für Rentnerinnen und Rentner unter der AHV-Altersgrenze wurde nach Berücksichtigung des Vernehmlassungsergebnisses vom Regierungsrat selbst auf einen Zehntel reduziert, was von den zuständigen Kommissionen unterstützt wurde. Grund war damals, dass die Erhöhung des Vermögensverzehr bei Personen vor dem Rentenalter etwas abgedeckt werden und nicht sofort eine Verdreifachung der Anrechnung erfolgen sollte. Die damalige Regelung hatte somit auch übergangsrechtlichen Charakter. Gleichzeitig wollte der Regierungsrat damals die Kostenneutralität möglichst wahren, was nun mit der aktuellen Vorlage ausdrücklich nicht beabsichtigt ist.

Das EP 2015–2018 fordert, dass alle Bereiche und alle beteiligten Stellen ausgewogen und sinnvoll die Entlastungen tragen. Da Ansprüche und Verfahren im Bereich der Sozialversicherungen überwiegend bundesrechtlich geregelt sind, besteht hier nur wenig Einflussmöglichkeit. Es stehen deshalb nur diejenigen Leistungspositionen zur Diskussion, welche durch den Kanton alleine geregelt und bemessen werden können.

Unter diesen Umständen bietet sich an, den rein kantonal festgelegten Betrag für persönliche Auslagen von Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern in Heimen oder Spitälern anzupassen und den Vermögensverzehr für in Heimen oder Spitälern lebende Personen zu erhöhen. Die entsprechende Finanzierung erfolgt grundsätzlich durch den Kanton im Rahmen der heimbedingten Mehrkosten.

Betroffen sind lediglich Personen, welche dauernd oder längere Zeit in einem kantonal anerkannten Heim bzw. in einem Heim mit kantonaler Betriebsbewilligung oder Spital leben (vgl. Art. 10 Abs. 2 und Art. 11 Abs. 2 ELG bzw. § 2 EG ELG). Nicht betroffen sind demnach Personen, welche nur vorübergehend nicht zu Hause wohnen, z. B. in der Akut- und Übergangspflege, wo die Krankenversicherungsgesetzgebung massgebend ist.

⁷ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 3. Juli 2007, Vorlage Nr. 1559.1

Grundzüge der neuen Regelung

Herabsetzung des Betrags für persönliche Auslagen

Per 1. Januar 2015 lebten 439 EL beziehende Rentnerinnen und Rentner im AHV-Alter in einem Heim oder Spital. 297 Personen unter dem AHV-Rentenalter lebten in einem Heim oder Spital (IV- und Hinterlassenenrentner/in), insgesamt wird also in 736 Fällen ein Betrag für persönliche Auslagen angerechnet. Der heutige Ansatz dieses immer vollständig anzurechnenden Betrages beläuft sich auf einen Drittel des Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf bei Alleinstehenden nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 ELG von derzeit jährlich 19 290 Franken, wobei dieser auf eine Teilbarkeit durch zwölf aufgerundet wird, um monatlich ganze Frankenbeträge ausbezahlen zu können. Pro Person wird also ein Betrag von 6432 Franken als Ausgabe angerechnet, was einen jährlichen Gesamtbetrag von 4 733 952 Franken ergibt.

Der Betrag für persönliche Auslagen im Umfang eines Drittels des Betrages für den allgemeinen Lebensbedarf ist im Vergleich zu einigen vergleichbaren Kantonen hoch angesetzt. Teilweise werden jedoch in anderen Kantonen die Ansätze nach verschiedenen Kategorien abgestuft, wie folgende Tabelle zeigt (Beträge gerundet):

Kanton	Unterkategorien	Minimum			Maximum		
		Bruchteil	Betrag		Bruchteil	Betrag	
Zug ⁸	keine	1/3	Fr.	6432	1/3	Fr.	6432
Zürich ⁹	«nach persönlichen Bedürfnissen»	1/9	Fr.	2143	1/3	Fr.	6430
Luzern ¹⁰	pflegebedürftige Personen und Personen in einer Einrichtung für Behinderte, die eine Hilflosenentschädigung mittleren oder schweren Grades beziehen	21 %	Fr.	4051			
	nicht pflegebedürftige Personen und Personen in einer Einrichtung für Behinderte, die keine Hilflosenentschädigung oder eine solche leichten Grades beziehen				28 %	Fr.	5401
Schwyz ¹¹	keine, auch Personen in einer heimähnlichen Institution	27 %	Fr.	5208	27 %	Fr.	5208
Obwalden ¹²	Spital oder Pflegeheim	17 %	Fr.	3279			
	anderes Heim				27 %	Fr.	5208
Nidwalden ¹³	Pflegebedürftige	22 %	Fr.	4244			
	allgemein				27 %	Fr.	5208
Aargau ¹⁴	stationäre Pflegeeinrichtungen	23 %	Fr.	4437			

⁸ § 2 Abs. 3 EG ELG (ZG)

⁹ § 11 Abs. 2 ZLG und § 2 ZLV (ZH)

¹⁰ § 2 VO über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (LU)

¹¹ § 6 G über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung und § 6 Abs. 2 VVO zum G über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SZ)

¹² Art. 2 Abs. 2 G über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (OW)

¹³ Art. 5 kELG (NW)

¹⁴ § 2 Abs. 1 lit. b ELG-AG

und Spitäler			
stationäre Einrichtungen für erwachsene Behinderte	27 %	Fr.	5208

Den Zahlen kann entnommen werden, dass dort, wo der Betrag für persönliche Auslagen nicht nach persönlichen Bedürfnissen bemessen wird (Zürich) und wo nicht ein einheitlicher Prozentsatz festgelegt ist (Schwyz), für Personen, die nicht pflegebedürftig sind, oder für Personen vor dem AHV-Alter ein höherer Ansatz gilt als für Personen mit Pflegebedürftigkeit. Diese Unterscheidung wurde im Kanton Zug bereits anlässlich des Erlasses des EG ELG per 1. Januar 2008 aufgehoben mit der Begründung, sie habe zu teilweise stossenden Ergebnissen geführt und lasse sich nicht mehr rechtfertigen.

Der Vergleich mit weiteren Kantonen zeigt, dass insgesamt zwölf Kantone nur einen einheitlichen Betrag für persönliche Auslagen kennen¹⁵. Der Einheitsbetrag ist im Kanton Zug auch künftig beizubehalten, da eine Unterscheidung hinsichtlich Pflegebedürftigkeit sich sachlich nicht rechtfertigen lässt.

Die obige Tabelle zeigt zudem, dass sich die Beträge für persönliche Auslagen von 17 Prozent bis 33 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 ELG (konkret derzeit von 273 Franken bis 536 Franken monatlich) bewegen. Tiefere Beträge rechnen noch beide Appenzell (257 Franken) sowie Thurgau (241 Franken), Tessin (190 Franken) und Waadt (240 Franken) an.

Beim Betrag für persönliche Auslagen handelt es sich um ein eigentliches Taschengeld. Es sind damit keine Pensions-, Betreuungs- oder Pflegeleistungen zu bezahlen. Das Geld soll für persönliche Bedürfnisse eingesetzt werden können, wie beispielsweise für Telefongespräche, Mobilität, Medien, Coiffeur, Kleider, Restaurants- oder Cafeteriabesuche etc. Fixkosten wie Mietzinse oder Krankenkassenprämien werden in der Ergänzungsleistungsberechnung separat angerechnet und sind nicht durch den Betrag für persönliche Auslagen zu bezahlen.

Das Bundesrecht gibt keine Vorgaben dazu, wie der Betrag für persönliche Auslagen bemessen werden muss. Da es sich um eine bundesrechtliche Delegation an die Kantone handelt, müssen die Höhe des Betrages und deren Bestimmung allerdings mit der Bundesverfassung und dem Bundesrecht übereinstimmen¹⁶. Ausserdem ist es nicht zulässig, die Höhe des Betrages für persönliche Auslagen von den tatsächlichen Ausgaben der in Heimen oder Spitälern lebenden Personen abhängig zu machen¹⁷. Der Betrag für persönliche Auslagen berechnet sich in den meisten Kantonen in Prozenten des allgemeinen Lebensbedarfs für Alleinstehende gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 ELG. Die Kürzung des Betrags für persönliche Auslagen um einen Prozentpunkt ergibt jährlich einen um 192.90 Franken tiefer liegenden Betrag und damit tiefere anzuerkennende Ausgaben in der Berechnung der Ergänzungsleistungen. Angesichts des Zwecks reicht ein Betrag für persönliche Auslagen von 20 Prozent des allgemeinen Lebensbedarfs gemäss Art. 10 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 ELG grundsätzlich aus. Er kommt damit jährlich auf 3864 Franken zu stehen. Monatlich steht damit ein «Taschengeld» von 322 Franken zur Verfügung. Dieser Betrag liegt im Vergleich mit den oben tabellarisch aufgeführten Kantonen, aber auch mit den Kantonen Bern, beide Basel oder Genf im tiefen Bereich.

¹⁵ Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 334 Ziffer 2

¹⁶ ZAK 1992 S. 450 f.

¹⁷ BGE 138 V 67 Erw. 4

Gegenüber dem heute angerechneten Betrag für persönliche Auslagen im Umfang eines Drittels des allgemeinen Lebensbedarfs gemäss Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 ELG von jährlich 6432 Franken ergeben sich somit Minderleistungen an Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger von 2568 Franken pro Person und Jahr. Mit der Koppelung des Betrags an den allgemeinen Lebensbedarf erfährt dieser wie bisher eine periodische Anpassung, wenn sich der Rentenindex verändert.

Heraufsetzung des Vermögensverzehrs

Gemäss heutiger kantonaler Regelung in § 2 Abs. 4 EG ELG, welcher sich auf Art. 11 Abs. 2 ELG stützt, beträgt der Vermögensverzehr für in Heimen und Spitälern lebende Personen vor dem AHV-Rentalter einen Zehntel, soweit das Vermögen die Freibeträge gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG übersteigt. Für Personen über dem Rentenalter ist der Vermögensverzehr bereits heute auf einen Fünftel festgesetzt. Diese Bestimmung ist aber nicht anwendbar, wenn nur einer von beiden Partnern im Heim oder Spital, der andere aber zu Hause lebt.

Sinn und Zweck dieser Bestimmung ist der Gedanke, dass das bei den Rentnerinnen und Rentnern vorhandene Vermögen auch dem eigenen Lebensunterhalt zu dienen hat. Die Ergänzungsleistungen sind als Bedarfsleistung nicht dazu da, mit staatlichen Mitteln die Vermögen der einzelnen Rentnerin/des einzelnen Rentners zu schützen. Immerhin bleibt sowohl Alters- als auch Hinterlassenen- und Invalidenrentnerinnen bzw. -rentnern ein nicht anzutastender Freibetrag von 37 500 Franken bei alleinstehenden Personen, von 60 000 Franken bei Ehepaaren und von 15 000 Franken bei rentenanspruchsbegründenden Kindern. Liegt zudem Wohneigentum bei der Bezügerin bzw. beim Bezüger oder einer in die Berechnung eingeschlossenen Person vor, besteht dazu ein Freibetrag von 112 500 Franken, wenn die Liegenschaft von einer dieser Personen bewohnt wird. Der Freibetrag beträgt 300 000 Franken, wenn das Ehepaar oder die eingetragenen Partner eine Liegenschaft besitzen und die Wohnung von einem Ehegatten oder eingetragenen Partner bewohnt wird, während der andere Ehegatte oder eingetragene Partner im Heim oder Spital lebt (Art. 11 Abs. 1 Bst. c und Abs. 1^{bis} Bst. a ELG).

Hinsichtlich der Ausübung der eingeräumten Kompetenz ergibt der Blick auf andere Kantone folgendes Bild:

Kanton	AHV-Rentalter erfüllt	übrige
Zug ¹⁸	1/5	1/10
Zürich ¹⁹	1/5	1/15
Luzern ²⁰	1/5	1/15
Schwyz ²¹	1/5	1/15
Nidwalden ²²	1/5	1/15
Obwalden ²³	1/5	1/5
Aargau ²⁴	1/10	1/15

¹⁸ § 2 Abs. 4 EG ELG (ZG)

¹⁹ § 11 Abs. 3 ZLG (ZH)

²⁰ § 5 G über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (LU)

²¹ § 7 G über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (SZ)

²² Art. 3 kELG (NW)

²³ Art. 3 G über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (OW)

Die Ansätze des Kantons Zug sind bezüglich Personen im AHV-Rentenalter, für die bereits heute ein Vermögensverzehr von einem Fünftel gilt, bereits am bundesrechtlich zugelassenen Limit. Hinsichtlich Personen in Heimen oder Spitälern vor dem Rentenalter zeigt sich, dass die aufgeführten Kantone überwiegend bei der Bundesregelung bleiben und einen Fünfzehntel des Vermögens als Verzehr anrechnen. Hier ist der Kanton Zug bereits strenger als die Mehrheit der Kantone und wird nur durch Obwalden bzw. sechs weitere Kantone übertroffen²⁵. Nicht anwendbar ist der kantonal geregelte Vermögensverzehr, wie bereits ausgeführt, bei Ehepaaren oder eingetragenen Partnern, von denen nur eine von beiden Personen im Heim oder Spital lebt, die andere aber zu Hause. In diesem Falle gilt der Vermögensverzehr gemäss bundesrechtlicher Regelung, nämlich 1/10 für Altersrentner/innen und 1/15 für andere Bezügerinnen und Bezüger.

