



## Protokoll des Kantonsrats

53. Sitzung der 31. Legislaturperiode (2015–2018)

Donnerstag, 4. Mai 2017

Zeit: 8.30 – 12.15 Uhr

### Vorsitz

Kantonsratspräsident Daniel Thomas Burch, Risch

### Protokoll

Beat Dittli

### Detaillierter Report der Abstimmungsergebnisse

<https://www.zg.ch/kr-abstimmungsergebnisse>

### Traktanden

1. Genehmigung der Traktandenliste
2. Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 30. März 2017
3. Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben:
  - 3.1. Postulat von Jean-Luc Mösch, Silvan Renggli, Hans Baumgartner, Rainer Suter, Walter Birrer, Esther Haas, Claus Soltermann, Beat Sieber, Thomas Gander, Thomas Meierhans, Monika Weber, Andreas Hürlimann, Anastas Odermatt, Philip C. Brunner betreffend Neubau und Inbetriebnahme einer der ältesten Zugsverbindungen der Schweiz, Cham–Steinhausen (Altstetten–Steinhausen–Cham)
  - 3.2. Postulat von Anna Bieri und Remo Peduzzi betreffend Zukunft der Poststellen in den Zuger Gemeinden
  - 3.3. Interpellation der FDP-Fraktion betreffend Portfolio der Steuerpflichtigen und möglichen Klumpenrisiken bei den Steuereinnahmen im Kanton Zug
  - 3.4. Interpellation von Kurt Balmer betreffend Unterhalt der SBB-Anlagen im Kanton Zug
  - 3.5. Interpellation von Philip C. Brunner betreffend gemeindliche Steuerdaten für das Jahr 2016
4. Kommissionsbestellungen:
  - 4.1. Änderung des Polizeigesetzes
  - 4.2. Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG), Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht
  - 4.3. Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG), Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis
5. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (EG Waldgesetz): 2. Lesung
6. Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006
7. Motion von Peter Letter, Philip C. Brunner, Daniel Thomas Burch, Daniel Marti, Thomas Meierhans, Karl Nussbaumer, Cornelia Stocker und Silvia Thalman betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der gemeindlichen Lehrpersonen

8. Motion der SVP-Fraktion betreffend Änderung des Schulgesetzes; Genehmigung des Lehrplans durch das Parlament als Repräsentantin der Stimmbürger
9. Postulat von Peter Letter, Laura Dittli, Iris Hess-Brauer, Gabriela Ingold, Patrick Iten und Thomas Werner betreffend die Anwendung der Kriterien gemäss regierungsrätlichem Paradigmenwechsel in der Revision des Inventars schützenswerter Denkmäler in den restlichen Gemeinden
10. Interpellation der SVP-Fraktion betreffend Vereinbarkeit von «genderfit» mit der weltanschaulichen und religiösen Neutralität des Staates und weiteren Aspekten (z.B. staatliche Finanzierung) von «genderfit»
11. Interpellation von Florian Weber, Andreas Hürlimann und Philip C. Brunner betreffend POLYCOM-Projektstand im Kanton Zug

Den Platz des Landschreibers nimmt die stellvertretende Landschreiberin Renée Spillmann Siegwart ein.

### **753 Präsenzkontrolle**

An der heutigen Sitzung sind 73 Ratsmitglieder anwesend.

Abwesend sind: Willi Vollenweider, Zug; Beat Iten, Unterägeri; Adrian Andermatt und Barbara Häseli, beide Baar; Silvan Renggli, Cham; Anastas Odermatt, Steinhäusen; Matthias Werder, Risch.

### **754 Mitteilungen**

Es findet eine Halbtagesitzung ohne gemeinsames Mittagessen statt. Im Anschluss an die Sitzung führen die Fraktionen ihre traditionellen Ausflüge durch.

Es gilt heute jeweils folgende Reihenfolge der Fraktionssprechenden: CVP, SVP, FDP, ALG, SP.

Kantonsrat Anastas Odermatt und seine Frau wurden am 29. April 2017 stolze Eltern ihres Sohnes Lenjo. Der Vorsitzende gratuliert im Namen des Rat zum Nachwuchs und wünscht der jungen Familie ruhige Nächte. *(Der Rat applaudiert.)*

#### TRAKTANDUM 1

### **755 Genehmigung der Traktandenliste**

- Der Rat genehmigt die vorliegende Traktandenliste ohne Änderungen.

#### TRAKTANDUM 2

### **756 Genehmigung des Protokolls der Sitzung vom 30. März 2017**

- Der Rat genehmigt das Protokoll der Sitzung vom 30. März 2017 ohne Änderungen.

## TRAKTANDUM 3

**Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben**

Das Traktandum folgt später in der Sitzung (siehe Ziff. 763–767).

## TRAKTANDUM 4

**Kommissionsbestellungen:****757** Traktandum 4.1: **Änderung des Polizeigesetzes**

Vorlagen: 2733.1 - 15416 (Bericht und Antrag des Regierungsrats); 2733.2 - 15417 (Antrag des Regierungsrats).

Die Ad-hoc-Kommission besteht aus folgenden fünfzehn Mitgliedern:

Philip C. Brunner, Zug, SVP, Kommissionspräsident

Pirmin Andermatt, Baar, CVP

Kurt Balmer, Risch, CVP

Hans Christen, Zug, FDP

Thomas Gander, Cham, FDP

Susanne Giger, Zug, ALG

Barbara Gysel, Zug, SP

Mariann Hess, Unterägeri, ALG

Jean-Luc Mösch, Cham, CVP

Karl Nussbaumer, Menzingen, SVP

Marcel Peter, Neuheim, FDP

Beni Riedi, Baar, SVP

Karen Umbach, Zug, FDP

Thomas Werner, Unterägeri, SVP

Roger Wiederkehr, Risch, CVP

→ Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

**758** Traktandum 4.2: **Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG), Teil 1: Umsetzung von Bundesrecht**

Vorlagen: 2736.1 - 15425 (Bericht und Antrag des Regierungsrats). 2736.2 - 15426 (Antrag des Regierungsrats).

→ Stillschweigende Überweisung an die Kommission für Raumplanung und Umwelt.

**759** Traktandum 4.3: **Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG), Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis**

Vorlagen: 2737.1 - 15427 (Bericht und Antrag des Regierungsrats); 2737.2 - 15428 (Antrag des Regierungsrats).

→ Stillschweigende Überweisung an die Kommission für Raumplanung und Umwelt.

TRAKTANDUM 5

**760 Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald (EG Waldgesetz): 2. Lesung**

Vorlage: 2670.4 - 15402 (Ergebnis der 1. Lesung im Kantonsrat).

Der **Vorsitzende** hält fest, dass auf die zweite Lesung keine Anträge eingegangen sind.

SCHLUSSABSTIMMUNG

Da die Abstimmungsanlage nicht funktionsbereit ist, stimmt der Rat im konventionellen Verfahren (offenes Handmehr) ab.

→ Der Rat stimmt der Vorlage mit 47 zu 20 Stimmen zu.

Es liegt ein parlamentarischer Vorstoss zum Abschreiben vor: Motion von Daniel Abt, Karl Nussbaumer und Andreas Hausheer betreffend Holzförderung vom 23. April 2014 (Vorlage 2390.1 – 14665).

→ Der Rat schreibt die Motion stillschweigend als erledigt ab.

Damit ist dieses Geschäft für den Kantonsrat erledigt.

Für Traktandum 6 übernimmt Landschreiber Tobias Moser seinen Platz.

TRAKTANDUM 6

**761 Änderung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1)**

Vorlagen: 2652.1 - 15239 (Bericht und Antrag des Regierungsrats); 2652.2 - 15240 (Antrag des Regierungsrats); 2652.3/3a - 15350 (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission); 2652.4/4a - 15399 (Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission).

Der **Vorsitzende** hält einleitend fest, dass das Finanzhaushaltgesetz eines der wichtigsten Gesetze des Kantons und ein bedeutendes Element für das Wohl der Bevölkerung ist. Der Rat regelt hier, wie der Kanton und die Gemeinden treuhänderisch mit den finanziellen Mitteln umzugehen haben. Sicher ist sich der Rat seiner grossen Verantwortung bei der Beratung dieser Vorlage bewusst.

Der Regierungsrat beantragt Eintreten und Zustimmung zur Vorlage. Die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission beantragen Eintreten und Zustimmung mit Änderungen.

EINTRETENSDEBATTE

**Alois Gössi**, Präsident der vorberatenden Kommission, teilt mit, dass die Kommission die Teilrevision des Finanzhaushaltgesetzes in zwei Halbtagesitzungen beraten hat. Das geltende Finanzhaushaltgesetz aus dem Jahre 2006 hat sich grundsätzlich bewährt. Es bildet die Basis für die Haushaltsführung des Kantons und der

Gemeinden, auch der Bürger- und Kirchgemeinden. Der Anpassungsbedarf bezieht sich auf das HRM2-Musterfinanzhaushaltsgesetz. Die Kantone können Teile dieses Mustergesetzes übernehmen, müssen es jedoch nicht. Der Regierungsrat schlug nun Anpassungen vor, die er für den Kanton Zug als wichtig empfindet. Der Kantonsrat ist aber frei, ob er diese Anpassungen in das Gesetz übernehmen will oder nicht. Die wichtigsten vorgeschlagenen Änderungen sind:

- Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibung. Hierzu gab es in der vorberatenden Kommission längere Diskussionen. Die zwei Abstimmungen dazu – es gab in der zweiten Sitzung einen Rückkommensantrag – führten zu sehr knappen Entscheiden: Mit jeweils 1 Stimme Unterschied sprach sich die Kommission für den Wechsel auf die lineare Abschreibung aus.
- Einführung einer Schuldenbremse. Diese definiert sich komplizierter, als sie wirklich ist: Der Selbstfinanzierungsgrad muss mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient höher als 150 Prozent ist. Das Ziel ist, dass keine Neuverschuldung eingegangen resp. diese gedrosselt werden kann, wenn sich das Gemeinwesen – sei es der Kanton oder eine Gemeinde – in einer sehr schlechten finanziellen Lage befindet.
- Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung muss über acht Jahre ausgeglichen sein. Es besteht keine «in der Regel»-Formulierung mehr wie im aktuellen Gesetzestext, der einen Ausgleich in der Regel über fünf Jahre vorschreibt – wobei es in der Regel die Regel war, dass sich der Kanton Zug nicht an diese Regel hielt. Der neue Gesetzestext ist nun verpflichtend, wobei mindestens beim Kanton das bewusste Verletzen der Regel gar nicht eingeklagt werden kann, wie der Bericht der Stawiko aufzeigt. Speziell wird sein, dass der Regierungsrat und der Kantonsrat gemeinsam die neue Regel bearbeiten müssen: Die ersten fünf Jahre sind die Gegenwart und die Vergangenheit, die nicht mehr beeinflusst werden können. Der Kantonsrat ist mit dem Budget für das nächste Jahr zuständig und der Regierungsrat mit dem Finanzplan für die drei folgenden Jahre.
- Die verpflichtende Einführung von HRM2 auch für die Bürger- und Kirchgemeinden, wobei diese Ausnahmen bewilligt erhalten können.

Die vorberatende Kommission hat die von der Stawiko beschlossenen Anträge nachträglich nicht mehr beraten; der Kommissionspräsident verzichtete darauf, hierzu noch die Meinung der Kommission abzuholen. Im Namen der Kommission bittet er, auf das Geschäft einzutreten und der Vorlage mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen. Die vorberatende Kommission empfiehlt auch, den Anträgen des Regierungsrats zu den verschiedenen Motionen zuzustimmen resp. von der Interpellationsantwort Kenntnis zu nehmen.

**Gabriela Ingold**, Präsidentin der Staatswirtschaftskommission, hält fest, dass das Finanzhaushaltsgesetz für die Stawiko ein sehr wichtiges Arbeitsinstrument ist. Sie hat sich deshalb für diese Vorlage entsprechend Zeit genommen und sie an einer Halbtagesitzung intensiv diskutiert. Es ist der Votantin ein Anliegen, der Finanzdirektion für die gute Vorlage und der vorberatenden Kommission für die gute Bearbeitung zu danken. Die Stawiko ist sehr oft deren Anträgen gefolgt. Weil der Kanton Zug zurzeit eine Phase mit strukturellen Defiziten durchläuft, hat die Stawiko ein spezielles Augenmerk auf mögliche Bilanzkosmetik-Tools gelegt. Solche sind in der Vorlage aber nicht enthalten. Die vorgeschlagenen Bestimmungen halten sich an die Empfehlungen von HRM2 und folgen den Grundsätzen der schweizerischen Rechnungslegungsgremien für den öffentlichen Sektor.

Einer der wichtigsten Grundsätze dieses Gesetzes, nämlich § 2 Abs. 1, bleibt unverändert bestehen und bildet die Basis für die Haushaltsführung im Kanton und in den Gemeinden: Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksam-

keit bleiben die Grundpfeiler des Finanzhaushaltgesetzes. Das ist gut so. *Pieces de résistance* dieser Vorlage sind die Einführung einer Schuldenbremse sowie der Wechsel von der degressiven zur linearen Abschreibung und die damit verbundenen neuen Abschreibungssätze. Das neue institutionelle Instrument zur Verhinderung einer übermässigen Verschuldung des Gemeinwesens, die Schuldenbremse, ist in der Stawiko völlig unbestritten. Für das Einleiten von Sanktionsmassnahmen soll neu eine Frist acht Jahren gelten. Im alten Recht gab es zwar keine Schuldenbremse, jedoch eine ähnliche Vorschrift: Die Rechnung muss in der Regel innert fünf Jahren ausgeglichen sein. Die Stawiko hat diese Änderung differenziert diskutiert und dabei auch die möglichen Sanktionsmassnahmen beleuchtet. Sie kam zum Schluss, dass neu acht Jahre geeignet sind, dies in Anlehnung an einen Konjunkturzyklus, welcher verschiedene Konjunkturphasen abdeckt. Es ist wichtig, dass die öffentliche Hand ihre Aufgaben ohne Beeinträchtigung durch eine grosse Schuldenlast erfüllen kann. Des Weiteren ist die Stawiko der Meinung, dass für die Einführung der Schuldenbremse eine Übergangslösung unumgänglich ist. Ohne eine solche Massnahme würde die Regierung bereits bei der Einführung des neuen Finanzhaushaltgesetzes dagegen verstossen. Die Stawiko hat in § 53 Abs. 4 einen entsprechenden Vorschlag formuliert.

Die Abschreibungsmethode erachtet die Stawiko-Präsidentin als eine Art Glaubensfrage. Es gibt sowohl für die degressive als auch für die lineare Methode verschiedene Argumente. Die Mehrheit der Stawiko hat sich für die lineare Abschreibung entschieden. Das gleichmässige Verteilen einer Investition auf die Nutzungsjahre scheint ihr der richtige Weg zu sein. Belastung und Nutzung einer langfristigen Investition werden so fair auf mehrere Generationen verteilt. Die Methode der linearen Abschreibung deckt sich mit moderner Rechnungslegung. Zu erwähnen ist hier jedoch, dass Investitionen zulasten der Spezialfinanzierung Strassenbau weiterhin im laufenden Jahr voll und ganz abgeschrieben bzw. diesem Fonds belastet werden. Bei den Abschreibungssätzen gibt es eine wesentliche Veränderung: Sie werden gelockert. Einerseits muss man festhalten, dass die bisherigen Abschreibungssätze nicht mehr zeitgemäss waren, und andererseits drängt sich eine Änderung der Sätze auch durch den Wechsel der Abschreibungsmethode auf.

Die neuen Bewertungs- und Verbuchungsgrundsätze im Bereich des Finanz- und Verwaltungsvermögens werden ebenso wie die neuen Bestimmungen zu den Verpflichtungs-, Budget- und Nachtragskrediten begrüsst. Den Fertigstellungskredit hat der Rat in der Praxis bereits getestet und damit gute Erfahrungen gemacht. Den neuen Artikel zu den gebundenen Ausgaben lehnt die Stawiko hingegen entschieden ab. Die Votantin wird in der Detailberatung mehr dazu sagen.

Die Stawiko ist klar für Eintreten auf die Vorlage und bittet den Rat, in der Detailberatung ihren Änderungsanträgen Folge zu leisten.

