



**Protokoll des Kantonsrats**

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

Donnerstag, 14. Dezember 2017 (Vormittag)

Zeit: 8.30 – 12.10 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. Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben:
- 2.1. Motion von Manuel Brandenberg und Philip C. Brunner betreffend Standesinitiative zur Aufhebung des Krankenkassenobligatoriums als Beitrag zur Einräumung der Kosten- und Prämienexplosion im Gesundheitswesen
- 2.2. Interpellation von Karen Umbach und Philip C. Brunner betreffend Bitcoins
3. Kommissionsbestellungen
4. Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»: Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 und des Kantonsratsbeschlusses betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013
5. Teilrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – Teil 2: Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis
6. Geschäfte, die am 30. November 2017 nicht behandelt werden konnten
7. Motion von Thomas Werner, Karl Nussbaumer und Beni Riedi betreffend Warnung vor Radaranlagen im Strassenverkehr
8. Motion von Alois Gössi und Hubert Schuler betreffend Abschaffung eines alten Zopfs: des Heimatscheins
9. Interpellation von Philip C. Brunner betreffend gemeindliche Steuerdaten für das Jahr 2016
10. Interpellation von Barbara Gysel, Karen Umbach und Hans Baumgartner betreffend Wiedergutmachung für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen: Was unternimmt der Kanton Zug?
11. Interpellation von Philip C. Brunner und Daniel Stadlin betreffend den Kantons- und Gemeindefinanzen im Zusammenhang mit dem «Sparpaket 2018» und dem Prozess «Finanzen 2019» sowie der vom Regierungsrat erwogenen Steuererhöhung
12. Interpellation der SP-Fraktion betreffend Sozialbericht 2016
13. Interpellation der SP-Fraktion betreffend Effizienz des Zuger RAV
14. Interpellation der Fraktion Alternative - die Grünen betreffend Fondsauslagerungen im Rahmen von Sparprogrammen

**917 Präsenzkontrolle**

An der heutigen Vormittagssitzung sind 76 Ratsmitglieder anwesend.

Abwesend sind: Urs Raschle, Zug; Iris Hess-Brauer, Unterägeri; Silvan Renggli, Cham; Emanuel Henseler, Neuheim.

**918 Mitteilungen**

Es findet eine Ganztagesitzung statt. Das gemeinsame Mittagessen nimmt der Rat im Restaurant zum Kaiser Franz im Rössl ein.

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

Das Parlamentarier-Skirennen der Kantons Zug und Schwyz findet am 24. Februar 2018 statt. Die Einladung folgt.

Radka Laubacher vom SRF-Regionaljournal Zentralschweiz berichtet heute zum letzten Mal aus dem Zuger Kantonsrat. Sie hat das Kantonsparlament zwölf Jahre lang begleitet und die Öffentlichkeit im Radio über die Arbeit «ihres» Rates orientiert. Der Vorsitzende dankt ihr für die objektive Berichterstattung in all diesen Jahren und wünscht ihr weiterhin viel Erfolg. (*Der Rat applaudiert.*)

**TRAKTANDUM 1**

**919 Genehmigung der Traktandenliste**

- Der Rat genehmigt die vorliegende Traktandenliste ohne Änderungen.

**TRAKTANDUM 2**

**Überweisung parlamentarischer Vorstösse und allfälliger Eingaben:**

Das Traktandum folgt zu Beginn der Nachmittagssitzung (siehe Ziff. 923–924).

**TRAKTANDUM 3**

**Kommissionsbestellungen**

Der **Vorsitzende** teilt mit, dass keine Kommissionen zu bestellen sind.

## TRAKTANDUM 4

920

**Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»: Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung) vom 31. Januar 1894 sowie des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 und des Kantonsratsbeschlusses betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013**

Vorlagen: 2659.1 - 15255 (Bericht und Antrag des Regierungsrats); 2659.2 - 15256 (Antrag des Regierungsrats [Verfassung]); 2659.3 - 15257 Antrag des Regierungsrats [Organisationsgesetz]); 2659.4 - 15258 (Antrag des Regierungsrats [GO RR]); 2659.5/5a/5b/5c - 15604 (Bericht und Antrag der vorberatenden Kommission); 2659.6 - 15605 (Antrag der vorberatenden Kommission [Verfassung]); 2659.7 - 15606 (Antrag der vorberatenden Kommission [Organisationsgesetz]); 2659.8 - 15607 (Antrag der vorberatenden Kommission [GO RR]); 2659.9 - 15608 (Antrag der vorberatenden Kommission [Direktionen]); 2659.10/10a/10b/10c/10d - 15613 (Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission).

## EINTRETENSDEBATTE

**Anastas Odermatt**, Präsident der vorberatenden Kommission, verweist auf den Kommissionsbericht und die Beilagen dazu. Es handelt sich um ein aussergewöhnliches und wichtiges Geschäft mit allenfalls tiefgreifenden Folgen. In seinem Votum äussert er sich zu zwei Punkten:

- Verlauf der Kommissionsarbeit: Die vorberatende Kommission hat die Vorlage an zwei Sitzungen im Dezember 2016 und im Oktober 2017 beraten und verabschiedet. Der Kommissionspräsident dankt dem Alt-Landammann und der Frau Landammann für die kompetente Begleitung der Kommission. Die beiden Sitzungen lagen zeitlich relativ weit auseinander. Der Grund dafür liegt in den von der Kommission an ihrer ersten Sitzung getroffenen Entscheidungen. Die Kommission beschloss in einem Grundsatzentscheid mit grosser Mehrheit, das Modell «Sieben Regierungsratsmitglieder» zu unterstützen. Mit dem Grundsatzentscheid erfolgte der Auftrag an die Regierung, einen Bericht über eine Verwaltungsreform im Rahmen eines siebenköpfigen Regierungsrats zu erstellen. Der Lead bei diesem Geschäft – auch kommunikativ – lag in diesem Augenblick bei der Kommission. Aufgrund der ausserordentlichen Umstände beschloss die Kommission, selbst zu kommunizieren. Die Hauptbotschaften wurden in der Kommission definiert. Die Kommunikation war erforderlich, da es einerseits um die Wahlen und damit um die Wahlvorbereitungen der Parteien ging, anderseits hat diese Entscheidung Auswirkungen auf die Verwaltung und damit auf das Personal des Kantons. Mit Blick auf den Bericht der Stawiko verweist der Kommissionspräsident auf die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen: Massgebend ist § 27 Abs. 3 GO KR. Den von der Regierung erstellten Zwischenbericht hat die Kommission an ihrer zweiten Sitzung beraten, und anschliessend konnte sie das Geschäft zu Ende beraten. Auf den Bericht des Regierungsrats wird der Kommissionspräsident an entsprechender Stelle in der Detailberatung eingehen.
- Zum Eintreten: In der ersten Sitzung führte die Kommission eine vertiefte Grundsatz- und Eintretensdebatte. Hinsichtlich der politischen Frage «Sieben oder fünf Regierungsratsmitglieder?» lagen alle Argumente, präsentiert durch die Regierung, vor. Zudem hatte die Kommission Kenntnis von allen Vernehmlassungsantworten, wobei gemäss Regierung von den insgesamt 31 Antworten nur 9 die Variante mit fünf Regierungsratsmitgliedern unterstützten. Auch galt es, verschiedene Vorstösse – «45 Ämter sind genug», Staffelung der Reform, Regierungsreform mit Präsidial- bzw. Aussendepartement – zumindest mitzudenken. Die Argumente waren hinläng-

lich bekannt. Die Kommission unterschied daher relativ schnell zwischen der politischen Frage «Sieben vs. fünf» und der eher verwaltungstechnischen Frage hinsichtlich des Reformbedarfs. Hatte sie bei der Frage «Sieben vs. fünf» erwartungsgemäss unterschiedliche Meinungen – was heute wohl auch im Rat der Fall sein wird –, so herrschte ein klarer Konsens über den vorhandenen Reformbedarf. Die grosse Mehrheit der Kommission war der Ansicht, dass eine Verwaltungsreform auch bei Beibehaltung von sieben Regierungsratsmitgliedern möglich sein müsse. Die seit 1894 gewachsenen Verwaltungsstrukturen müssen hinterfragt werden. Die Verwaltung muss auf die Zukunft ausgerichtet werden können, und sie soll optimiert werden. Und nicht unwichtig: Eine solche Verwaltungsreform muss politisch und innert nützlicher Frist realisierbar sein.

Es muss betont werden, dass die grosse Mehrheit der Kommission mit Exponenten aus allen Fraktionen klar hinter einer Verwaltungsreform stand. Mit dem von der Kommission aufgezeigten pragmatischen «Zuger Weg» einer Verwaltungsreform erhält die Regierung die wohl nicht alltägliche Chance, die Verwaltung tiefgreifend nach ihrem Gusto zu reformieren, dies mit entsprechendem Druck und mit Rückendeckung des Kantonsrats. Diese Chance sollte man ergreifen.

In der Diskussion in der Kommission vermengte sich die Frage «Sieben vs. fünf» mit der Frage bezüglich Eintreten. Um Eintreten zu ermöglichen, führte die Kommission eine entsprechende Konsultativabstimmung durch. Diese führte dazu, dass die Kommission stillschweigend und demnach einstimmig beschloss, auf die Vorlage einzutreten. Der Kommissionspräsident bittet den Rat, ebenfalls einzutreten.

**Gabriela Ingold**, Präsidentin der Staatswirtschaftskommission, teilt mit, dass die Stawiko die Vorlage an der Sitzung vom 22. November 2017 beraten hat. Wie in ihrem Bericht unter «Ausgangslage» erwähnt ist, hat der ungewöhnliche, ja kuriose Verlauf dieses Geschäfts die Stawiko beschäftigt. Es ist der Stawiko-Präsidentin ein Bedürfnis, die im Bericht monierten Punkte nochmals zu erwähnen.

Die Stawiko hat sich zu Beginn der Sitzung die folgenden Fragen gestellt:

- Was will die Regierung eigentlich?
- Gibt es nach dem Zwischenbericht noch einen Schlussbericht?
- Könnte die von der Kommission vorgeschlagene Reorganisation nicht heute schon, also ohne gesetzliche Anpassungen, vorgenommen werden?
- Weshalb diese Eile am Schluss des Geschäfts, nachdem sich die Regierung und die Kommission viel Zeit genommen haben? Man muss dazu wissen, dass die Stawiko den Zwischenbericht eigentlich zu spät erhielt, dann aber alles unternommen hat, damit dieses Geschäft noch in diesem Jahr beraten werden kann.

Insbesondere irritierte die Stawiko auch die sehr spezielle Öffentlichkeitsarbeit. Nahm die Medienmitteilung der vorberatenden Kommission vom Dezember 2016 nicht Entscheide des Kantonsrats vorweg? Die Medienmitteilung vom November 2017 verwirrte dann vollends: Wieso muss kurz vor der Sitzung des Kantonsrats nochmals kommuniziert werden? Die Stawiko versteht, dass die Regierung die Mitarbeiter informieren wollte, allerdings sind nur einige wenige Mitarbeitende von der von der vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Lösung betroffen. Inhaltlich wies diese Medienmitteilung sogar mehrere Fehler auf:

- Die Haltung der Regierung wird falsch wiedergegeben. Die Regierung hält nämlich – zumindest offiziell – an der Fünfer-Lösung fest.
- Weil die Regierung bereits mit der heutigen gesetzlichen Grundlage Ämter zusammenlegen oder anderen Direktionen zuteilen kann, braucht es keine zusätzliche Delegationsnorm.
- Die nun beantragte Änderung des Organisationsgesetzes ermöglicht dem Regierungsrat lediglich, die Bezeichnungen der Direktionen eigenständig zu wählen. Von

einem grossen Vertrauensvotum seitens der Kommission zu sprechen, ist also fehl am Platz.

Trotz dieser Kritik, die von allen anwesenden Stawiko-Mitgliedern unterstützt wurde, war Eintreten auf die Vorlage unbestritten. Die Detailberatung startete die Stawiko mit der Beratung der Teilrevision der Kantonsverfassung, dem *pièce de résistance* der Vorlage, also der Frage «Fünf oder sieben Regierungsratsmitglieder?». Mit 3 zu 2 Stimmen entschied sie sich für das Siebner-Modell und folgt somit der vorberatenden Kommission. Sie begründet dies damit, dass sich das heutige System bewährt hat. Eine Totalrestrukturierung wäre ein zu grosser Hosenlupf. Durch die vielen Entlastungs- und Sparprogramme ist die Verwaltung schon heute sehr belastet. Eine weitere Grossbaustelle ist nach Meinung der Stawiko nicht verkraftbar.