Die Höhe des Vermögensverzehrs spricht sich darüber aus, von welchem Zeitraum ausgegangen wird, in dem das vorhandene Vermögen zuzüglich der anrechenbaren Einnahmen (Renten, Erwerbseinkommen, Vermögenserträge etc.) zur Deckung der anerkannten Ausgaben (Lebensbedarf, Wohnung, Krankenkassen) bis auf den Freibetrag verbraucht wird. Ist der anrechenbare Vermögensverzehr tief, reicht das Vermögen länger für die Deckung der Auslagen aus, die Ergänzungsleistung hat aber grössere Ausgabenüberschüsse auszugleichen. Ist der Vermögensverzehr aber hoch, reicht das Vermögen weniger lang aus, die Ergänzungsleistungen haben aber kleinere Fehlbeträge zu decken. Die Erhöhung des Vermögensverzehrs bringt den Ergänzungsleistungen somit kurzfristige Entlastung, indem von Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezügern ein grösserer Einsatz ihres Vermögens zur Existenzsicherung abgefordert wird und damit die individuellen Ausgabenüberschüsse verkleinert werden.

Es ist gerechtfertigt, grundsätzlich von Bezügerinnen und Bezügern von Ergänzungsleistungen im Rahmen der Deckung des Existenzbedarfs (vgl. Art. 2 Abs. 1 ELG) zu verlangen, das eigene Vermögen zu verzehren, bevor zusätzliche Leistungen, welche aus der Steuerkasse bezahlt werden müssen, anbegehrt werden. Dieser Grundsatz ist auch deshalb vertretbar, weil von Bundesrechts wegen Freibeträge vorgesehen sind, welche einen eigentlichen Notgroschen übersteigen und noch gewissen Handlungsspielraum offen lassen. Insbesondere berücksichtigt der spezielle Freibetrag, welcher für Grundeigentum angerechnet wird, die Tatsache, dass Familienangehörige in der Wohnung bleiben wollen.

Im Kanton Zug wiesen per 1. Januar 2015 die Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger vor dem AHV-Rentenalter, welche im Heim oder Spital leben, ein Nettovermögen (abzüglich der Freibeträge) von insgesamt 7 500 000 Franken auf. Davon wird heute ein Zehntel als Vermögensverzehr angerechnet, also 750 000 Franken, und als Einnahme berücksichtigt. Die Verdoppelung des Vermögensverzehrs auf einen Fünftel ergäbe deshalb weitere rund 750 000 Franken, welche in der Berechnung der Ergänzungsleistungen als Einnahmen angerechnet werden können und somit nicht durch die Ergänzungsleistungen, sprich den Kanton, auszugleichen sind. Der höhere Einsatz des eigenen Vermögens zur Existenzsicherung bringt dem Kanton somit ein Einsparpotenzial von abgerundet jährlich rund 700 000 Franken.

Für die einzelne Ergänzungsleistungsbezügerin / den einzelnen Ergänzungsleistungsbezüger heisst das, dass einer im Heim lebenden Person mit einer IV-Rente von 40 Jahren mit einem Vermögen von 80 000 Franken nach Abzug des Freibetrages von 37 500 Franken 8500 Franken (ein Fünftel) als Vermögensverzehr abgezogen werden. Damit verbleibt ein Vermögen von

²⁴ Das ELG-AG schweigt darüber, weshalb die bundesrechtliche Ordnung gilt.

²⁵ Mitteilungen an die AHV-Ausgleichskassen und EL-Durchführungsstellen Nr. 334 Ziffer 3

71 500 Franken. Den Betrag von 8500 Franken hat die betroffene Person für ihren Lebensunterhalt einzusetzen.

Änderung des Systems zur Berechnung der höchsten anrechenbaren Heimtaxen

Welche Kosten der Regierungsrat bei der Berechnung der höchsten anrechenbaren Heimtaxen zu berücksichtigen hat, wird neu in § 10 nAbs. 1^a Spitalgesetz geregelt (siehe ausführlich dazu die Ausführungen zu Massnahme 4.08c, Ziff. 8.31 vorstehend).

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 2 Abs. 1

Neu werden die EL-Höchsttaxen normativ basierend auf den für den Rahmentarif (§ 10 Abs. 1 und 1^{bis} Spitalgesetz) relevanten Taxen für Pension und Betreuung festgelegt. Dies entspricht dem Zweck des Rahmentarifs, der neben dem Tarifschutz auch die Kosten begrenzen soll (siehe ausführlich dazu die Ausführungen zu Massnahme 4.08c, Ziff. 8.31 vorstehend).

§ 2 Abs. 2

Die Vorschrift, sich an den Pflegestufen zu orientieren, wird fallen gelassen. Das System wird dadurch vereinfacht und an die aktuelle Taxberechnung angepasst. Da sich der Berechnungsmodus nicht mehr am Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf orientiert, fällt die entsprechende Koordinationsregel weg.

§ 2 Abs. 3

Bisher wird ein Drittel des allgemeinen Lebensbedarfs nach Art. 10 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 ELG (2015; 19 290 Franken) als Beitrag für persönliche Auslagen angerechnet, was derzeit dem aufgerundeten Betrag von 6432 Franken entspricht. Neu soll dafür ein Fünftel des genannten Betrags für den allgemeinen Lebensbedarf angerechnet werden. Derzeit entspräche dies einem aufgerundeten Betrag von 3864 Franken. Dieser Betrag passt sich entsprechend dem Rentensindex der Lohn- und Preisentwicklung an. Pro Person würden damit jährlich 2568 Franken weniger für persönliche Auslagen angerechnet als heute.

§ 2 Abs. 4

Für Personen in Heimen und Spitälern kann die Unterscheidung zwischen vor und nach dem Erreichen des AHV-Rentenalters, zusammen mit dem gesonderten Bruchteil von einem Zehntel für Personen vor dem AHV-Rentenalter, gestrichen werden. Damit wird der bisher für Personen im AHV-Rentenalter geltende Vermögensverzehr von einem Fünftel auch auf diejenigen Personen anwendbar, welche Ergänzungsleistungen vor Erreichen des AHV-Rentenalters beanspruchen.

Die Anwendbarkeit dieser Regelung bleibt allerdings nach wie vor in den Fällen verwehrt, in denen von einem Ehepaar oder eingetragenen Partnern jeweils eine Person im Heim oder Spital und die andere in der eigenen Wohnung leben (Art. 1b Abs. 3 ELV).

§ 17

Die Übergangsfrist soll einerseits vermeiden, dass für Personen, die ein teureres Angebot über die EL finanzieren konnten, sofort die Gemeinden einspringen müssen. Andererseits soll eine allfällige Neuerfassung für die EL-Berechnung auf Ende Jahr angesetzt werden, wenn regelmässig auch andere Parameter neu erfasst werden.

Argumente

Zur Massnahme 2.02:

Der vom Kanton festgesetzte Vermögensverzehr für in Heimen oder Spitälern lebende Personen soll auch für Personen vor dem AHV-Alter auf den bundesgesetzlich zulässigen Höchstanteil von einem Fünftel erhöht werden. Dies hat zur Folge, dass die betroffenen Bezügerinnen und Bezüger von EL zur Bestreitung ihres Lebensunterhaltes den doppelten Anteil an ihrem Vermögen als bisher beisteuern müssen. Dies gilt auch für diejenigen Personen, welche in die Berechnung des betreffenden EL-Anspruchs einbezogen sind. In allen Fällen verbleibt aber den EL-beziehenden Personen der Vermögensfreibetrag gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. c ELG. Rentnerinnen und Rentner sollen den eigenen Lebensunterhalt auch mit dem vorhandenen Vermögen bestreiten. Die EL sind als Bedarfsleistung nicht dazu da, mit staatlichen Mitteln die Vermögen der einzelnen Rentnerinnen und Rentner zu schützen. Dies gilt bereits für Leute im Rentenalter und soll nun auch für Personen vor dem Rentenalter gelten. Das Vermögen der Betroffenen würde schneller aufgebraucht. Nach Verzehr des Vermögens besteht allenfalls wieder Anspruch auf (höhere) EL. Reicht der Vermögensverzehr längerfristig nicht aus, ist der EL-Anspruch später umso höher.

Zur Massnahme 4.46:

Gegenwärtig rechnet der Kanton Zug für den Betrag für persönliche Auslagen von allen Zentralschweizer Kantonen die höchste Summe an. Der Betrag für persönliche Auslagen hat keine Heim- oder Spitalkosten zu decken, ist nicht für Kost und Logis bestimmt und muss auch nicht für Betreuungskosten herhalten. Er dient dazu, persönliche Auslagen wie zum Beispiel Kleiderkauf, Medien- oder Telefonkosten zu bezahlen. Mit der Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahme werden die Lebenskosten (Kost, Logis, Arzt, etc.) nicht tangiert; die Konsumkosten auf der anderen Seite sind im Kanton Zug nicht höher als in andern Kantonen. Allerdings werden die Unabhängigkeit der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen eingeschränkt, weil sie sich weniger leisten können.

Vernehmlassung

Die FCK, viele Einwohnergemeinden, die GLP, die SVP, die ALG, die SP, die Stiftung Phönix Zug, die Zuwebe, Pro Infirmis Zug, Curaviva und der SBK lehnen die Massnahmen ab.

Angesichts des Zwecks der Ergänzungsleistungen als existenzsichernde Bedarfsleistung und des relativ hohen Standards im Kanton Zug sind sowohl die Massnahme 2.02 als auch die Massnahme 4.46 vertretbar. Die Leistungen werden nun ungefähr auf den schweizerischen Durchschnitt reduziert. Ergänzungsleistungen sind Bedarfsleistungen und sollen die Existenz sichern. Das Vermögen der EL-Bezügerinnen und -Bezüger ist nicht durch staatliche Gelder zu schützen. Eine Zusatzbelastung für Angehörige oder Gemeinden erfolgt nicht, wenn die Ergänzungsleistung den Existenzbedarf abdeckt. Für Personen in der Akut- und Übergangspflege ist die Regelung nicht anwendbar. Ergänzungsleistungen sollen den Existenzbedarf, also die laufenden notwendigen Auslagen, decken. Der Betrag für persönliche Auslagen muss nicht für Wohnen, Essen, Pflege und Betreuung eingesetzt werden. Die abgestufte Lösung wurde mit dem neuen EG ELG vom 8. Mai 2008 aufgehoben, da sie nicht mehr für gerechtfertigt gehalten wurde. Auch aus diesen Gründen ist an den Massnahmen festzuhalten.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Auswirkungen der vorgeschlagenen zwei Änderungen des EG ELG sind unterschiedlich:

- a) Die Herabsetzung des Betrags für persönliche Auslagen wirkt sich direkt und unmittelbar sowohl kurz- wie auch langfristig aus. Pro im Heim oder Spital lebende(n) Bezügerin/Bezüger

fallen jährlich 2568 Franken weniger Ergänzungsleistungen an. Derzeit beziehen 736 Personen im Heim oder Spital Ergänzungsleistungen. Ihnen wird der Betrag für persönliche Auslagen angerechnet. Gestützt auf diese Anzahl Personen per 1. Januar 2015 ergäbe sich mit der Kürzung dieses Betrages für den Kanton Zug eine Entlastung von jährlich 1 890 048 Franken. Die Anzahl Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger, welche im Heim oder Spital leben, ist jedoch laufenden Veränderungen unterworfen. Eine frankengenaue Prognose kann deshalb nicht gemacht werden. Es kann jedoch – vorsichtig gerechnet – mit einer Entlastung des Kantonsshaushalts von jährlich rund 1 800 000 Franken gerechnet werden.

b) Die Verdoppelung des Vermögensverzehr bei Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger im Heim oder Spital, welche das AHV-Rentenalter noch nicht erreicht haben, wirkt sich kurzfristig positiv auf den Kantonshaushalt aus. Gestützt auf die Zahlen per 1. Januar 2015 würden bei einem Nettovermögen von 7 500 000 Franken neu nicht nur 750 000 Franken, sondern 1 500 000 Franken als Vermögensverzehr angerechnet. Die Differenz zwischen einem Zehntel und einem Fünftel würde künftig von den Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger im Rahmen der anrechenbaren Einnahmen selbst zum Lebensunterhalt aufgebracht, weshalb die Kantonsrechnung um diesen Betrag entlastet wird. Auch hier hängt das Entlastungspotenzial von der Anzahl der Ansprechpartnerinnen und -partner ab, zusätzlich aber auch von deren Vermögen. Zudem ist zu bedenken, dass für den Fall, dass das für den Vermögensverzehr angerechnete Vermögen auch tatsächlich verbraucht wird, doppelt so schnell wie heute kein anrechenbares Vermögen mehr vorhanden sein wird. Tritt dieser Fall ein, erhöht sich das Einkommensdefizit, was wiederum durch die Ergänzungsleistungen auszugleichen ist. Erfahrungsgemäss erfolgt der tatsächliche Vermögensverbrauch allerdings nicht in gleicher Höhe wie der angerechnete Vermögensverzehr, was dieses Problem etwas entschärft. Umgekehrt ist aber infolge steigender Lebenserwartung eine längere Unterstützung durch die Ergänzungsleistungen zu erwarten. Insgesamt ist somit kurzfristig von einer Entlastung des Kantonsshaushalts von 700 000 Franken auszugehen. Längerfristig besteht sicherlich auch ein Entlastungspotenzial, welches aber aufgrund des tatsächlich höheren Vermögensverbrauchs der Ergänzungsleistungsbezügerinnen und -bezüger nicht konkret abschätzbar ist.