**Pirmin Andermatt** spricht für die CVP-Fraktion. Das Finanzhaushaltgesetz vom 31. August 2006 soll in Teilbereichen den Entwicklungen angepasst werden. Insbesondere geht es um die Umsetzung von HRM2-Fachempfehlungen, die Einführung einer Schuldenbremse und – so der Vorschlag des Regierungsrats – die Änderung der Abschreibungsmethode. Die CVP-Fraktion hat sich einstimmig für Eintreten auf die Vorlage ausgesprochen. Sie wird in der Detailberatung aber einzelne Aspekte zur Diskussion stellen und entsprechende Anträge einbringen.

Der Votant möchte schon jetzt auf einen Widerspruch in den Aussagen des Regierungsrats hinweisen: Es geht um *True and Fair View*. Der Grundsatz *True and Fair View* bedeutet, dass der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild von der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Unternehmens – oder hier der öffentlichen Hand – vermitteln muss. So weit, so klar. Dennoch wird

in der Regierungsratsvorlage ausgeführt und im Bericht der Stawiko wiederholt: «Das Verwaltungsvermögen gemäss § 7 Abs. 1 Bst b ist für die öffentliche Aufgabenerfüllung bestimmt und kann deshalb gar nicht verkauft werden. Es besteht also kein Markt, und somit ist es auch nicht möglich, einen Verkehrswert zu bestimmen.» Mehr dazu später.

**Philip C. Brunner** spricht für die SVP-Fraktion und dankt der Regierung für die Vorlage. Die SVP-Fraktion ist für Eintreten. Aus ihrer Sicht handelt es sich bei dieser umfassenden Gesetzesrevision um einen der ganz wichtigen Puzzlesteine, die es braucht, damit sich die kantonalen Finanzen wieder in die richtige Richtung entwickeln können. Man darf aber nicht vergessen, dass die Gemeinden und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften von diesem Gesetz ebenfalls stark betroffen sind. Als Mitglied der Ad-hoc-Kommission hat sich der Votant am 18. November und am 21. Dezember 2016 intensiv mit den Änderungen des Finanzhaushaltsgesetzes auseinandergesetzt und das eine oder andere dazugelernt. Bis zur Beratung im Kantonsrat hat es jetzt noch einen Moment gedauert – gut Ding will eben Weile haben. Es wäre aber erfreulich, wenn das Gesetz am 1. Januar 2018 in Kraft treten könnte.

Die wichtigsten und wegweisenden Punkte aus Sicht der SVP-Fraktion sind:

- **Schuldenbremse:** Sie gab in der SVP-Fraktion zu einigen Diskussionen Anlass. Dabei ging es nicht um ein Ja oder ein Nein zu dieser in der SVP unbestrittenen Verschärfung gegenüber dem bestehenden Gesetz, sondern immer um die Dauer und die Übergangsfristen. Die Meinungen in der SVP-Fraktion waren dabei geteilt.
- **Lineare oder degressive Abschreibung:** Wie bereits gehört, gibt es dazu verschiedene Auffassungen. Die SVP ist grossmehrheitlich für die lineare Abschreibung. Bei der degressiven Methode ist der Abschreibungsaufwand in den ersten Jahren hoch und in den letzten Jahren der Nutzungsdauer tief; bei der linearen Methode ist er über die ganze Nutzungsdauer in jedem Jahr gleich hoch. Es geht hier um die Frage, welche Generation den Hauptteil des Abschreibungsaufwands tragen soll. Bei beiden Methoden ist ein Anlagegut nach Ablauf der Nutzungsdauer vollständig abgeschrieben. Der Regierungsrat beantragt den Wechsel von der degressiven zur linearen Methode und folgt damit der Mehrzahl der Kantone; lediglich acht Kantone, darunter Zug, schreiben noch degressiv ab. In der SVP-Fraktion wurden beide Abschreibungsmethoden intensiv diskutiert. HRM2 lässt beide zu. Bei der linearen Methode werden die heutige und die künftigen Generationen jährlich gleich hoch mit den Abschreibungen belastet, obwohl die heutige Generation von einem neuen, modernen Anlagegut profitieren kann, während die nachfolgenden Generationen ein in die Jahre gekommenes Anlagegut nutzen und zusätzlich noch instand halten müssen. Investitionen müssen immer zukunftsgerichtet und nachhaltig sein. Es ist deshalb korrekt, wenn der Abschreibungsaufwand gleichmässig über die Nutzungsdauer verteilt wird. Die SVP ist der Meinung, dass mit der linearen Methode dem Grundsatz *True and Fair View* am besten nachgelebt wird. Man muss auch beachten, dass sich die finanziellen Aussichten des Kantons und der Gemeinden in den letzten Jahren verändert haben. In Zeiten hoher Ertragsüberschüsse konnte man sich die degressive Methode leisten und hat so die Erfolgsrechnung der nachfolgenden Jahre entlastet. Zu beachten ist auch, dass mit der linearen Methode die Erfolgsrechnung zu Beginn einer Investition weniger stark belastet wird. Die Umstellung hat auf einen bestimmten Zeitpunkt hin zu erfolgen, und dann werden alle Anlagen nach dem neu festgelegten Modell abgeschrieben. In der Vorlage des Regierungsrats ist eine Übergangsfrist von drei Jahren vorgesehen, damit die Körperschaften genügend Zeit haben, sich auf die Umstellung vorzubereiten. Es ist übrigens nicht möglich, beide Abschreibungsmethoden parallel anzuwenden, so

dass der Kanton zum Beispiel linear und die Gemeinden entweder linear oder degressiv – wie sie es wünschen – abschreiben würde. Damit würden die Grundsätze der Vergleichbarkeit und der Stetigkeit verletzt. HRM2 legt fest, dass eine einmal gewählte Methode nicht immer wieder geändert werden kann. Der Rat muss heute also entscheiden, was er machen will und warum. Wenn der Wechsel vorgenommen wird, gilt er für alle dem Finanzhaushaltgesetz unterstellten Körperschaften, und die neue Regelung bleibt für einen langen Zeitraum bestehen.

Die SVP-Fraktion dankt nochmals allen an der Arbeit an dieser Gesetzesrevision beteiligten Personen, insbesondere den Finanzsekretären und Verantwortlichen in den Gemeinden sowie dem Team um Finanzdirektor Heinz Tännler, der neben dem Finanzhaushaltgesetz künftig noch weitere wichtige Vorlagen in Zusammenhang mit Sparen 2018 etc. zu verantworten hat. Dazu wünscht ihm die SVP nur das Beste.

**Peter Letter** spricht für die FDP-Fraktion. Diese befürwortet die Änderungen des Finanzhaushaltgesetzes und ist für Eintreten. Die Harmonisierung der Rechnungslegung der verschiedenen Körperschaften, welche Steuern einziehen – vom Kanton über die Einwohnergemeinden bis zu den Bürger- und Kirchgemeinden – ist sinnvoll und im Interesse der Bürgerinnen und Bürger sowie auch aller Politiker, welche damit Investitionsentscheide auf der Basis von transparenten und harmonisierten Informationen treffen können. Transparenz und Vergleichbarkeit sind auch für strategische Entscheide wichtig. Mit den etwas erleichterten Anforderungen für Bürger- und Kirchgemeinden wird auf deren Bedürfnisse aufgrund der Kleinheit eingegangen. Die grundsätzlichen Anforderungen bezüglich Methodik und Transparenz gelten aber auch für diese Gemeinden. Die Steuerzahler haben einen Anspruch darauf.

Die Schuldenbremse ist ein wichtiges Instrument zur Steuerung des Finanzhaushalts. Sie hat sich auf Bundesebene bewährt, und es ist angebracht, sie auch auf Kantonsebene einzuführen. Das ist in der FDP unbestritten. Die FDP erachtet eine transparente Rechnungslegung mit nachvollziehbaren und sinnvollen Methoden erstrebenswert. Dazu gehört auch die Anlagebuchhaltung, und diese ist dann aussagekräftig, wenn die Abschreibungsmethode entsprechend der Nutzungsdauer aufgesetzt ist. Die FDP unterstützt deshalb grossmehrheitlich die lineare Abschreibung. Investitionsentscheide können dann richtig gefällt werden, wenn Kosten und Nutzen während der Nutzungsdauer in Betracht gezogen werden. Mehr dazu folgt in der Detailberatung.

Die vorberatende Kommission und die Stawiko haben fundierte Arbeit geleistet. Die von ihnen beantragten Anpassungen sind richtig und gut begründet. Die FDP wird diesen Anträgen folgen.

**Andreas Hürlimann** spricht für die ALG-Fraktion. Grundsätzlich begrüsst es die ALG, dass das Finanzhaushaltgesetz angepasst und optimiert wird. Ihr sind folgende Punkte wichtig:

- Eine Schuldenbremse hat keinen Selbstzweck. Schulden sind *per se* weder gut noch schlecht. Es kann Situationen geben, in denen es sinnvoll ist, Schulden zu äufnen. In anderen Situationen ist es sinnvoll, Schulden abzubauen. Die Staatsfinanzen – und damit auch die Schulden – stehen im Dienst des übergeordneten Staatsziels, die Wohlfahrt der Bevölkerung langfristig zu optimieren. Diese Optimierung umfasst die Staatsaufgaben – und damit die Ausgaben – sowie deren Finanzierung, also die Einnahmen. Die Möglichkeit der Verschuldung führt darum grundsätzlich zu einer höheren Wohlfahrt. Damit sind Überschüsse, Defizite aber auch Schulden Teil des langfristigen politischen Optimierungsprozesses. Allerdings gibt es Grenzen der Verschuldung. Übermässige Schulden können den Bewegungsspielraum des Staates in Zukunft einschränken. Dagegen gilt es Vorkehrungen zu



treffen. Dabei ist wichtig zu wissen: Die Wirtschaftswissenschaft kann keine eindeutigen Grenzen angeben, ab welchem Niveau Schulden als übermässig zu bezeichnen sind. Im Musterhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden (MFHG) der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren sind hierfür Grenzwerte vorgesehen. Die ALG wird den Antrag stellen, sich auch bei der Richtgrösse für den Nettoverschuldungsquotienten auf dieses Mustergesetz abzustützen und den Wert des Nettoverschuldungsquotienten bei 200 Prozent festzulegen.

- Abschreibungsmethode: Die ALG wird den Antrag stellen, bei der degressiven Abschreibung zu bleiben. Es ist ihr aus politischer Sicht wichtig, dass diejenige Generation stärker belastet wird, welche die Investition beschlossen hat. Dadurch wird der Spielraum für nachfolgende politische Entscheide wieder grösser. Natürlich gibt es auch Argumente für einen Systemwechsel. Der wirkliche «True and Fair»-Blick liegt wohl irgendwo dazwischen.

- Der ALG ist es wichtig, dass die Finanzkontrolle als unabhängige Kontrollinstanz gestärkt wird. Deshalb ist ihre administrative Zuordnung zu überprüfen. Die ALG kommt zum Schluss, dass eine Zuordnung zum Kantonsrat oder möglicherweise zur Staatskanzlei eine Stärkung dieser Unabhängigkeit bringen würde. Sie stellt darum den Antrag, die Finanzkontrolle neu administrativ dem Kantonsrat und nicht mehr der Finanzdirektion zuzuordnen. Eine Zuordnung der Finanzkontrolle zum Kantonsrat kennt beispielsweise auch der Kanton Zürich. Dort wird sogar der Leiter der Finanzkontrolle durch den Kantonsrat auf Vorschlag der Regierung gewählt. Zusammenfassend hält der Votant fest, dass die ALG viele vorgeschlagene Änderungen als unproblematisch ansieht und sie unterstützt. Allerdings sind gewisse wichtige Elemente zu verbessern. Was klar ist: Die ALG begrüsst insbesondere, dass die laufende Rechnung mittelfristig, d. h. neu über acht Jahre, ausgeglichen sein soll. Dieser Horizont ist wesentlich ausgewogener als die Betrachtung über fünf Jahre in der aktuellen Gesetzgebung.

**Hubert Schuler** spricht für die SP-Fraktion. Auch aus deren Sicht ist eine Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes sinnvoll und zweckmässig. Es wird einigen HRM2-Empfehlungen nachgekommen – wobei es sich dabei nur um Empfehlungen und nicht um Verpflichtungen handelt. Aber wo es sinnvoll scheint, kann man diese ruhig übernehmen.

Für die SP-Fraktion sind insbesondere die folgenden Punkte der Teilrevision wichtig:

- Es gibt Präzisierungen im Finanzhaushaltsgesetz, die mehr Klarheit schaffen sollten, so beispielsweise bei den gebundene Ausgaben. In Baar, wo der Votant arbeitet, führten die vielen gebundenen Ausgaben bei einem Renovationskredit für ein Schulhaus beispielsweise schon zu Bemerkungen bei der Beratung in der Gemeindeversammlung. Es ist zu hoffen, dass diese Präzisierungen hier helfen.

- Eine ausgeglichene Erfolgsrechnung über acht Jahre, also über die Dauer eines Konjunkturzyklus' mit einem Auf- und Abschwung: Der Regierungsrat hat hier gerade noch die Kurve gekriegt, indem er in der Stawiko eine Übergangsfrist von drei Jahren beantragte. Ansonsten hätte er für das Budget 2018 oder 2019 sehr notfallmässig weitere grosse Ausgabenreduktionen sowie eine massive Steuererhöhung beantragen müssen. Die SP hofft, dass die neue Regelung auch eingehalten wird, dies im Gegensatz zur alten Regelung, die seit Jahren oder gar Jahrzehnten verletzt wird. Tendenziell rechnet sie damit, dass für die Einhaltung dieser Regelung mit acht Jahren beim Kanton eine Steuerfusserhöhung unabdingbar wird, während in gewissen Gemeinden, so wahrscheinlich in Baar, wegen der grossen Überschüsse Steuerfusserkungen folgen werden. Unbefriedigend an der neuen Regelung ist, dass – wie die Stawiko in ihrem Bericht aufzeigte – nicht dagegen vorgegangen werden kann, wenn sie nicht eingehalten wird. Der gewünschte Ausgleich der Er-

folgsrechnung über acht Jahre wird ein Zusammenspiel zwischen dem Kantonsrat und dem Regierungsrat bedingen: Der Kantonsrat ist für das Budget zuständig, der Regierungsrat für die Zahlen aus dem Finanzplan.

- Die SP-Fraktion begrüsst ebenfalls die neue Regelung mit der Schuldenbremse sowie mit dem innert fünf Jahren abzuschreibenden Bilanzfehlbetrag.
  - Bezüglich Abschreibungsmethode hält die SP klar an der degressiven Abschreibung fest. Der Hauptgrund ist, dass die aktive Generation ihre Investitionen selber bezahlen und nicht die künftigen Generationen noch gross damit belasten soll.
- Die SP-Fraktion ist für Eintreten auf die Vorlage.

**Daniel Stadlin** hält fest, dass der Rat nur zukünftiges Handeln regeln kann: Er muss heute anordnen, was morgen gelten soll. Dass das nicht einfach ist, versteht sich von selbst, und ob der Rat es jetzt richtig oder falsch macht, kann erst in der Zukunft beurteilt werden. Mit der vorgesehenen Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes ist es nicht anders. Auch hier wird sich zeigen, ob die Verschärfung der Haushaltsregeln genügen wird, um den Finanzhaushalt langfristig stabiler und ausgeglichener zu machen und den Kanton Zug aus dem derzeitigen Sparmodus hinauszuführen. Man darf sich jedoch keine Illusionen machen: In Anbetracht der prognostizierten grossen Defizite im Finanzplan 2017–2021 braucht es dazu nicht nur die gesamtheitliche Umsetzung des Sparpakets 2018 und von «Finanzen 2019», sondern aller Voraussicht nach noch weitere finanz- und aufgabenpolitische Massnahmen.

Im Finanzhaushaltsgesetz die Schranken etwas strikter und vor allem verbindlicher als bisher zu machen, ist dringend nötig. Insbesondere eine Schuldenbremse einzuführen, ist nicht nur sinnvoll, sondern geradezu zwingend. Sie ist ein zentrales Steuerungsinstrument zur Stabilisierung des Finanzhaushalts und muss möglichst restriktiv ausgestaltet werden. Die GLP erachtet es als unerlässlich, die Gesamtausgaben in einen gesetzlich geregelten Zusammenhang mit den Einnahmen zu stellen. Deshalb hat sie in der Vernehmlassung auch gewünscht, die Kernelemente der Schuldenbremse in der Kantonsverfassung zu verankern.