Bei § 3 Abs. 5 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung nahm die Stawiko eine Präzisierung vor. Sie sieht die erweiterte Staatswirtschaftskommission als die richtige Anlaufstelle, denn dort sind die Personen angesiedelt, welche die Direktionen gut kennen und die Visitationen vornehmen. Zudem ist die Stawiko dezidiert der Meinung, dass die Pflicht zur Information durch die Regierung erst im Rahmen des Budgetprozesses zu spät ist. Sollte das Geschäft in dieser Form verabschiedet werden, wird die Stawiko die Abläufe an einer ihrer nächsten Sitzungen definieren. Des Weiteren verlangt sie, dass die geplanten Änderungen transparent mit einem Preisschild versehen ins Budgetbuch aufgenommen werden.

Die finanziellen Auswirkungen sind im Stawiko-Bericht auf Seite 3 und 4 abgedeckt. Initialzündung für die Reform war der Sparwille der Regierung. Davon ist allerdings nichts übriggeblieben. Das zeigen die Kosten bei einem Status Quo, also einer Siebner-Regierung. Da der Regierungsrat die Reform auf die Legislatur 2019–2023 hin einführen möchte, muss die Umsetzung 2018 erfolgen. Obwohl das bekannt war, ist im Budget 2018 aber kein entsprechender Posten eingestellt; es wird in der Jahresrechnung 2018 also eine Abweichung geben. In den Planjahren 2019 und 2020 sind dann je 50'000 Franken eingestellt. Die Stawiko hat sich auch über die Folgekosten orientiert. Es ist ja möglich, dass auch bei einer kleinen Reorganisation Investitionen und Kosten für Umzüge etc. anfallen könnten. Der Finanzdirektor hat der Stawiko versichert, dass die Regierung diesbezüglich mit Bedacht vorgehen werde und diese Kosten marginal sein werden.

Was nun auf dem Tisch liegt, ist – ehrlich gesagt – keine Reform mehr, sondern eine Reorganisation «ultralight», die bereits mit der heutigen Gesetzgebung an die Hand hätte genommen werden können. Die Vorlage zeigt exemplarisch auf, wie Politik und Verwaltung beübt werden. Trotz dieser ernüchternden Feststellung will die Stawiko lieber das Wenige als gar nichts. Die Votantin empfiehlt deshalb, der Version der Stawiko zu folgen.

**Vroni Straub-Müller** teilt mit, dass die ALG-Fraktion samt ihren zwei CSP-Mitgliedern den von der vorberatenden Kommission und von der Stawiko bestätigten und zukunftsweisenden Weg einer Verwaltungsreform mit sieben Regierungsratsmitgliedern unterstützt. Der Grundsatzentscheid der Kommission für eine Regierung mit sieben Köpfen, verbunden mit einem Auftrag für eine Verwaltungsreform, hat den Regierungsrat veranlasst, nochmals über die Bücher zu gehen. Und siehe da: Es geht! Die nun geplante Verwaltungsreform inklusive Delegationsnorm gibt der Regierung die Möglichkeit, die Verwaltung innert nützlicher Frist und mit Rückendeckung des Kantonsrats in eigener Kompetenz umzugestalten. Das historisch gewachsene Ungleichgewicht der Direktionen kann korrigiert und gleichzeitig eine strukturell bessere Bündelung der Ämter aufgegelistet werden – dies ohne grosse Kosten und mit vertretbarem Aufwand. Mit der Erweiterung der Delegationsnorm erhält die Regierung ein Instrument, mit dem sie zügig auf Veränderungen

reagieren kann, unter anderem auf die Veränderungen, welche die Digitalisierung mit sich bringt. Zum Beispiel stellt der Stadtrat von Zug demnächst auf total papierlos um, er wird also zu «Sans-Papiers». Das erfordert und braucht Spielraum, auch in zeitlicher Hinsicht.

Ein vergleichsweise langwieriger und konflikträchtiger Radikalschnitt auf einen Fünfer-Regierungsrat würde die vorliegende pragmatische Reform verhindern, und man hätte über Jahre hinweg mehr oder weniger einen Stillstand. Was immer man über die Glaubensfrage «Fünf oder sieben Regierungsratsmitglieder» denkt: Sicher ist, dass der Regierungsrat einen Prozess angestossen hat, der positiv ist. Man muss ihn jetzt einfach starten. Und für die Votantin ist sicher, dass sich in einer kantonalen Verwaltung mit sieben mehr oder weniger ausgewogenen Direktionen die Zügel besser in der Hand halten lassen. Denn je grösser der «Laden» ist, umso grösser ist das Gewicht der Verwaltung. Da kann man noch so perfekt entscheiden, delegieren und kontrollieren – man kann einfach nicht alles wissen und ist von vorgefilterten Informationen abhängig. Es fehlt die Zeit, um an der Front sein zu können. Die Volksnähe der Regierung, eine immer wieder gelobte Qualität von Zug, ginge verloren. Und wenn die Votantin in der Begründung der Regierung für eine Verkleinerung auf fünf Ratsmitglieder liest, dass damit mehr Zeit für «strategische Entscheide» bleibe, kann sie als Exekutivpraktikerin nur den Kopf schütteln. Sich vom Tagesgeschäft befreien zu können, um den Kopf für Strategie frei zu bekommen, hängt auch von der Grösse des Aufgabenspektrums ab – und mit fünf Regierungsmitsgliedern wäre dieses Spektrum deutlich grösser.

Die ALG-Fraktion spricht sich klar gegen die Fünfer-Variante aus, dies aber zwingend verbunden mit einer raschen Umsetzung der nun vorliegenden Verwaltungsreform. Damit wird das SVP-Postulat «45 Ämter sind genug» – was auch die Meinung der Votantin ist – erfüllt.

**Barbara Gysel** spricht für die SP-Fraktion. Mit dem Verweis auf eine stärkere Konzentration auf strategische denn operative Aufgaben, auf eine schlankere Verwaltung, kürzere Wege und die Entlastung des Zuger Finanzhaushalts schlägt die Regierung unter Stawiko-Support vor, ihr Gremium von sieben auf fünf Mitglieder zu verkleinern. Die SP-Fraktion lehnt diesen Vorschlag entschieden ab. Die Ämter können – wie bereits erwähnt wurde – auch anderweitig umstrukturiert werden. Daher ein Ja zur Reorganisation der Verwaltung, aber ein Nein zur Machtkonzentration bei der politischen Führung. Die dokumentierten Ziele können erreicht werden, ohne dass der Regierungsrat personell verkleinert werden muss. Umgekehrt hat die SP in der Vernehmlassung gefordert, auch die Erweiterung auf neun Personen zu prüfen. Sie bedauert, dass dies nicht geschah. Warum? Was als umfassende Verwaltungsreform inkl. Regierungsratsverkleinerung dargestellt wird, ist *de facto* eine Konzentration der politischen Macht. Die SP ist aber überzeugt, dass die Zuger Bevölkerung lieber eine ausgeglichene Regierung will.

Beim Regierungsrat, also der politischen Führung, erkennt die SP –anders als bei der Anzahl Ämter – keinerlei Mehrwert durch eine Reduktion. Es herrscht auch kein Mangel an interessierten und fähigen Anwärterinnen und Anwärtern. Grundsätzlich funktioniert die Demokratie gut. Die Themen und Politikfelder werden aber komplexer. Direktionen sollen deshalb nicht *per se* gestrichen oder subsumiert werden. Darum nochmals in aller Deutlichkeit: Es braucht in Zug kein Fünfer-Gremium mit «Regierungsmogulen», sondern demokratisch geteilte Macht. Die SP denkt an folgende negativen Implikationen bei einer Reduktion der Regierungsratsmitglieder:

- Verlust von demokratischer Vielfalt bei der politischen Führung. Das gilt nicht nur in Bezug auf die Parteicolour, sondern auch auf individuellen fachlichen Hintergründe und den politischen Stil der einzelnen Mitglieder.

- Einer Machtballung bei einzelnen Mitgliedern und Direktionen soll entgegengewirkt werden. Ebenfalls soll die Interessenvertretung in interkantonalen, überregionalen und nationalen Gremien nicht geschwächt werden.
- Die SP befürchtet trotz gegenteiliger Beteuerungen geminderte zeitliche Ressourcen für die einzelnen Regierungsmitglieder. Dabei geht es um einen wertvollen Dienst zugunsten der Bevölkerung.
- Wie stark sich die Regierung im «Mikro-Management» – versus strategische Führung – bewegt, ist keineswegs primär eine Frage der Grösse des Gremiums, sondern abhängig von der generellen Arbeitskultur plus den individuellen Führungsstilen und -kompetenzen.

Um effektiv und unkompliziert Kosten zu sparen, könnte – wie von der SP im Sinn der Stawiko schon mehrfach angeregt – die Besoldung der Regierungsratsmitglieder deutlich reduziert werden; das wäre aber separat zu behandeln. Die SP folgt daher den Anträgen der vorberatenden Kommission. Sie begrüsst es grundsätzlich, dass auch die Organisationsstruktur und Arbeitsweisen überdenkt werden. Die Schlussfolgerung der Machtzentration bei der politischen Führung lehnt sie hingegen entschieden ab.

Eine letzte Bemerkung: Der Stawiko-Bericht führt auf Seite 4 aus, dass der Regierungsrat ein externes Beratungsmandat vergab. Der externe Berater begleitete die Regierung in zwei ganztägigen Workshops. Das Honorar für diese zwei Tage im Jahr 2017 betrug stattliche 38'000 Franken, also knapp 20'000 Franken pro Tag. Da wurde – selbst in Berücksichtigung von Vor- und Nachbereitungsaufwand – fürwahr nicht für Gotteslohn gearbeitet: Das ist ein göttliches Honorar. Und es ist das Gegenteil eines Vertrauensbeweises für das Kostenbewusstsein der Regierung.

Kurz gesagt: Die SP-Fraktion ist für Eintreten und folgt den Anträgen der vorberatenden Kommission. Bei § 3 Abs. 5 Organisationsgesetz folgt sie der Stawiko.

**Pirmin Frei** spricht für die CVP-Fraktion. Diese wird auf die Vorlage eintreten. Die Debatte von heute ist der Regierung zu verdanken. Mitten in der ersten Sparrunde des letzten Jahres schlug der Regierungsrat dem Kantonsrat und den Stimmbürgerinnen und -bürgern eine Reduktion der Regierungsratssitze und eine umfassende Verwaltungsreform vor. Der Vorstoss war sehr gut vorbereitet. Für die Nichtbeteiligten kam er freilich überraschend. Und er war mutig, auch wenn er von zwei sich abzeichnenden Demissionen begünstigt war. Zudem hatte die CVP schon vor rund zehn Jahren Denkarbeit in Richtung «Fünf statt sieben» geleistet und bereits mit dem Unterschriftenammeln begonnen. Dass die Regierung heute an ihrem Antrag festhält, ist nicht etwa als Ausdruck von Trotz, sondern vielmehr als Ausdruck von Beharrlichkeit und Linientreue zu werten. Dafür gebührt ihr Anerkennung. Umso mehr freut sich die CVP schon jetzt auf das sicherlich flammende Plädoyer von Frau Landammann zugunsten des Fünfer-Modells.

Kernelement des regierungsrätlichen Vorschlags ist die Reduktion der Anzahl Regierungsmitglieder von sieben auf fünf. Könnte man den Kanton Zug heute quasi auf der grünen Wiese neu organisieren, würde man sich ohne Zweifel für eine Fünfer-Regierung entscheiden, was auch das Volk mit Sicherheit unterstützen würde. Die Grösse und die Homogenität des Kantons Zug sprechen eindeutig für fünf Regierungsratssitze. Hinzu kommen klar erkennbare Kosten- und Effizienzvorteile. Auch der Blick über die Kantongrenzen hinaus würde bestätigen: Fünf Regierungsräte sind genug. Vermutlich würden sogar drei genügen, doch wäre dies etwas gar unzigerisch frech. Warum tut man sich aber dennoch so schwer, vom Siebner-Modell abzukehren? Der Votant sieht drei wesentliche Gründe:

- Der erste Grund ist traditionalistisch oder – anders gesagt – konservativ: Zug hatte immer sieben Regierungsräte – allerdings bis vor ein paar Jahren sieben neben-

amtliche, später sieben hauptamtliche und erst seit relativ kurzer Zeit sieben vollamtliche.