In personeller Hinsicht ändert die Herabsetzung des Betrags für persönliche Auslagen und die Erhöhung des Vermögensverzehr bei der Ausgleichskasse nichts. Es handelt sich lediglich um die Änderung von Berechnungsfaktoren, welche keinen Einfluss auf den Bearbeitungsaufwand hat.

a) Herabsetzung Betrag für persönliche Auslagen:

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	1 800 000	1 800 000	0

b) Verdoppelung Vermögensverzehr:

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	700 000	700 000	0

8.33. Keine Vergünstigung für «Zuger Pass» an IV-Bezügerinnen und -Bezüger (Massnahme 4.18): Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Abgabe des Verbundabonnements «Zuger Pass» an IV-Bezügerinnen und -Bezüger sowie an blinde und sehbehinderte Personen vom 30. November 2000 (BGS 841.8)

Ausgangslage

Nach geltendem Recht können die im Kanton Zug wohnhaften IV-Bezügerinnen und -Bezüger den vergünstigten Erwerb von Fahrausweisen des Tarifverbunds Zug beanspruchen. Es ist damit möglich, einen persönlichen Monats- und Jahres-Zugerpas (Verbundabonnement) für die gewünschten Zonen zu einem reduzierten Preis zu beziehen. Die Vergünstigung entspricht den Tarifen für Jugendliche. Blinden und sehbehinderten Personen werden diese Fahrausweise kostenlos abgegeben. Die dadurch dem Tarifverbund Zug entstehenden Mindereinnahmen werden durch den Kanton abgegolten. Die Prüfung der Bezugsberechtigung und die Verrechnung der Einnahmefälle werden durch die SBB durchgeführt.

Die Vergünstigung kann nicht durch alle Berechtigten im Kanton in gleichem Ausmass in Anspruch genommen werden. Wer wenig oder gar nicht im öffentlichen Verkehr unterwegs ist bzw. sein kann, hat keinen Nutzen davon. Umgekehrt können Zuger IV-Bezügerinnen und -Bezüger, welche regelmässig mit dem öffentlichen Verkehr ausserhalb des Tarifverbundgebiets unterwegs sind (z.B. für Schulweg, Arbeitsweg) keine Vergünstigung für die dafür notwendigen Abonnemente (Z-Pass, Streckenabonnement etc.) beanspruchen. Es handelt sich bei der bisherigen Vergünstigung um eine allgemeine Unterstützungsmassnahme, bei der weder auf die wirtschaftliche Bedürftigkeit der Bezügerinnen und Bezüger noch auf den Grad der körperlichen oder geistigen Behinderung Rücksicht genommen wird. Vergleichbare Vergünstigungen aus anderen Tarifverbunden in der Schweiz sind nicht bekannt.

In Umsetzung der Massnahme 4.18 soll auf die Subventionierung von Abonnements für IV-Bezügerinnen und -Bezüger und von blinden und sehbehinderten Personen verzichtet werden. Die IV-Gesetzgebung soll regeln, ob und in welchem Umfang IV-Bezüger/-innen Transportkosten abgegolten bzw. von der Versicherung übernommen werden. Solche Kosten übernimmt die IV bereits, indem z. B. das Generalabonnement vergünstigt wird.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Der gesamte KRB wird ersatzlos aufgehoben.

Argumente

Notwendige Reisekosten werden den IV-Bezügerinnen und -Bezügerinnen sowie blinden und sehbehinderten Personen von der Invalidenversicherung finanziert. Mit dieser Massnahme soll eine Gleichbehandlung aller Reisenden gewährleistet werden, denn es handelt sich heute um ein sozialpolitisches Zeichen ohne Nutzen für den öffentlichen Verkehr. Es handelt sich heute um eine «Giesskannenmassnahme», welche allen zugutekommt, auch wenn dies nicht benötigt wird. Der öffentliche Verkehr soll für alle gleich zugänglich sein.

Vernehmlassung

Die FCK, viele Einwohnergemeinden, die ALG, die SP, die Stiftung Phönix Zug, die Zuwebe, und Pro Infirmis Zug lehnen die Massnahme ab.

Bei dieser Vergünstigung handelt sich um eine allgemeine Unterstützungsmassnahme, bei welcher weder auf die wirtschaftliche Bedürftigkeit der Bezügerinnen und Bezüger noch auf den Grad der körperlichen oder geistigen Behinderung Rücksicht genommen wird. Vergleichbare Vergünstigungen aus anderen Tarifverbunden der Schweiz sind nicht bekannt. Es wird deshalb an der Massnahme festgehalten.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Durch die Aufhebung der Vergünstigung entsteht ein Minderaufwand in der Laufenden Rechnung von 90 000 Franken.

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 und Folgejahre (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	90 000	90 000	0

8.34. Korrektur allfälliger Verzerrungen im System der Prämienverbilligung (Massnahme 7.01c): Änderung des Gesetzes betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung vom 15. Dezember 1994 (BGS 842.6)

Ausgangslage

Nach Art. 65 Abs. 1 KVG gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Die Prämienverbilligung im Kanton Zug ist im Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (IPVG) vom 15. Dezember 1994 (BGS 842.6) geregelt.

Der Kanton Zug wendet für die Berechnung der Prämienverbilligung das einfache Prozentmodell an. Danach müssen die Anspruchsberechtigten einen fixen Prozentsatz des massgebenden Einkommens als Selbstbehalt übernehmen (2015: 8,0 Prozent). Der übersteigende Teil der Prämien wird durch die Prämienverbilligung vergütet. Personen, welche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV oder wirtschaftliche Sozialhilfe oder kantonale Mutterschaftsbeiträge beziehen, müssen keinen Selbstbehalt tragen.

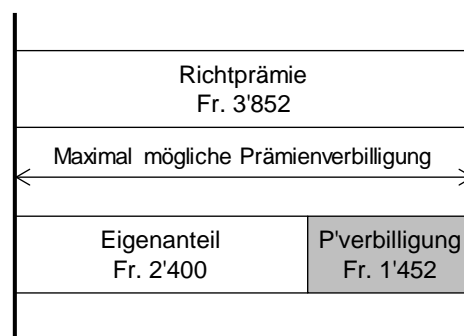
Beispiel aus dem Durchführungsjahr 2015 (erwachsene Person)

Ausgangslage:

Richtprämie: Fr. 3'852
 Massgebendes Einkommen: Fr. 30'000
 Prozentuale Belastungsgrenze: 8,0%

Berechnung:

Eigenanteil: Fr. 2'400 (8,0% von Fr. 30'000)
 Prämienverbilligung = Fr. 1'452 (Differenz zur Richtprämie)



Berechnung:

Eigenanteil: 2 400 Franken (8,0 Prozent von 30 000 Franken)
 Prämienverbilligung = 1452 Franken (Differenz zur Richtprämie)

Das IPVG hat sich grundsätzlich bewährt und ist breit akzeptiert. Zwei Gesetzesinitiativen zu Änderungen beim System und bei der Durchführung wurden im Jahr 2004 mit Nein-Stimmen-Anteilen von 75 Prozent bzw. 78 Prozent deutlich abgelehnt. Im Rahmen einer Teilrevision im Jahr 2006 wurde durch die Einführung von Einkommensobergrenzen die Voraussetzung geschaffen, dass die Prämienverbilligung auf die sozialpolitischen Zielgruppen beschränkt bleibt.

Zudem können seither bei der Prämienverbilligung für junge Erwachsene in Ausbildung die finanziellen Verhältnisse der Eltern berücksichtigt werden, wenn diese zur Hauptsache für den Unterhalt ihrer Kinder aufkommen.

Die Zuger Prämienverbilligung hat ein sehr gutes Leistungsniveau. Sie ist ausgeprägt familienfreundlich und erreicht insbesondere auch den Mittelstand. Die sozialpolitische Wirksamkeit liegt im schweizerischen Vergleich im vordersten Bereich, Gleichwohl sind die Kosten pro Kopf der Bevölkerung tiefer als in der Mehrheit der Kantone (2013: Platz 11 von 26). Die Bezügerquote ist mit einem Wert von 25,9 Prozent ebenfalls unterdurchschnittlich (2013: Platz 9 von 26).

Die Finanzierung erfolgt durch Kantons- und Bundesbeiträge. Die Bundesbeiträge werden seit der NFA proportional zur Einwohnerzahl verteilt, das heisst, sie sind von der Finanzkraft und der Höhe der jeweiligen Kantonsbeiträge unabhängig. Gemäss Budget 2015 sind für die Zuger Prämienverbilligung ein Kantonsbeitrag von 19,5 Millionen Franken und ein Bundesbeitrag von 33,4 Millionen Franken vorgesehen.

Die Durchführung der Prämienverbilligung ist im Kanton Zug der Ausgleichskasse Zug übertragen. Diese bearbeitet die Anträge und überweist die Beiträge direkt an die Krankenversicherer der anspruchsberechtigten Personen. 2014 haben total 29 682 Personen Prämienverbilligung erhalten, davon 6712 Kinder.

Entlastungsprogramm

Im Rahmen des Entlastungsprogramms ist bei der Prämienverbilligung ein gestaffeltes Vorgehen geplant:

Phase 1 (Massnahme 7.01a):

Keine Anpassung der Prämienverbilligung an die gestiegenen Prämien 2015

Diese Massnahme ist bereits umgesetzt. Das Budget 2015 wurde entsprechend um 3,3 Millionen Franken gekürzt (Kantonsbeitrag 19,5 Millionen Franken statt 22,8 Millionen Franken).

Phase 2 (Massnahme 7.01b):

Senkung und Verfeinerung der Einkommensobergrenzen für das Jahr 2016

Diese Massnahme liegt in der Kompetenz des Regierungsrates. Die erwartete Einsparung beträgt 2 Millionen Franken. Zusammen mit dem wiederkehrenden Effekt der Massnahme 7.01a ergibt sich somit im Jahr 2016 eine Entlastung von total 5,3 Millionen Franken gegenüber dem Finanzplan 2015.

Phase 3 (Massnahme 7.01c):

Korrektur allfälliger Verzerrungen im System der Prämienverbilligung

Es geht dabei insbesondere um die massgebenden Prämien und die Elemente des massgebenden Einkommens. Dafür ist die vorliegende Gesetzesänderung erforderlich. Ziel ist die Optimierung der Bemessungskriterien sowie die Dämpfung des Kostenwachstums auf mittlere Frist.

Vorgesehene Gesetzesanpassungen

Massgebende Prämien

In der Krankenversicherung variieren die Prämien je nach Versicherer und Versicherungsform stark. Bei der regulären Grundversicherung beträgt die Prämien Differenz von der bzw. dem

günstigsten zu der bzw. dem teuersten Anbietenden im Kanton Zug für die genau gleiche Leistung 83 Prozent für Kinder und 33 Prozent für Erwachsene (2015).

Für die Prämienverbilligung sind aber nicht die effektiv bezahlten Prämien massgebend, sondern die vom Regierungsrat bestimmten Richtprämien. Gemäss § 5 IPVG orientiert sich der Regierungsrat bei der Festlegung dieser Pauschalen an den Prämien für die gesetzliche Krankenpflegeversicherung. Bis vor einigen Jahren wurden jeweils die Durchschnittsprämien verwendet (Prämien der einzelnen Anbieter, gewichtet mit der jeweiligen Anzahl versicherter Personen). 2011 hat der Regierungsrat jedoch damit begonnen, die Richtprämien gegenüber den Durchschnittsprämien abzusenken. Damit sollen die Bezügerinnen und Bezüger von Prämienverbilligungsbeiträgen stärker in die Verantwortung eingebunden sowie die Kostenentwicklung in der Prämienverbilligung gedämpft werden.

Aktuell stellt sich die Situation wie folgt dar (Grundversicherung 2015, ordentliche Franchise):

Im Vergleich zur Richtprämie für Erwachsene sind

- 6 Krankenkassen günstiger
- 40 Krankenkassen teurer

Im Vergleich zur Richtprämie für junge Erwachsene sind

- 1 Krankenkasse günstiger
- 45 Krankenkassen teurer

Im Vergleich zur Richtprämie für Kinder sind

- 13 Krankenkassen günstiger
- 32 Krankenkassen teurer

Bei den Richtprämien für Erwachsene hat der Regierungsrat somit seinen Spielraum bereits weitgehend und bei den jungen Erwachsenen vollständig ausgeschöpft. Bei den Kindern besteht noch etwas Spielraum, doch ist dieser Bereich aus familienpolitischen Gründen nicht forciert worden.

Um wieder vermehrt Handlungsautonomie zu gewinnen, ist es erforderlich, künftig auch die Prämien der besonderen Versicherungsformen nach Art. 62 KVG mit berücksichtigen zu können. Dazu zählen insbesondere die Modelle, bei denen die Wahl der Leistungserbringer gegen eine Prämienermässigung eingeschränkt ist (z. B. Hausarztmodell oder HMO). Damit sind jedoch keine Einschränkungen beim Leistungskatalog oder bei der Qualität verbunden.

Für die Details verweisen wir auf die Ausführungen zur Änderung von § 5 IPVG (massgebende Prämien).

Massgebendes Einkommen

Die Berechnung des individuellen Anspruchs auf Prämienverbilligung geht vom massgebenden Einkommen aus. Dieses setzt sich aus folgenden Elementen zusammen:

Reineinkommen (Steuererklärung Ziffer 23)
 + Beiträge an Säule 3a (Steuererklärung Ziffer 14)
 - Pauschaler Kinderabzug von Fr. 8500 pro Kind
+ 10 % des Reinvermögens (Steuererklärung Ziffer 36)
 = Massgebendes Einkommen

Diese Definition hat den grossen Vorteil, dass die Berechnung leicht verständlich und die Anspruchsberechtigung einfach ermittelbar ist. Allerdings kann es in Einzelfällen zu unerwünschten Resultaten kommen, wenn beispielsweise jemand einen grossen Einkauf in die Säule 2 tätigt und dann ein sehr tiefes Reineinkommen resultiert. Ähnliche Effekte können sich im Zusammenhang mit ausserordentlichen Aufwendungen für den Liegenschaftsunterhalt ergeben. Deshalb stellt sich die Frage, ob etwa auch diese Elemente beim massgebenden Einkommen berücksichtigt werden sollten.