Die nun im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehene Regel, die verlangt, dass das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung über acht Jahre auszugleichen und ein Bilanzfehlbetrag um jährlich mindestens 20 Prozent abzutragen sei, sind daher gewiss richtig. Dasselbe gilt auch für den Selbstfinanzierungsgrad auf Stufe Budget von mindestens 80 Prozent. Dass dieser erst bei einem Nettoverschuldungsquotienten von mindestens 150 Prozent greifen soll, schwächt dieses Instrument aber erheblich und macht es nur bedingt zum wirksamen Steuerungsinstrument. Auch wenn HRM2 sogar 200 Prozent zulässt, ist der Grenzwert sehr hoch angesetzt und verhindert nicht wirklich, dass der Finanzhaushalt auch künftig aus dem Lot geraten kann. Dazu müsste dieser Wert unter 150 Prozent angesetzt werden. Trotzdem wird die GLP hierzu keinen solchen Antrag stellen, sondern dieser auf Langfristigkeit ausgelegten Investitionsregel in der vorgesehenen Fassung zustimmen. Die wirksamste Steuerung des Finanzhaushalts bleibt ohnehin das Budget. Deshalb ruft der Votant die Staatswirtschaftskommission dazu auf, bezüglich Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit die Oberaufsicht über den Staatshaushalt künftig noch restriktiver wahrzunehmen und vom Regierungsrat mit Nachdruck möglichst ausgeglichene Budgets einzufordern – und wenn nötig den Schneid aufzubringen, bedeutendere Kürzungsanträge als beim Budget 2017 zu stellen.

Die GLP ist für Eintreten und wird der Vorlage in der Fassung der Staatswirtschaftskommission zustimmen.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** dankt der vorberatenden Kommission und der Stawiko für die intensive und konstruktive Diskussion der Vorlage. Das Finanzhaushaltsgesetz wurde 2006 total revidiert und hat sich bewährt. Es ist ein grundlegendes Gesetz nicht für die kantonale und die gemeindlichen Verwaltungen, sondern auch für die Regierung und das Parlament. Basis für die Haushaltsführung sind die Gesetzmässigkeit, die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Wirksamkeit. Diese Grundsätze bleiben auch mit der Revision des Gesetzes unverändert. Eine Teilrevision ist aber erforderlich, weil seit 2006 einiges geschehen ist. So erfolgt eine Anpassung an HRM2, diese Empfehlungen der Finanzdirektorenkonferenz, und das entsprechende Musterhaushaltsgesetz. Die Schuldenbremse als neues wichtiges Instrument wurde bereits genannt, und es wurde dabei anerkannt, dass die heutige Regelung, die etwas Wischiwaschi-Charakter hat, durch eine stringenteren Regelung abgelöst werden soll. Der Finanzdirektor ist der Stawiko dankbar, dass hier über eine Übergangsregelung von drei Jahren diskutiert und diese schliesslich ins Gesetz aufgenommen werden konnte. Andernfalls hätten ab 2019 rund 150 Millionen Franken und mehr Gewinn erzielt werden müssen, schlicht ein Ding der Unmöglichkeit. Bezüglich Abschreibungsmethode pflichtet der Finanzdirektor der Stawiko-Präsidentin bei: Es ist eine Glaubensfrage, und die Wahrheit liegt wohl in der Mitte. Der Regierungsrat ist aber überzeugt, dass die lineare Abschreibung die Realität besser abbildet – wobei über die Frage nach der Generation, welche die Investition zu tragen haben soll, natürlich diskutiert werden kann. Der Finanzdirektor unterstützt die von Hubert Schuler angesprochene Verpflichtung, die Schuldenbremse dann auch tatsächlich einzuhalten. Letztlich hat es das Parlament ja in der Hand, indem es das Budget nötigenfalls zurückweist. Regierungsrat und Parlament sind also angehalten, dieses Steuerungsinstrument entsprechend einzusetzen. Den von Pirmin Andermatt angesprochenen Widerspruch im regierungsrätlichen Bericht kann der Finanzdirektor nicht erkennen. Er bittet deshalb Pirmin Andermatt, auf diesen Punkt zurückzukommen oder ihm den Widerspruch in der Sitzungspause zu erklären.

## EINTRETENSBESCHLUSS

- Eintreten ist unbestritten.

## DETAILBERATUNG (1. Lesung)

### Teil I

#### *Titel und Ingress*

- Der Rat genehmigt stillschweigend den vorliegenden Antrag.

### Teil II

#### § 1 Abs. 2a

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission eine Ergänzung der regierungsrätlichen Formulierung beantragt: «Der Regierungsrat kann für die Bürger- und die Kirchgemeinden *administrative* Ausnahmen *zur Rechnungslegung* bewilli-

gen.» Die Staatswirtschaftskommission schliesst sich diesem Antrag an, der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

**Pirmin Andermatt** teilt mit, dass die CVP-Fraktion lang und kontrovers über diesen Absatz diskutiert hat. Es geht hier um die Möglichkeit, dass der Regierungsrat für Bürger- und Kirchgemeinden – nicht aber für die Einwohnergemeinden – Ausnahmen bewilligen kann. Die vorberatende Kommission, welcher auch der Votant angehörte, hat sich für den erwähnten Zusatz ausgesprochen. Die CVP-Fraktion gibt jedoch zu bedenken, dass für kleinere Bürger- und Kirchgemeinden – und das sind vermutlich die meisten im Kanton Zug – nicht nur administrative, sondern eben auch finanzielle Ausnahmen möglich sein sollten. Ansonsten könnte die Umsetzung der neuen Richtlinien des Finanzhaushaltgesetzes für die Bürger- und Kirchgemeinden zu einer unüberwindlichen Aufgabe werden. Die Mehrheit der CVP-Fraktion unterstützt deshalb den Antrag des Regierungsrats.

**Silvia Thalmann** legt ihre Interessenbindung offen: Sie arbeitet für die Katholische Kirchgemeinde der Stadt Zug. Sie empfiehlt ebenfalls, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen und den Bürger- und Kirchgemeinden einfach «Ausnahmen» ohne nähere Spezifizierung zuzugestehen. Das Finanzhaushaltgesetz ist auf grosse Körperschaften ausgerichtet, wobei man als Mitglied des Kantonsrats wohl vor allem den Kanton und die Einwohnergemeinden im Auge hat. Das Gesetz gilt aber auch für die Bürger- und die Kirchgemeinden, also für kleine Körperschaften, die oft mit kleinen Pensen gemanagt werden. Diese Gemeinden müssen allen Vorgaben des Finanzhaushaltgesetzes ebenfalls nachkommen. Das ist nicht ganz einfach. Eine grössere, personell gut dotierte Kirchgemeinde wie in Zug kann das durchaus bewältigen, für kleinere Kirchgemeinden ist das aber nur mit einem grossen Effort möglich. Bisher wurden die Ausnahmen im Gesetzestext geregelt, neu soll nun dem Regierungsrat die Kompetenz gegeben werden, angemessene Ausnahmen zu bewilligen. Nun hat die vorberatende Kommission aber moniert, dass beim Abschreibungssatz keine Ausnahmen bewilligt werden sollen, wofür die Votantin durchaus Verständnis hat. Mit der Formulierung der Kommission, nämlich dass nur «administrative Ausnahmen zur Rechnungslegung» möglich sein sollen, werden aber auch andere mögliche Ausnahmen ausgeschlossen, die bei vertiefter Betrachtung für diese Gemeinden durchaus sinnvoll wären. Zurzeit läuft das Vernehmlassungsverfahren zur neuen Verordnung zu diesem Gesetz. Die Bürger- und Kirchgemeinden haben jetzt also die Möglichkeit, dazu und auch zu den Ausnahmen Stellung zu nehmen. Sie gehen davon aus, dass der Regierungsrat ihr Ansprechpartner für Bewilligungen ist, mit denen erreicht werden soll, dass die Arbeit in den Gemeinden nicht unnötig erschwert wird. Tatsache ist, dass kleinere Gemeinden sich an andere werden anlehnen müssen, wenn sie eine gesetzlich vorgegebene Aufgabe nicht mehr erfüllen können. Falls der Rat anstrebt, dass Bürger- oder Kirchgemeinden sich zusammenschliessen müssen, muss er die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung unterstützen. Wenn er aber möchte, dass diese Körperschaften eigenständig bleiben, dann sollte er unbedingt dem Antrag des Regierungsrats folgen.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** ist etwas erstaunt darüber, dass das Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung angeblich bereits läuft, bevor der Kantonsrat die Gesetzesänderung überhaupt beschlossen hat. Die Kommission beschloss hier mit 11 zu 1 Stimmen bei 1 Enthaltung die Ergänzung, dass der Regierungsrat nur administrative Ausnahmen zur Rechnungslegung der Bürger- und Kirchgemeinden bewilligen kann. Mögliche administrative Ausnahmen sind: keine Anlagenbuchhaltung,

kein Anlagenspiegel oder kein Rückstellungsspiegel im Anhang zur Jahresrechnung. Die Kommission wollte dem Regierungsrat keine Generalklausel gewähren, womit dieser auch umfassende Ausnahmen bewilligen könnte. So könnte er für die Bürger- und Kirchgemeinden halbe Abschreibungssätze definieren, wie er es bei der Planung der Verordnung vorsah. Die Kommission wollte deshalb eine Beschränkung der Ausnahmen auf administrative Belange, der Kern der Vorgaben des Gesetzes muss auch von den Bürger- und Kirchgemeinden erfüllt werden. Im Bereich der Abschreibung gibt es weiterhin eine Ausnahme, jedoch nicht mehr generell für alle Bürger- und Kirchgemeinden, sondern nur mehr bezogen auf ein Objekt einer Kirch- oder Bürgergemeinde. Hier kann auf Gesuch hin die Finanzdirektion einen reduzierten Abschreibungssatz bewilligen. Der Votant bittet den Rat, dem Antrag der Kommission zuzustimmen.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** hält fest, dass die Stawiko hier die gleiche Haltung vertritt wie die vorberatende Kommission. Sie hat in ihrem Bericht aber erwähnt, dass sie informiert wurde, dass die Finanzdirektion bei den Bürger- und Kirchgemeinden noch eine Umfrage durchführen werde. Die Stawiko-Präsidentin geht davon aus, dass damit dasselbe wie die von Alois Gössi erwähnte Vernehmlassung gemeint ist und es demnach zu dieser Frage noch keine neuen Erkenntnisse gibt. Die Stawiko wollte aber nicht, dass das Gesetz via Verordnung aufgeweicht werden kann.

Die Votantin geht davon aus, dass auf die zweite Lesung hin noch gewisse Abklärungen getroffen werden können. Vorerst bleibt die Stawiko bei ihrer Haltung.

**Andreas Hostettler** möchte als Vertreter einer Bürgergemeinde beliebt machen, die Version des Regierungsrats zu unterstützen. Es gibt sehr kleine Bürgergemeinden, deren Verwaltung beispielsweise von einer Schreiberin im Rahmen eines 10-Prozent-Pensum wahrgenommen wird und die über keine Liegenschaften und kein weiteres Personal verfügen.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** teilt mit, dass der Regierungsrat an seinem Antrag festhält. Die Absicht des Regierungsrats bestand darin, den Bürger- und Kirchgemeinden dort Erleichterungen gewähren zu können, wo sie durch die Einführung der HRM2-Empfehlungen administrativ stark belastet werden könnten. Im Fokus des Gesetzes stehen – wie bereits erwähnt wurde – grosse Körperschaften, weshalb es sinnvoll ist, kleineren Institutionen Ausnahmen gewähren zu können. Die Formulierung des Regierungsrats ist in der Tat eine Generalklausel. Das war aber schon in der Vergangenheit der Fall – und es hat sich bewährt.

Die erwähnte Umfrage bzw. Vernehmlassung ist noch im Gang, der Finanzdirektor wird das Ergebnis rechtzeitig auf die zweite Lesung hin vorlegen. Man kann sich das Resultat aber bereits vorstellen, nämlich Unterstützung des regierungsrätlichen Vorschlags. In diesem Sinn bittet der Finanzdirektor um Zustimmung zur Version des Regierungsrats.

→ **Abstimmung 2:** Der Rat folgt mit 44 zu 26 Stimmen dem Antrag des Regierungsrats.

§ 1 Abs. 4

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

## § 2 Überschrift

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission eine Ergänzung beantragt: «Grundsätze und Haushaltsregeln (*Schuldenbremse*)». Regierungsrat und Staatswirtschaftskommission schliessen sich diesem Antrag an.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der vorberatenden Kommission.

## § 2 Abs. 2 Bst. a

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

## § 2 Abs. 2 Bst. b

**Andreas Hürlimann** hat es in seinem Eintretensvotum bereits ausgeführt: Im Musterhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren sind für die Haushaltsregeln Grenzwerte vorgesehen. Die ALG stellt den **Antrag**, sich bei der Richtgrösse des Nettoverschuldungsquotienten auf dieses Mustergesetz abzustützen und den Wert des Nettoverschuldungsquotienten bei 200 Prozent festzulegen. Das sichert einen noch immer angemessenen Grenzwert und kann nicht ganz falsch sein, wenn sich alle Finanzdirektoren einmal darauf verständigt haben. § 2 Abs. 2 Bst. b soll also wie folgt lauten: «Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.» Der Votant dankt für die Unterstützung dieses Antrags.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** hält fest, dass Schulden *per se* nicht etwas Schlechtes sind, sie werden nur zum Problem, wenn man übermässig viele Schulden hat. Mit der neuen Regelung zur Verschuldungsquote wird das Schaffen neuer Schulden unter gewissen Bedingungen begrenzt: Der Selbstfinanzierungsgrad muss mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt.

In der vorberatenden Kommission wurde diskutiert, ob ein Nettoverschuldungsquotient von 200 Prozent gemäss Musterfinanzhaushaltsgesetz übernommen werden soll oder nicht. Die Kommission folgte jedoch dem Regierungsrat, der 150 Prozent, also eine schärfere Regelung, vorschlug. Die Gemeinden und der Kanton werden gefordert sein, allenfalls bereits frühzeitig Massnahmen zu ergreifen, damit diese Regel nicht angewendet werden muss. Mit einem Nettoverschuldungsquotienten von 200 Prozent kann länger zugewartet werden, bis Massnahmen geplant und umgesetzt werden müssen, um die Verschuldung zu begrenzen resp. zu reduzieren. Die vorberatende Kommission wurde auch informiert, dass diese Regelung für die Einwohnergemeinden im Moment kein Problem darstelle: Keine Gemeinde und auch nicht der Kanton weisen per Ende 2015 eine Nettoschuld aus. Die Kommission bittet deshalb, den Antrag des Regierungsrats zu unterstützen.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** betont, dass die Schuldenbremse ein wichtiges Element des neuen Gesetzes ist; sie hat sich dazu schon beim Eintreten geäussert. Schulden sind *per se* nicht schlecht, sie dürfen aber nicht über Gebühr angehäuft werden. Die Stawiko hat die Ziel- und Steuerungsgrössen in der Gesetzesvorlage intensiv analysiert und diskutiert, und sie ist zum Schluss gekommen, dass

sie für den Kanton Zug praktikabel und vertretbar sind und die Zuger Gemeinwesen vor Schuldenbergen schützen werden. Man darf hier durchaus etwas strenger sein als das Musterhaushaltsgesetz, kann sich doch die Grosswetterlage – wie es der Kanton Zug erfahren hat – sehr schnell ändern. Die Stawiko-Präsidentin bittet deshalb dringend, den Antrag des Regierungsrats zu unterstützen.

**Pirmin Andermatt** hält fest, dass die vorgesehene Einführung einer Schuldenbremse hauptsächlich auf Bestrebungen von Seiten der CVP-zurückgeht. Die CVP-Fraktion unterstützt deshalb einstimmig den Antrag des Regierungsrats zur Einführung der Schuldenbremse. Sie dankt der Stawiko für die nachträgliche Definition zur Festlegung der achtjährigen Berechnungsfrist. Endlich gibt es ein griffiges Instrument zur Kontrolle des Haushalts. Die vorgeschlagenen Eckwerte sind für die CVP praktikabel und nachvollziehbar. Gleichzeitig möchte die CVP aber wissen, mit welchen Sanktionen eine Nichteinhaltung der Bestimmungen von § 2 Abs. 2 Bst. a und b geahndet würde. Sie wünscht eine entsprechende Abklärung auf die nächste Kantonsratssitzung hin. Falls keine Ahndung möglich sein sollte, könnte dieser Paragraph zu einem reinen Papiertiger werden.