- Kurze Wege: In Zug kennt man die Regierungsräte und -rättinnen. Man kann sie anrufen, ohne im Vorzimmer stecken zu bleiben. Sie nehmen sich Zeit für jeden einfachen Bürger. Das wird geschätzt, auch von der Wirtschaft.
- Volksverbundenheit: Lädt man Regierungsräte oder -rättinnen zu Vereinsjubiläen, Festtagskonzerten oder anderen Festivitäten ein, kommen sie, gesellen sich unter die Leute und richten in der Regel auch ein paar salbungsvolle Worte an die Anwesenden. Zugegeben, manchmal freut man sich fast mehr über den «Kaffee avec», den sie mitbringen, als über ihre Präsenz. Der Votant erlaubt sich, quasi als Stimme aus dem Volk den Regierungsmitgliedern auch an dieser Stelle für ihre Öffentlichkeitsarbeit zu danken.

Der Votant fühlt sich etwas berufen, hier die Stimme des Volkes wiederzugeben, weil von den gefühlten 200 Unterschriften, welche die CVP vor zehn Jahren für «Fünf statt sieben» sammelte, rund 20 von ihm stammten. Allerdings: Trotz Charmeoffensive biss er auf der Strasse weitgehend auf Granit – sprich: Eine Reduktion der Regierungsratssitze ist im Volk noch unpopulärer als im Kantonsrat.

Zu den erwähnten Argumenten für den Beibehalt des Siebner-Modells gesellen sich weitere. Niemand wird sie heute erwähnen, denn sie sind etwas «unappetitlich». Die Rede ist von Machterhaltung und Parteiprofilierung. Die linken und rechten Polparteien beschäftigen den Kantonsrat seit Jahren politisch über Gebühr, zuweilen auch fragwürdig. Vielleicht auch deshalb haben sie bei Exekutivwahlen eher Mühe, ihre – durchaus qualifizierten – Kandidatinnen und Kandidaten durchzubringen. Diese Parteien haben kein Interesse, die Zahl der Regierungsratssitze zu reduzieren, denn ohne eine Vertreterin oder einen Vertreter in der Regierung verlieren sie an politischem Einfluss. Zudem gehört es irgendwie zur DNA dieser Parteien, alles, was vom Regierungsrat kommt – die eigenen Regierungsräte ausgenommen –, abzulehnen, um sich so den Touch von Opposition zu bewahren. Links und Rechts – das wird man heute spüren – haben «Fünf statt sieben» zur Glaubensfrage hochstilisiert, fernab von objektiver Sachlichkeit.

Zählt man die ernst zu nehmenden Argumente und die parteipolitisch motivierten zusammen, kommt man zum Schluss: Eine Reduktion der Regierungsratssitze hätte in einer Volksabstimmung keine Chance. Und schon Sun Tzu, der grosse chinesische Militärstratege, sagte: «Beginne nie einen Krieg, den du nicht gewinnen kannst.» Weitgehend dieser Logik folgend, lehnt eine hauchdünne Mehrheit der CVP-Fraktion den Antrag des Regierungsrats ab und unterstützt die reine Verwaltungsreform, wie sie die vorberatende Kommission vorschlägt. Auch der Votant gehört zu dieser Mehrheit, nicht aus Überzeugung – wie wohl jedermann spürt –, sondern aus purem Realitätssinn.

Natürlich stellt sich die Frage, ob eine Reform, wie sie die vorberatende Kommission vorschlägt, den Namen «Reform» wirklich verdient. Diejenige Partei, die diese Frage gestern in einer eilig verfassten Medienmitteilung öffentlichkeitswirksam gestellt hat, sei daran erinnert, dass sie in der vorberatenden Kommission mit ihrem Parteipräsidenten, ihrem Fraktionschef und ihrem hoch anerkannten Sprecher der Justizprüfungskommission vertreten war; dem Bericht der vorberatenden Kommission lässt sich nicht entnehmen, dass sich diese drei Koryphäen gegen die Mehrheitsmeinung der Kommission gewandt hätten. Natürlich kann man das Resultat schlechtreden oder das Ganze als «Brimborium» bezeichnen. Unbestritten ist, dass sich das finanzielle Sparpotenzial mit dieser Verwaltungsreform in Grenzen hält. Ebenso unbestritten ist aber, dass dieses Modell der Regierung Flexibilität sichert, etwas vom Wichtigsten in einer schnelllebigen Zeit wie heute. Heute bedingen Verwaltungsorganisationsanpassungen langwierige und aufwendige Gesetzes-

revisionen. Ob dereinst die «grüne» Abteilungen der Gesundheitsdirektion – wie es früher schon war – oder wie bisher der Baudirektion angehören, ist irrelevant: Die Arbeit muss gemacht, die Entscheide müssen zeit- und bürgerlich gefällt werden, und der Regierungsrat muss handeln können.

Das Verwaltungsorganisations-Primat gehört eindeutig in die Hände des Regierungsrats. Die Stawiko möchte, dass künftig bei Organisationsänderungen die erweiterte Stawiko einbezogen werden muss. Das ist eine demokratische Sicherung, die es nach Meinung des Votanten nicht braucht, die das System aber auch nicht in Frage stellt. Der Vorschlag der vorberatenden Kommission ist ohne Wenn und Aber eine Verbesserung. Daher verdient er die Unterstützung des Rats. Die CVP-Fraktion wird ihr zustimmen.

Im Übrigen stimmt die CVP der Erheblicherklärung und gleichzeitigen Abschreibung der zwei Postulate «45 Ämter sind genug» und «Regierung und Verwaltung 2019» zu. Hingegen wird sie der Motion der FDP-Fraktion betreffend Regierungsreform und Regierungspräsident als Direktor des Äusseren keine Folge leisten.

**Michael Riboni** spricht für die SVP-Fraktion. Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrats soll ein Fünfer-Gremium es der kantonalen Exekutive ermöglichen, sich vermehrt strategischen Fragen bzw. ihrem Kerngeschäft, dem Regieren, zu widmen. Ausserdem – so der Regierungsrat – sei die Regierungsreform sinnvoll, weil daraus eine schlankere und effizientere Verwaltung resultiere. Tönt gut: regieren, strategisch denken, schlank, effizient. Und trotzdem: Die Argumentation des Regierungsrats vermag die SVP nicht zu überzeugen, aus den folgenden Gründen:

- Auch eine Siebner-Regierung kann sich auf strategische Aufgaben konzentrieren. Dies ist keine Organisationsfrage, sondern eine Frage des persönlichen Führungsstils, der Kompetenz und der Professionalität jeder einzelnen Regierungsrätin und jedes einzelnen Regierungsrats.
- Für die SVP ist schlicht nicht nachvollziehbar, weshalb und wie eine Regierungsreform zu einer schlankeren Verwaltung führen soll. Die Aufgaben, welche der Kanton Zug erfüllen muss, bleiben ja die gleichen. Die verbleibenden Direktionen werden also wachsen, die Führungsspannen werden grösser und die Verwaltung dadurch dominanter. Entsprechend würde es eine Machtverschiebung geben: weg von vom Volk gewählten Politikern hin zur Verwaltung.
- Der Regierungsrat rechnet nach einer Reduktion von sieben auf fünf Direktionen mit Lohneinsparungen von jährlich rund 2,1 Millionen Franken. Auch dies ist illusorisch. Fünf von acht Kantonen, die in den letzten fünfzehn Jahren eine Regierungsreform durchführten, können keinerlei Einsparungen beim Personalaufwand ausweisen: hierzu sei auf Seite 15 im Bericht und Antrag des Regierungsrats verwiesen. Die Einsparungen hat man bloss auf dem Papier, die Praxis sieht anders aus. In vielen Kantonen, die eine solche Regierungsreform durchführten, mussten die verbleibenden Direktionssekretariate zur Führungsunterstützung der Regierung massiv ausgebaut werden. Denn wie bereits erwähnt: Die Aufgaben, die der Kanton zu bewältigen hat, bleiben ja die gleichen, sie werden nicht einfach weniger.
- Mit der einer Reduktion auf fünf Regierungsratsmitglieder wird ein nicht unwesentlicher Standortvorteil des Kantons Zug unnötig aufs Spiel gesetzt: die Nähe der Regierung zu den Bürgerinnen und Bürgern, den Unternehmen, den Gemeinden. Fünf Regierungsräte werden weniger Zeit haben, um sich um diese verschiedenen Anspruchsgruppen zu kümmern. Der vom Regierungsrat selbst oft gelobte «Spirit of Zug» wird mit einer Regierungsreform unnötig aufs Spiel gesetzt.

Aus diesen Gründen lehnt die SVP die vom Regierungsrat beantragte Regierungsreform und die damit verbundene Reduktion der Kantsregierung von sieben auf fünf Mitglieder ab. Die SVP will eine in jederlei Hinsicht ausgewogene besetzte Re-

gierung. Sie will eine Regierung, in welcher sämtliche parteipolitisch relevanten Kräfte eingebunden sind, von links bis rechts. Sie will eine Regierung, in welcher verschiedene Berufsgruppen sowie Mann und Frau eingebunden sind. Und schliesslich will sie eine Regierung, in welcher die Zuger Berggemeinden angemessen vertreten sind. Bei Regierungsratswahlen haben Kandidaten aus den urbanen und bevölkerungsstarken Gemeinden der Lorzenebene schon heute einen Vorteil bzw. Kandidaten aus Berggemeinden eben einen Nachteil. Mit einer Reduktion der Regierung auf fünf Mitglieder würde dieser Nachteil akzentuiert. Das will die SVP nicht. Die Zuger Bergregion darf nicht von der politischen Landkarte bzw. aus dem Regierungsrat verschwinden.

Die SVP ist zudem auch überzeugt, dass eine Regierungsreform in einer Volksabstimmung nicht bestehen würde. So lehnen etwa die sieben Gemeinden Neuheim, Steinhausen, Menzingen, Zug, Oberägeri, Unterägeri und Baar bzw. deren Gemeinderäte – weiss Gott keine von der SVP oder von links-grünen Politikern dominierte Gremien – eine Regierungsreform ab. Und auch die von einem überparteilichen Komitee angestossene Initiative «Fünf ist ideal» floppte bereits im Stadium der Unterschriftensammlung: Sie kam trotz mehrfachem Versand der Unterschriftenbögen in die Zuger Haushalte nicht zustande.

Die SVP sagt also entschieden Nein zu einer Regierungsreform. Sie unterstützt aber die von der vorberatenden Kommission angestossene und auf dem Siebner-Modell basierende Verwaltungsreform. Eine Reorganisation der Verwaltung und eine Zusammenlegung von kleinen Verwaltungseinheiten sind ganz in ihrem Sinne. Der Votant verweist hierzu auf das Postulat der SVP-Fraktion betreffend «45 Ämter sind genug» aus dem Jahr 2013. Es ist wichtig, dass die vom Regierungsrat angedachte Reorganisation der Ämter nun endlich und zügig in Angriff genommen werden kann. Dies aber geht nur, wenn sich der Kantonsrat heute für die Beibehaltung des Siebner-Modells entscheidet. Spricht sich der Kantonsrat hingegen für das Fünfer-Modell aus, wird im kommenden Herbst, vermutlich am 23. September 2018, das Volk über die Frage «Fünf oder sieben?» befinden. Das Stimmvolk würde damit zwei Wochen vor den kantonalen Wahlen vom 7. Oktober 2018 über etwas befinden – nämlich die Grösse des Regierungsgremiums –, was erst per 1. Januar 2023 umgesetzt würde. Auf fünf reduzieren und zwei Wochen später bei den Wahlen dann trotzdem wieder sieben Regierungsräte wählen – das würden viele Stimmürger nicht verstehen. Die Politikverdrossenheit liesse grüssen, und die dringend notwendige Reorganisation der Verwaltung würde sich weiter verzögern.

Abschliessend hält der Votant fest: Die SVP-Fraktion wird auf die Vorlage eintreten, sich für die Beibehaltung des Siebner-Modells aussprechen und in der Detailberatung den Anträgen der Stawiko folgen. Der Rat möge es ihr gleichtun.