Vertiefte Abklärungen im Kontext der gesamten Prämienverbilligung werden zeigen, ob eine Änderung erforderlich ist. Dabei gilt es auch den Durchführungsaufwand und mögliche Alternativen im Auge zu behalten. Vor diesem Hintergrund erscheint es zweckmässig, dem Regierungsrat die Kompetenz zu erteilen, nach Abwägung der verschiedenen Interessen allfällige Anpassungen vorzunehmen. Die einzelnen Regelungen würden dann auf Verordnungsstufe erfolgen.

Für weitere Details verweisen wir auf die Ausführungen zur Änderung von § 6 IPVG (Berechnung des Anspruchs im Allgemeinen).

Gesetzpflege

Im Laufe der Zeit hat sich bei einzelnen Gesetzesbestimmungen ein Anpassungsbedarf ergeben, der jedoch für sich alleine keine Teilrevision des IPVG gerechtfertigt hat. Solche Modifikationen sollen nun bei dieser Gelegenheit vorgenommen werden.

Für die Details verweisen wir auf die Ausführungen zu den Änderungen von § 7 IPVG (Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung) sowie § 17 IPVG (Subrogation).

Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Im Rahmen der Vernehmlassung wurde seitens der Teilnehmenden auf die bereits realisierten Entlastungsmassnahmen im Bereich der Prämienverbilligung hingewiesen. Entsprechend ist die Unterstützung für zusätzliche Massnahmen verhalten. Insbesondere wurden folgende Punkte geltend gemacht:

1. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden wünscht, dass die Kompetenz zur Definition des massgebenden Einkommens beim Kantonsrat verbleibt, um eine breitere demokratische Abstützung zu gewährleisten.
2. Falls die Kompetenz an den Regierungsrat übergeht, sei es von zentraler Bedeutung, dass dieser sozialen Aspekten genügend Rechnung trage.
3. Beim Einbezug des Vermögens sei die Anrechnung von zehn Prozent insbesondere bei kleinen Vermögen stossend und sehr hart. Es solle – analog zur Praxis bei den EL – ein Vermögensfreibetrag definiert werden.
4. Bei der Festlegung der Richtprämien sei darauf zu achten, dass die Bandbreite zirka 1/3 der Krankenkassen umfasse. Ansonsten bestehe die Gefahr, dass eine zunehmende Anzahl von Versicherten jährlich die Kasse wechsle, was unverhältnismässigen Aufwand und eine allgemeine Hektik auf beiden Seiten fördere.
5. Die Richtprämien sollen sich an der Jahresfranchise von 300 Franken orientieren, nicht etwa an tieferen Prämien mit hohen Franchisen.

1. Kompetenz zur Definition des massgebenden Einkommens

Im Vergleich zu den bereits bisher beim Regierungsrat liegenden Kompetenzen in Bezug auf die Prämienverbilligung sind die vorgeschlagenen Änderungen von untergeordneter Bedeutung. Vorrangig geht es darum, sicherzustellen, dass das massgebende Einkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit reflektiert. Deshalb ist eine Feinabstimmung erforderlich, um

Verzerrungen durch gewisse Steuerabzüge zu korrigieren. Es ist stufengerecht, wenn die Kompetenz dafür beim Regierungsrat liegt.

2. Berücksichtigung sozialer Aspekte

Die Möglichkeit, die Parameter für das massgebende Einkommen anzupassen, dient gerade dazu, die sozialpolitische Treffgenauigkeit der Prämienverbilligung zu erhöhen, das heisst, die beschränkten Mittel auf diejenigen Personengruppen zu fokussieren, die den grössten Bedarf haben. Insofern wird sozialen Aspekten vollumfänglich Rechnung getragen.

3. Einbezug des Vermögens / Vermögensfreibetrag

Die Festlegung eines Vermögensfreibetrags wäre grundsätzlich diskutabel. Ein solcher würde jedoch zu erheblichen Mehrkosten führen oder müsste durch eine Umverteilung von Wenigvermögenden hin zu Mehrvermögenden kompensiert werden. Weder das eine noch das andere erscheint erstrebenswert. Zudem ist der Einfluss des Vermögens auf den individuell ausbezahlten Prämienverbilligungsbeitrag massiv kleiner als bei der EL. Er beträgt weniger als ein Prozent der jeweiligen Vermögenssumme.

4. Anzahl einzubeziehender Krankenversicherer bei der Festlegung der Richtprämien

Schon heute werden die Richtprämien im Bereich der günstigsten Krankenkassen angesetzt. Wenn nicht nur diese, sondern 1/3 der Versicherer eingeschlossen sein sollen, ergäben sich statt Einsparungen Mehrkosten in Millionenhöhe. Dies würde dem Zweck des Entlastungsprogramms diametral entgegenlaufen. Zudem entspricht es der wettbewerblich angelegten Organisation der schweizerischen Krankenversicherung, dass Versicherte die Kasse wechseln.

5. Einbezug wählbarer Franchisen

Es war nie die Absicht, Versicherungsmodelle mit einer erhöhten Franchise einzubeziehen. Um diesbezüglich jegliche Unsicherheiten auszuräumen, wird die vorgeschlagene Gesetzesanpassung entsprechend präzisiert.

Zu den einzelnen Bestimmungen

§ 5 Abs. 1

Die Berechnung der Prämienverbilligung basiert nicht auf den effektiv bezahlten Prämien, sondern auf den vom Regierungsrat festgelegten Pauschalen. Deren Höhe ist so bemessen, dass man sich zu diesem Betrag bei einer günstigen Krankenkasse ohne Zuzahlung versichern kann. Bisher wurden bei der Festlegung nur die Prämien der ordentlichen Grundversicherung berücksichtigt. Neu sollen auch die besonderen Versicherungsformen mit ordentlicher Franchise einbezogen werden (z. B. Hausarztmodell, HMO etc.). Dem Regierungsrat bleibt dabei ein Ermessensspielraum, in welchem Umfang dies geschehen soll. Damit wird einerseits der Tatsache Rechnung getragen, dass die Verfügbarkeit besonderer Versicherungsformen teils eingeschränkt ist (z. B. limitierte geografische Abdeckung oder zeitweilige Aufnahmestopps bei HMOs). Andererseits gilt es, die Höhe der massgebenden Prämien auf die übrigen Parameter der Prämienverbilligung abzustimmen – selbstverständlich im Rahmen des vom Kantonsrat genehmigten Budgets. Schliesslich soll die Berücksichtigung der besonderen Versicherungsformen nicht auf einmal, sondern über mehrere Jahre hinweg gestaffelt umgesetzt werden. Damit können willkürlich anmutende Sprünge der Prämienverbilligungsbeiträge vermieden und das Kostenwachstum wiederholt gedämpft werden.

Generell wird mit dem Einbezug der besonderen Versicherungsformen für Prämienverbilligungsempfängerinnen und -empfänger ein zusätzlicher Anreiz gesetzt, kostengünstige Versicherungsangebote zu wählen. Eine spezielle Situation besteht derweil in folgenden Fällen:

- Personen, die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV erhalten, haben gemäss Bundesrecht Anspruch auf die vom Eidgenössischen Departement des Innern festgelegten Durchschnittsprämien, die in der Praxis deutlich höher liegen als die Richtprämien der kantonalen Prämienverbilligung. Die Differenz geht dann zulasten des EL-Budgets.
- Bei Bezügerinnen und Bezüger von wirtschaftlicher Sozialhilfe werden die effektiven Prämien angerechnet. Eine allfällige Differenz zu den Richtprämien ist im Rahmen der Sozialhilfe von den Gemeinden respektive bei Personen aus dem Asylbereich durch den Kanton (Kantonales Sozialamt) zu tragen. Diese können aber – soweit verhältnismässig – im Einzelfall gestützt auf § 21^{bis} des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4) eine Auflage machen, dass die unterstützte Person eine Versicherung oder eine Versicherungsform zu wählen hat, deren Prämie die massgebende Prämie nicht überschreitet. Wird der Auflage keine Folge geleistet, ist eine Leistungskürzung im Sinne von § 21^{ter} SHG möglich.

§ 6 Abs. 1

Die Bemessung der Prämienverbilligung erfolgt nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wie sie in der Steuererklärung zum Ausdruck kommt. Gewisse Steuerabzüge können dabei im Hinblick auf die sozialpolitische Ausrichtung der Prämienverbilligung zu Verzerrungen führen. Deshalb wurden bisher Beiträge an die Säule 3a wieder aufgerechnet. Es ist denkbar, auch noch weitere Abzüge auszugleichen, wie etwa ausserordentliche Ausgaben für den Liegenschaftsunterhalt oder Einkäufe in die Säule 2. Dabei sind allerdings Aufwand und Ertrag bei der Umsetzung solcher Massnahmen genau abzuwägen, zumal angesichts des Charakters der Prämienverbilligung als Massengeschäft keine Einzelfallgerechtigkeit angestrebt werden kann. Mit der Delegation der Kompetenz zur Definition des massgebenden Einkommens an den Regierungsrat hat dieser die Möglichkeit, zweckmässige Anpassungen bei den relevanten Faktoren vorzunehmen. Dies betrifft auch die Anrechnung eines Vermögensanteils, der nicht zwingend wie bisher bei 10 Prozent liegen muss oder beispielsweise mit einem Freibetrag kombiniert werden könnte. In jedem Fall gilt es, die Wirkung dieser Massnahmen in Verbindung mit den übrigen Parametern der Prämienverbilligung im Auge zu behalten. Insofern macht es Sinn, wenn der Regierungsrat hier etwas mehr Flexibilität erhält. Der Kinderabzug hingegen wird aus familienpolitischen Gründen nicht zur Disposition gestellt und bleibt gesetzlich fixiert. Zudem behält der Kantonsrat mit der Budgetkompetenz über die gesamte Prämienverbilligungssumme die wichtigste Steuerungsgrösse in seiner Hand.

§ 7^{bis}

§ 7^{bis} Abs. 2 und 3 bezwecken, Kinder und junge Erwachsene aus sozialpolitischen Gründen privilegiert zu behandeln, indem ihnen mindestens die Hälfte der Prämie verbilligt wird. Diese Zielsetzung muss jedoch nach Einkommenshöhe differenziert betrachtet werden. Sie soll nur so weit gelten, als die Einkommensobergrenzen gemäss § 6 Abs. 3 nicht überschritten werden. Darüber wird die Prämienverbilligung reduziert, und auch der Minimalanspruch für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung muss nicht mehr gewährleistet sein. Dies wird in der Praxis im Sinne des Gesetzes bereits so umgesetzt, nun aber noch explizit festgehalten.

§ 7^{ter}

Die Begriffe «Reineinkommen», «Reinvermögen» und «Säule 3a» sind in § 6 Abs. 1 neu nicht mehr erwähnt. Sie müssen deshalb auch in § 7^{ter} nicht mehr aufgeführt werden. Soweit der Regierungsrat die entsprechenden Begriffe in der Verordnung verwendet, wird er dort auf das kantonale Steuergesetz verweisen.

§ 17 Abs. 1

Seit 2013 wird die Prämienverbilligung auch für Personen mit wirtschaftlicher Sozialhilfe direkt an die Versicherer ausbezahlt – gemäss der Bestimmung von Art. 65 Abs. 1 KVG. § 17 ist somit obsolet und kann aufgehoben werden. Dies erfolgt in Übereinstimmung mit einem entsprechenden Antrag der Konferenz der gemeindlichen Sozialdienste.

Finanzielle Auswirkungen

Im Gegensatz zu den Entlastungen der Massnahme 7.01a (3,3 Millionen Franken) sowie der Massnahme 7.01b (2 Millionen Franken) lassen sich die Effekte der Massnahme 7.01c nicht genau quantifizieren.

Der gestaffelte Einbezug der besonderen Versicherungsformen bei der Festlegung der massgebenden Prämien zielt denn auch nicht auf eine kurzfristige Einsparung ab, sondern ist darauf ausgerichtet, das Kostenwachstum bei der Prämienverbilligung infolge steigender Krankenkassenprämien zu dämpfen. Es kann davon ausgegangen werden, dass auf diese Weise der Anstieg der Prämienverbilligungskosten über mehrere Jahre um rund eine Million Franken pro Jahr abgeschwächt werden kann (kumulativ).

In Bezug auf allfällige Anpassungen bei den einzubeziehenden Elementen des massgebenden Einkommens lassen sich erst vage Angaben zu möglichen Einspareffekten machen. Falls der Regierungsrat Änderungen beschliessen sollte, würde die resultierende Entlastung voraussichtlich im unteren sechsstelligen Bereich liegen. Erste Schätzungen haben ergeben, dass im Jahr 2018 so eine Einsparung von 200 000 Franken möglich ist. Diese wurde im Finanzplan entsprechend berücksichtigt.

8.35. Streichung der Kantonalen Arbeitslosenhilfe bei der Arbeitslosenkasse (Massnahme 4.01b): Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 29. August 1996 (EG AVIG; BGS 845.5)

Ausgangslage

Gesetzliche Regelung

Nach geltendem Recht gewährt der Kanton seit dem Jahr 1978 im Kantonsgebiet wohnhaften arbeitslosen Personen eine auf 90 Tage befristete Arbeitslosenhilfe, sofern der Anspruch auf Leistungen der bundesrechtlichen Arbeitslosenversicherung ausgeschöpft ist. Die Höhe der Leistungen richtet sich nach dem bundesrechtlichen Taggeld und beträgt 80 Prozent des zuletzt bezogenen Taggeldes nach dem Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung vom 25. Juni 1982 (AVIG). Die Arbeitslosenhilfe wird so bemessen, dass zusammen mit dem anrechenbaren anderweitigen Einkommen der monatliche Beitrag von 4723 Franken für Ledige oder Verheiratete ohne Kinder, 5666 Franken für Personen mit Unterstützungspflichten für ein Kind sowie 6138 Franken mit Unterstützungspflichten für zwei Kinder nicht überschritten wird. Der Anspruch ist an zentrale Voraussetzungen gebunden wie: Arbeits- und Vermittlungsfähigkeit, Bereitschaft, an einer arbeitsmarktlichen Massnahme teilzunehmen, Wohnsitz seit mindestens zwei Jahren im Kanton Zug und es darf kein Vermögen vorhanden sein. Die Aufwendungen der Arbeitslosenhilfe werden seit 1996 von den Gemeinden (vorher Kanton: «Fonds für soziale Zwecke») nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl getragen.