Den Antrag der ALG-Fraktion lehnt die CVP ab. Ein Nettoverschuldungsquotient von 200 Prozent ist zu hoch. Bei § 2 Abs. 3 unterstützt die CVP-Fraktion einstimmig den Antrag der vorberatenden Kommission

Finanzdirektor **Heinz Tännler** erläutert, dass es in § 2 Abs. 2 Bst. b um Steuergrößen geht: Die Vorgabe von 80 Prozent Selbstfinanzierung ist zwingend einzuhalten, sobald der Nettoverschuldungsquotient – so der Vorschlag des Regierungsrats – grösser als 150 Prozent ist. Ziel dieser Regelung ist es, die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit und damit die Neuverschuldung zu begrenzen. Der Nettoverschuldungsquotient berechnet sich aus dem Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen und geteilt durch den Fiskalertrag. Mit anderen Worten: Die 150 Prozent bedeuten, dass Fiskalerträge von 1,5 Jahren benötigt werden, um die bestehende Nettoschuld abzubauen. Der Regierungsrat ist dezidiert der Meinung – und er wird darin von den vorberatenden Kommissionen unterstützt –, dass diese 150 Prozent richtig sind, nicht zuletzt im Sinne von Konsequenz und Konstanz. Es ist besser, rechtzeitig und dafür allenfalls weniger massiv zu handeln. Die 150 Prozent sind deshalb der richtige Wert. Zu beachten ist auch, dass es sich bei den HRM2-Vorgaben nicht um Vorschriften, sondern um reine Empfehlungen handelt. Der Finanzdirektor könnte sich vorstellen, die Frage von Pirmin Andermatt bereits heute zu beantworten. Er möchte aber nicht *dreinschiessen*, sondern die Frage auch noch im Regierungsrat besprechen und dann in der zweiten Lesung eine Antwort geben. Einen Papiertiger – da sind sich alle einig – will niemand.

→ **Abstimmung 3:** Der Rat folgt mit 61 zu 8 Stimmen dem Antrag des Regierungsrats.

#### § 2 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission eine Änderung beantragt: «Weist die Bilanz einen Bilanzfehlbetrag aus, ist dieser *innert fünf Jahren* jährlich um mindestens 20 Prozent abzutragen [...]» Regierungsrat und Staatswirtschaftskommission schliessen sich diesem Antrag an.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der vorberatenden Kommission.

§ 3 Abs. 1 und 2

§ 4 Abs. 1 und 2

§ 5 Abs. 1 und 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 5 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Staatswirtschaftskommission die folgende Ergänzung des regierungsrätlichen Vorschlags beantragt: «[...] *Unter dieser Grenze sind die Investitionsausgaben zwingend in der Erfolgsrechnung zu verbuchen.*» Der Regierungsrat und die vorberatende Kommission schliessen sich diesem Antrag an.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der Staatswirtschaftskommission.

§ 6 Abs. 1

§ 7 Abs. 1 und 2

§ 12 Abs. 1, 1a und 2

§ 13 Abs. 1, 2, 3 und 4

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 13 Abs. 6

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Staatswirtschaftskommission eine Änderung des regierungsrätlichen Vorschlags beantragt: «Bei absehbarer dauerhafter Wertminderung *von Positionen des Finanz- und des Verwaltungsvermögens* hat die Wertberichtigung im laufenden Rechnungsjahr zu erfolgen.» Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an, die vorberatende Kommission hat nicht darüber beraten.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend die Fassung der Staatswirtschaftskommission.

§ 14 Abs. 1

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem Antrag des Regierungsrats anschliessen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.



## § 14 Abs. 2

**Pirmin Andermatt** spricht zu § 14 Abs. 2 und Abs. 3 bzw. 3a. Der Regierungsrat wird nicht müde zu behaupten, dass die Änderung der Abschreibungsmethode nichts mit dem aktuellen, schlechten Zustand der Kantonsfinanzen zu tun habe. Bei einem Verwaltungsvermögen von rund 470 Millionen Franken per Ende 2016 kommt es aber sehr wohl darauf an, ob dieses nun mit 10 Prozent jährlich degressiv – nämlich rund 47 Millionen Franken – oder mit 3 Prozent jährlich linear – nämlich rund 14 Millionen Franken – abgeschrieben werden soll. Die Differenz beträgt mehr als 30 Millionen Franken. Kurzfristig gesehen mag ein Wechsel von der degressiven zur linearen Methode positiv für die Kantonsrechnung sein. Mittel- und langfristig verlagert man jedoch Aufwendungen an die nächsten Generationen. Dies ist für CVP-Fraktion eine schlechte Lösung. Der Kanton Zug ist mit der degressiven Abschreibungsmethode bis anhin gut gefahren. Diejenige Generation, welche ein Bauprojekt beschliesst und in Betrieb nimmt, hat im Normalfall auch den grössten Nutzen und soll demzufolge auch die höchsten Abschreibungslasten tragen. Dies sehen gemäss Vernehmlassung auch die Gemeinden Hünenberg, Menzingen, Oberägeri, Risch und Baar, die Kirchgemeinden Baar, Oberägeri und Cham-Hünenberg sowie die SP, SVP und CVP so. Auch die Stadt Zug hat im letzten Jahr ihre Meinung von linear zu degressiv geändert. Einen Wechsel zur linearen Abschreibung bei vorbestimmter Nutzungsdauer befürworten hingegen die Gemeinden Steinhausen, Unterägeri, Walchwil, eine Mehrheit der Konferenz der Zuger Finanzchefs, die Kirchgemeinden Risch und Zug sowie die FDP.

Es muss doch das Bestreben des Rats sein, den nächsten Generationen keine zu hohen Abschreibungslasten und fixen Kosten zu hinterlassen. Die Erfahrung zeigt, dass der technische Fortschritt immer schneller wird. Man muss deshalb davon ausgehen, dass Infrastrukturen spätestens nach fünfzehn bis zwanzig Jahren mindestens teilweise ersetzt werden müssen. Das heisst, dass die nächste Generation nicht nur die Abschreibung und die steigenden Unterhaltskosten, sondern auch noch die dazumal anfallenden Erneuerungskosten zu tragen haben wird. Es sollte doch der Auftrag des Rats sein, möglichst geringe fixe Kosten an die nächste Generation weiterzugeben und ihr damit eine möglichst grosse Flexibilität zu gewähren, wie dies im Kanton Zug bis anhin der Fall war. Es wird auch ausgeführt, dass die lineare Methode einfacher zu berechnen bzw. zu planen sei. Hierzu kann man nur sagen, dass es dank den heutigen Berechnungstools egal ist, welche Methode man wählt.

Der Regierungsrat begründet den gewünschten Wechsel auch mit *True and Fair View*. Bereits in seinem Eintretensvotum hat der Votant aber erwähnt, dass der gleiche Regierungsrat ausführt, dass für die öffentlichen Gebäude kein eigentlicher Markt bestehe. Gemäss den gültigen Bewertungsgrundsätzen müsste man demzufolge – bei nicht vorhandenem Markt – das Gebäude oder die Strasse eigentlich sofort auf null abschreiben. Soweit will die CVP aber nicht gehen. Sie ist aber klar der Meinung, dass die bis anhin verwendete degressive Methode der sofortigen Wertverminderung am besten Rechnung trägt. Die CVP-Fraktion stellt deshalb praktisch einstimmig den **Antrag** auf deren Beibehaltung.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** hält fest, dass die Abschreibungsmethode erwartungsgemäss auch in der vorberatenden Kommission am meisten zu reden gab. Die Kommission stimmte sogar zweimal über diese Frage ab, dies aufgrund eines Rückkommensantrags in der zweiten Sitzung. Beide Male folgte die Kommission mit einer Mehrheit von jeweils einer Stimme dem Vorschlag, von der degressiven zur linearen Abschreibung zu wechseln. Gemäss HRM2 sind beide Methoden zu-

lässig, die Mehrzahl der Kantone schreibt jedoch linear ab. Abschreiben auf den Wert Null muss man bei beiden Methoden, wobei die degressive Methode theoretisch allerdings nie zum Wert Null führt. Für die Kommission stehen hier zwei Fragen im Mittelpunkt:

- Was ist *True and Fair Value* zu jedem Zeitpunkt der Lebensdauer einer Investition?
- Welche Generation soll den grössten Teil des Abschreibungsaufwands tragen?

Bei der degressiven Methode ist der Abschreibungsaufwand in den ersten Jahren hoch und in den letzten Jahren der Nutzungsdauer tief. Den Abschreibungsaufwand trägt also vor allem diejenige Generation, welche die Investition bewilligt hat. Sie hat aber auch den grössten Nutzen und soll deshalb auch den grössten Teil der Investition bezahlen. Mit der linearen Abschreibung ist *True und Fair Value* einer Investition viel besser abgebildet. Der buchhalterische Wert etwa einer Liegenschaft entspricht viel eher dem effektiven Wert. Dies soll sich auch in der Buchhaltung zeigen: Es sollen effektive Werte gespiegelt werden und nicht – wie bei der degressiven Abschreibung – Werte, die der Realität nicht entsprechen. Generell kann man sagen, dass mit der degressiven Abschreibung tendenziell am Anfang eher zu viel abgeschrieben wird. Bei der linearen Abschreibung gilt das Gegenteil: Am Anfang wird eher zu wenig und gegen Schluss der Nutzungsdauer eher zu viel abgeschrieben. Keinen Einfluss auf den Entscheid der Kommission hatte – zumindest vordergründig –, dass der Wechsel von der degressiven zur linearen Methode nach Ablauf der Übergangsfrist von drei Jahren kurzfristig zu grösseren Einsparungen bei den Abschreibungen führen würde. Mittelfristig würden die Abschreibungskosten aber wieder ansteigen.

In Abwägung aller dieser Tatsachen beschloss die Kommission, wenn auch nur sehr knapp, dass künftig linear abgeschrieben werden soll, dies nach einer Übergangsfrist von drei Jahren.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** hat schon in der Eintretensdebatte erwähnt, dass die Abschreibungsmethode eine Art Glaubensfrage sei, dies insbesondere bei der Rechnungslegung der öffentlichen Hand. In der Wirtschaft wird schon seit längerem entsprechend der Nutzungsdauer abgeschrieben. Geht es finanziell gut, will man so viel wie möglich abschreiben. Das sieht man im Moment wieder bei den Gemeinderechnungen, in denen die Überschüsse grossmehrheitlich in die Abschreibungen wandern. Das ist allerdings auch mit der linearen Methode möglich: Höhere Abschreibungen sind immer erlaubt. Die Überlegungen bezüglich Belastung der Generationen kann man auch von der anderen Seite her sehen: Mit der degressiven Methode bezahlt der heutige Steuerzahler eigentlich Kosten zukünftiger Generationen. Das darf man nicht ausser Acht lassen. Bei den Hochbauten beispielsweise hat man im degressiven Modell Abschreibungssätze von 10 Prozent, was – auch wenn die entsprechende Kurve eigentlich *never ending* ist – bedeutet, dass ein Gebäude in zehn Jahren praktisch abgeschrieben ist. Mit der linearen Abschreibung und einem Abschreibungssatz von 3 Prozent würde eine Hochbaute in der Rechnung während 33 Jahren belastet. Es weiss aber jeder, dass eine Hochbaute eine längere Nutzungsdauer als 33 Jahre hat; es gibt Schulhäuser, die hundert und mehr Jahre alt sind. Man muss diese Frage also differenziert und – wie die Stawiko meint – emotionslos und sachlich betrachten. Die moderne Rechnungslegung geht nun mal in Richtung lineare Abschreibung: Die Abschreibungen sollen auf die Nutzungsjahre verteilt werden. Die Stawiko unterstützt diese Sichtweise und bittet den Rat, für die lineare Methode zu stimmen.

**Peter Letter** teilt mit, dass die FDP grossmehrheitlich für die lineare Abschreibung einsteht. Ziel ist eine Darstellung in den Jahresrechnungen, welche transparent die

effektiven Verhältnisse widerspiegelt. Das lineare Modell ist richtig, weil es dem Grundsatz *True and Fair View* entspricht. Und es ist richtig: Ein Verwaltungsgebäude hat keine Marktwert. Den Schluss aber, dass es deswegen per sofort abzuschreiben sei und mit Null zu bewerten sei, ist für den Votanten nicht nachvollziehbar. Wenn ein solches Gebäude keinen Marktwert hat, ist die logische Abschreibungsdauer vielmehr die Nutzungsdauer.

Eine nach der betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauer orientierte Abschreibung führt zu einer transparenten Darstellung des Anlagevermögens und der wirklichen Ertragskraft und Kostenstruktur einer Körperschaft. Auch als Bürger hätte der Votant gerne diese Transparenz. Man kann dann auch besser abschätzen, welcher Investitionsbedarf mittelfristig besteht resp. welche Steuerpolitik man verfolgen soll. Der Investitionsbedarf zeigt sich nicht immer gleichmässig verteilt: Es können kleine Häppchen oder auch sehr grosse Beträge sein, beispielsweise wenn Schulhäuser aufgrund der Bevölkerungsentwicklung plötzlich ersetzt bzw. erweitert werden müssen. Das kann bei degressiver Abschreibung insbesondere in kleinen Gemeinden zu starken Verzerrungen der Rechnungsergebnisse führen. Das wiederum kann Investitionsentscheide erschweren. Bei einem Kanton spielt das vielleicht keine so grosse Rolle, in kleinen Gemeinden aber müssen notwendige Investitionen vielleicht verschoben werden, dies einzig aufgrund rechnungstechnischer Gründe. Überabschreibungen können also zu falschen Entscheiden und zu Steuern auf Vorrat führen. Das möchte die FDP-Fraktion nicht.

Für **Philip C. Brunner** ist die Debatte an einem entscheidenden Punkt angelangt. Er möchte sein Plädoyer für die lineare Abschreibung nicht wiederholen, sondern darauf hinweisen, dass es gesetzestechnisch von Bedeutung ist, wie der Rat jetzt entscheidet. Es macht nämlich wenig Sinn, nachher einfach mit den vom Regierungsrat vorgeschlagenen Abschreibungssätzen weiterzufahren. Auch die Frage der Anlagebuchhaltung und die Ausnahmeregelung für die Bürger und die Kirchgemeinden, die heute ja eine Art Sonderabschreibungssatz von 5 Prozent beanspruchen können, müssen noch sehr genau geprüft und hinterfragt werden, möglicherweise auf die zweite Lesung hin. Kurz gesagt: Das vom Regierungsrat vorgeschlagene und von der vorberatenden Kommission und der Stawiko unterstützte Modell wurde noch nicht wirklich zu Ende gedacht. Es geht wohl nicht, beispielsweise Tiefbauten künftig linear mit 2,5 Prozent jährlich abzuschreiben, wenn bisher mit der degressiven Abschreibung ein Satz von 10 Prozent pro Jahr galt. Das hätte enorme Konsequenzen.

**Andreas Hürlimann** möchte nochmals darauf hinweisen, dass die ALG-Fraktion mit der bisherigen, also der degressiven Abschreibung einverstanden ist und den entsprechenden Antrag unterstützt. Beide Methoden haben je eigene Vor- und Nachteile, und die Diskussion in den Kommissionen, insbesondere in der Ad-hoc-Kommission, haben gezeigt, dass *True and Fair View* je nach Blickwinkel zu unterschiedlichen Schlüssen führt. Mit etwas Abstand liegt die wirklich faire Methode wohl irgendwo in der Mitte, es ist aber allen klar, dass der Rat eine bestimmte Abschreibungsmethode festlegen muss. Für die ALG ist es aus politischer Sicht wichtig, dass diejenige Generation, welche ein Projekt beschliesst und durch die Inbetriebnahme der betreffenden Baute am meisten profitiert, am stärksten mit den Kosten belastet werden soll, so dass es für spätere Investitionsentscheide wieder einen möglichst grossen Spielraum gibt. Die ALG-Fraktion plädiert deshalb dafür, sich dem Antrag der CVP-Fraktion auf Beibehaltung der degressiven Methode anzuschliessen.