**Adrian Andermatt** teilt mit, dass die FDP-Fraktion die beiden Kommissionsberichte sowie den regierungsrätlichen Bericht und Antrag intensiv diskutiert hat und zu einem klaren Ergebnis gekommen ist: Die von der vorberatenden Kommission und von der Staatswirtschaftskommission beantragte bzw. unterstützte Verwaltungsreform ist auch für die FDP unerlässlich, aber ohne Regierungsreform schlicht unzureichend.

Wenn jemand die Vor- und Nachteile des heutigen Regierungsmodells kennt, dann ist es die aktuelle, siebenköpfige Regierung. Und diese ist der Überzeugung, dass sie ihren Auftrag besser als Fünfer-Gremium mit fünf ausgewogenen Direktionen wahrnehmen kann. Die FDP-Fraktion unterstützt denn auch nicht die zu kompromissfreudigen und somit defensiven Positionen der vorberatenden Kommission und der Staatswirtschaftskommission, welche den politisch mutigen und weitsichtigen Tatendrang der Regierung bereits im Keim zu ersticken versuchen. Von dieser Kritik sind

die eigenen Vertreter in der vorberatenden Kommission inkl. der Sprechende nicht ausgenommen. Im Rahmen des Eintretens war der Mut noch vorhanden, in der eigentlichen Beratung aber war die Kompromissfreudigkeit zu gross. In diese Kritik ist auch die CVP eingeschlossen, welche offenbar für eine Fünfer-Regierung wäre, sich aber nicht dazu zu bekennen getraut. Angst vor dem Volk ist aber ein schlechter Ratgeber. Deshalb zählt die FDP darauf, dass der Kantonsrat genauso weit-sichtig und im Interesse des Kantons der Regierung den Rücken stärkt und dieser im Sinne ihres Antrags den Auftrag erteilt, eine Regierungs- und Verwaltungs-reform mit einer Fünfer-Regierung und fünf Direktionen in die Wege zu leiten.

Der FDP ist es bewusst, dass eine Regierungs- und Verwaltungsreform deutlich mehr Zeit in Anspruch nimmt als die nun vorgeschlagene reine Verwaltungsreform unter Beibehaltung der Siebner-Regierung. Sie erachtet das jedoch als unproblematisch. Denn bei diesem Thema geht es nicht darum, möglichst schnell eine bescheidene Lösung zu erzielen, sondern vielmehr darum, die Regierung und Verwaltung so aufzustellen, dass sie für die aktuellen und zukünftigen Herausforde-rungen bestmöglich vorbereitet und gewappnet ist. Dafür darf und soll man sich die nötige Zeit nehmen. Unabhängig davon steht es der Regierung selbstverständlich frei, notwendige Anpassungen in der Verwaltung frühzeitig vorzunehmen.

Die FDP-Fraktion wird in der Detailberatung entsprechend grossmehrheitlich den Anträgen der Regierung folgen; Eintreten ist unbestritten. Sollte sich das Modell der Siebner-Regierung mit der angedachten Verwaltungsreform durchsetzen, wird die FDP in der Schlussabstimmung dies im Sinne einer absoluten Minimallösung unterstützen. Dabei ist es für sie zentral, dass es nicht bei Ämterverschiebungen und -zusammenlegungen bleibt. Es gilt die Prozesse in den verschiedenen Ämtern und weiteren Organisationseinheiten auf Effizienz und Effektivität hin zu überprüfen und entsprechende Erkenntnisse umzusetzen. Die Regierungsreform ist für die FDP in diesem Fall aber noch nicht vom Tisch. Denn mit einer Verwaltungsreform ohne Regierungsreform hat man zwar einen ersten Schritt gemacht, ist aber noch immer weit vom Ziel einer optimal aufgestellten Regierung und Verwaltung entfernt. Der Votant bittet den Rat nochmals, den Tatendrang der Regierung zu unterstützen. Die FDP wird es auf alle Fälle tun.

**Daniel Stadlin** hält fest, dass sich Pläne und Perspektiven für eine Verwaltungs-reform nur sinnvoll entwickeln lassen, wenn man sich zuvor über die Funktion des Staates, über seine Aufgaben und die Grenzen seines Handelns klar geworden ist. Denn die Verwaltung vollzieht das, was dem Staat an Aufgaben und Befugnissen übertragen wird. Manchmal gibt sich die Verwaltung aber auch selber Aufgaben oder zieht Aufgaben an sich. Der moderne Staat fühlt sich verantwortlich und wird auch für alles verantwortlich gemacht, nicht nur für grundlegende individuelle und gesellschaftliche Risiken, sondern praktisch für jedes soziale, ökonomische und ökologische Problem. Der expandierende Wohlfahrtsstaat hat so mehr auf sich ge-nommen, als er in angemessener Weise erfüllen kann. Heute ist alles, was regu-lierbar ist, auch rechtlich geregelt. Diese Überregulierung hemmt nicht nur das staatliche Handeln, sondern auch die individuelle und gesellschaftliche Selbst-verantwortung. Man denke nur an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde. Mittlerweile ist die Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand an seine fiskalischen Grenzen gestoßen. Dies gilt auch für den Kanton Zug. Der Regierungsrat hat den Handlungsbedarf erkannt und in den letzten Jahren bereits einiges unternommen, um diesen Prozess wenn auch nicht zu stoppen, so doch zu bremsen. Auch das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» bewegt sich in diesem Kontext.

Fünf oder sieben Regierungsratsmitglieder? Für die GLP als Kleinpartei wäre die Sache eigentlich klar: sieben. Beim Fünfer-Modell hat eine kleine Partei wie die

GLP nicht den geringsten Hauch einer Chance, je einen Regierungsratssitz zu holen. Da muss sie schon gar nicht antreten. Bei sieben ist die Wahrscheinlichkeit auf einen Regierungsratssitz zwar nicht wirklich höher, aber wenigstens grösser als Null. Trotz dieser klaren Ausgangslage hat sich die GLP in der Vernehmlassung für die Verkleinerung der Regierung von sieben auf fünf Mitglieder und die damit verbundene Reduktion der Direktionen ausgesprochen. Das mag erstaunen, aber die GLP hat bei der Beurteilung des Projekts «Regierung und Verwaltung 2019» ihren Fokus ausschliesslich auf den zu erwartenden Gewinn an Effektivität und Effizienz ausgerichtet und staatspolitische Überlegungen höher als parteipolitische Eigeninteressen gewichtet. Es ist der GLP jedoch bewusst, dass eine verkleinerte Regierung mit weniger Direktionen *per se* noch keine Garantie ist, dass die Verwaltung auch wirklich schlanker und günstiger wird. Grundsätzlich kann das auch mit dem heutigen Modell erreicht werden. Ob Fünfer- oder Siebner-Variante: das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» muss für die GLP sowieso nur eines: eine Strukturreform zur Verschlankung und Kostenreduktion der kantonalen Verwaltung anstossen und zeitnah umsetzen. Ob jedoch die von der vorberatenden Kommission favorisierte Siebner-Variante mit den entsprechenden gesetzlichen Anpassungen genügen wird, um dies zu gewährleisten, ist alles andere als sicher. Der Kantonsrat jedenfalls kann künftig hierauf – ausser mit den üblichen parlamentarischen Instrumenten – keinen wirklichen Einfluss mehr nehmen. Auch die Verpflichtung des Regierungsrats, die erweiterte Staatswirtschaftskommission über geplante wesentliche Reorganisationen zu informieren, verbessert die Situation nicht wirklich. Es bleibt dem Regierungsrat vorbehalten, die Verwaltungsreform inhaltlich sowie terminlich zu definieren und umzusetzen.

Die GLP geht zwar davon aus, dass die heutige Verwaltungsorganisation in den nächsten Jahren trotzdem einige Veränderungen erfahren wird. Sie findet aber, dass die Verschiebung einiger kleiner Ämter in die zu diesem Zweck umbenannte Gesundheitsdirektion in Direktion für Gesundheit und Umwelt hierzu nicht genügt. Die Reform muss weit mehr. Sie muss die historisch gewachsene Verwaltungsstruktur entflechten und vereinfachen sowie einen signifikanten Spareffekt erzeugen. Tut sie das nicht, ist sie so gut wie nutzlos.

Was bleibt nun von der Regierungs- und Verwaltungsreform? Leider nicht so viel, wie die GLP anfänglich hoffte. Einerseits umfasst der Regierungsrat aller Voraussicht nach wie bisher sieben Mitglieder, und anderseits erhält der Regierungsrat nur eine marginal angepasste rechtliche Grundlage, um etwas in Richtung einer Verwaltungsreform tun zu können, ohne es jedoch mit der nötigen Dringlichkeit tun zu müssen. Trotz all dieser Bedenken tritt die GLP aber auf die Vorlage ein.

Für **Silvia Thalmann** spricht betriebswirtschaftlich alles für eine Verkleinerung des Regierungsgremiums auf fünf Mitglieder. Kein Unternehmen würde sich unter den gegebenen Umständen ein Siebner-Gremium leisten. Zwar röhmt sich der Kanton seit Jahren für seine schlanke, effiziente und bürgernahe Verwaltung. Diese sei auch gar nicht in Abrede gestellt, aber alle wissen, dass die Direktionen nicht ausgewogen sind. Es gibt sehr grosse und solche, die sehr klein geworden sind. Die Volkswirtschaftsdirektion, der grösste Gemischtwarenladen, wird seit Jahren ohne Probleme von *einem* Regierungsrat geführt. Und indem für die Ämter eine Minimalgrösse festgelegt wird, bleibt die Führungsspanne eines Regierungsrats weiterhin zwischen sechs und neun Direktunterstellten. Es spricht also nichts dagegen, zwei Direktionen aufzuheben und die anderen Direktionen aufzuwerten. Diese Haltung vertritt auch der Regierungsrat, der sich viel länger und intensiver als die Votantin mit verschiedenen Organisationsformen beschäftigt hat.

Woran liegt es dann, dass die vorberatende Kommission und die Stawiko nicht dem Regierungsrat folgen? Wo kommt es denn sonst noch vor, dass ein Regierungsrat seine Organisation analysiert und dem Parlament eine Reorganisation vorschlägt, die diesen Namen tatsächlich verdient? Eigentlich müsste das Parlament laut applaudieren. Der Regierungsrat ist willens, die Verwaltung massgeblich zu optimieren. Und tatsächlich pflichten – mit wem man auch spricht – alle bei, dass eine richtige Reorganisation zwingend notwendig ist. Weshalb sollte man sich dann mit einer Mini-Reform zufriedengeben? Welche Argumente des Regierungsrats überzeugen nicht? Die Votantin liess sich belehren: Das Volk ist für diesen Schritt nicht bereit. Aber ist dem wirklich so? Kann das Volk nicht überzeugt werden, dass der Kanton Zug auch mit fünf Regierungsräten der Kanton Zug bleibt? Ist es dem Volk nicht zumutbar, dass an der Zuger Messe und am Morgartenschiessen anstatt sechs oder sieben nur vier oder fünf Regierungsräte anwesend sind? Wird der direkte Zugang zu einem Regierungsratsmitglied erschwert? Wird die Dienstleistung der Verwaltung weniger bürgernah sein? Arbeitet ein Fünfer-Gremium weniger effizient als ein Siebner-Gremium? Und sieht der Bürger nicht die Kostenoptimierung, die letztlich ihm zu Gute kommt? Hängen die Zuger tatsächlich so an ihrer Tradition? Stemmen sie sich gegen Veränderungen? Die Schlussfolgerung der Votantin: Für das Volk, das notabene mehrheitlich aus parteiungebundenen Personen besteht, hat eine Regierung mit fünf Mitgliedern weitaus mehr Vor- als Nachteile.

Woher kommt dann der Widerstand gegen ein Fünfer-Gremium? Er kommt von den Parteien – und nur von diesen. Sie fürchten Einfluss zu verlieren. Exponenten der SVP liebäugelten gar mit einem Neuner-Gremium aus Teilzeit-Regierungsräten. Allerdings hat der Kantonsrat 2009 den Wechsel vom Haupt- zum Vollamt beschlossen. Der Wechsel war von keiner Partei bestritten, und die Vorlage wurde in der Schlussabstimmung mit 70 zu 3 Stimmen angenommen. Die linken Parteien fürchten, dass die politische Vielfalt im Regierungsrat verlorengehe. Auch der Regierungsrat hatte diese Bedenken, und er hat deshalb in seinem Bericht Abklärungen dazu getroffen. Die Realitäten in anderen Kantonen zeigen, dass dieses Argument nicht verfängt. Und die Mitte-Parteien bangen um Sitzverluste in der Regierung und argumentieren mit dem Volkswillen.