Entwicklung der Leistungen der Arbeitslosenhilfe

In den letzten fünf Jahren haben pro Jahr durchschnittlich rund 270 Personen während durchschnittlich 54 Tagen Arbeitslosenhilfe in der Höhe von durchschnittlich 6740 Franken (Taggeld: 123 Franken) erhalten. Mehr als die Hälfte der Beziehenden ist über 50 Jahre alt. Im Mittel erreichten 100 Personen den Maximalanspruch von 90 Tagen und sind danach ausgesteuert worden. Die jährlichen Vollzugskosten (Lohn- und allg. Verwaltungskosten) der Arbeitslosenkasse, welche den Gemeinden in Rechnung gestellt werden, beliefen sich auf 180 000 Franken. Die Leistungsbilanz der Arbeitslosenhilfe zeigt folgendes Bild:

Jahr	Bezüger/innen	Taggelder	Leistungen (in Tausend Fr.)	Vollzugskosten (in Tausend Fr.)	Totalaufwand (in Tausend Fr.)
2010	252	14 300	1805	161	1966
2011	323	18 500	2304	173	2476
2012	228	12 000	1412	242	1654
2013	228	12 300	1505	142	1647
2014	300	15 600	1942	168	2110

Verzicht auf die Leistungen der Arbeitslosenhilfe

In Umsetzung der Massnahme 4.01b soll die Ausrichtung von Leistungen der Arbeitslosenhilfe aufgehoben werden. Die bundesrechtlichen Leistungen des AVIG bieten einen ausreichenden Schutz bei eintretender Arbeitslosigkeit. In Abhängigkeit der in den letzten zwei Jahren vor der Arbeitslosigkeit geleisteten Beitragsmonate erhalten die Arbeitslosen von der bundesrechtlichen Arbeitslosenversicherung während 260–520 Tagen ein Taggeld von 70 oder 80 Prozent des letzten Verdienstes vor der Arbeitslosigkeit. Für Personen, die vier Jahre vor der Pensionierung stehen, wird die Bezugsdauer um 120 auf insgesamt 640 Tage angehoben. Mit dem Kanton Zug kennen nur noch die Kantone Schaffhausen und Tessin eine vergleichbare Arbeitslosenhilfe. In den Kantonen Uri, Basel Stadt, Waadt, Neuenburg und Jura werden Arbeitslosen ergänzende Leistungen zum Bund bei Wiedereingliederungsmassnahmen gewährt. Im Rahmen des Entlastungsprogramms soll die öffentliche Hand nicht mehr über das Leistungsniveau des Bundes Taggeldentschädigungen der Arbeitslosenhilfe erbringen. Mit dem Verzicht auf ergänzende Leistungen zur bundesrechtlichen Arbeitslosenversicherung wird die Eigenverantwortung der Stellenlosen gestärkt und ein Anreiz geschaffen, eine zumutbare Stelle anzunehmen. Es gibt immer wieder Leute, die im Anschluss an ihre Aussteuerung eine Arbeitsstelle finden; andere sind gezwungen, Sozialhilfe zu beantragen. Bei einem weiteren Teil von Ausgesteuerten ist nicht bekannt, wie sie ihren Lebensunterhalt bestreiten.

Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 29 Übergangsbestimmung

Mit dieser Regelung wird sichergestellt, dass die im Jahr 2016 erworbenen und noch nicht bezogenen Ansprüche von bundesrechtlich ausgesteuerten arbeitslosen Personen im Sinne des Gleichbehandlungsprinzips im Jahr 2017 noch gewährt werden können. Wird beispielsweise eine Person am 30. November 2016 bundesrechtlich ausgesteuert und besteht bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen ab 1. Dezember 2016 ein Anspruch auf 90 Taggelder der Arbeitslosenhilfe, können die restlichen Taggelder für drei Monate noch im Jahr 2017 ausgerichtet werden. Mit der vollumfänglichen Gewährung der erworbenen Ansprüche werden im Jahr 2017 schätzungsweise 60 Personen Restansprüche in der Höhe von 400 000 Franken geltend machen können. Mit der Frist von sechs Monaten soll ein Zusammenhang mit der bundesrechtlichen Aussteuerung und der als Übergangsunterstützung ausgelegten Arbeitslosenhilfe hergestellt werden.

Argumente

Mit der vorgeschlagenen Änderung wird das Leistungsniveau des Bundes erreicht. Die maximale Bezugszeit wird seit mehreren Jahren im Durchschnitt deutlich unterschritten. Für die stellenlosen Personen werden Anreize geschaffen, möglichst rasch eine zumutbare Stelle anzunehmen. Es wird die Eigenverantwortung gestärkt und es findet eine Einbindung in die Schadenminderungspflicht statt. Ein Verzicht auf Arbeitslosenhilfe könnte zu mehr Aussteuerungen und Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügern führen.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Aufwendungen der Arbeitslosenhilfe werden von den Gemeinden nach Massgabe ihrer Einwohnerzahl getragen. Der Kanton ist für den Vollzug (Arbeitslosenkasse) zuständig. Er wird dafür von den Gemeinden entschädigt. Die Aufhebung der Arbeitslosenhilfe hat zur Folge, dass die Gemeinden keine Aufwendungen für die Taggelder der Arbeitslosenhilfe mehr zu tragen haben. Mit der vorgesehenen Übergangsregelung entstehen im Jahr 2017 noch Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe von 400 000 Franken und für den Vollzug von 40 000 Franken. Als weitere Auswirkung werden die Gemeinden von den jährlich 180 000 Franken in Rechnung gestellten Vollzugskosten wie Personal- und allgemeine Verwaltungskosten entlastet. Die finanziellen und personellen Entlastungen bei den Gemeinden können wie folgt geschätzt werden:

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 und Folgejahre (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	1 660 000*	2 100 000*	0.8

* Einsparungen fallen ausschliesslich bei den Gemeinden an.

Ergebnisse aus dem Vernehmlassungsverfahren

Die FCK sowie die Einwohnergemeinden Baar, Unterägeri, Steinhausen und Menzingen kritisieren, dass die Gemeinden nicht so stark entlastet würden, wie dies im Bericht und Antrag des Regierungsrats deklariert werde, weil ein Teil der Betroffenen anstelle der Arbeitslosenhilfe Sozialhilfe beanspruchen würde. Die (zu hoch prognostizierte) Entlastung sei deshalb nicht im Rahmen der Lastenverschiebungen (Finanzausgleich) zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat nimmt dazu wie folgt Stellung: Die Auswirkungen der Massnahme 4.01b betragen bei den Gemeinden insgesamt netto 1,4 Millionen Franken. Um diesen Betrag werden die Gemeinden netto entlastet. Diese Entlastung berücksichtigt, dass zusätzliche Sozialhilfeleistungen bei den Gemeinden anfallen. Die Berechnung erfolgte in der gemischten Arbeitsgruppe Kanton/Gemeinden nach bestem Wissen.

Die ALG und das Bildungsnetz Zug lehnen die Kürzung ab, die SP stimmt der Massnahme mit Vorbehalten zu.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung: Wegen seiner angespannten finanziellen Lage soll der Kanton keine Leistungen mehr ausrichten, die über das Niveau des Bundes hinausgehen. Neben dem Kanton Zug kennen nur noch zwei Kantone eine mit derjenigen des Kantons Zug vergleichbare Arbeitslosenhilfe. Wegen der strengen gesetzlichen Voraussetzungen haben nur wenige Jugendliche Anspruch auf die bundesrechtliche Arbeitslosenentschädigung. Entsprechend kommen noch weniger Jugendliche überhaupt in die Lage, (kantonale) Arbeitslosenhilfe zu beziehen.

Aufgrund der oben genannten Gründe hält der Regierungsrat an der Massnahme fest.

**8.36. Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons (Massnahme 2.06):
Änderung des Gesetzes über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz, SHG)
vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4)**

Die Bundesversammlung hat am 14. Dezember 2012 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger (Zuständigkeitsgesetz, ZUG) vom 24. Juni 1977 (SR 851.1) beschlossen, womit die Rückerstattungspflicht der Heimatkantone gegenüber den Aufenthalts- und Wohnkantonen für die Sozialhilfekosten abgeschafft wird. Die Referendumsfrist ist am 7. April 2013 unbenützt abgelaufen.

Die Änderungen treten laut Ziffer II Abs. 2 der Vorlage vier Jahre nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist in Kraft, d. h. auf den 8. April 2017. Das Parlament hat das Inkrafttreten bewusst erst auf diesen Zeitpunkt festgelegt, um den Kantonen genügend Zeit für die administrative Umstellung einzuräumen.

Die Wohn- und Aufenthaltskantone können den Heimatkantonen für die Sozialhilfekosten, die ihnen bis zum 7. April 2017 entstehen, noch bis am 7. April 2018 nach dem heute geltenden Recht Rechnung stellen (Art. 37a ZUG). Abrechnungen, die später vorgelegt werden, muss der Heimatkanton nicht mehr beachten. Für eine Unterstützung, die vor dem 8. April 2017 beginnt und darüber hinaus andauert, sind die Kosten pro rata temporis zu erstatten.

Gemäss Art. 26 Abs. 4 ZUG muss der Wohnkanton Sozialhilfe, die ihm von der unterstützten Person oder deren Erben zurückbezahlt worden ist, mit dem Heimatkanton teilen, soweit dieser sich an den Kosten beteiligt hatte. Diese Bestimmung wird per 8. April 2017 ebenfalls aufgehoben. Das bedeutet, dass der Heimatkanton Rückzahlungen der unterstützten Person oder von deren Erben vom Wohnkanton nur insoweit zurückfordern kann, als sie Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe betreffen, die vor dem 7. April 2017 ausgerichtet worden sind.

Nach dem 7. April 2017 kann der Heimatkanton vom bisherigen Wohnkanton keine Richtigstellung mehr gestützt auf Art. 28 ZUG verlangen.

Unterstützungsfälle, für die der Wohn- oder Aufenthaltskanton vom Heimatkanton Rückerstattung verlangen will, sind dem Heimatkanton nach den Fristen von Art. 31 ZUG anzuzeigen. Dies gilt auch für Unterstützungen, die erst kurz vor Inkrafttreten der Revision beginnen.

Stellt der Wohnsitz- oder Aufenthaltskanton rechtzeitig Rechnung (siehe oben), kann der belangte Heimatkanton Einsprache erheben. Das Einspracheverfahren bleibt von der Gesetzesrevision unberührt.

Die SKOS hat im April 2013 ein Merkblatt zur Abschaffung der Rückerstattungspflicht des Heimatkantons (Revision des Zuständigkeitsgesetzes) erstellt, welches allen Mitgliedern zugestellt wurde. Im Rahmen der Konferenz der gemeindlichen Sozialdienste wurde damals explizit auf die Änderung und das Merkblatt hingewiesen.

Die Reduktion beim Kantonalen Sozialamt, welche sich daraus ergibt, dass der Kanton Zug für die eigenen Kantonsbürgerinnen und -bürger, die von einem anderen Kanton unterstützt werden, neu keine Rückerstattung mehr leisten muss, ist schon in den Finanzplanzahlen Budget 2015 berücksichtigt: 2017 Reduktion Beteiligung Heimatkanton gemäss ZUG um 300 000 Franken (letzte Rechnungen aus dem Jahr 2016), ab 2018 entfallen diese Zahlungen

komplett (rund 600 000 Franken); die Reduktion ist schon in den Finanzplanzahlen berücksichtigt, weshalb sie hier nicht monetär aufgeführt wird.

Die finanziellen Auswirkungen für die Gemeinden lassen sich nicht beurteilen. Dies hängt von der Zahl der unterstützten Personen mit einem anderen Heimatkanton ab, für welche die Gemeinden neu keine Rückerstattung mehr fordern können.

Im Rahmen der Vernehmlassung war diese Massnahme unbestritten.

ACHTUNG:

Inkrafttreten der vorliegenden Gesetzesänderung (SHG; BGS 861.4) **erst per 8. April 2017** (zeitgleich mit Inkrafttreten der Revision des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger [Zuständigkeitsgesetz; ZUG; SR 851.1])!

8.37. Streichung Kostenbeteiligung des Kantons an der Hagelversicherung (Massnahme 4.29): Änderung des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Landwirtschaft, die landwirtschaftliche Pacht und das bäuerliche Bodenrecht vom 29. Juni 2000 (EG Landwirtschaft; BGS 921.1)

Ausgangslage

Nach geltendem Recht leistet der Kanton an die Prämien für die Versicherung landwirtschaftlicher Kulturen gegen Hagelschlag einen Beitrag von 25 Prozent der Prämiensumme (§ 9 Abs. 1 EG Landwirtschaft).

Diese Bestimmung wurde aus dem Landwirtschaftsgesetz vom 25. Februar 1971 in das EG Landwirtschaft vom 29. Juni 2000 (BGS 921.1) übernommen. In seinem Antrag begründete der Regierungsrat damals die Weiterführung dieser Massnahme damit, dass der Kanton Zug zu den am meisten hagelgefährdeten Gebieten der Schweiz gehört und die Massnahme WTO-tauglich ist, da sie nicht produktionsgebunden ist.

Mit dieser Regelung verfügt der Kanton Zug über eine grosszügige Lösung, trägt er doch für die Landwirtinnen und Landwirte, die eine Hagelversicherung abschliessen, ihr Unternehmerisiko mit und dies unabhängig davon, ob überhaupt ein Schaden eintritt oder ob überhaupt eine finanzielle Notwendigkeit eines Beitrags besteht. Dies ist bei keiner anderen Branche im Kanton Zug der Fall, womit die Landwirtschaft gegenüber diesen bevorzugt wird.