**Pirmin Andermatt** hält fest: Falls der Rat die Abschreibungsmethode ändert, reisst er gleichzeitig der Schuldenbremse den schärfsten Zahn heraus. Denn gerade im Bereich von Hoch- und Tiefbauten kann damit überbordenden Bauvorhaben Einhalt geboten werden, da mit der degressiven Methode die Abschreibung der Investitionen die Rechnung in den Folgejahren stark belasten können und – so die Meinung der CVP – auch sollen. Falls die Mehrheit des Kantonsrats aber einer Änderung zustimmt, wird die CVP-Fraktion einen Antrag stellen, den der Votant noch näher erläutern würde.

Für **Hubert Schuler** ist eines sicher: Alle Investitionen im Verwaltungsvermögen müssen schlussendlich auf null abgeschrieben werden, sei die Methode nun linear oder degressiv – wobei es mit der degressiven Methode eigentlich nie einen Null-Wert geben kann. Mit der degressiven Abschreibung wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Wertverluste in den ersten Nutzungsjahren am grössten sind und mit der Zeit immer kleiner werden. Bei einem Autokauf ist es ähnlich: Die zu machenden Abschreibungen sind in den ersten zwei bis drei Jahren nach dem Neukauf am grössten, danach nimmt die Wertverminderung jeweils im kleineren Rahmen ab. Bei der linearen Abschreibung wird während der gesamten Dauer jährlich der gleich hohe Betrag abgeschrieben, bis die Investition nach der Nutzungsdauer der jeweiligen Anlagekategorie – zum Beispiel vierzig Jahre bei einer Tiefbaute, etwa einer Strasse – auf null abgeschrieben ist. Die Höhe der Abschreibungen ist am Anfang gleich gross wie am Schluss. Entspricht dies auch dem Wertverlust? Ist dieser im Jahr der Inbetriebnahme wirklich gleich gross wie im vierzigsten Betriebsjahr? Das wagt der Votant zu bezweifeln.

Beide Abschreibungsmethoden sind in diesem Sinne nicht optimal. Etwas zu tun, nur weil es modern oder allgemein üblich ist, scheint dem Votanten kein ausreichendes Argument zu sein. Der *True und Fair Value* einer solchen Investition würde wahrscheinlich eher für die lineare Abschreibung sprechen. Die SP spricht sich aber trotzdem für die Beibehaltung der degressiven Methode aus und unterstützt den Antrag der CVP-Fraktion. Für die SP hat das Argument, dass die aktuelle Generation ihre Investitionen selber tragen und bezahlen soll, das höhere Gewicht. Sie will nicht, dass die kommende Generation in zehn oder zwanzig Jahren noch gross mit Investitionen belastet wird, welche die aktuelle Generation getätigt hat, auch wenn sie diese teilweise sicher noch nutzen wird. Die SP will, dass die kommende Generation jene Investitionen trägt, die sie in der Zukunft selbst tätigt. Dies ist mit der degressiven Abschreibung sichergestellt. In diesem Sinne ist die SP-Fraktion für eine sehr konservative Finanzpolitik.

**Thomas Meierhans** weist darauf hin, dass in einer Erfolgsrechnung die Abschreibungen und die Steuereinnahmen einander gegenübergestellt werden. Tatsache und sicher keine Glaubensfrage ist, dass die Steuereinnahmen nicht linear sind. Wer weiss schon, wie hoch sie in zwanzig Jahren sein werden? Was wird sein, wenn die Wirtschaft zusammenbricht und die Steuereinnahmen einbrechen? Es ist deshalb richtig, dass die Generation, welche eine Investition beschliesst, diese auch bezahlt bzw. abschreibt und die Kosten nicht zukünftigen Generationen überlässt. Man erinnert sich an den grossen Immobiliencrash in den 1990er Jahren. Damals waren sehr viele Immobilienfirmen froh, dass sie ihre Anlagen rechtzeitig abgeschrieben hatten.

**Beat Unternährer** stellt fest, dass es im Rat sehr viele Experten für Buchhaltungs- und Glaubensfragen gibt – und er ist etwas irritiert über die Diskussion. Insbesondere Andreas Hürlimann hat in seinem Votum den Eindruck erweckt, man habe

bezüglich *True and Fair* einen riesigen Interpretationsspielraum. Der Votant ist seit 25 Jahren in der Finanzbranche tätig, und es ist völlig klar, dass *True and Fair View* die Bilanzierung zum Marktwert bzw. zum kalkulatorischen Restwert nach Nutzungsdauer ist. Die Behauptung, dass degressive Abschreibung auch als *True and Fair* ausgelegt werden könne, ist sachlich nicht richtig. Man kommt hier also in den Glaubensbereich – und die FDP macht lieber gute Sachpolitik. Der Votant bittet deshalb, auf die lineare Methode einzuschwenken. Alles andere ist nicht zukunftsgerichtet.

**Andreas Hürlimann** muss die Sache mit der Glaubensfrage bzw. *True and Fair* nochmals aufgreifen. Er verweist auf die Investmentbank Lehman Brothers. Diese hatte am Tag des Kollapses – *true and fair* bewertet – einen Marktwert, der sich am folgenden Tag schlicht in Luft aufgelöst hatte. *Das ist die Realität von True and Fair.* Es gibt zwar Vorgaben, die Erfahrung zeigt aber, dass es einen wesentlichen Interpretationsspielraum gibt.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** hält sich nicht für den Oberexperten unter den vielen hier anwesenden Experten, versucht aber das Beste aus dieser Glaubensfrage zu machen. Vorweg hält er fest, dass Lehman Brothers nicht der Kanton Zug ist. Dieser kann nämlich nicht Konkurs gehen; einen Staatsbankrott gibt es nicht. Der Vergleich von Andreas Hürlimann ist deshalb etwas gewagt.

Der Regierungsrat will zur Methode der linearen Abschreibung wechseln. Es war zwischen den Zeilen nun herauszuhören, die Regierung schlage diese Änderung nur vor, weil sich der finanzpolitische Himmel im Moment nicht eben rosig präsentiert. Dem ist nicht so. Eine Erhebung hat gezeigt, dass 18 oder 19 der 26 Kantone, also die grosse Mehrheit, ihre Investitionen linear abschreiben. Es kann also nicht verwegen sein, wenn auch der Kanton Zug zu dieser Methode wechseln will. Interessanterweise sind es die Kleinstkantone mit deutlich kleineren Budgets als Zug, welche noch degressiv abschreiben. Mit der linearen Abschreibung setzt die Wertverminderung eines Anlageguts bei Nutzungsbeginn ein, und die Abschreibung wird in gleichen Tranchen auf die gesamte Nutzungsdauer verteilt. Das entspricht den Anforderungen von *True and Fair View*, und es gibt dabei wenig Spielraum, soll doch der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild einerseits der Vermögens-, andererseits der Finanz- und letztlich auch der Ertragslage vermitteln. Das erreicht man am besten mit der linearen Abschreibung. Es geht hier nicht um Politik. Die Generationenfrage ist eine *politische* Frage, der Regierungsrat aber schlägt aus *sachlichen* Überlegungen den Wechsel zur linearen Abschreibung vor. Der Finanzdirektor bittet den Rat, sich hier von der politischen Betrachtung zu lösen und die Frage sachlich zu beurteilen. In diesem Sinn bittet er, den Antrag des Regierungsrats zu unterstützen.

Der **Vorsitzende** schlägt das folgende Vorgehen vor: Zuerst sollen die Abschreibungssätze bereinigt werden, die einerseits – für die degressive Methode – in Abs. 3 des geltenden Rechts und andererseits – für die lineare Methode – im neuen Abs. 3a festgelegt sind. Anschliessend soll dann über die Grundsatzfrage, ob künftig degressiv oder linear abgeschrieben werden soll, abgestimmt werden.

**Pirmin Andermatt** zweifelt, ob das eben vorgeschlagene Vorgehen richtig sei. Seines Erachtens muss zuerst die Grundsatzfrage «Linear oder degressiv?» entschieden werden. Anschliessend kann man – vielleicht erst in der zweiten Lesung – über verschiedene Varianten bei den Abschreibungssätzen diskutieren. Die Finanzdirektion hat diese ja nicht durchgerechnet, so dass man die entsprechenden Konse-

quenzen nicht kennt. Vor diesem Hintergrund irgendwie an den Abschreibungsätzen herumzumauscheln, wäre nicht seriös.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** ist der Meinung, dass die Grundsatzfrage «Linear oder degressiv?» eigentlich beurteilt und darüber abgestimmt werden kann. Je nach Resultat dieser Abstimmung könnte die Finanzdirektion dann rechtzeitig zuhanden der Fraktionssitzungen vor der zweiten Lesung die Berechnungen bezüglich Abschreibungsätzen anstellen. So gibt es heute keinen Schnellschuss, der allenfalls in die falsche Richtung geht. Diesen vermittelnden Vorschlag der Sache zuliebe ist allerdings nicht mit dem Regierungsrat abgesprochen.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** findet den Vorschlag des Finanzdirektors gut – mit einer Einschränkung: Die Berechnungen der Finanzdirektion sollen nicht erst auf die Fraktionssitzungen hin zur Verfügung stehen, sondern bereits so früh, dass rechtzeitig noch Anträge auf die zweite Lesung gestellt werden könnten.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** ist mit diesem Einwand einverstanden.

Der **Vorsitzende** fragt den Rat, ob er mit dem vom Finanzdirektor vorgeschlagenen Vorgehen einverstanden sei.

→ Der Rat ist mit dem geschilderten Vorgehen stillschweigend einverstanden.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass demnach nun über die Grundsatzfrage, ob künftig linear oder degressiv abgeschrieben werden soll, abgestimmt wird.

→ **Abstimmung 4:** Der Rat beschliesst mit 46 zu 24 Stimmen, am Prinzip der degressiven Abschreibung festzuhalten.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass damit bezüglich § 14 Abs. 2 vorerst weiterhin das bisherige Recht gilt.

*§ 14 Abs. 3, 3a, 3b, 4 und 6*

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es auch bezüglich der weiteren Absätze von § 14 vorerst beim bisherigen Recht bleibt.

→ Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

*§ 15 Abs. 1*

*§ 18 Abs. 1 und 3*

*§ 19*

*§ 21 Abs. 2*

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

## § 22 Abs. 2

**Alois Gössi** spricht hier als Kommissionspräsident, sondern als «gewöhnlicher» Kantonsrat. Er erinnert den Rat an die Debatte zum Budget 2017 im November 2016. In seinem Eintretensvotum erwähnte der Finanzdirektor damals – für die meisten sehr überraschend –, dass erstens für das Jahr 2016 dank positiver Sondereffekte zusätzliche Steuererträge in der Grössenordnung von 20 Millionen Franken zu erwarten seien und zweitens die Rechnung dank der Ausgabendisziplin des Regierungsrats auch auf der Aufwandseite massiv unter Budget abschliessen werde. Im Bericht des Regierungsrats zum Budget 2017 gab es vorgängig einen einzigen Hinweis, dass die Rechnung 2016 gegenüber dem Budget abweichen könnte: «Die bisherigen Bundessteuererträge im laufenden Jahr lassen erwarten, dass das Budget 2016 voraussichtlich übertroffen werden kann.» Die Stawiko machte in ihrem Bericht zum Budget 2017 überhaupt keine Aussage zur Rechnung 2016.

Im Zeitpunkt der Beratung des Budgets dürfte einigermassen bekannt sein, wie die Rechnung des laufenden Jahres in etwa ausfällt. Dieses Ergebnis kann – muss aber nicht – Entscheide etwa bezüglich einer pauschalen Kürzung oder einer Erhöhung des Steuerfusses beeinflussen. Die erwähnten Informationen des Finanzdirektors kamen sehr überraschend während der Budgetdebatte: Der Kantonsrat wurde erst im allerletzten Moment über die Situation bezüglich Rechnung 2016 informiert. Es geht auch anders. So gibt es beispielsweise in Baar – freiwillig und ohne gesetzliche Vorgabe – mit der Vorlage zum Budget immer eine Einschätzung, wie das Ergebnis des laufenden Jahres ausfällt. So hat der Baarer Souverän im Dezember 2015 für das Budget 2016 ein Minus von rund 6,5 Millionen Franken beschlossen. Aufgrund von Minderausgaben sowie Mehrerträgen bei den Steuereinnahmen prognostizierte der Baarer Gemeinderat nun in der Vorlage für das Budget 2017 einen Mehrertrag in der Laufenden Rechnung 2016 von rund 15 Millionen Franken. Die Gemeindeversammlung war also bei der Budgetberatung 2017 schon über das Superergebnis für 2016 informiert. Mit dieser Information unterliessen es sogar die linken Parteien, eine Steuerfusserhöhung zu beantragen! Baar ist im Übrigen nicht die einzige Gemeinde im Kanton Zug, die dies so handhabt.

Der Votant stellt keinen Antrag, dass das Budget zwingend eine Hochrechnung der Rechnung des laufenden Jahres enthalten müsse. Die Diskussion dazu in der vorberatenden Kommission zeigte, dass dies beim Kanton wahrscheinlich nur mit grossem Aufwand umgesetzt werden könnte. Der Votant möchte jedoch vom Finanzdirektor wissen, ob er bereit wäre, in die Vorlage des Regierungsrats zum Budget jeweils ein Kapital zur Laufenden Rechnung aufzunehmen. Darin könnte er kundtun, wie sich bis zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Budgets im Regierungsrat die Einnahmen und Ausgaben der Laufenden Rechnung entwickeln haben und wie in etwa das Ergebnis aussehen könnte. Der Kantonsrat erhielte damit zusätzliche Informationen, die für die Beratung des Budgets hilfreich wären. Dies könnte – so die Einschätzung des Votanten – ohne grossen Aufwand umgesetzt werden.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** bestätigt, dass diese Frage bereits in der vorberatenden Kommission thematisiert wurde. Er versteht das Anliegen. Die Finanzdirektion hat in der Kommission aber argumentiert, dass die gewünschte Einschätzung, wenn sie einen gewissen Wert haben und nahe an der Realität sein soll, für den Kanton mit grösserem Aufwand verbunden wäre als für eine Gemeinde wie beispielsweise Baar. Der Finanzdirektor kann und will kein Versprechen abgeben, er nimmt das Thema aber auf, auch in Hinblick auf die Budgetdebatte im Regierungsrat, wo er es zur Diskussion stellen wird, und er wird Alois Gössi und dem Kantonsrat dann eine entsprechende Antwort geben.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats zu § 22 Abs. 2.

§ 23 Abs. 1

§ 24 Abs. 2 und 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 25 Abs. 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Staatswirtschaftskommission beantragt, das geltende Recht beizubehalten. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** informiert, dass die Stawiko anlässlich ihrer Beratungen von der Finanzdirektion darauf hingewiesen wurde, dass die von der Regierung vorgeschlagene neue Formulierung zu Missverständnissen führen werde. Der neue Artikel verstosse gegen § 27 des Finanzhaushaltgesetzes, weil die Exekutive nicht selbständig neue Aufgaben beschliessen könne. Die Votantin ist deshalb etwas irritiert darüber, dass die Regierung an ihrem Antrag festhält.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** vermutet, dass seitens der Regierung ein Irrtum vorliegt. Die Argumentation der Stawiko-Präsidentin ist richtig und überzeugend. Nach kurzer Rücksprache mit den übrigen anwesenden Regierungsratsmitgliedern teilt der Finanzdirektor mit, dass die Regierung sich dem Antrag der Stawiko anschliesst.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der Staatswirtschaftskommission.

§ 26 Abs. 1

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission im Einleitungssatz eine redaktionelle Änderung vorschlägt: Das einleitende «sie» in den Bst. a und b soll gestrichen und dafür als letztes Wort in den Einleitungssatz gestellt werden.

- Der Rat folgt stillschweigend dem Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 26 Abs. 1 Bst. a

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission beantragt, beim Wortlaut des geltenden Rechts zu bleiben. Die Stawiko schliesst sich dem Antrag der Kommission an, der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** teilt mit, dass die Kommission einstimmig beschloss, den Änderungsvorschlag des Regierungsrats zu § 26 Abs. 1 abzulehnen. Es geht nur um ein sprachliches Problem. Für die Kommission war nicht klar, ob es sich beim Antrag des Regierungsrats um «und»- oder um «oder»-Verknüpfungen handelt. Der Regierungsrat wollte an sich keine inhaltliche Änderung gegenüber



dem bisherigen Recht. Die Kommission war sich aber einig, dass genau das stattgefunden hat, weil mit der Bedingung in Bst. c ein neuer Tatbestand geschaffen wurde, der im bisherigen Recht mit der Bestimmung in Bst. b verknüpft war. Das bestehende Recht war schärfer und einschränkender.