Das Volk hat sich gemütlich eingerichtet mit sieben Regierungsräten, ebenso der Kantonsrat. Gegen eine Änderung stemmen sich die Parteien. Sie fürchten Pfründe zu verlieren. Und weil sie dies fürchten, sind sie bereit, die Vorlage zu torpedieren. Wie aber kommt das bei Familie Stutz mit ihren drei Kindern an, die im Kanton Zug lebt? Herr und Frau Stutz sind parteilos, nehmen an Abstimmungen teil, gehen wählen, zahlen ihre Steuern und sorgen mit einem haushälterischen Umgang mit ihren Mittel dafür, dass sie dem Staat nicht auf dem Geldbeutel liegen. Bei den Ferien wählen sie günstige Angebote, ebenso beim Einkauf im Supermarkt. Und nun wird diese Familie gefragt: Sollen Regierung und Verwaltung gestrafft werden, damit sie, die Familie Stutz, für weniger Geld mehr Leistung erhält? Oder soll man weitermachen wie bisher? Die Votantin überlässt es dem Rat, die Antwort von Familie Stutz vorherzusagen.

Als Mitglied des Kantonsrats ist man befangen. Man ist zwar vom Volk gewählt, zugleich jedoch Mitglied einer Partei, der man sich verpflichtet fühlt. Bei allen Argumenten, die für oder gegen eine Reduktion des Regierungsrats sprechen, ist man als Mitglied des Kantonsrats nicht objektiv in der Gewichtung. Die Votantin wünscht sich deshalb vom Kantonsrat den Mut, über seinen eigenen Schatten zu springen. Der Regierungsrat hat es vorgemacht. Für einen kurzen Moment steht ein Zeitfenster offen. Es eröffnet die Chance für eine zukunftsweisende, betriebswirtschaftlich sinnvolle Reorganisation. Noch steht das Fenster einen Spalt breit offen. Diese Möglichkeit sollte man nicht ungenutzt lassen.

**Andreas Hürlimann** möchte auf zwei Punkte näher eingehen, die in der Debatte bereits genannt wurden:

- Verwaltung und Politik beüben: Es ist so, dass der politische Prozess nun mal so läuft. Und wenn am Schluss nicht die ursprüngliche Idee oder Meinung obsiegt, dann ist dies keine reine Beübung und Arbeitsbeschaffung. Und warum soll man nicht über die Organisation diskutieren? Nun obsiegte in den Kommissionen die Siebner-Variante, dies aufgrund der ausgewiesenen Vorteile, welche der Votant nicht nochmals ausführen will. Und der Verwaltung jetzt neben den bereits laufenden Spar- und Effizienzprogrammen ein weiterer riesiges Projekt aufzubürden, wäre aus Sicht der ALG eindeutig zu viel.
- Kostenfrage: So klar, wie es von einzelnen Votanten dargestellt wurde, ist diese Frage nicht zu beantworten. Untersuchungen in anderen Kantonen haben nämlich gezeigt, dass Kosteneinsparungen nie und nimmer in der erwarteten Grösse eingetreten sind; teilweise mussten die verkleinerten Strukturen bald wieder aufgeblasen werden. Auch eine Studie aus dem Kanton St. Gallen zeigt hier ein anderes Bild, weshalb man dort auf eine Verkleinerung der Regierung verzichtete. Und ob die Reduktion in Luzern die gewünschten Kosten- und politischen Wirkungen tatsächlich erzielte, darf aufgrund der eher turbulenten politischen Wege der vergangenen Jahre bezweifelt werden. In Luzern hatte es sogar zur Folge, dass eine neue Regelungsdichte eingeführt, ja sogar neue Stellen geschaffen werden mussten, um die Kontrolle nicht vollends an die Verwaltung zu verlieren und das *Controlling* durch die Politik aufrecht zu erhalten. Ein zusätzliches Reorganisations-Mammutprojekt würde auch im Kanton Zug grosse Kosten auslösen. Diese müssten erst mal wieder eingespielt werden. Es geht hier nicht nur um mutige Schritte seitens der Regierung – wie vom FDP-Sprecher postuliert –, sondern auch um die Umsetzbarkeit im aktuellen Umfeld. Und die ALG beurteilt diese nicht nur politisch, sondern auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht als sehr kritisch.

Die von der Kommission vorgeschlagene Verwaltungsreform ist ein pragmatischer Schritt für eine Veränderung im aktuellen Umfeld. Diese soll nun vorangetrieben werden. Der Votant empfiehlt, diesen Weg gemäss Antrag der Kommission zu gehen.

**Matthias Werder** macht sich mit seinem Votum möglicherweise in den eigenen Reihen etwas unbeliebt. Er unterstützt den Antrag der Regierung: Fünf Regierungsräte genügen. Natürlich macht sich jeder Parteipräsident nun Sorgen, welche zwei Regierungsratssitze verschwinden sollen. Dieser Gedanke ist jedoch irrelevant. Der Votant wagt sogar zu behaupten, dass man gleich alle Regierungsräte abschaffen und diese durch die Amtsleiter ersetzen könnte. So würde die Einsparung noch höher ausfallen. Dieser Satz tönt ironisch, ist es aber leider nicht. Die Amtsleiter sind immer mächtiger geworden, und heute hat man die Situation, dass diese ihre Regierungsräte fast wie Marionetten steuern. Vermutlich trifft dies aber nicht auf alle Regierungsräte zu, nach Ansicht des Votanten aber auf mindestens zwei. In diesem Sinn bittet der Votant, auf die Vorlage einzutreten und den Antrag der Regierung zu unterstützen.

**Philip C. Brunner** ist ein klarer Befürworter der bisherigen Lösung, die entsprechenden Argumente waren bereits zu hören. Mit einer Fünfer-Regierung wird die Verwaltung grösser, und die Zahl der Berater wird zunehmen. Der Votant hat in kantonsrätslichen Kommission schon verschiedene externe Berater erlebt – wobei ihm der Berater zum jetzt vorliegenden Geschäft in der vorberatenden Kommission einen sehr schlechten Eindruck gemacht hat. Wenn er tatsächlich 38'000 Franken gekostet hat, ist das ein Skandal. Und es ist der beste Beweis dafür, was passieren wird, wenn man die Fünfer-Lösung wählt: Es wird eine hektische Reorganisation

mit entsprechenden Kosten geben. Der Kanton Luzern führt täglich vor, wie es mit einem Fünfer-Gremium läuft: Die Linke ist nicht vertreten und macht auf Frontalopposition. Das wäre im Kanton Zug nicht anders. Und wenn die SVP auch noch aus der Regierung fliegt, kommt auch von rechts entsprechender Druck. Will der Rat das wirklich?

Dazu gibt ein weiteres Argument: Von den heutigen Regierungsräten wurden sechs im Proporz gewählt. Nun aber wurde das Verfahren geändert. Die Konsequenzen dieser Änderung kennt man noch kaum. Es ist sehr wohl möglich, dass bei einer kleineren Regierung die Chancen für Kandidaten aus kleinen Gemeinden sinken. Und der Votant warnt insbesondere die FDP. Diese wird den allfälligen Entscheid für einen Fünfer-Regierung als Erste bereuen. In diesem Sinn bittet der Votant, den Antrag der vorberatenden Kommission zu unterstützen.

Frau Landammann **Manuela Weichelt-Picard** erinnert daran, dass in Zusammenhang mit dem Entlastungsprogramm 2018–2018 die Frage aufkam, welchen Beitrag der Regierungsrat selbst zur Lösung der anstehenden Herausforderungen leiste. Daraus ergab sich die Frage nach der richtigen Staatsorganisation. Das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» entstand aus dem Willen heraus, Synergiemöglichkeiten auch durch eine Reorganisation zu erzielen. Regierung und Verwaltung sollten auch in Zukunft fit sein für die Erfüllung ihrer Aufgaben. Mit dem Postulat «45 Ämter sind genug» lag auch die Forderung nach einer Strukturreform auf dem Tisch. Daraus kristallisierte sich in der Folge die Erkenntnis, dass die Strukturen überdacht werden müssen. Weil es um eine Änderung der Strukturen und nicht um eine Sparübung ging, wurde das Projekt aus dem Entlastungspaket 2 ausgelagert. Im Auftrag der vorberatenden Kommission hat der Regierungsrat in einem *Top-Down*-Prozess mit einer erfahrenen Person eine Variante mit sieben Regierungsratsmitgliedern ausgearbeitet. Er kann dabei übereinstimmend zum Schluss, dass eine neue Direktion für Gesundheit und Umwelt geschaffen werden soll. Der Regierungsrat würde nach dem Entscheid des Kantonsrats umgehend mit der Umsetzung dieser Änderung beginnen. Er nimmt zur Kenntnis, dass die vorberatende Kommission und die Stawiko für die Beibehaltung von sieben Regierungsratsmitgliedern sind. Er hält jedoch an seinem Anliegen fest, die Anzahl Regierungsratsmitglieder von sieben auf fünf zu reduzieren und § 45 Abs. 1 der Kantonsverfassung entsprechend anzupassen. Dieser Antrag ist Ausfluss des Projekts «Regierung und Verwaltung 2019», das bereits über drei Jahre dauert. Der Regierungsrat hält dafür, dass eine Verwaltungsreform zusammen mit einer Regierungsreform erfolgen soll. Das Strukturreformprojekt «Regierung und Verwaltung 2019» ist Teil einer Masterplanung des Regierungsrats. Dazu gehören das Aufgabenreformprojekt «ZFA-Reform 2018» sowie die Führungsprozesse «Strategie 2019–2026», Entlastungsprogramm 2015–2018, Finanzstrategie und das anstehende Projekt «Finanzen 2019». Der Staat kann nicht nur Aufgabenüberprüfungen machen, er soll auch die Organisationsstrukturen hinterfragen und verbessern.

Ein weiteres zentrales Bedürfnis ist die Änderung von § 3 des Organisationsgesetzes. Der Regierungsrat soll dank einer Delegationsnorm mehr Flexibilität bei der Organisation der Direktionen erhalten. Diesem Wunsch der Regierung ist die vorberatende Kommission nachgekommen und hat die Delegationsnorm als ihren Antrag formuliert. Dafür sei ihr bestens gedankt. Im ganzen Projektverlauf hat sich immer wieder gezeigt, wie viele Ideen es geben kann, wenn es um die Benennung der Direktionen geht. Der Regierungsrat will und wird mit dem vorgesehenen Selbstorganisationsrecht auch in organisatorischen Bereichen besser führen können. Durch strukturelle Anpassungen in der Verwaltung kann der Regierungsrat einen Beitrag dazu leisten, die steigenden Anforderungen und Ansprüche der Kundschaft

zu erfüllen. So lässt sich auch der steigende Effizienzdruck in der Verwaltung besser bewältigen. Es versteht sich von selbst, dass der Regierungsrat die erweiterte Staatswirtschaftskommission zeitnah über Reorganisationen auf dem Laufenden halten wird und deshalb den entsprechenden Stawiko-Antrag befürwortet. Für die Bevölkerung und Unternehmen sollen die schweizweit bekannten kurzen Wege zur Zuger Verwaltung beibehalten werden. Regierung und Verwaltung sollen auch künftig bürgernah und schlank organisiert sein. Dank der Strukturreform kann der Regierungsrat den steigenden Anforderungen und Ansprüchen von Politik, Bevölkerung und Unternehmen an die Regierung und die kantonale Verwaltung gerecht werden. Die Kosten waren nicht der Treiber. Man geht aber davon aus, dass das Projekt längerfristig mindestens kostenneutral ist und längerfristig allenfalls eine kleine Einsparung ermöglicht. Quantifizieren lässt sich dies jedoch nicht.