Im Gegenzug deckt die Hagelversicherungspolice nicht nur den Ertragsausfall zufolge Hagelschlags ab, sondern leistet auch bei Erdbeben einen finanziellen Beitrag an die Wiederherstellungskosten. Wurde keine Versicherung abgeschlossen, können die Kosten der Wiederherstellung von Schäden am Landwirtschaftsland und an landwirtschaftlichen Infrastrukturen im Rahmen eines gemeinschaftlichen oder einzelbetrieblichen Projektes über Art. 20 der Verordnung über die Strukturverbesserung in der Landwirtschaft vom 7. Dezember 1988 des Bundes (SR 913.1) finanziell unterstützt werden, woran sich der Kanton zur Hälfte beteiligen muss. Gemäss Vollzugspraxis der Landwirtschaftsämter der Schweizer Kantone ist dieses Vorgehen die Regel. Der so erzielte Kostenbeitrag ist für den Einzelnen insgesamt tiefer als bei einer Schadensregulierung via Hagelversicherung. Der Kanton möchte aber die Landwirtinnen und Landwirte dazu bringen, Hagelversicherungen abzuschliessen, weil er so Kosten für die Wiederherstellung von Unwetterschäden an Landwirtschaftsland und landwirtschaftlichen Infrastrukturen spart. Diesem Zweck dient denn auch die bisherige Beteiligung des Kantons an der Hagelversicherung. Basierend auf den Ereignissen und den Prämienzahlen in der Periode 1999

bis 2013 wäre jedoch bereits eine Kostenbeteiligung von 5 Prozent am Prämienvolumen kostenneutral gewesen. Zudem verursacht die Abwicklung solcher Fälle über ein Strukturverbesserungsprojekt beim Landwirtschaftsamt zusätzlichen Arbeitsaufwand.

Erläuterungen zu § 9 Abs. 1

§ 9 Abs. 1 wird per Inkrafttreten der Gesetzänderung ersatzlos aufgehoben. Übergangsbestimmungen sind keine notwendig.

Argumente

Dem Sparpotenzial dieser Massnahme steht die direkte Einkommenskürzung für die bei der Hagelversicherung angeschlossenen Landwirtinnen und Landwirte gegenüber. Das Risiko, dass der Kanton vermehrt Unwetterschäden übernehmen müsste, würde steigen.

Vernehmlassung

Die Korporation Oberägeri spricht sich gegen die Massnahme aus. Dadurch würden falsche Anreize geschaffen und die Landwirtinnen und Landwirte würden sich nur ungenügend versichern. Dies auch im Hinblick darauf, dass sich aufgrund der Erderwärmung Naturereignisse häufen dürften. Dies stelle ein erhebliches Risiko dar für die Korporation mit rund 656 ha offenem Land, welches ausschliesslich verpachtet sei.

Der Regierungsrat hält an der Massnahme fest. Er ist der Ansicht, dass es nicht mehr angezeigt ist, das Unternehmer- bzw. Kostenrisiko bei einer spezifischen Berufsgruppe zu übernehmen.

Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Aufhebung der Kostenbeteiligung an den Hagelversicherungsprämien führt zu keiner Arbeitsentlastung. Eingespart wird eine Zahlung pro Jahr. Die zu erwartenden Einsparungen, basierend auf der Zahlung in den Jahren 2014 und 2015, betragen ab 2017 jährlich rund 100 000 Franken.

	2016 (in Franken)	2017 (in Franken)	2018 (in Franken)	Einsparungen Personaleinheiten
Laufende Rechnung	0	100 000	100 000	0

8.38. Reduktion Entschädigungen an Förster/innen der Korporationen (Massnahme 2.21a): Änderung von § 21 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz; BGS 931.1)

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung gewährleistet die Umsetzung der EP-Massnahme 2.21a.

Die Mehrheit der im Zuger Wald tätigen Revierforstleute ist nicht vom Kanton, sondern von Korporationen angestellt. Diese Korporationsförsterinnen und -förster erbringen für den Kanton hoheitliche Leistungen beim Vollzug des Waldgesetzes, so insbesondere das Anzeichnen der zu fällenden Bäume, die Mitarbeit bei der Erstellung von Instrumenten der Waldplanung und die baupolizeilichen Aufgaben. Der Kanton entschädigt diese Leistungen – gestützt auf den aktuellen § 21 Abs. 3 EG Waldgesetz – mit einer Abgeltung von bis zu maximal 30 Prozent der Beförsterungskosten. Die Beförsterungskosten bestehen aus Lohn-, Lohnneben- und Arbeitsplatzkosten. Seit einigen Jahren beträgt die Abgeltung des Kantons konkret jeweils 25 Prozent der Beförsterungskosten. Die Abgeltung durch den Kanton für die Beförsterung seitens aller

Korporationsförster betrug 270 000 Franken für das Jahr 2014 (25 Prozent der totalen Beförderungskosten aller Korporationen).

Die Beitragspauschalen an die Beförderungskosten haben keinen eigentlichen Bezug zu den erbrachten hoheitlichen Leistungen. Eine Korporation erhält umso höhere Beiträge, je höher ihre Personalkosten für Revierforstleute sind. Eine Korporation, die sehr effizient arbeitet und mit verhältnismässig wenig Revierforstpersonal auskommt, erhält trotzdem entsprechend weniger Beiträge. Zudem wird nicht unterschieden, ob die Korporationsrevierforstleute ausschliesslich für den Wald oder auch für waldnahe Aufgaben tätig sind. Wenn diese z. B. einen hohen Arbeitsaufwand für die Betreuung von grossen Holzwärmeverbänden oder von Wasserversorgungen leisten, werden aktuell auch Beiträge an die Lohnkosten für diese nichtforstlichen Arbeitsbereiche bezahlt, was der Zielsetzung der Abgeltung hoheitlicher Leistungen widerspricht. Die Verteilung der kantonalen finanziellen Mittel auf die Forstreviere erfolgt deshalb heute nach einem nicht sachgerechten Schlüssel. Deshalb soll die Höhe der Beiträge an die Korporationen neu in Abhängigkeit der Indikatoren «betreute Waldfläche» und «darin genutzte Holzmenge» festgelegt werden.

Zum Indikator «betreute Waldfläche»: Die Revierforstleute vollziehen gemäss § 31 EG Waldgesetz (BGS 931.1) die Waldgesetzgebung vor Ort, indem sie sich u. a. an der Waldplanung, an der Durchführung von Natur- und Landschaftsschutzmassnahmen und an der Bearbeitung von forstpolizeilichen Aufgaben beteiligen. Der Aufwand für diese hoheitlichen Arbeiten ist grundsätzlich umso umfangreicher, je grösser die betreute Waldfläche ist.

Zum Indikator «darin genutzte Holzmenge»: Bei der Holzanzeichnung werden waldplanerische Überlegungen gemäss Kaskade 'Kapitel Wald im kantonalen Richtplan – Waldentwicklungsplan – Wirtschaftspläne' (§ 12 Abs. 2 EG Waldgesetz) praktisch umgesetzt. Die Holzanzeichnung ist somit ein hoheitlicher Akt. So verlangt Art. 21 des Bundesgesetzes über den Wald (Waldgesetz, WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0), dass für das Fällen von Bäumen im Wald eine Bewilligung des Forstdienstes erforderlich ist. Je mehr Holz im betreuten Wald genutzt wird, umso grösser ist der Aufwand für diese Arbeit.

Das Amt für Wald und Wild legt für die beiden Indikatoren Pauschalen (Franken pro Hektare betreute Waldfläche bzw. Franken pro genutzten Kubikmeter Holz) fest. Diese sind so gewählt, dass sowohl die Entlastungsprogramm-Einsparungen als auch der Staatsvoranschlag (Budget) eingehalten werden.

Mit der Gesetzesänderung wird ein nicht aussagekräftiger Massstab durch zwei aussagekräftige Indikatoren (betreute Waldfläche / darin genutzte Holzmenge) ersetzt. Das ermöglicht eine leistungsorientierte und damit faire Verteilung der kantonalen Mittel auf die Forstreviere.

Die Änderung ermöglicht, die Ziele der Entlastungsmassnahme 2.21a im geplanten Umfang von zirka 40 000 Franken jährlich zu erreichen.

Vor allem die Korporationen Baar-Dorf, Oberägeri, Hünenberg und Walchwil sprachen sich gegen die Massnahme aus. Die Korporation Zug begrüsst den Wechsel auf die neuen Indikatoren, lehnt eine Reduktion der Entschädigung an die Revierforstleute der Korporationen hingegen ab.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Dass die Verteilung der kantonalen finanziellen Mittel auf die Forstreviere heute nach einem unfairen und unsachlichen Schlüssel erfolgt, wurde bereits weiter oben (Absatz 3) ausführlich dargelegt. Darauf kann verwiesen werden.

Mit den neuen Indikatoren «zu betreuende Waldfläche» und «genutzte Holzmenge» erfolgt eine sinnvolle und gerechte Entschädigung der hoheitlichen Tätigkeit der Korporationsforstleute: Für den Kanton ist wichtig, dass der/die Förster/in auf der gesamten Fläche seines Reviers präsent ist. So ist der zu leistende hoheitliche Aufwand grundsätzlich umso höher, je grösser die Fläche des Reviers ist. Dies gilt grundsätzlich auch für die forstpolizeilichen Aufgaben, zumal der Wald im Kanton Zug durch die Öffentlichkeit praktisch überall ähnlich stark beansprucht wird. Bei der Holznutzung ist gemäss Gesetz bereits die Holzanzeichnung ein hoheitlicher Akt. Mit spezifischen waldbaulichen Massnahmen – meistens Fällen von Bäumen – lenkt der Förster den Wald auf die in der forstlichen Planung (Kapitel Wald im kantonalen Richtplan; Waldentwicklungsplan; Waldwirtschaftspläne) festgelegten Ziele hin. Die aus Sicht der Öffentlichkeit wichtigen Ziele werden somit im Allgemeinen umso besser und schneller erreicht, je mehr Holz im Sinne der Nachhaltigkeit genutzt wird.

Der Feststellung, dass die hoheitlich zu erbringenden Leistungen der Revierforstleute zunehmen, wird grundsätzlich nicht widersprochen.

Zu beachten ist dabei jedoch, dass mit der Einführung des Übertretungsstrafgesetzes (BGS 312.1) lediglich der Vollzug walddolizeilicher Aufgaben geändert hat (direkte Bussenerhebung in gewissen Fällen anstatt Anzeige). Die Forderung, dass die Revierforstleute die Waldgesetzgebung unmittelbar vor Ort zu vollziehen haben (§ 31 EG Waldgesetz; BGS 931.1), bestand schon vorher, ebenso die Pflicht zur Waldkontrolle an Strassen und Erholungsanlagen. Zurzeit werden 25 Prozent der Beförsterungskosten durch den Kanton entschädigt, was wöchentlich einer Arbeitszeit von 10,5 Stunden entspricht. Obwohl der totale Abgeltungsbetrag nun um zirka 15 Prozent reduziert werden soll, ist die verbleibende Abgeltung noch immer respektabel. Zur zwingend erforderlichen Sanierung des Staatshaushalts hat auch der Wald einen Beitrag zu leisten. Im Sinne der Opfersymmetrie sind die geplanten Aufgabenreduktionen sinnvoll und gerechtfertigt.

Aus diesen Gründen wird an der Massnahme festgehalten.

8.39. Reduktion Gesamtsumme der Beiträge an Schutzwaldpflege durch Priorisierung (Massnahme 2.21b);

Verzicht auf geplante Abgeltung an Waldeigentümer/innen für ihren Aufwand in der Erholungsnutzung (Massnahme 2.21c);

Reduktion Gesamtsumme der Beiträge an Waldnaturschutzmassnahmen durch Priorisierung (Massnahme 2.22b):

Änderung von § 24 und § 30 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz; BGS 931.1)

§ 24

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung gewährleistet die Umsetzung der EP-Massnahmen 2.21b, 2.21c und 2.22b.

In § 24 EG Waldgesetz sind die Kantonsbeiträge für Massnahmen von besonderem öffentlichem Interesse geregelt. Für die Waldeigentümberechtigten besteht bisher ein gesetzlicher Anspruch auf Kantonsbeiträge für Massnahmen von besonderem öffentlichem Interesse (vgl. Bericht und Antrag des Regierungsrates zum EG Waldgesetz vom 16. Juni 1998, S. 35). Es handelt sich bei den Beiträgen bisher um gebundene Ausgaben.

Weil die Kantonsbeiträge künftig reduziert werden und unter Umständen nicht mehr alle eingereichten Schutzwaldpflegegesuche finanzierbar sind, muss in den §§ 24 und 30 EG Waldgesetz zwingend die Möglichkeit der Priorisierung eingefügt werden, damit es sich bei diesen Beiträgen nicht mehr um gebundene Beiträge handelt. Ansonsten könnten trotz der beschränkten

Budgetmittel keine Beitragsgesuche nach § 24 EG Waldgesetz abgelehnt oder zurückgestellt werden. Die Reduktion von Beiträgen für die Schutzwaldpflege, für Massnahmen in Wäldern mit besonderer Erholungsfunktion und für Waldnaturschutzmassnahmen ist nur garantiert, wenn eine Priorisierung der von den Waldeigentümerinnen und Waldeigentümern eingereichten Beitragsgesuche möglich ist.

Weil die Ausgestaltung und Bezeichnung für die besonderen Waldfunktionen bei Inkraftsetzung des EG Waldgesetz (17. Dezember 1998) noch nicht bekannt waren und erst mit dem Waldentwicklungsplan (am 22. Mai 2012 vom Regierungsrat beschlossen) definiert wurden, sind die exakten Bezeichnungen für die drei im Zuger Wald ausgeschiedenen besonderen Waldfunktionen nun nachzuführen.