Für den Fall, dass der Antrag des Regierungsrats in der Abstimmung obsiegt, bittet der Votant die Redaktionskommission um eine genaue Abklärung, ob mit dieser Anpassung nicht eine materielle Änderung von § 26 Abs. 1 vorgenommen wird. Der Regierungsrat will ja keine materielle Änderung.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** hält fest, dass die Stawiko bei ihren Visitationen bereits heute mit den Amtsleitenden immer wieder intensiv darüber diskutiert, ob ein bestimmter Budgetposten eine gebundene Ausgabe sei oder nicht. Dies zu unterscheiden, ist eminent wichtig, weil der Kantonsrat bei gebundenen Ausgaben keinen Spielraum hat. Im Bericht der vorberatenden Kommission steht, dass die Regierung gegenüber heute keine inhaltliche Veränderung wollte. Die von der Regierung vorgeschlagenen Änderungen des Wortlauts führen nach Meinung der Stawiko aber zu mehr Spielraum für die Verwaltung und damit zu mehr Diskussionen. Die Stawiko folgt deshalb dem Antrag der Kommission auf Beibehaltung der bisherigen Version.

- **Abstimmung 5:** Der Rat genehmigt mit 63 zu 6 Stimmen den Antrag der vorberatenden Kommission auf Beibehaltung der bisherigen Formulierung.

§ 26 Abs. 1 Bst. b und c

- **Abstimmung 6:** Der Rat folgt mit 68 zu 2 Stimmen dem Antrag der vorberatenden Kommission auf Beibehaltung der bisherigen Formulierung.

§ 26 Abs. 2

§ 28 Abs. 1, 6a, 7 und 8

§ 31 Abs. 1 und 1a

§ 33 Abs. 1, 2 und 3

§ 34 Abs. 4

§ 35 Abs. 1

§ 35 Abs. 2 Bst. c

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 35 Abs. 2 Bst. d

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission die Kompetenz des Regierungsrats bei der Gewährung von Bürgschaften, Garantien und Darlehen bei 1 Million Franken festlegen will; der Regierungsrat schlägt 5 Millionen Franken vor. Die Stawiko schliesst sich dem Antrag der vorberatenden Kommission an, der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** teilt mit, dass die vorberatende Kommission ohne grosse Diskussion mit 7 zu 5 Stimmen entschied, den Antrag des Regierungsrats auf eine Kompetenzerweiterung bei der Gewährung von Bürgschaften, Garantien und Darlehen von bisher 1 Million Franken auf neu 5 Millionen Franken abzulehnen. Es wurde argumentiert, dass es nicht Aufgabe des Kantonsrats sei, den Regierungsrat zu kontrollieren. Auch gehe es um eine Angleichung von Limiten: Grundstücksgeschäfte kann der Regierungsrat bis 5 Millionen Franken in eigener Kompetenz abschliessen. Die Kommission bittet den Rat, den Antrag des Regierungsrats abzulehnen und bei der heute geltenden Regelung zu bleiben.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** hält fest, dass der Regierungsrat den Änderungsantrag damit begründet, dass die Limite an die für Grundstücksgeschäfte gültige Obergrenze von 5 Millionen Franken angepasst werde. Die Stawiko sieht dafür absolut keinen Bedarf. Ihres Erachtens ist das Abgeben von Garantien und Bürgschaften oder das Gewähren von Darlehen etwas komplett anderes als der Kauf oder der Verkauf von Grundstücken, und man kann hier keine Kausalität herleiten – beim besten Willen nicht. Die Votantin bittet, den Antrag der Regierung abzulehnen.

Für Finanzdirektor **Heinz Tännler** handelt es sich auch hier vielleicht um eine Glaubensfrage. Die Regierung pocht darauf, führen zu können und den Kantonsrat nicht unnötig zu beschäftigen. Es ist also auch eine Frage der Effizienz. Der Regierungsrat gewährt Bürgschaften, Garantien und Darlehen nur dann, wenn wirklich ein öffentliches Interesse gegeben ist. Als Beispiel nennt der Finanzdirektor die International School in Hünenberg: Aufgrund der geltenden Limite musste der Regierungsrat dieses an sich unbestrittene Geschäft dem Kantonsrat vorlegen. Eine Limite von 5 Millionen Franken würde dem Regierungsrat einen entsprechenden Spielraum geben, den er selbstverständlich nicht missbrauchen würde. In diesem Sinn bittet der Finanzdirektor, den Antrag der Regierung zu unterstützen.

→ **Abstimmung 7:** Der Rat folgt mit 57 zu 13 Stimmen dem Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 35 Abs. 2 Bst. e und f

§ 35 Abs. 3

§ 36 Abs. 4

§ 37 Abs. 1

§ 38 Abs. 1 und 2

§ 40 Abs. 1, 1a, 1b und 2

§ 40a Abs. 1, 2, 3, 4 und 5

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 41 Abs. 3

**Andreas Hürlimann** hält fest, dass es der ALG-Fraktion wichtig ist, die Finanzkontrolle als unabhängige Prüfinstanz zu stärken. Sie will darum deren Zuordnung

ändern. Sie kommt zum Schluss, dass eine administrative Zuordnung zum Kantonsrat eine Stärkung dieser Unabhängigkeit bringen würde. Die ALG beantragt darum, die Finanzkontrolle administrativ nicht mehr der Finanzdirektion, sondern neu dem Kantonsrat zuzuordnen. Dadurch stärkt man die unabhängige Arbeit der Finanzkommission und bekommt so einen noch engeren Bezug zur Aufgabe der Oberaufsicht durch den Kantonsrat. Es geht also um eine noch bessere Trennung der Prüfungsstelle von der zu kontrollierenden Exekutive. Die ALG stellt in diesem Sinn den **Antrag**, § 41 Abs. 3 wie folgt zu ändern: «Die Finanzkontrolle ist administrativ dem Kantonsrat zugeordnet.» Der Votant dankt für die Unterstützung.

Kommissionspräsident **Alois Gössi** hält fest, dass mit § 41 Abs. 3 ein bestehender Zustand aus Transparenzgründen neu im Finanzhaushaltgesetz geregelt werden soll. In der vorberatenden Kommission wurde der eben eingebrachte Antrag der ALG auch schon gestellt. Wichtig ist, dass es hier nur um die administrative Unterstellung geht. Die gesetzlich garantierte Unabhängigkeit der Finanzkontrolle ist und darf bei beiden Varianten nicht in Frage gestellt werden. Die Aufgaben der Finanzkontrolle und der Stawiko sind verschieden: Letztere übt die Oberaufsicht aus, fachlich unterstützt durch die Finanzkontrolle. Die Finanzkontrolle hingegen prüft das operative Geschäft sowie die Kredit- und Projektabrechnungen und führt Amtsrevisionen durch.

In der vorberatenden Kommission wurde vom Antragsteller argumentiert, dass die Hauptaufgabe der Finanzkontrolle sei, den Kantonsrat bei der Ausübung der Oberaufsicht über den Staatshaushalt zu unterstützen. Sehr wichtig sei die Unabhängigkeit, die mit einer administrativen Zuordnung zum Kantonsrat besser sichergestellt sei als mit der Zuordnung zur Finanzdirektion. Damit hätte der Leiter der Finanzkontrolle die gleiche Positionierung wie die Ombudsperson oder die Datenschutzbeauftragte. Der Finanzdirektor hielt entgegen, dass der Vergleich mit der Ombudsperson oder Datenschutzbeauftragten nicht wirklich zutreffend sei, da diese ganz andere Aufgaben wahrnehmen. Die administrative Zuordnung zur Finanzdirektion habe sich bewährt und stelle sicher, dass die Finanzkontrolle sich ihr Urteil objektiv bilden könne. Sie werde dabei in ihrer gesetzlich garantierten Unabhängigkeit nicht beeinträchtigt. Die Nähe zur Finanzdirektion ermögliche es der Finanzkontrolle, direkt und administrativ einfach zu Informationen zu gelangen, die sie für die Erfüllung ihrer Kernaufgabe benötigt. Weder der Finanzkontrolleur noch seine Mitarbeitenden würden durch die Finanzdirektion in irgendeiner Weise beeinflusst. Mit 9 zu 3 Stimmen folgte die Kommission den Argumenten des Finanzdirektors und lehnte die administrative Zuordnung der Finanzkontrolle zum Kantonsrat ab.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** teilt mit, dass die Stawiko ebenfalls über diese Frage diskutierte. Die Stawiko arbeitet sehr eng mit der Finanzkontrolle zusammen und hat diese Zusammenarbeit in der laufenden Legislatur noch intensiviert. Sie sieht in der administrativen Zuordnung zur Finanzdirektion kein Abhängigkeitsverhältnis. Die Finanzkontrolle arbeitet selbständig, professionell und nach ihren Berufsgrundsätzen. Die meisten Mitarbeitenden sind im Register der Revisionsaufsichtsbehörde eingetragen und sind Mitglieder von ExpertSuisse, der vormaligen Treuhänderkammer. Hier verpflichtet man sich, Richtlinien bezüglich Unabhängigkeit etc. einzuhalten und seine Arbeit nach hohen ethischen Ansprüchen auszuführen.

Finanzdirektor **Heinz Tännler** kann sich den Voten der Kommissionspräsidenten anschliessen. Es besteht keinerlei Abhängigkeitsverhältnis, weder in der einen noch in der anderen Richtung. Die Nähe zur Finanzdirektion ist rein administrativ. Die Finanzkontrolle lässt sich nicht in ihr Geschäft dreinreden, und es gibt auch

keinerlei Versuche, ihr dreinzureden. Zudem ist es der Finanzkontrolle und ihrem Leiter Walter Hunziker ein Anliegen, dass die administrative Zuordnung zur Finanzdirektion bestehen bleibt. Diesem Wunsch sollte man Rechnung tragen. Und es sei wiederholt: Es gab nie irgendein Problem bezüglich Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit. Der Finanzdirektor bittet deshalb, den Antrag der Regierung zu unterstützen.

→ **Abstimmung 8:** Der Rat genehmigt mit 46 zu 22 Stimmen den Antrag des Regierungsrats.

§ 41 Abs. 4

§ 42 Abs. 1 und 2

§ 44

§ 45 Abs. 1 und 3

§ 46 Abs. 1 und 2

§ 47 Abs. 1 und 2

§ 51 Abs. 2

§ 53 Abs. 1 und 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 53 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission einen zusätzlichen Absatz beantragt. Regierungsrat und Staatswirtschaftskommission schliessen sich diesem Antrag an.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 53 Abs. 4

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Staatswirtschaftskommission einen zusätzlichen Absatz beantragt. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** hält fest, dass der Rat der Einführung einer Schuldenbremse zugestimmt hat. Es kann aber nicht sein, dass bereits im nächsten Jahr dagegen verstossen wird: Die Stawiko hat in ihrem Bericht auf Seite 11 und 12 die Entwicklung transparent aufgezeigt: Die heute definierte Schuldenbremse kann ohne Übergangslösung nicht eingehalten werden. Die Votantin bittet deshalb, dem Antrag der Stawiko zuzustimmen.

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der Staatswirtschaftskommission.

§ 53a Abs. 1

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

**Teil II (Fremdänderungen)*****Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 (Stand 1. Januar 2014)***

§ 2 Abs. 5

§ 7 Abs. 1

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

***Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (Stand 8. November 2014)***

§ 29 Abs. 1 und 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem Antrag des Regierungsrats anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

***Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindengesetz) vom 4. September 1980 (Stand 10. Mai 2014)***

§ 20 Abs. 1

§ 22 Abs. 1

§ 23 Abs. 4

§ 96 Abs. 1, 2 und 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem jeweiligen Antrag des Regierungsrats anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

***Kantonsratsbeschluss über das Strassenbauprogramm 2014–2022 (erstreckt bis 2026) vom 28. August 2014 (Stand 18. Juni 2016)***

§ 3 Abs. 3

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich die vorberatende Kommission und die Staatswirtschaftskommission dem Antrag des Regierungsrats anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

**Teil III (Fremdaufhebungen)**

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es keine Fremdaufhebungen gibt.

- Der Rat ist stillschweigend einverstanden.

#### Teil IV (Referendums Klausel und Inkrafttreten)

→ Der Rat genehmigt stillschweigend den vorliegenden Antrag.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass damit die erste Lesung abgeschlossen ist. Es folgt eine zweite Lesung.

Für **Philip C. Brunner** ist dieses Traktandum noch nicht abgeschlossen, und er stellt einen **Ordnungsantrag**. Es gibt eine Pendeuz, nämlich § 14. Der Entscheid bezüglich degressiver oder linearer Abschreibung wurde ausgesetzt bzw. die einzelnen Absätze dieses Paragraphen nicht beraten. Für den Votanten ist unklar, was nun gilt, und es ist vor allem unklar, wie es jetzt weitergeht. Gibt es beispielsweise weitere Kommissionssitzung? Man kann nicht einfach so in die zweite Lesung gehen.

Der **Vorsitzende** wiederholt, dass im Moment bezüglich § 14 weiterhin das bisherige Recht gilt.

**Philip C. Brunner** zieht seinen Ordnungsantrag zurück.

Stawiko-Präsidentin **Gabriela Ingold** teilt mit, dass die Stawiko die Frage der Abschreibung und der Abschreibungssätze mit Sicherheit noch genau studieren wird. Die Stawiko will genau wissen, was schliesslich im Gesetz stehen soll. Und wenn das ihrer Ansicht nach nicht stimmig ist, wird sie auf die zweite Lesung hin einen entsprechenden Antrag stellen.

An dieser Stelle übernimmt die stellvertretende Landschreiberin Renée Spillmann Siegwart wieder den Platz des Landschreibers.

#### TRAKTANDUM 7

762 **Motion von Peter Letter, Philip C. Brunner, Daniel Thomas Burch, Daniel Marti, Thomas Meierhans, Karl Nussbaumer, Cornelia Stocker und Silvia Thalmann betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der gemeindlichen Lehrpersonen**

Vorlagen: 2598.1 - 15120 (Motionstext); 2598.2 - 15414 (Bericht und Antrag des Regierungsrats).

Der Regierungsrat beantragt, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Mitmotionär **Peter Letter** dankt dem Regierungsrat für die Analyse und die Stellungnahme zur Motion; Die Regierung möchte die Motion nicht erheblich erklären und sie ad acta legen. Der Votant stellt den **Antrag**, die Motion erheblich zu erklären. Ziel der Motion ist eine marktgerechte Entlohnung, bei der auch die Leistung belohnt wird und gegebenenfalls auch die finanzielle Leistungsfähigkeit des Staates berücksichtigt werden kann. In der Privatwirtschaft ist dies der Normalfall, und Automatismen gehören dort weitestgehend der Vergangenheit an. Mit seinem Anliegen will der Votant nicht den gemeindlichen Lehrpersonen die Saläre kürzen. Vielmehr ist das aktuelle Lohnsystem extrem starr: Wer länger da ist, verdient mehr.

Vielleicht wird zwar ausnahmsweise mal ein Stufenanstieg verweigert, dies aber wohl eher selten. Aussitzen lohnt sich also. Wenn Lehrpersonen spezielle Leistungen erbringen oder spezielle Aufgaben übernehmen, ist das durch die Gemeinde schwer honorierbar. Richtiger wäre es, wenn Lehrpersonen, die sich speziell engagieren, hohe Qualität bringen, sich weiterentwickeln, Schullager und Arbeitswochen organisieren usw., schneller mehr verdienen könnten. Es sollen also auch Jüngere oder solche, die etwa aufgrund einer Familie einige Jahre aussetzen und dann wieder einsteigen, bei entsprechender Leistung schneller mehr verdienen, während Lehrpersonen, die keine Zusatzleistungen erbringen wollen oder stark unterdurchschnittlich sind, das auch im Salär spüren sollen.