Es gibt Handlungsbedarf für eine Reorganisation. Im Namen des Regierungsrats bittet die Frau Landammann den Rat, auf die Vorlage einzutreten. Zum Fünfer-Modell wird sie in der Detailberatung nochmals sprechen. Zur Frage der Stawiko, warum kein Schlussbericht vorliege, hält die Frau Landammann fest, dass die vorberatende Kommission eigentlich den Auftrag hatte, einen Schlussbericht zu verfassen. Der Regierungsrat ist jedoch der Meinung, dass im Zwischenbericht bereits alles ausführlich darlegt ist und auch Stellung genommen wird zur Frage eines Präsidialsystems. Deshalb braucht es keinen Schlussbericht mehr, der alles nochmals verlängern würde. In gewissen Bereichen kann momentan keine Reorganisation vorgenommen werden, weil in Gesetzen teilweise die Direktionen und Ämter namentlich festgehalten sind. Es braucht also die Delegationsnorm. Zur regierungsrätlichen Medienmitteilung vom November hält die Frau Landammann fest, dass es der Regierung wichtig war, die Mitarbeitenden zu informieren. Es wären nämlich nicht nur ein paar wenige, sondern gegen zweihundert Personen direkt betroffen. Die Regierung wollte über den Zwischenbericht, den sie der vorberatenden Kommission abgeben musste, selbst informieren. Die Mitarbeitenden sollten nicht aus der Zeitung davon erfahren. Sie hat deshalb das Kader zusammengerufen und direkt informiert und allen Mitarbeitenden eine entsprechende Medienmitteilung zur Verfügung gestellt.

Für **Andreas Hausheer** muss der Regierungsrat demnach künftig nach jeder Beratung eines Geschäfts eine Medienmitteilung versenden, denn die Verwaltung ist von jeder Arbeit einer Kommission immer irgendwie betroffen. Diese Ausrede verfängt seiner Meinung nach nicht.

## EINTRETENSBESCHLUSS

- Eintreten ist unbestritten.

## DETAILBERATUNG (1. Lesung)

### **Teilrevision der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung) vom 31. Januar 1894**

#### ***Titel und Ingress***

Es erfolgen keine Wortmeldungen.

## **Teil I**

### **§ 45 Abs. 1**

Der **Vorsitzende** hält fest, dass hier der Antrag des Regierungsrats auf fünf Regierungsratsmitglieder demjenigen der vorberatenden Kommission auf Beibehaltung des Siebner-Gremiums gegenübersteht.

Für Kommissionspräsident **Anastas Odermatt** geht es bereits um das Filetstück der Vorlage. Wie er im Eintretensvotum schon dargelegt hat, lagen die Argumente zur Frage «Sieben versus fünf» in der Kommission vor, und sie wurden nun auch im Rat dargelegt. Schlussendlich ist es ein politischer Entscheid.

Der Kommissionspräsident möchte noch einige Hinweise zu der vom Regierungsrat erarbeiteten Siebner-Variante und der diesbezüglichen Diskussion in der Kommission machen. In seinem Zwischenbericht an die Kommission präsentierte der Regierungsrat die Kriterien und Rahmenbedingungen für eine Verwaltungsreform mit sieben Direktionen. Die Kommission konnte mit Befriedigung feststellen, dass die Regierung gewillt ist, eine Verwaltungsreform *per se* durchzuführen. Die vorgeschlagene Reform inkl. erweiterter Delegationsnorm schafft eine Verwaltungsstruktur, die sich flexibel den Rahmenbedingungen anpassen kann und sich durch ausgewogenere und thematisch homogenere Direktionen mit weniger Schnittstellen – auch zwischen den Direktionen – auszeichnet. Das neue Modell nutzt Synergien und reduziert wie gewünscht die Anzahl der Ämter, und es ist zeitlich zügig und breit abgestützt realisierbar. Die von der Regierung präsentierten Kriterien für eine Verwaltungsreform waren für die Kommission nachvollziehbar und sinnig. Ihres Erachtens werden aber beim Kriterium Führungsspanne noch mehr Informationsgrundlagen nötig sein, um dieses Kriterium – aus Sicht der Kommission ein Kernkriterium – wirklich anwenden zu können. Wichtig düngt die Kommission auch die Ausgewogenheit bezüglich Grösse der Direktionen. Diese muss stetig im Auge behalten werden, um nicht irgendwann neue Unausgewogenheiten zu schaffen. Und schliesslich vermisste die Kommission bei den Kriterien jenes der Wirtschaftlichkeit, auch wenn dieses übergeordnet im FHG vorgegeben ist.

Hinsichtlich der Detailorganisation der Direktionen erhielt die Kommission mündlich einen vertieften Einblick in die Planungen. Auch wenn noch nicht alle Einzelheiten bekannt sind, so stellte die Kommission doch fest, dass eine sinnvolle und optimale Zuteilung der Bereiche und Ämter auf sieben Direktionen unter Anwendung der erarbeiteten Kriterien möglich ist. Beispielsweise kann mit der angedachten Verschiebung des Themenbereichs Umwelt zur Gesundheitsdirektion eine gleichmässigere Verteilung erreicht werden, dies in kurzer Frist. Des Weiteren sollen Ämter mit weniger als fünfzehn Personaleinheiten überprüft und reduziert bzw. zusammengelegt werden. Die Zusammenführung und Reduktion von einzelnen Verwaltungseinheiten stellt eine Herausforderung dar. Die Regierung hat hier eine Führungsaufgabe, der *Top-Down*-Ansatz ist richtig gewählt. Die Regierung – so der Eindruck der Kommission – will diese Herausforderung angehen. Und wenn sie will, darf sie noch mehr reformieren. Sie erhält – die Zustimmung des Kantonsrats vorausgesetzt – eine entsprechende Delegationsnorm. Mit den geplanten Verschiebungen wird es möglich sein, die Verwaltung in sieben ausgewogenen und homogenen Direktionen dynamisch zu organisieren.

Der Siebner-Vorschlag entspricht den Kriterien und Zielen und ist aus Sicht der Kommission pragmatisch und zweckmässig. Gestützt auf die regierungsrätlichen Ausführungen geht die Kommission davon aus, dass der Regierungsrat die Reorganisation im Sinne einer effizienten und schlanken Verwaltung umsetzen will

und wird. Mit der vorliegenden Variante kann er die Reorganisation der Verwaltung 2018 und 2019 zügig in Angriff nehmen. Umgesetzt und wirksam würde sie 2019 und 2020. Dies ist die frühestmögliche Umsetzung, da neben den organisatorischen Veränderungen die Fristen der Budgetierungs- und Rechnungslegungsprozesse zu berücksichtigen sind.

Unter Kenntnisnahme des Zwischenberichts beantragt die Kommission mit 10 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen, § 45 Abs. 1 unverändert zu belassen. Sie schlägt also grossmehrheitlich vor, bei sieben Regierungsratsmitgliedern zu bleiben.

Frau Landammann **Manuela Weichert-Picard** hält fest, dass der Regierungsrat die Verkleinerung der kantonalen Exekutive auf fünf Mitglieder von sich aus lanciert hat. In seinem Bericht und Antrag hat er die Vorteile dieser Strukturreform ausführlich dargelegt. Er ist der Meinung, dass eine Fünfer-Regierung vermehrt strategische Frage lösen und sich vermehrt dem Kerngeschäft, dem Regieren, widmen kann. Da gleichzeitig die Verwaltung reorganisiert wird, kann er noch effektiver und effizienter arbeiten. Sitzungen lassen sich einfacher organisieren, rascher vorbereiten und zügiger durchführen. Zudem lassen sich Synergien erzielen, beispielsweise kann man verwaltungsintern die Erstellung, das Lesen und die Auswertung von Mitberichten schneller erledigen, weil es weniger solche Dokumente gibt. Die Regierung ist sich bewusst, dass die Nähe zur Bevölkerung und zu den Unternehmen im kleinen Kanton Zug wichtig ist. Auch in einer Fünfer-Besetzung wird der Regierungsrat greifbar sein. Die Befürchtung der Übersteuerung der Politik durch die Verwaltung ist unbegründet.

Aufgrund der fortgeschrittenen Zeit und der gesetzlichen Fristen ist es nicht möglich, die Verfassungsänderung auf die nächste Legislatur, also per 1. Januar 2019, in Kraft zu setzen. Die Änderung der Kantonsverfassung unterliegt dem obligatorischen Referendum und muss von der Bundesversammlung gewährleistet werden. Die Wahlen vom 7. Oktober 2018 werden daher nach geltendem Recht für sieben Regierungsratsmitglieder ausgeschrieben. Hingegen kann der Kanton Zug seine Regierungs- und Verwaltungsstruktur auf die übernächste Legislatur hin anpassen, also per 1. Januar 2023.

Bildlich gesprochen: Die Exekutive und die Verwaltung des Kantons Zug leben heute in einem Haus mit sieben Stockwerken – sprich Direktionen – und fünfzig bis sechzig Zimmern – sprich Ämtern und Kostenstellen. Wenn man dieses Haus umbauen will, soll man es richtig tun. Es braucht weniger Stockwerke und weniger Zimmer, um das Gebäude zukunftstauglich zu machen. Die Statik muss hinterfragt werden. Der Regierungsrat ist bereit für den Umbau. Er ersucht deshalb den Rat, der Änderung von § 45 Abs. 1 Kantonsverfassung bzw. der Verkleinerung des Regierungsrats auf fünf Mitglieder zuzustimmen.

**Zari Dzaferi** teilt mit, dass die Vehemenz, mit welcher die CVP und FDP über Votantinnen von links und rechts – Männer sind mitgemeint – herzogen, ihm deren Initiative zur Umstellung von Proporz auf Majorz bei Exekutivwahlen in Erinnerung rief. Einmal mehr wird versucht, Vorteile für die Verwaltung sowie für die Staatskasse aufzuzeigen. Dabei liegt es auf der Hand, wer von dieser Reform am meisten profitiert: die CVP und die FDP. Sie setzen sich seit längerem strategisch für diese Sache ein. Sie haben auch die Mehrheit in der Regierung, wo sie diese Reform durchdrücken konnten. Zuerst haben die CVP und FDP das Majorzverfahren, das perfekt auf sie zugeschnitten ist, mit Ach und Krach durchgesetzt. Nun versuchen sie das Gleiche bei der Regierungsreform. In den letzten Regierungsratswahlen lagen die CVP- und FDP-Regierungsräte auf den ersten vier Rängen, machten also am meisten Stimmen. Und dies nicht, weil sie *per se* die besseren Regierungsräte

sind, sondern weil sie links und rechts Stimmen abgrasen konnten. Der Votant bittet seine Kolleginnen und Kollegen von der CVP und FDP deshalb, damit aufzuhören, die Verkleinerung des Regierungsrats mit Sparpotenzial zu verkaufen und die Parteien links und rechts zu verunglimpfen. Er ruft sie dazu auf, ehrlich zu benennen, worum es ihnen wirklich geht: um Macht. Um nichts anderes.

Im Weiteren bittet er Silvia Thalmann, nicht so zu tun, als würde sie sich ernsthaft für die Familie Stutz und deren drei Kinder interessieren. Wenn man sich Silvia Thalmanns Abstimmungsverhalten bei Sparanträgen zulasten von Familien und Bildung vor Augen führt, ist die Argumentation mit der Familie Stutz, die überall sparen muss etc., völlig verfehlt. Und nochmals in aller Deutlichkeit: Es geht hier einzig um Macht.

**Manuel Brandenberg** möchte die CVP ein wenig in Schutz nehmen. Denn wenn er hört, dass geplant ist, eine Direktion für Gesundheit und Umwelt einzurichten, ist er keineswegs sicher, ob das Fünfer-Modell für die CVP und die FDP wirklich so gut wäre. Wenn die Gesundheitsdirektion, jetzt in CVP-Händen, mit dem Bereich Umwelt – jetzt bei der Baudirektion angesiedelt, also in FDP-Händen – zusammengelegt wird, ist das nicht einfach so zum Vorteil von CVP und FDP.

- ➔ **Abstimmung 1:** Der Rat folgt mit 46 zu 26 Stimmen dem Antrag der vorberatenden Kommission und der Staatswirtschaftskommission: Es bleibt weiterhin bei sieben Regierungsratsmitgliedern.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass damit auch die übrigen Teile der Vorlage (Fremdänderungen, Fremdaufhebungen, Referendumsklausel und Inkrafttreten) unverändert bleiben. Die Kantonsverfassung also erfährt keine Änderungen.

## **Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998**

### ***Titel und Ingress***

- ➔ Der Rat genehmigt stillschweigend den vorliegenden Antrag.