Die Priorisierung der beitragsberechtigten Massnahmen ermöglicht es, die vom Regierungsrat festgelegten Beitragsobergrenzen bei besonderen Waldfunktionen einzuhalten. Dadurch lassen sich die Vorgaben der EP-Massnahmen 2.21b, 2.21c und 2.22b erfüllen. Weil die Auswahl der beitragsberechtigten Massnahmen auf einem Priorisierungsschema basiert, erfolgt die Zuteilung von knapper werdenden Mitteln nach objektiven und nachvollziehbaren Kriterien. Die Priorisierung von Pflegemassnahmen in Wäldern mit besonderer Schutzfunktion gegen Naturgefahren entspricht dem Richtplantext L 4.2.2, wonach der Kanton in einer Risikoabschätzung aufzeigt, welche Schutzwirkungen die einzelnen Schutzwälder erfüllen müssen. Durch die exakte Bezeichnung mit den korrekten Begriffen der besonderen Waldfunktionen im Gesetz (EG Waldgesetz) besteht zudem Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan (Kapitel L 4.2, L 4.3, L 4.4) und dem Waldentwicklungsplan. Dies führt dazu, dass – mit der Übereinstimmung der Begriffe – auch die Perimeter, auf welche die Beitragszahlungen beschränkt sind, mit den entsprechenden Einträgen im Richtplan und Waldentwicklungsplan nun klar definiert sind.

Die Änderung ermöglicht es, die Ziele der Entlastungsmassnahmen 2.21b, 2.21c und 2.22b im geplanten Umfang von total 305 000 Franken zu erreichen.

§ 30

Die vorgeschlagene Gesetzesänderung gewährleistet die Umsetzung der EP-Massnahmen 2.21b, 2.21c und 2.22b.

Wie vorstehend in den Bemerkungen zur Änderung von § 24 erwähnt, können die Beitragsobergrenzen nur bei Einführung einer Priorisierung eingehalten werden. Im zu ändernden § 30 Abs. 3 wird die Kompetenz für das Erstellen einer Prioritätenordnung, worin die notwendige Priorisierung genau definiert wird, dem Amt für Wald und Wild zugeteilt.

Die Gesetzesänderung regelt die Kompetenzen bei der zwingend erforderlichen Priorisierung der Beiträge an Massnahmen in Wäldern mit besonderen Waldfunktionen.

Die vorgeschlagene Revision hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Mittelbar ermöglicht diese Änderung erst die Umsetzung der EP-Massnahmen 2.21b, 2.21c und 2.22b.

Vor allem die Korporationen Baar-Dorf, Oberägeri, Walchwil, Zug sowie der Waldwirtschaftsverband sprachen sich gegen die Massnahme aus.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Zu Massnahme 2.21b und 2.22b

Die Einführung einer Priorisierung in den §§ 24 und 30 EG Waldgesetz ist notwendig, weil ansonsten trotz der beschränkten Budgetmittel keine Beitragsgesuche nach § 24 EG Waldgesetz

abgelehnt oder zurückgestellt werden könnten. Diesbezüglich kann auf die Ausführungen zu § 24 (Absatz 2) verwiesen werden.

Zudem waren die exakten Bezeichnungen der besonderen Waldfunktionen (besondere Schutzfunktion gegen Naturgefahren, besondere Naturschutzfunktion, besondere Erholungsfunktion) gemäss kantonalem Richtplan (Kapitel L 4.2, L 4.3, L 4.4) und Waldentwicklungsplan zur Zeit des Inkrafttretens des EG Waldgesetz noch nicht definiert. Es ist deshalb nötig, die Bezeichnungen in § 24 EG Waldgesetz anzupassen, damit die Bezeichnungen der Vorrangfunktionen im Richtplan, im Waldentwicklungsplan sowie im EG Waldgesetz kongruent sind und so Klarheit und Einheitlichkeit bei den Begrifflichkeiten besteht.

Zu Massnahme 2.21c:

Es ist anerkannt, dass die Forderungen der Öffentlichkeit an den Wald stetig zunehmen und diese Entwicklung in viel begangenen Waldgebieten besonders akzentuiert verläuft, was den Waldeigentumsberechtigten zusätzlichen Aufwand verursacht. Zur zwingend erforderlichen Sanierung des Staatshaushalts hat jedoch auch der Wald einen Beitrag zu leisten. Im Sinne der Opfersymmetrie sind die geplanten Ausgabenreduktionen im Bereich der Abgeltung von Beiträgen an Erholungsmassnahmen angezeigt und gerechtfertigt.

Es ist verständlich und auch legitim, wenn die Waldeigentumsberechtigten die Leistungen zu Gunsten der Öffentlichkeit vermindern, wenn sich die öffentliche Hand an den Mehrkosten nicht beteiligt.

Aus diesen Gründen wird an den Massnahmen festgehalten.

8.40. Soforthilfe bei Katastrophen und Kriegen aus Lotteriefonds statt Laufender Rechnung (Massnahme 8.18b): Änderung von § 27bis Abs. 3 des Gesetzes über Lotterien und gewerbsmässige Wetten (Lotterieggesetz) vom 6. Juli 1978 (BGS 942.41)

Es kann auf die Ausführungen zur Massnahme 8.18b unter Ziff. 8.15 vorstehend verwiesen werden (Kantonsratsbeschlusses betreffend sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen und Kriegen vom 25. April 2002; BGS 542.12).

8.41. Beitrag der Gemeinden an das Entlastungsprogramm 2015–2018 (Massnahme 8.99): Neuer Kantonsratsbeschluss zum Beitrag der Gemeinden an das Entlastungsprogramm 2015–2018 (BGS xxx)

Ausgangslage

Anlässlich der Gemeindepräsidentenkonferenz (GPK) vom 4. März 2015 hat der Finanzdirektor das Entlastungsprogramm 2015–2018 und dessen geplante Auswirkungen auf die Gemeinden vorgestellt. Mit Schreiben vom 5. März 2015 legte die GPK dar, dass die geplanten Massnahmen, welche direkt oder indirekt die Gemeinden betreffen, vor der Verabschiedung des gesamten Entlastungsprogramms durch den Regierungsrat mit der GPK hätten besprochen werden sollen. Die GPK hat für diesen Zweck eine Arbeitsgruppe (AG-GPK) eingesetzt.

An der Sitzung der AG-GPK vom 11. März 2015 hat der Finanzdirektor die geplanten Massnahmen im Detail vorgestellt, wie sie zum damaligen Stand vorlagen. Der Regierungsrat hat am 17. März 2015 die Massnahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 insgesamt beschlossen. Die Massnahmen mit direkten Lastenverschiebungen an die Gemeinden wurden ausgesetzt, bis die AG-GPK die Massnahmen sichten und eine Stellungnahme erarbeiten konnte. Der Regierungsrat beabsichtigte, die Massnahmen mit direkten oder indirekten Lastenverschiebungen an die Gemeinden nach Eingang der Stellungnahme der Gemeinden zu diskutieren und vor Eröffnung der Vernehmlassung definitiv zu beschliessen.

Die folgenden Massnahmen betreffen direkte Lastenverschiebungen an die Gemeinden:

Nummer	Direktion	Massnahme	Entlastung Kanton, Saldo 2018 Fr
2.06c	DI	Überführung anerkannter Flüchtlinge nach 7 Jahren in Zuständigkeit der Gemeinden	1 000 000
2.20	BD	Deponie Baarburg nach Sanierung in die Verantwortung der Gemeinden übergeben	50 000
2.83	VD	öffentlicher Verkehr: Erhöhung der Gemeindebeteiligung an der Abgeltung für das Angebot von 20 % auf 25 %	1 660 000
3.07	DBK	Finanzielle Beteiligung der Gemeinden an Untergymnasium erhöhen	6 500 000
3.10	DBK	Erhöhung Kostenanteil Gemeinde für Sonderschulung auf 60 %	3 146 000
3.21	DBK	Übernahme von gesamten Transportkosten für Sonderschüler/innen durch Gemeinden	370 000
8.02	FD	Gemeindeanteil an NFA von 6 % auf 7.5% erhöhen	10 000 000
IR 5.04e	BD	Landerwerb, gemeindliche Beurkundungsgebühren	105 000
Total			22 831 000

Ergebnisse der AG-GPK

Am 5. Mai 2015 hat eine Vertretung der AG-GPK dem Regierungsrat die Ergebnisse ihrer Arbeit präsentiert, die von allen Gemeinden unterstützt werden.

Einleitend wiesen die Gemeinden auf folgende Punkte hin:

- fehlender Einbezug der Gemeinden in die Erarbeitung der Entlastungsmassnahmen;
- ehrgeiziger Zeitplan des Regierungsrats, der keine fundierte Meinungsbildung auf Gemeindeebene zu den einzelnen Massnahmen des Entlastungsprogramms vor Beschluss des Regierungsrats zulässt;
- die Zuger Gemeinden wollen bei entsprechendem Einbezug einen Beitrag zum Entlastungsprogramm leisten.

Mit dieser Ausgangslage hat die AG-GPK die folgenden drei Lösungsvarianten ausgearbeitet:

Variante 1: Nichteintreten auf das Entlastungsprogramm 2015 bis 2018;

Variante 2: Eintreten (allenfalls mit Anpassungen bei den Massnahmen);

Variante 3: Festlegung von Spielregeln mit befristetem Solidaritätsbeitrag der Gemeinden.

Alle elf Gemeinden haben sich für die Variante 3, Spielregeln mit Solidaritätsbeitrag, ausgesprochen. Sollte diese Variante nicht durchsetzbar sein, werde die Variante 1, Nichteintreten, weiter verfolgt.

Vereinbarung zwischen den Zuger Gemeinden und dem Regierungsrat des Kantons Zug zur Einbindung der Gemeinden in das Entlastungsprogramm 2015–2018

Am 9. Juni 2015 haben eine Vertretung der Gemeindepräsidentenkonferenz (GPK) und eine Vertretung des Regierungsrats folgende Vereinbarung abgeschlossen:

«

1. Die geplanten Entlastungsmassnahmen mit direkten Lastenverschiebungen an die Gemeinden werden sistiert. Betroffen sind die Massnahmen 2.06c, 2.20, 2.83, 3.07, 3.10, 3.21 und 8.02 der Laufenden Rechnung und die Massnahme 5.04e der Investitionsrechnung.
2. An Stelle der Umsetzung dieser Lastenverschiebungen erfolgt im Rahmen des neuen Projekts «ZFA Reform 2018» eine Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden. Die Finanzdirektion erstellt zusammen mit einer Delegation der Arbeitsgruppe GPK (AG-GPK) eine Projektskizze. Diese muss vom Regierungsrat und den elf Gemeinden genehmigt werden. Sie enthält insbesondere folgende Punkte: Projektziele, Organisation, Vorgehen, Terminplan, Kommunikation.
3. Die Gemeinden beteiligen sich anstelle der vom Regierungsrat vorgeschlagenen direkten Massnahmen ab 2017 während zwei bis fünf Jahren mit einem Solidaritätsbeitrag von 18 Millionen Franken pro Jahr am Entlastungsprogramm. Der Solidaritätsbeitrag wird jährlich ab 2017 bis zum Inkrafttreten der «ZFA Reform 2018» (voraussichtlich per 1.1.2019) von den Gemeinden an den Kanton bezahlt.
4. Die Höhe des Solidaritätsbeitrags berücksichtigt die Auswirkungen aller Massnahmen des Entlastungsprogramms auf die Gemeinden. Die geschätzten indirekten (positiven und negativen) Auswirkungen der übrigen Massnahmen auf die Gemeinden wurden durch den Kanton und die Gemeinden gemeinsam berechnet (...). Das Ergebnis dieser Berechnungen zeigt ausgabenseitig eine maximale Belastung der Gemeinden von rund 3,1 Millionen Franken, resp. eine Entlastung der Gemeinden von 625 000 Franken pro Jahr, je nach Entscheid der Gemeinden, wegfallende kantonale Leistungen selber zu erbringen. Dem Ergebnis dieser Berechnungen liegt die Annahme zu Grunde, dass alle Massnahmen wie vorgesehen umgesetzt werden.
5. Der Solidaritätsbeitrag von 18 Millionen Franken jährlich basiert auf folgenden Überlegungen:
 - a. Die Gemeinden haben einen Solidaritätsbeitrag in der Höhe von 10-14 Millionen Franken vorgeschlagen, unter der Annahme, dass die Nettobelastung der indirekten aufwandseitigen Massnahmen nicht höher als 5 Millionen Franken beträgt. Die tatsächliche Nettobelastung aus den indirekten aufwandseitigen Massnahmen geht jedoch gegen Null. In ihre Betrachtung haben die Gemeinden nicht einbezogen, dass sie im Umfang von rund 6,5 Millionen Franken von den Massnahmen mit zusätzlichen Einnahmen profitieren.
Basierend auf diesen Überlegungen sind die Gemeinden bereit, anstelle der direkten Lastenverschiebungen pauschal 11,5 Millionen Franken pro Jahr an das Entlastungsprogramm beizutragen. Zusätzlich willigen sie ein, sich in gleicher Höhe am Entlastungsprogramm zu beteiligen, wie sie von den zusätzlichen Einnahmen profitieren. In der Summe ergibt sich ein Solidaritätsbeitrag von 18 Millionen Franken pro Jahr.
 - b. Die 18 Millionen stehen unter der Voraussetzung, dass den Gemeinden durch die einnahmenseitigen Massnahmen 8.11a, 8.11c, 8.12 mindestens 6,5 Millionen Franken zusätzliche Einnahmen zufließen werden. Sollte dies nicht der Fall sein, werden die 18 Millionen entsprechend gekürzt, bis zu einem minimalen Betrag von 11,5 Millionen Franken.