In der Debatte zum ähnlichen Anliegen betreffend Besoldung kantonaler Lehrpersonen war eines der wichtigsten Argumente der Gegner, dass kantonale Lehrer anders geführt und autonomer arbeiten würden, weshalb deren individuelle Beurteilung nicht möglich sei. Der Rat hat das Anliegen, dort die Salärautomatismen abzuschaffen, denn auch abgelehnt. Hier, bei den Gemeinden, ist die Situation anders: Es gibt Schulleitungen, welche die Lehrpersonen zu führen und auch zu beurteilen haben, was professionell und mit überschaubarem Aufwand gemacht werden soll. Dem Votanten ist bewusst, dass die Beurteilung von Mitarbeitenden schwierig ist, sei es in der Verwaltung, bei Privatunternehmen oder in der Schule. Er hat auch nicht das Ei des Kolumbus, wie die Beurteilung in der Schule genau erfolgen soll. Die Haltung «Es ist nicht einfach, deshalb tun wir es nicht» macht ihm aber etwas Mühe. Mitarbeiterbeurteilung ist immer eine Herausforderung, und man sollte sich ihr stellen. Falls der Rat das Anliegen unterstützt, dass nicht das Aussitzen, sondern die gute Leistung belohnt wird, müssen Methoden eingeführt werden, deren Aufwand vertretbar ist. Das sollte mit direkter Führung und Beurteilung durch die Schulleitung möglich sein, dies im Interesse der Schüler, der Schule und auch der Lehrer. Denn auch für Lehrer ist eine gute Führung positiv und die Anerkennung von Leistung – durchaus auch über das Salär – wichtig und motivierend.

Der Votant dankt für die Unterstützung des Antrags, die Motion entgegen der Absicht des Regierungsrats erheblich zu erklären. Die FDP-Fraktion unterstützt die Erheblicherklärung.

Mitmotionär **Karl Nussbaumer** spricht für die SVP-Fraktion, welche die Motion ebenfalls intensiv diskutiert hat. Die Mehrheit versteht nicht, warum ein Wechsel zu leistungsabhängiger Beförderung mit personellem Mehraufwand verbunden sein soll. In der Privatwirtschaft ist diese Art von Beförderungen gebräuchlich und wird ohne zusätzliches Personal umgesetzt. Die SVP ist der Meinung, dass die sogenannten Schulhausleiter die Pflicht haben, diese Aufgabe zu übernehmen, und die Beurteilung ohne zusätzliche Mittel durchführen können. Ansonsten muss man laut darüber nachdenken, ob man die Schulhausleiter wieder abschaffen soll.

Die Beurteilung der Gemeinden versteht die SVP-Fraktion nicht, vor allem diejenige jener Gemeinden, welche aus dem Finanzausgleich leben und mit den Finanzen zu kämpfen haben. Mit der von den Motionären verlangten Abschaffung der Automatismen könnten sie nämlich sparen, denn wer nicht genügend Leistung bringt, soll nicht befördert werden, wie es in der Privatwirtschaft auch der Fall ist.

Die Mehrheit der SVP-Fraktion ist für die Erheblicherklärung der Motion. Der Votant bittet, den entsprechenden Antrag zu unterstützen.

**Esther Haas** spricht für die ALG-Fraktion. Zu ihrer Interessenbindung: Sie unterrichtet am GIBZ, ist von der Motion also nicht betroffen.

Bei der Vorbereitung auf die heutige Sitzung hat sie sich überlegt, ob sie die *Copy-Paste*-Funktion nutzen und nochmals ihr Votum vom 27. Oktober 2016 halten soll.

Ihre Meinung zur Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der Lehrpersonen hat sich in diesen gut sechs Monaten nicht geändert. Damals ging es um die kantonalen Lehrpersonen und die Angehörigen der Polizei, heute geht es um die gemeindlichen Lehrpersonen. Die Antwort der Regierung geht in die gleiche Richtung wie jene im Oktober 2016 und fokussiert auf den wichtigsten Punkt: Die Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung von Lehrpersonen würde zu einem grossen Missverhältnis von Aufwand und Ertrag führen. Kosten von 1,5 Millionen Franken hat die Votantin damals für alternative Beförderungsmechanismen für die kantonalen Lehrpersonen hochgerechnet; für die gemeindlichen Schulen wären die Kosten um einiges höher. Oder wie es Georges Raemy, Präsident der Zuger Schulleiter, vor einem Jahr in der «Zuger Zeitung» formulierte: «Eine regelmässige Leistungskontrolle wäre nicht machbar.» Die Votantin will die Idee der Motion, die Einführung eines Leistungslohns, keineswegs schlechtreden, diese ist aber – wenn sie seriös und professionell durchgeführt wird – sehr teuer. In den gemeindlichen Schulen werden die Lehrpersonen heute in einem Zweijahresrhythmus über einen Unterrichtsbesuch und das anschliessende Unterrichts- und Zielvereinbarungsgespräch beurteilt. In der Broschüre «Gute Schulen. Qualitätsmanagement an den gemeindlichen Schulen» wird detailliert aufgezeigt, wie die Mitarbeitergespräche ablaufen. Im Kanton Zürich finden diese drei Mal jährlich statt, also sechs Mal häufiger als aktuell im Kanton Zug. Unter *diesen* Umständen ist eine lohnrelevante Beurteilung vertretbar. Der Kanton St. Gallen hingegen hat den 1999 eingeführten Leistungslohn 2014 wieder abgeschafft. Begründung: zu aufwändig und nicht zielführend. Ebenfalls 2014 hat der Berner Grosse Rat die Einführung des Leistungslohns dank des geschlossenen Widerstands von SVP und BDP abgelehnt. Begründung: zu aufwändig und nicht zielführend.

Peter Letter hat besondere Leistungen ausserhalb des eigentlichen Unterrichts – etwa die Organisation von Schullagern oder speziellen Events – erwähnt. Die Votantin engagiert sich in ihrer Schule sehr gerne und häufig ausserhalb des Unterrichts. Sie tut dies aber nicht, weil ihr ein höherer Lohn winken würde, sondern weil sie der Ansicht ist, dass dieses Engagement zu ihrem Auftrag gehört.

Letztlich stellt sich die Frage, ob man mit dem Vorschlag der Motion ein besseres und vor allem gerechteres Beförderungsinstrument hätte. John Hattie, der australische Guru in Schulfragen, warnt davor, bei den Lehrpersonen Leistungslöhne einzuführen. Im Gegenteil: Er plädiert dafür, Lehrpersonen, welche sich ständig weiterbilden, mit höheren Gehältern zu belohnen.

In der Annahme, dass es nicht das Ziel der Motion ist, mehr Geld für die Lehrerlöhne zur Verfügung zu stellen, spricht sich die ALG für die Nichterheblicherklärung der Motion aus. Es stellt sich in diesem Zusammenhang aber eine grundsätzliche Frage: Warum werden wiederkehrend und regelmässig Vorstösse eingereicht, die vielfach auf vermeintlich zu grosszügige Anstellungsbedingungen der Lehrpersonen zielen? Natürlich sind die Gehälter der Lehrpersonen für die Gemeinden und den Kanton ein grosser Ausgabenposten. Da liegt es fast in der Natur der Sache, dass mit Argusaugen darauf geschaut wird. Und da wird zu Recht Gegenleistung, das heisst Qualität, verlangt. Laut einer externen Schulevaluation aus dem Schuljahr 2014/15 scheint die Qualität, wenn man die Zufriedenheit als Gradmesser nimmt, im Kanton Zug zu stimmen: 94 Prozent der befragten Schülerinnen fühlen sich an ihrer Schule wohl, und 94 Prozent der Eltern sind zufrieden mit den Lehrpersonen. Weder von Schüler- noch Elternseite ist also Handlungsbedarf angezeigt. Hat demnach einfach die Politik ein Problem mit der Schule? Besteht unter Politikerinnen und Politikern ein Misstrauen oder ein Abwehrreflex der Schule oder vielmehr den Lehrpersonen gegenüber? Und wenn angeblich die Bedingungen so attraktiv sind: Wieso gibt es so wenige Männer im Lehrberuf. Oder machen die



Lehrpersonen etwas falsch, dass sie immer am Erklären oder Rechtfertigen sind? Die Votantin ist neugierig auf Antworten.

**Zari Dzaferi** spricht für die SP-Fraktion. Seine Interessenbindung: Er unterrichtet als Sekundarlehrer in einer Zuger Gemeinde. Man könnte deshalb annehmen, dass er sich in diesem Geschäft deshalb so ins Zeug legt, weil es um seine eigene Haut geht. Wer ihn aber besser kennt, weiss, dass es ihm vor allem um eine hohe Bildungsqualität geht. Und es sollte nicht nur in Hochglanzbroschüren davon gesprochen werden, wie gut die Zuger Schulen seien, sondern man sollte sich auch konkret dafür einsetzen.

Die vorliegende Motion ist ziemlich identisch mit dem Postulat betreffend Abschaffung der Automatismen bei der Beförderung der kantonalen Lehrpersonen und der Mitarbeitenden der Zuger Polizei, welches der Kantonsrat vor rund sechs Monaten mit 44 zu 18 Stimmen versenkte. Ziemlich identisch ist auch der Kreis der Personen, die den Vorstoss eingereicht haben. Aus Sicht des Votanten erklärte der Kantonsrat jenes Postulat insbesondere deshalb nicht erheblich, weil der Aufwand zwischen Ertrag und Aufwand in einem absoluten Missverhältnis steht. Genau in diese Richtung argumentierte auch der Votant am 27. Oktober 2016. Und er fragt sich noch heute, welche Ziele die Motionäre verfolgen. Geht es darum, möglichst billiges Personal einzustellen – also zu sparen resp. zu kürzen –, oder geht es darum, die Besten in den Job zu holen und im Job zu halten, also Anreize zu schaffen?

Sofern dem Rat die Qualität der Schule wichtig ist, müsste es ihm bei den Lehrpersonen darum gehen, die besten Leute in den Lehrberuf zu holen. Es liegt auf der Hand, dass der Lernerfolg in jenen Ländern am höchsten ist, in denen viele Personen den Lehrberuf ergreifen möchten. Schliesslich zeigen praktisch alle Studien auf, dass die Lehrperson den grössten Einfluss auf den Lernerfolg der Kinder hat. Die Kinder haben nicht mehr Lernerfolg, wenn das Schulhaus von einem Stararchitekten entworfen wird oder alle paar Jahre ein neues Schulbuch mit den neuesten pädagogischen Grundsätzen in den Unterricht kommt; auch nicht, wenn man alle paar Jahre ein neues Konzept verabschiedet und in den Schulen einführt. Am Schluss geht es immer um die Menschen. Ein Kind hat viel eher Erfolg im Unterricht, wenn es von einer qualifizierten Lehrperson optimal gefördert und in einem guten Klassenklima unterrichtet wird. Folglich sind die Qualität der Lehrpersonen sowie die Klassengrössen entscheidende Faktoren für die Bildungsqualität. Es ist deshalb wichtig, dass der Lehrberuf attraktiv bleibt resp. noch attraktiver wird – auch für Männer, die bekanntermassen eher einen Beruf wählen, der finanziell lukrativer ist und eine flexiblere Berufskarriere ermöglicht. Hat sich der Rat schon einmal gefragt, warum Männer im Lehrberuf eine aussterbende Spezies und in der Primar- und Unterstufe sogar praktisch ausgestorben sind? Sicher besteht da ein Zusammenhang mit dem Thema, das heute diskutiert wird.

Wenn man tatsächlich Leistungslöhne einführen will, dann sollte man das richtig machen. Und dann stellt sich die grosse Frage, wie die Leistung beurteilt werden kann – und es müssten dann auch die Kosten der Beurteilung einberechnet werden. Zum Vorschlag von Seiten der SVP, das müsse innerhalb bestehender Budgets machbar sein, darf man seine Zweifel haben; der Votant zumindest, der tagtäglich in diesem *Business* arbeitet, kann sich nicht vorstellen, dass dies möglich ist. Es müssten nämlich auch die Leistungen der Schülerinnen und Schüler gemessen werden, mit sämtlichen Kontextfaktoren. Anders kann ja der Einfluss der Lehrperson gar nicht ausgemacht werden – wobei es nicht um die Anzahl organisierter Lager etc. geht, sondern um den Einfluss auf die Entwicklung des Schülers auf seinem Weg zu einem selbstbestimmten, kritischen Erwachsenen. Es bräuchte also mehr Tests und Bürokratie. Auffallend ist, dass die Motionäre und die Ratsmitglieder,

welche sie nun unterstützen, sich sonst gerne damit brüsten, sich gegen Bürokratie und für eine bessere Schulqualität einzusetzen, hier nun aber gerade mehr Bürokratie möchten.

Auch der Votant ist der Ansicht, dass bessere Leistung besser bezahlt werden sollte. Und er kann von sich behaupten, dass er vielleicht besser ist als die eine oder andere Lehrperson; er ist wahrscheinlich aber auch schlechter als die eine oder andere Lehrperson. Das in Zahlen und Fakten genau zu fassen, ist aber sehr schwierig. Blickt man über die Kantonsgrenzen hinaus, sieht man, dass andere Kantone bezüglich Leistungslöhnen bereits einen Schuh voll herausgezogen haben. Jene Systeme, die in der Schweiz zur Anwendung kamen, sind wieder verschwunden oder bringen lediglich einen kleinen oder gar keinen Mehrwert – und schon gar keine Einsparmöglichkeiten. Auch der Kanton Zug musste vor sechzehn Jahren die gleiche Erfahrung machen, wie dies der Bildungsdirektor Ende Oktober 2016 im Rat ausführte. Vielleicht kann er dies heute nochmals tun: Nicht nur Lehrer wissen, dass Repetieren wichtig ist, um Faktenwissen zu festigen.

Der Votant bittet den Rat, die Folgen dieses Vorstosses zu bedenken und ihn entschieden abzulehnen. Es geht um Bildungsqualität, und die Lehrpersonen – es sei wiederholt – haben einen entscheidenden Einfluss auf den Lernerfolg ihrer Schüler und Schülerinnen.

**Daniel Marti** unterstützt als Mitmotionär das Anliegen dieses Vorstosses, und er ist überzeugt, dass ein leistungsabhängiger Einstufungs- und Beförderungsmechanismus, wie er beim übrigen Staatspersonal bereits besteht, auch bei den Lehrpersonen möglich und sinnvoll ist. Angesichts der Tatsache aber, dass im Oktober 2016 ein ähnlich lautendes Postulat für kantonale Lehrpersonen bereits gescheitert ist, das Entlastungspaket 2 vom Volk abgelehnt wurde und weder auf kantonaler noch auf gemeindlicher Ebene ein grosses Interesse besteht, den Einstufungs- und Beförderungsmechanismus zu verbessern, glaubt die GLP nicht an den Erfolg dieser Motion. Eine Untersuchung der OECD hat gezeigt, dass eine leistungsabhängige Besoldung der Lehrpersonen unter gewissen Randbedingungen tatsächlich einen positiven Einfluss auf die Lehrqualität und Leistung der Schüler haben kann. Daher haben Länder wie Dänemark, Schweden, Norwegen und Finnland eine leistungsbasierte Besoldung ihrer Lehrerschaft eingeführt. Die Forderungen der Motionäre sind also nicht einfach aus der Luft gegriffen. Zu den Randbedingungen für eine erfolgreiche Einführung eines solchen Systems gehört jedoch, dass sowohl die Regierung als auch die Lehrerschaft den Willen zeigen, den bestehenden Mechanismus des automatischen, altersbedingten Gehaltsanstiegs zu verbessern. Dieser Wille besteht im Kanton Zug ganz klar noch nicht. Daher macht es aus Sicht der GLP keinen Sinn, eine Veränderung, die von vorne herein durch den zu erwartenden passiven Widerstand der Akteure zum Scheitern verurteilt ist, zu erzwingen.

Mitmotionärin **Silvia Thalmann** erinnert daran, dass der Bildungsdirektor im letzten Oktober bei der Diskussion über das Postulat, in dem es um die Abschaffung der Beförderungsautomatismen bei den *kantonalen* Lehrpersonen ging, abwesend war; die Haltung des Regierungsrat wurde damals vom stellvertretenden Bildungsdirektor erläutert. Die Votantin war allerdings nicht sehr glücklich über die Beantwortung der Frage, die sie in dieser Debatte stellte, weshalb sie diese, ergänzt um eine zusätzliche Frage, heute nochmals stellt. Sie hat ihre Fragen dem Bildungsdirektor vorgängig bereits gestellt und ist nun gespannt auf die Antworten. Zur Erinnerung: Sie hat damals gefragt, wie die Regelung betreffend lohnmassige Einreihung der Lehrpersonen der Mittel- und Berufsschulen sowie der Brückenangebote in der Verordnung zu verstehen sei. Es heisst dort: «Bei guter Leistung, Fähigkeit und

Eignung erfolgt der Anstieg innerhalb der Lohnklasse in einjährigen Stufen jeweils auf Beginn eines Kalenderjahres.» Die Votantin fragte damals, ob mit dieser Regelung der Automatismus aufgehoben sei.