### ***Teil I***

#### ***§ 3 Abs. 1***

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich der Regierungsrat und die Staatswirtschaftskommission dem Antrag der vorberatenden Kommission anschliessen.

- ➔ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der vorberatenden Kommission.

#### ***§ 3 Abs. 5***

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Staatswirtschaftskommission den folgenden Änderungsantrag stellt: «Der Regierungsrat bestimmt durch Verordnung die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen. *Er orientiert die erweiterte Staatswirtschaftskommission über geplante wesentliche Reorganisationen.*» Der Regierungsrat und die vorberatende Kommission schliessen sich diesem Antrag an.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der Staatswirtschaftskommission.

**Teile II (Fremdänderungen) und III (Fremdaufhebungen)**

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es keine Fremdänderungen oder Fremdaufhebungen gibt, da der Rat beim Siebner-Modell geblieben ist.

**Teil IV (Referendumsklausel und Inkrafttreten)**

§ 1

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

§ 2

Der **Vorsitzende** hält fest, dass der Regierungsrat und die Staatswirtschaftskommission sich dem Antrag der vorberatenden Kommission anschliessen.

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag der vorberatenden Kommission.

**Kantonsratsbeschluss betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013**

Der **Vorsitzende** hält fest, dass es keine Regelung braucht, weil der Rat beim geltenden Recht geblieben ist.

**Kantonsratsbeschluss betreffend Änderung der namentlichen Nennung der Direktionen und der Ämter in den Gesetzesammlungen durch die neutralen Bezeichnungen «zuständige Direktion» und «zuständiges Amt»**

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission beantragt, diesen vom Regierungsrat angeregten Erlass zu verabschieden. Regierung und Staatswirtschaftskommission schliessen sich dem Antrag der vorberatenden Kommission an.

***Titel und Ingress***

- Der Rat genehmigt stillschweigend den vorliegenden Antrag.

***Teil I***

§ 1 Abs. 1 und 2

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweils vorliegenden Antrag.

**Teile II (Fremdänderungen) und III (Fremdaufhebungen)**

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

**Teil IV (Referendumsklausel und Inkrafttreten)**

- Der Rat genehmigt stillschweigend den vorliegenden Antrag.

Damit ist die erste Lesung abgeschlossen. Es folgt eine zweite Lesung.

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

**TRAKTANDUM 5**

- 921 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); 2737.3/3a - 15468 (Bericht und Antrag der Kommission für Raumplanung und Umwelt).

**EINTRETENSDEBATTE**

**Heini Schmid**, Präsident der Kommission für Raumplanung und Umwelt, teilt mit, dass die Kommission beantragt, auf die Vorlage einzutreten und ihr mit den Änderungen der Kommission zuzustimmen. Er dankt dem Baudirektor und seinem Team für die gute Vorbereitung und Begleitung der Kommissionssitzung. Bezuglich der materiellen Fragen wird er sich in der Eintretensdebatte kurz fassen und die Inputs der Kommission dann in der Detailberatung bei den einzelnen Paragraphen einbringen.

Die Vorlage fand bei der Kommission grundsätzlich eine gute Aufnahme. Sowohl die Einführung des einfachen Bebauungsplans anstelle der Arealüberbauung als auch die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die planerische Fixierung des preisgünstigen Wohnraums wurden unterstützt. Wesentliche Abweichungen von der Regierungsratsvorlage machte die Kommission bei der Beratungspflicht der Baudirektion für Private, bei der Definition der Hochhäuser und bei der Quartiergestaltungsplanpflicht bei Bebauungsplänen mit einer hohen Abweichung im Nutzungsmass. Sie ergänzte die Vorlage mit einer Abgabe für Kiesgruben und Abfalldeponien und mit der Möglichkeit, das Private nach einer gewissen Zeit selber Bebauungspläne erarbeiten können. Mit der Behandlung der parlamentarischen Vorstöße durch den Regierungsrat ist die Kommission einverstanden.

Abschliessend darf festgestellt werden, dass mit der Annahme dieser Vorlage das Planungs- und Baugesetz wieder auf dem neusten Stand sein wird.

**Hanni Schriber-Neiger** spricht für die ALG-Fraktion. Mit der vorgesehenen Teilrevision wird das Planungs- und Baugesetz von 1998 auf einen aktuellen Stand gebracht. Es werden damit aber auch parlamentarische Vorstöße sowie Anliegen aus der Praxis und Rechtsprechung umgesetzt. Diese helfen, die Verfahren zu vereinfachen. Allerdings besteht aus Sicht der ALG-Fraktion dringender Handlungsbedarf in Sachen Energieeffizienz. So sollen die Gemeinden beispielsweise weitergehende Anforderungen an die Energieeffizienz festlegen können. Dazu stellt die ALG in der Detailberatung einen Antrag. Weiter soll sich die Hochhausdefinition an

den gängigen Fachempfehlungen orientieren und nicht durch die Politik willkürlich auf 40 anstelle von 30 Meter festgelegt werden. Hier unterstützt die ALG den Antrag der Regierung mit 30 Meter als Definition für ein Hochhaus.

Der Waldabstand soll laut Regierungsrat unterirdisch kleiner werden, was die ALG nicht nachvollziehen kann. Der Kanton Zug hat schon heute die kleinsten Waldabstände der Schweiz, und nun will man für unterirdische Bauten noch weniger vorschreiben, nämlich 10 Meter. Die ALG plädiert für einen einheitlichen Waldabstand für oberirdische und unterirdische Bauten. Der Druck auf die Waldränder ist bereits beträchtlich, und er darf nicht noch weiter verschärft werden. Auch hier wird die ALG Antrag stellen.

Weitere Forderungen aus Sicht der ALG: In Wohn- und Mischzonen sind Mindestanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau vorzusehen, um weiterhin eine durchmischte Bevölkerung anzustreben und allen Generationen ein Bleiben im Kanton Zug zu ermöglichen. Weiter unterstützt die ALG den von der Kommission beantragten Ausgleich für Kiesgruben und Abfallanlagen. Die betroffenen Gemeinden leiden unter Lärm, Lastwagenverkehr und riesigen Staubentwicklungen, was endlich abgegolten werden soll.

Die ALG-Fraktion tritt auf die Vorlage ein.

**Barbara Gysel** spricht für die SP-Fraktion. Die Regierung unterbreitete eine zweigeteilte Revisionsvorlage, nämlich Teil 1 mit dem Titel «Umsetzung von Bundesrecht» und Teil 2 mit dem Titel «Anpassungen aufgrund von parlamentarischen Vorstössen und Erfahrungen aus der Praxis». Die SP-Fraktion hat ihr Bedauern darüber bereits in der Vernehmlassung kundgetan – und sie ist auch jetzt überzeugt, dass es nicht ideal ist, wenn der Rat zweiseitig mit Teil 2 startet, ohne Teil 1 abgeschlossen zu haben. Der Zeitpunkt der Beratung scheint der SP aber auch aus einem weiteren Grund nicht optimal: Sehr spät, aber immerhin, veröffentlichte der Bund gestern die «Musterstruktur für ein kantonales Baugesetz». Das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) will dazu beitragen, die kantonal unterschiedlich strukturierten Baugesetze schweizweit zu vereinheitlichen und damit letztlich Baukosten einzusparen und die Effizienz beim Bauen zu erhöhen. Die Votantin möchte daher vom Baudirektor wissen: Integrieren die PBG-Revisionen diese Empfehlung bereits, oder gibt es allenfalls noch weiteren Anpassungsbedarf? Oder ist der Zug eh längst abgefahren?

Zur Vorlage stellt die SP positiv fest, dass die unausgegorenen Bestimmungen über die Gebietsverdichtung im Vernehmlassungsentwurf nicht übernommen wurden; im Kommentar fehlt dazu jedoch eine Begründung. Negativ ist zu bemerken: Es darf grundsätzlich auch künftig nicht nur für Wohlhabende gebaut werden. Von der Bautätigkeit sollen vermehrt auch finanziell Minderbemittelte profitieren können. Einschlägige Prognosen lassen nämlich befürchten, dass man künftig verstärkt mit Altersarmut konfrontiert sein wird. Zudem muss garantiert sein, dass auch künftigen Generationen noch preisgünstiger Wohnraum zur Verfügung steht. Die vorliegende Teilrevision unterschlägt diese soziale Dimension.

Es wäre auch höchste Zeit, dass der Kanton Zug gesetzlich ein kantonales Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinde, in der das Grundstück liegt, sowie des Kantons bei Liegenschaftsverkäufen definiert. Ein solches existiert beispielsweise im Kanton Genf für die Erstellung von gemeinnützigen Wohnbauten. Das Bundesgericht hat ein derartiges Vorkaufsrecht des Gemeinwesens angesichts der Wohnungsnot in Genf ausdrücklich geschützt. Namentlich hat es festgehalten, dass eine solche Regelung die Eigentumsgarantie bzw. die Wirtschaftsfreiheit nicht verletzt. Der Wohnungsmarkt im Kanton Zug ist nicht weniger prekär als derjenige im Kanton Genf. Die SP bedauert es daher, dass die Regierung im Rahmen der vor-

liegenden Teilrevision nicht einmal erwogen worden hat, ein analoges gesetzliches Vorkaufsrecht bei Liegenschaftsverkäufen wie im Kanton Genf zu schaffen. Die SP-Fraktion behält sich in diesem Zusammenhang einen separaten parlamentarischen Vorstoss vor, der sich u. a. an der Genfer Regelung orientieren wird.

Zu einzelnen Punkten, auch in Hinblick auf Anträge, welche die SP-Fraktion in der Detailberatung stellen wird:

- § 3 Abs. 2 behandelt die Energieeffizienz von Bauten. Durch die Kompetenzdelegation an den Regierungsrat wird dieser die Vorgaben auf dem Verordnungswege definieren. Hier ist es der SP ein Anliegen, dass der Kanton Mindestanforderungen entwirft und damit den Gemeinden freiwillige weitergehende Projekte nicht verunmöglicht.

- Zu § 10b Abs. 2 betreffend Hochhäuser: *Good news* und *bad news* sozusagen. Hochhäuser sind dort zulässig, «wo die Bauvorschriften, der Zonenplan und ein Bebauungsplan sie vorsehen.» Die SP-Fraktion bewertet es positiv, dass damit auch eine positive Planung wie in der Stadt Zug einherzugehen scheint. In Abs. 1 geht es um die Höhe: Wann ist ein hohes Haus ein Hochhaus? Indem die Kommission neu 40 Meter Höhe vorschlägt, wird der Handlungsspielraum massiv erweitert, ohne Bebauungsplan Hochhäuser planen zu können. Das gilt es zu vermeiden. Die SP möchte vom Baudirektor wissen, auch welche Auswirkungen der Kommissionsantrag allenfalls auf das Ergebnis der jüngsten Volksabstimmung in der Stadt Zug betreffend Hochhausreglement hat.

In der Detailberatung wird die SP-Fraktion weitere Einzelanträge einbringen. Vor erst aber unterstützt sie Eintreten.

**Andreas Etter** teilt mit, dass die CVP-Fraktion einstimmig für Eintreten ist. Sie erachtet die Teilrevision des PBG als notwendig, um das zugerische Planungs- und Baurecht auf den aktuellen Stand zu bringen. In einem mehrjährigen Prozess unter der Federführung der Baudirektion wurde diese Teilrevision in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Vertretern der Verwaltung erarbeitet. Sie wird somit in der Umsetzung eine grosse Akzeptanz finden. Mit der Teilrevision erhalten sowohl die Baudirektion als auch die Gemeinden eine Handhabe zum Beispiel in Sachen Planung und Realisierung von Nutzungszenen, für klare Zuständigkeiten und auch für messbare Fristen.

Eine grosse Mehrheit der CVP-Fraktion ist überzeugt, dass mit den Ergänzungen und Anpassungen der vorberatenden Kommission ein gutes Werkzeug geschaffen wird. Sie wird diese in den meisten Fällen unterstützen.