Nachfolgend werden die Buchstaben a und b tabellarisch dargestellt:

a. Berechnung Solidaritätsbeitrag

Vorschlag Solidaritätsbeitrag Gemeinden (Mittelwert)	11,5 Millionen Franken
+ Einnahmenseitige Entlastung	+ 6,5 Millionen Franken
Solidaritätsbeitrag der Gemeinden	18 Millionen Franken

b. Abhängigkeit des Solidaritätsbeitrags von den einnahmenseitigen Massnahmen

	Auswirkung der einnahmenseitigen Massnahmen	Solidaritätsbeitrag
Szenario 1 Alles kann wie vom Regierungsrat vorgesehen umgesetzt werden	6,5 Millionen Franken	18 Millionen Franken
Szenario 2 Die Massnahmen 8.11a, 8.11c und 8.12 können nur teilweise umgesetzt werden.	4,5 Millionen Franken	16 Millionen Franken
Szenario 1 Keine einnahmenseitigen Massnahmen werden vom Kantonsrat beschlossen	0 Franken	11,5 Millionen Franken

6. Die Berechnung des Anteils pro Gemeinde am Solidaritätsbeitrag und Zahlungstermin ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Wie von den Gemeinden vorgeschlagen, werden die ausgabenseitig begründeten 11,5 Millionen Franken nach Massgabe der Bevölkerungszahl (Ständige Wohnbevölkerung per 31. Dezember des Vorjahres) auf die Gemeinden aufgeteilt. Dabei erhalten die Gemeinden Menzingen und Neuheim je eine Reduktion um 1/3. Die einnahmenseitig begründeten 6,5 Millionen Franken werden im Verhältnis der jeweiligen normierten Kantonssteuererträge des vorletzten Jahres auf die Gemeinden aufgeteilt, da sie auch entsprechend ihrem Anteil an den Kantonssteuern von der Entlastung profitieren werden.

Um die Abwicklung zu vereinfachen, werden für die Aufteilung des Gemeindebeitrags die gleichen Kennzahlen betreffend Kantonssteuerertrag und Bevölkerungszahl herangezogen wie für den Zuger Finanzausgleich desselben Jahres. Ebenso werden die Beiträge den Gemeinden zusammen mit der Rechnungsstellung resp. der Auszahlung der zweiten Tranche des Zuger Finanzausgleichs per 1. August in Rechnung gestellt. Eine Rechnungsstellung zu Beginn des Jahres mit einer Aufteilung des Beitrags in zwei Tranchen wurde in Erwägung gezogen, aber in Anbetracht der aktuell günstigen Zinssituation zugunsten einer vereinfachten Abwicklung wieder verworfen.

Beilage: Aufteilung des Gemeindebeitrags pro Gemeinde (Rechnungsbeispiel 2016)

7. Der Kanton führt die jährliche Entlastung der Gebergemeinden im Zuger Finanzausgleich von 4,5 Millionen Franken weiter bis 2019 resp. bis zum Inkrafttreten der «ZFA Reform 2018».
8. Diese Vereinbarung gilt unter dem Vorbehalt der notwendigen Zustimmung der entsprechenden politischen Gremien (auf Gemeinde- und Kantonsebene).»

Finanzielle Auswirkungen

Der Gemeindebeitrag entlastet die Laufende Rechnung ab 2017 bis zum Inkrafttreten der ZFA Reform 2018 um jährlich 18 Millionen Franken. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich der Betrag reduziert, falls die Massnahmen 8.11a, 8.11c und 8.12 nicht wie vorgesehen umgesetzt werden.

9. Keine direkte Umsetzung nachfolgender Massnahmen

Gebührenerhöhung bei Apostillen und Beglaubigungen (Massnahme 1.13)

Mit der Änderung des Gesetzes über die öffentliche Beurkundung und die Beglaubigung in Zivilsachen (Beurkundungsgesetz; BeurkG; BGS 223.1; GS 2015/006) wurde unter anderem auch der Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) angepasst. Mit Bezug auf die Geschäfte der Staatskanzlei wurden insbesondere die Gebühren in § 4 Ziff. 27, 28 und 28^{bis} des Verwaltungsgebührentarifs angepasst. Diese Anpassungen sind seit 1. April 2015 in Kraft. Die Massnahme 1.13 ist damit in der Zwischenzeit obsolet geworden, weil sie mit der erwähnten Anpassung des Kantonsratsbeschlusses bereits umgesetzt worden ist. Entsprechend erfolgt keine Änderung von § 4 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1).

Die finanziellen Auswirkungen aufgrund der bereits erfolgten Anpassung des Verwaltungsgebührentarifs (in Kraft seit 1. April 2015), welche eigentlich mit der Massnahme 1.13 angestrebt worden waren, sind:

100 000 Franken Mehrertrag im Jahr 2015

150 000 Franken Mehrertrag pro Jahr ab 2016

Überführung anerkannter Flüchtlinge nach 7 Jahren in Zuständigkeit der Gemeinden (Massnahme 2.06c)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine direkte Umsetzung dieser Massnahme.

Deponie Baarburg nach Sanierung in die Verantwortung der Gemeinden übergeben (Massnahme 2.20)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses über die Einrichtung einer zentralen Kehrdeponie bei der Baarburg vom 16. September 1963 (BGS 732.4).

Öffentlicher Verkehr: Erhöhung der Gemeindebeteiligung an der Abgeltung für das Angebot von 20 % auf 25 % (Massnahme 2.83)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 22. Februar 2007 (BGS 751.31).

Finanzielle Beteiligung der Gemeinden am Untergymnasium erhöhen (Massnahme 3.07)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine direkte Umsetzung dieser Massnahme.

Erhöhung Kostenanteil Gemeinde für Sonderschulung auf 60 % (Massnahme 3.10)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine direkte Umsetzung dieser Massnahme.

Übernahme von gesamten Transportkosten für Sonderschüler/innen durch Gemeinden (Massnahme 3.21)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine direkte Umsetzung dieser Massnahme.

Gemeindeanteil an NFA von 6 % auf 7,5 % erhöhen (Massnahme 8.02)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine direkte Umsetzung dieser Massnahme.

Landerwerb, gemeindliche Beurkundungsgebühren (Massnahme IR 5.04e)

Aufgrund der neuen Massnahme 8.99 erfolgt keine direkte Umsetzung dieser Massnahme.

10. Nachgelagerte Verordnungsänderungen

Damit die vorstehend aufgeführten Gesetzesänderungen ihr finanzielles Entlastungspotenzial voll entfalten können, sind nachgelagert noch diverse Verordnungsänderungen nötig, welche der Regierungsrat selbstständig durchführen wird.

Folgende Verordnungen werden nachgelagert geändert, aufgehoben oder neu geschaffen:

- Teilrevision: Verordnung über die Lohneinreihungen von Lehrpersonen an den Gymnasien, an der Wirtschaftsmittelschule, an der Fachmittelschule und an den Brückenangeboten vom 13. Mai 2008 (BGS 154.235)
- Teilrevision: Verordnung zum Schulgesetz vom 7. Juli 1992 (BGS 412.111)
- Teilrevision: Verordnung betreffend Pauschalbeiträge an die Besoldungen des gemeindlichen Lehrpersonals und an die Privatschulen (Schulsubventions-Verordnung) vom 25. November 2008 (BGS 412.312)
- Teilrevision: Verordnung über die Lohneinreihungen von Lehrpersonen an den Berufsbildungszentren des Kantons Zug vom 13. Mai 2008 (BGS 413.121)
- Teilrevision: Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistungen vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26)
- Teilrevision: Verordnung zum Steuergesetz vom 30. Januar 2001 (BGS 632.11)
- Aufhebung: Verordnung über die maximal anrechenbaren Kosten für Tagestaxen bei den Ergänzungsleistungen vom 15. März 2011 (BGS 841.712)
- Teilrevision: Verordnung zum Sozialhilfegesetz (Sozialhilfeverordnung) vom 20. Dezember 1983 (BGS 861.41)
- Neue Verordnung: Verordnung zum Fundraising im Kanton Zug (Fundraising-Verordnung) gestützt auf den neuen § 37a im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG; BGS 611.1)
- Neue Verordnung: Verordnung zum Gesetz betreffend individuelle Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (Ausführungsbestimmungen zu § 6 des Gesetzes BGS 842.6)
- Neue Verordnung: Verordnung zur Veräusserung von Kontrollschildern (gestützt auf den neuen § 1a Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr; BGS 751.22)
- Neue Verordnung: Erhebung von Gebühren für die Laufbahnberatung von Erwachsenen durch das Amt für Berufsberatung (gestützt auf den neuen § 6 Abs. 6 des Einführungsge-

setzes zu den Bundesgesetzen über die Berufsbildung und die Fachhochschulen, EG Berufsbildung, BGS 413.11)

11. Entlastungspotenzial

Während der Arbeiten an der Umsetzung der Entlastungsmassnahmen hat sich gezeigt, dass der Grossteil der Massnahmen aus dem Paket 1 doch keine Verordnungsänderungen braucht und auch die Zuteilung von Massnahmen zum Paket 2 hat sich geändert. In der Folge der Verhandlungen mit den Gemeinden wurden sieben Massnahmen der Laufenden Rechnung und eine Massnahme der Investitionsrechnung sistiert und durch die neue Massnahme betreffend Solidaritätsbeitrag ersetzt. Mit dieser Vorlage werden nun 43 Massnahmen der Laufenden Rechnung und drei Massnahmen der Investitionsrechnung umgesetzt. Bei acht weiteren Massnahmen (7 LR und 1 IR) werden die Gesetzesänderungen in einem separaten Prozess umgesetzt. Die mit dieser Vorlage umgesetzten Gesetzesänderungen führen zu einer Entlastung der Laufenden Rechnung von rund 42 Millionen Franken. Das Entlastungsvolumen hat sich insgesamt gegenüber dem ursprünglich angestrebten Volumen von 111 Millionen Franken um 3,9 Millionen Franken reduziert. Die Einigung mit den Gemeinden führte zu einer Reduktion von 4,7 Millionen Franken. Im Übrigen hat sich das Entlastungspotenzial nur wenig verändert, vgl. nachfolgende Tabellen der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung.

Eine detaillierte Liste der Massnahmen pro Paket und deren Entlastungsvolumen findet sich in Beilage 2.

Saldo LR 2018 Stand 17. März 2015		Saldo LR 2018 Stand 5. Mai 2015		Saldo LR 2018 Stand 3. November 2015	
Budget	26'599'096	Budget	49'965'966	Budget	52'927'366
P1	28'246'870	P1	5'674'000	P1	5'697'000
P2	56'442'000	P2	56'051'000	P2	41'971'100
				P2 sep.	6'771'300
Total	111'287'966	Total	111'690'966	Total	107'366'766

IR Saldo 2015-2018 Stand 17. März 2015		IR Saldo 2015-2018 Stand 3. November 2015	
Budget	80'372'000	Budget	89'002'000
P1	6'105'000	P1	
P2	12'265'873	P2	3'000'000
Total	98'742'873	P2 sep.	4'385'873
		Total	96'387'873

12. Schlussfolgerung

Bei der unterbreiteten Vorlage handelt es sich um ein ausgewogenes Gesamtpaket an Entlastungen. Alle müssen etwas zur Entlastung des Staatshaushalts beitragen. Wird an einer Massnahme etwas geändert oder würde eine Massnahme gar gestrichen, so würde einerseits das Sparpotenzial schrumpfen. Andererseits wäre das Paket danach nicht mehr ausgewogen; es würden nicht mehr alle Beteiligten im gleichen Umfang nach ihren Möglichkeiten belastet. Dabei sind die Beiträge der Verwaltung und der privaten Organisationen genauso im Auge zu behalten wie die der Bevölkerung und der Gemeinden.

13. Abstimmungsfrage im Fall eines Referendums

Der Rahmenbeschluss untersteht in seiner Gesamtheit dem Referendum (vgl. Ziffer 5).

Sofern das Referendum gegen den Rahmenbeschluss in seiner Gesamtheit («en bloc») zustande kommt, lautet die Abstimmungsfrage wie folgt:

«Wollen Sie den Rahmenbeschluss für Gesetzesänderungen Entlastungsprogramm 2015–2018 in seiner Gesamtheit («en bloc») annehmen?»

14. Terminplan für Paket 2 (Massnahmen in Zuständigkeit KR)

26. November 2015	Kommissionsbestellung
Dezember 2015	Kommissionssitzungen
Januar 2016	Kommissionssitzungen
Februar 2016	Behandlung durch die Staatswirtschaftskommission
31. März 2016	Kantonsrat: 1. Lesung
März 2016	Regierungsrat: Budgetvorgaben 2017
02. Juni 2016	Kantonsrat: 2. Lesung
10. Juni 2016	Publikation im Amtsblatt
09. August 2016	Ablauf der Referendumsfrist
27. November 2016	Eventuell Volksabstimmung
01. Januar 2017	Inkrafttreten

15. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen:

Auf die Vorlage Nr. 2569.2 - 15045 (Rahmenbeschluss betreffend Änderungen von Gesetzen zur Umsetzung des zweiten Massnahmenpakets des Entlastungsprogramms 2015–2018) sei einzutreten und es sei ihr zuzustimmen.

Zug, 3. November 2015

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilagen:

- 1 Synopsis, Antrag des Regierungsrats (geführt als separate Vorlage Nr. 2569.2 - 15045)
- 2 Übersicht Massnahmen Entlastungsprogramm 2015–2018 (geführt als Vorlage Nr. 2569.1a - 15044)
- 3 Auswertung der Vernehmlassung (geführt als Vorlage Nr. 2569.1b - 15044); steht nur elektronisch zur Verfügung; Link: <https://kr-geschaeftte.zug.ch/gast/geschaeftte>

230/sn