Heute nun geht es um die gemeindlichen Lehrpersonen. Im Lehrpersonalgesetz für die gemeindlichen Schulen gibt es eine analoge Regelung: «Der Aufstieg innerhalb der Gehaltsklasse erfolgt in einjährigen Stufen. Der Stufenanstieg erfolgt jeweils auf Beginn eines Kalenderjahres.» Und auch hier: «Bei ungenügender Leistung, Fähigkeit oder Eignung kann der Stufenanstieg jederzeit hinausgeschoben oder verweigert werden.» Und weiter: «Vor dieser Massnahme ist das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Massnahme ist zu begründen.» Der Votantin geht es nun weniger um einen Systemwechsel als vielmehr um die Frage, ob die im Gesetz festgelegte Regelung wirklich gelebt wird oder ob sie ein reiner Papiertiger ist. Wird einer Lehrperson, welche die geforderte Leistung nicht erbringt, der Lohnanstieg tatsächlich verweigert oder aufgeschoben? Und was geschieht, wenn eine Lehrperson während des Kalenderjahrs mehrheitlich abwesend ist und beispielsweise wegen eines Unfalls, wegen Mutterschaft oder aus irgendeinem anderen Grund keinen Unterricht erteilt? Wird dann auf die Beförderung verzichtet? Die Votantin möchte wissen, wie diese Fälle gehandhabt werden. Bei den kantonalen Lehrpersonen wurde auf einen Systemwechsel verzichtet, und dasselbe Zeichen sollte auch für die gemeindlichen Lehrpersonen ausgesandt werden. Die Votantin würde es aber begrüßen, wenn man in entsprechenden Fällen von der im Gesetz festgeschriebenen Möglichkeit Gebrauch machen würde.

Auch **Thomas Werner** fühlt sich etwas zurückversetzt in die Debatte vom Oktober letzten Jahres. Es hat damals zu erklären versucht, wohin in der Stadt Zürich die Einführung des Leistungslohns geführt hat. Mittlerweile gibt es dort Bestrebungen, den damaligen Entscheid rückgängig zu machen. Insofern hat sich bezüglich der Argumente in den vergangenen sechs Monaten also nichts geändert. Und der Votant versteht auch nicht, wieso die gemeindlichen Lehrpersonen anders als die kantonalen behandelt werden sollten.

Peter Letter hat mit Einsparungen argumentiert. Der Votant hält dem entgegen, dass man mit diesem Systemwechsel garantiert keinen einzigen Rappen spart. Im Gegenteil: Man läuft Gefahr, mehr Geld als vorher auszugeben. Die Schulleiter fragen nicht ohne Grund, wie und vor allem wann und mit welchem Zeitaufwand sie ihre Lehrpersonen denn beurteilen sollen. Man läuft mit dieser Motion Gefahr, dass die Schulleiter noch mehr Stellenprozente fordern und somit noch mehr Geld ausgegeben wird. Grundsätzlich unterstützt der Votant die Aussage, was in der Privatwirtschaft möglich sei, müsse auch beim Staat möglich sein. Allerdings sind die Voraussetzungen völlig unterschiedlich. In der Privatwirtschaft kann man als Vorgesetzter einen Mitarbeiter beurteilen und ihm, wenn er die Erwartungen nicht erfüllt hat, eine Lohnerhöhung verweigern – Ende Feuer. In einem Staatsbetrieb aber müssen solche Entscheide begründet werden, es kann Einsprache erhoben werden, und es resultieren daraus intensive und zum Teil mühsame Gespräche, die überdies das Klima vergiften. Nur schon die Arbeitsstunden, die für diese Gespräche aufgewendet werden müssen, und die Fachleute, die allenfalls beigezogen werden müssen, kosten Unsummen – und es baut den Verwaltungsapparat weiter aus. Die Kosten würden also garantiert steigen. Der Votant bittet deshalb, die Motion nicht erheblich zu erklären.

**Rita Hofer** hält fest, dass es für Lehrpersonen sehr schwierig ist, eine solche Debatte über sich ergehen zu lassen. Peter Letters Aussage, es werde einfach Zeit

ausgesessen und quasi darauf gewartet, dass der Lohn ansteige, darf nicht unwidersprochen bleiben: Lehrpersonen leisten tagtäglich intensive und gute Arbeit. Das Konzept «Gute Schulen. Qualitätsmanagement an den gemeindlichen Schulen» zielt genau darauf ab, die Qualität der Schule zu beurteilen, allerdings nicht verknüpft mit einem Leistungslohn. Man hat nämlich gemerkt, dass das nicht möglich ist. Schule nur unter ökonomischen Gesichtspunkten betrachten zu wollen, ist ein grundsätzlich falscher Ansatz. Das neue Qualitätsmanagement hat an den Schulen u. a. zur Bildung von Unterrichtsteams geführt, was beispielsweise auch bedeutet, dass junge Lehrer von den erfahreneren Kolleginnen und Kollegen mit Unterrichtsmaterialien und Unterlagen unterstützt werden und so einen guten Einstieg in ihre Arbeit erhalten. Die Einführung eines Leistungslohns würde dazu führen, dass keine persönlich erarbeiteten Unterrichtsmaterialien mehr ausgetauscht würden, weil jede Lehrperson nur noch ihre Beurteilung im Auge hätte. Es besteht also die grosse Gefahr, dass die gute Zusammenarbeit, die heute in den Schulen gepflegt wird, aufgegeben würde. Das darf nicht geschehen, zumal diese Unterrichtsteams auch für Lehrpersonen, die bezüglich Leistung vielleicht etwas schwächer sind, sehr motivieren sind. Man macht damit nur gute Erfahrungen: Der *flow* in diesen Teams reisst mit. Und die Votantin unterstützt die Argumentation von Thomas Werner: Ein Systemwechsel würde mit Garantie zu Mehrkosten führen.

Bildungsdirektor **Stephan Schleiss** hält einleitend fest, dass die vorliegende Motion der zweite Vorstoss eines Doppelpakets ist, das in Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm eingereicht wurde. Die Regierung hat entschieden, die zwei Vorstösse nicht als Paket in den Kantonsrat zurückzubringen, insbesondere weil zur Motion eine Vernehmlassung bei den Gemeinden durchgeführt werden musste; die Meinung der Gemeinden war der Regierung wichtig. Und deren Haltung ist im Bericht im Kapitel 4 wiedergegeben: Sie sprechen sich unisono gegen die Erheblicherklärung aus, weil Aufwand und Ertrag in einem sehr schlechten Verhältnis stehen würden.

Silvia Thalman hat ihre Fragen dem Bildungsdirektor vorab zugestellt, was diesem die Gelegenheit gab, telefonisch bei den Rektoren nachzufragen. Das Grundproblem ist, dass der Kanton seit 2008, als man auf die Normpauschale umstellte, keine Daten zu den Arbeitsverhältnissen der gemeindlichen Lehrpersonen mehr hat. Das ist grundsätzlich in Ordnung – der Kanton ist ja nicht Anstellungsbehörde –, macht aber Aussagen über alle Gemeinden hinweg schwierig. Zugute gekommen ist dem Bildungsdirektor, dass der Bildungsrat im letzten Jahr von den Gemeinden im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der Gemeinderäte an den Bildungsrat Zahlen zur Arbeitsmarktsituation an den gemeindlichen Schulen erhoben hat. Es ging um Stichworte wie Herausforderungen bei der Besetzung von Spezialfunktionen, Geschlechterverhältnis, anstehende Pensionierungswelle und auch um Fluktuation. Der Bildungsdirektor kommt hier nur auf die Fluktuation zu sprechen. Beobachtungszeitraum war das Schuljahr 2015/16, bei den Zahlen geht es immer um nicht-«pensengewichtete» Köpfe, kumuliert über alle Gemeinden. Insgesamt arbeiteten an den gemeindlichen Schulen 1524 Lehrpersonen. Davon haben 116 ihre Schule verlassen: 25 wurden pensioniert, 91 beendeten das Arbeitsverhältnis aus anderen, nicht genauer nachgefragten Motiven. In Klammern bemerkt: Das Amt für gemeindliche Schulen plant, dem Bildungsrat zu beantragen, bei der nächsten Berichterstattung auch diese Motive zu erfragen.

Der Bildungsdirektor hat gestern nun mit einigen Rektoren telefoniert, um Erfahrungswerte einzuholen. Die abgefragten Gemeinden umfassen ein gutes Drittel der Anstellungsverhältnisse, etwas mehr als 500 Lehrpersonen. Die Rektoren sagten, dass man sich in ihren Gemeinden – kumuliert – jedes Jahr von 5 bis 6 Lehrperso-

nen aus Qualitätsgründen trenne. Linear hochgerechnet auf den ganzen Kanton ergibt das 10 bis 15 Lehrpersonen, von den sich die Schulen in den Zuger Gemeinden wegen ungenügender Qualität trennen. Das entspricht einem knappen Prozent. Noch einmal: Das ist eine simple Hochrechnung, basierend auf einigen Telefonaten, und es ist geplant, diese Zahl künftig genauer zu erheben. Die Rektoren sagen, dass solchen Trennungen immer ein Prozess vorausgeht: das Problem ansprechen, die betroffene Lehrperson eng begleiten und unterstützen und – wenn keine Verbesserung eintritt – sich von ihr trennen. Wohlgemerkt: Das ist fokussiert auf identifizierte Fälle zu sehen, nicht in der Fläche. Vielfach passiert das im Übergang vom befristeten ins unbefristete Anstellungsverhältnis, die befragten Rektoren bestätigten aber, dass regelmässig auch unbefristete Arbeitsverhältnisse aufgelöst würden. Es sind also nicht nur Junglehrpersonen im Übergang vom befristeten ins unbefristete Anstellungsverhältnis davon betroffen, sondern durchaus auch langjährige Lehrpersonen, die nicht genügen. Ein Rektor hat es wie folgt auf den Punkt gebracht: Einer ungenügenden Lehrperson bloss weniger Lohn zu geben, bringt nichts. Man muss sich von ihr trennen.

Zu den aufgehobenen oder aufgeschobenen Beförderungen konnte der Bildungsdirektor keine Zahlen generieren. Er wird dieser Frage aber nachgehen und der Bildungskommission eine Rückmeldung machen. Zum Aspekt «Sich trennen statt weniger Lohn geben» ist als Nebenbemerkung anzufügen, dass in einem gemeinsamen Prozess des Bildungsrats mit einem Ausschuss der Schulpräsidenten, der im Moment läuft, um strategische Handlungsfelder zu identifizieren, auch eingebracht wurde, man solle bei Gelegenheit auch die Kündigungsfristen prüfen.

Zum Hauptargument von Peter Letter – eine marktgerechte Entlohnung, gemeint ist der Leistungslohn – verweist der Bildungsdirektor nochmals auf die schlechten Erfahrungen in anderen Kantonen. Insgesamt scheint sich das heutige Modell zu bewähren: Es ist in der Schule eben doch etwas anders als in der Privatwirtschaft. Bezüglich Karl Nussbauers Einwand, es sei nicht plausibel, dass ein Systemwechsel zu personellem Mehraufwand führe, ist auf die Führungsspanne eines Schulleiters zu verweisen. Diese ist zu gross, als dass ein Schulleiter mit allen Mitarbeitenden Leistungslöhne qualifizieren könnte. Man muss in der Qualitätsarbeit wirklich fokussieren, und das ist mit den bestehenden Ressourcen nicht zu stemmen.

Es wurde auch gefragt, ob hier nicht ein eigentliches Schul-*Bashing* betrieben werde, und welches denn die wirklichen Motive hinter all diesen Vorstössen seien. Der Bildungsdirektor glaubt nicht, dass die Politik ein Problem mit der Schule hat. Auch der Zuger Kantonsrat war mit der Schule schon sehr grosszügig, zu erinnern ist etwa an die vor wenigen Jahren beschlossene Entlastungslektion. Natürlich gibt es auch Debatten, aber diese gilt es auszuhalten, und man muss Verständnis dafür haben, dass die Schule im Kantonsrat und auch in den Gemeinden ein Thema ist; immerhin bilden die Schulen in jeder Gemeinde das grösste aller Dikasterien. Der Bildungsdirektor hat aber nicht den Eindruck, dass das Parlament ein Schul- oder Lehrer-*Bashing* betreibt, und es ist hier wohl *common sense*, dass gute Lehrer der entscheidende Faktor für gute Schulen sind. Oder in adaptierter Form gesagt: Der Bildungsdirektor lehnt die Erheblicherklärung der vorliegenden Motion zwar ab, findet es aber wichtig, dass dieses Thema zur Diskussion gestellt wird. Und das müssen auch die Lehrpersonen in diesem Parlament aushalten.

Den Hinweis von Zari Dzaferi auf eine angebliche Aussage des Bildungsdirektors zur PwC-Studie vor einem halben Jahr muss dieser dahingehend korrigieren, dass die betreffende Aussage vom Finanzdirektor stammt, der den damals den abwesenden Bildungsdirektor vertrat. Im Protokoll der Sitzung vom 27. Oktober 2016 steht: «Der Finanzdirektor war damals, als PwC mit der von Zari Dzaferi erwähnten

Studie beauftragt wurde, auch ein Befürworter sogenannt moderner Beurteilungsmethoden. Er musste dann aber einsehen, dass diese nicht überall funktionieren. Der PwC-Bericht war im Fazit vernichtend.»

Zusammenfassend bittet der Bildungsdirektor, den Antrag des Regierungsrats zu unterstützen. Mit einem Systemwechsel wird es nicht besser, aber mit Sicherheit teurer. Das zeigen die Erfahrungen in anderen Kantonen.

→ **Abstimmung 9:** Der Rat erklärt die Motion mit 41 zu 23 Stimmen nicht erheblich.

### TRAKTANDUM 3

#### Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben:

**763** Traktandum 3.1: **Postulat von Jean-Luc Mösch, Silvan Renggli, Hans Baumgartner, Rainer Suter, Walter Birrer, Esther Haas, Claus Soltermann, Beat Sieber, Thomas Gander, Thomas Meierhans, Monika Weber, Andreas Hürliemann, Anastas Odermatt, Philip C. Brunner betreffend Neubau und Inbetriebnahme einer der ältesten Zugverbindungen der Schweiz, Cham–Steinhausen (Altstetten–Steinhausen–Cham)**

Vorlage: 2728.1 - 15410 (Postulatstext).

→ Stillschweigende Überweisung an den Regierungsrat.

**764** Traktandum 3.2: **Postulat von Anna Bieri und Remo Peduzzi betreffend Zukunft der Poststellen in den Zuger Gemeinden**

Vorlage: 2734.1 - 15418 (Postulatstext).

→ Stillschweigende Überweisung an den Regierungsrat.

**765** Traktandum 3.3: **Interpellation der FDP-Fraktion betreffend Portfolio der Steuerpflichtigen und mögliche Klumpenrisiken bei den Steuereinnahmen im Kanton Zug**

Vorlage: 2732.1 - 15415 (Interpellationstext).

→ Stillschweigende Überweisung an den Regierungsrat.

**766** Traktandum 3.4: **Interpellation von Kurt Balmer betreffend Unterhalt der SBB Anlagen im Kanton Zug**

Vorlage: 2735.1 - 15419 (Interpellationstext).

→ Stillschweigende Überweisung an den Regierungsrat.

**767** Traktandum 3.5: **Interpellation von Philip C. Brunner betreffend gemeindliche Steuerdaten für das Jahr 2016**

Vorlage: 2738.1 - 15431 (Interpellationstext).

→ Stillschweigende Überweisung an den Regierungsrat.

Die weiteren Traktanden können wegen der fortgeschrittenen Zeit nicht mehr beraten werden.

**768 Nächste Sitzung**

Donnerstag, 1. Juni 2017 (Ganztages-sitzung)

Der **Vorsitzende** teilt mit, dass in der nächsten Sitzung eine Delegation des Grossrats (Kantonsparlaments) von Appenzell Innerrhoden zu Besuch sein wird.

**Beilage (nur elektronisch):**

Report der Abstimmungsergebnisse: <https://www.zg.ch/kr-abstimmungsergebnisse>