**Matthias Werder** stellt im Namen der SVP-Fraktion den **Antrag**, nicht auf die Vorlage einzutreten. Der Kantonsrat verlangt schlanke, dynamische Gesetze. In der letzten Kantonsratssitzung wurde die Mehrwertabschöpfung bei Ein-, Um und Aufzonungen gutgeheissen. Es wurde ein Gesetz erarbeitet, welches weit über die Minimalanforderungen des Bundes hinausgeht. Heute soll über weitere Massnahmen debattiert werden. So soll ein Mindestanteil an preisgünstigen Wohnungen ins Gesetz aufgenommen werden, und dem Gemeinderat sollen neue Kompetenzen übertragen und den Grundeigentümern weitere Lasten aufgebürdet werden.

Der Antrag auf Nichteintreten ist als Zeichen zu verstehen: Das bestehende Gesetz regelt bereits genug, und die SVP ist mit der Überregulierung nicht einverstanden. Der Votant ruft den Rat auf, ebenfalls ein Zeichen zu setzen.

**Daniel Abt** teilt mit, dass die FDP-Fraktion auf die Vorlage eintritt. Im zweiten Teil der Revision werden Zuger Lösungen definiert und beschlossen. Insbesondere die Einführung der Möglichkeit zur Ablösung bestehender Arealbebauungspläne durch

den einfachen Bebauungsplan ist ein willkommenes Instrument, um Generationenkonflikte zu lösen, damit Umbauwillige ihre Pläne auch ohne die Zustimmung sämtlicher betroffener Eigentümer in Angriff nehmen können. Die Motion Abt wird damit im Sinne des Erfinders umgesetzt. Zahlreiche sinnvolle Anpassungen und Vereinfachungen werden mit der Verordnung zum PBG, über welche die Mitglieder der vorberatenden Kommission bereits in Kenntnis gesetzt worden sind, umgesetzt. In der Detailberatung wird die FDP mit einer Ausnahme der Version der vorberatenden Kommission folgen. Die Ausnahme betrifft § 13, zu welchem die FDP einen Streichungsantrag stellen wird. Allfällige Anträge, welche zusätzliche Forderungen zulasten der Bauherrschaften zum Inhalt haben oder den Einfluss der Gemeinden im Planungsprozess stärken wollen, wird die FDP-Fraktion konsequent ablehnen.

**Nicole Zweifel** dankt im Namen der Grünliberalen der Regierung und der Verwaltung für die Ausarbeitung der Revisionsvorlage. Die GLP begrüßt die Vorlage grundsätzlich und tritt darauf ein. Für sie sind die folgenden Punkte wichtig:

- Die Ablösung der Arealbebauungen durch den einfachen Bebauungsplan bringt eine rechtliche Vereinfachung für die Bauwilligen mit sich. Ergänzt mit den von der vorberatenden Kommission eingebrachten Fristen ergibt sich ein griffiges Instrument, das Bauwilligen auch ermöglicht, allenfalls selber aktiv zu werden.
- Das Instrument des Quartiergestaltungsplans begrüßt die GLP ebenfalls. Es soll aber immer angewandt werden können, nicht nur bei einer Mehrnutzung von über 50 Prozent. Gerade auch die gewünschte Festlegung von Quartierfreiräumen kann auch bei einer geringeren Mehrnutzung sinnvoll und wichtig für die qualitative Entwicklung eines Quartiers sein.
- Explizit begrüßt die GLP das neu eingeführte Betretungs- und vorübergehende Benutzungsrecht von nachbarlichen Grundstücken für die Erstellung, Veränderung und den Unterhalt. Bisher war das nur über eine privatrechtliche Regelung möglich bzw. musste auf dem Zivilweg eingeklagt werden, was beispielsweise bei schwierigen Nachbarn, die es leider immer wieder gibt, vieles verkomplizieren konnte. Die neue Regelung ist eine deutliche Vereinfachung für Bauwillige insbesondere bei Bauvorhaben in dicht besiedelten Zonen.
- Wie auch andere Parteien ist die GLP der Meinung, dass sich die Definition des Begriffs «Hochhaus» wie in anderen Kantonen der feuerpolizeilichen Vorgabe anschliessen sollte. Mit einer anderen Definition würde der Vollzug deutlich erschwert.
- Bezüglich Planungsverfahren ist die GLP klar der Meinung, dass es für eine gute Qualität von Projekten entsprechend qualifizierte Planergemeinschaften und Wettbewerbe oder sonstige Konkurrenzverfahren braucht. Sie stört sich lediglich an der Begrifflichkeit, die zu stark auf Planerwettbewerbe nach SIA 141 einschränkt. Die GLP wird an entsprechender Stelle einen Antrag stellen.
- Einen ergänzenden Ausgleich bei Kiesgruben und Abfallanlagen, der die Auflagen der Umweltverträglichkeitsprüfung quasi nochmals erwähnt, lehnt die GLP ab. Es handelt sich aus ihrer Sicht um eine unnötige Regelung.

**Manuel Brandenberg** möchte nochmals auf den Nichteintretensantrag der SVP-Fraktion hinweisen. Die vorgeschlagenen neuen Regelungen bringen viele Einschränkungen für die Eigentümer und neue Regulierungsmöglichkeiten für den Staat, zu denen der Kanton von bundesrechtlicher Seite in keiner Weise verpflichtet ist. Der Votant bittet den Rat, darauf zu verzichten. Er wendet sich dabei in erster Linie an die Vertreter jener Partei, die sich in ihrem Logo als «liberal» bezeichnet.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass die Kommission über den Antrag der SVP-Fraktion auf Nichteintreten nicht diskutieren konnte; sie trat ohne

längere Diskussion auf die Vorlage ein. Das von der SVP eingebrachte Argument – Einschränkung der Freiheit der Bauherren – ist wichtig. Für den Kommissionspräsidenten ist dies aber nicht die zentrale Frage. Viel wichtiger ist es, die Prozesse im Zusammenwirken der privaten Bauherren mit der öffentlichen Hand zu koordinieren. Die Kommission möchte den Grundeigentümern ein neues Mittel in die Hand geben, indem sie Fristen für die Bebauungspläne vorschlägt. Genau in diese Richtung muss es gehen. Man muss Planungsprozesse verbindlich festlegen und auch die Verpflichtungen der öffentlichen Hand definieren: Bis wann muss sie entscheiden, welche Koordinationsinstrumente muss sie zur Verfügung stellen etc.? Man muss sich eingestehen, dass weder der Private noch die öffentliche Hand alleine ans Ziel kommen. Deshalb müssen angesichts der heutigen Regelungsdichte die Prozesse gut gemanagt werden. Daran wird noch viel zu wenig gedacht. Man denkt noch immer in Kategorien wie «Freiheit» bzw. «Unfreiheit». Wenn man planungsrechtlich künftig erfolgreich sein will, muss das Management der entsprechenden Prozesse auch auf Seiten der öffentlichen Hand verbindlich festgelegt werden. So wär es beispielsweise sinnvoll, als Bauherr einen klaren Ansprechpartner bei der Gemeinde zu haben. Heute ist es oft so, dass man beidseits in Gräben sitzt, was wenig fruchtbar ist. Besser wäre es, die Prozesse für beide Seiten verbindlich zu gestalten. In diesem Sinn bittet der Kommissionspräsident, auf die Vorlage einzutreten. Die Anforderungen sollen klar definiert und auch im Bereich des Bauens zunehmend ein kooperativer Geist eingeführt werden.

Baudirektor **Urs Hürlimann** hält fest, dass es wohl in keinem Kanton einfach ist, die Revision des Planungs- und Baugesetzes durch das Parlament zu bringen. Der Regierungsrat hat deshalb auf Antrag der Baudirektion entschieden, diese komplexe Angelegenheit aufzuteilen: Im ersten Teil werden die bundesrechtlichen Vorgaben und im zweiten Teil die Anliegen, die sich aus parlamentarischen Vorstössen und aus der Rechtsprechung ergeben, umgesetzt.

Es ist zutreffend, wenn von «Einschränkung der Freiheit» und «noch mehr Bestimmungen» gesprochen wurde. Das alles steht aber im Kontext der künftigen Entwicklung des Kantons Zug: Es braucht griffige Instrumente, um die Entwicklung des Kantons Zugs – Zeithorizont ist das Jahr 2040 – steuern zu können. Die Arbeit einer hochkarätigen Arbeitsgruppe mit Vertretern der Politik, der verschiedenen Fachbereiche und der Gemeinden sowie eine intensive Vernehmlassung haben zum heute vorliegenden Resultat geführt. Mit der vorgesehenen Teilrevision wird das Planungs- und Baugesetz von 1998 auf einen aktuellen Stand gebracht:

- Mit klaren Zuständigkeitsvorschriften und einheitlichen Fristen sollen die Baubewilligungs- und Planungsverfahren weiter gestrafft und beschleunigt werden.
- Bei Arealbebauungen ist eine Änderung angezeigt. Oft scheitern konzeptionelle Änderungen an der fehlenden Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer. Dieser Problematik soll Abhilfe geschaffen werden, indem neu anstelle der Arealbebauung das Planungsinstrument des einfachen Bebauungsplans eingeführt wird. Diese Lösung hat den Vorteil, dass der einfache Bebauungsplan vom Gemeinderat beschlossen werden kann und keine Zustimmung der betroffenen Eigentümerschaften mehr erforderlich ist. Neben dem einfachen Bebauungsplan gibt es den ordentlichen Bebauungsplan, der mit dem bisherigen Bebauungsplan vergleichbar ist.
- Bei den gemeindlichen Zonen werden die notwendigen Anpassungen vorgenommen, damit Gemeinden Vorschriften für den preisgünstigen Wohnungsbau erlassen können. Damit wird dem Anliegen eines parlamentarischen Vorstosses entsprochen. Dass gestern eine «Musterstruktur für ein kantonales Baugesetz» veröffentlicht wurde, hat auch den Baudirektor erstaunt – wobei ihn der Bund in letzter Zeit im-

mer wieder erstaunt. In allen Kantonen läuft die Revision der Planungs- und Bau- gesetze auf Hochtouren, und im letzten Moment kommt der Bund mit einer Muster- vorschrift! Natürlich gibt es gewisse bundesrechtliche Vorgaben. Der Regierungsrat hat sich aber um ein schlankes Gesetz bemüht: 75 Paragrafen inkl. Enteignungs- recht. Im Kanton Zürich umfasst dasselbe Gesetz über 250 Paragrafen. Das zeigt auch, dass es sehr schwierig, eine Musterstruktur auf alle Kantone anzuwenden. Im Übrigen entsprechen sowohl Teil 1 wie auch Teil 2 den Vorgaben des Bundes, es gibt also keinen nachträglichen Anpassungsbedarf.

Der Baudirektor bittet den Rat, auf die Vorlage einzutreten und die hängigen Fra- gen in der Detailberatung zu diskutieren.

#### EINTRETENSBESCHLUSS

- **Abstimmung 2:** Der Rat beschliesst mit 51 zu 18 Stimmen, auf die Vorlage einzu- treten.

#### DETAILBERATUNG (1. Lesung)

##### **Titel und Ingress**

- Der Rat genehmigt stillschweigend den vorliegenden Antrag.

##### **Teil I**

*§ 3 Abs. 1 Bst. b, c und d  
§ 3 Abs. 2 Bst. a, a1 und a2*

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweils vorliegenden Antrag.

*§ 3 Abs. 2 Bst. d*

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission die Streichung des Begriffs «Arealbebauung» beantragt, da dieses Institut gemäss § 29 aufgehoben werden soll. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag an.

**Hanni Schriber-Neiger** stellt im Namen der ALG-Fraktion den **Antrag**, § 3 Abs. 2 Bst. d wie folgt zu ergänzen: «Die Gemeinden können weitergehende Anforderungen an die Energieeffizienz festlegen.» Es geht dabei um eine weitergehende Anforderung an Bebauungspläne. Es ist richtig, dass von der Bauherrschaft schon einiges gefordert wird. Diese erhält dafür aber auch einige Vorteile – beispielsweise mehr Bauvolumen –, und es kann von den Bestimmungen der Bauordnung abgewichen werden. Die Votantin verweist auf die Stadt Zug. Diese soll mit Blick auf die Umsetzung der 2000-Watt-Initiative weiter gehen können. Das gilt auch für andere innovative Gemeinden.

**Daniel Marti** hält fest, dass die jetzige Formulierung von § 3 Abs. 2 Bst. d aus den besonderen Anforderungen an die Energieeffizienz gleichzeitig eine Minimal- und eine Maximalanforderung macht und den Gemeinden keinen Spielraum lässt, um bei Bebauungsplänen weitergehende Anforderungen festzulegen. Im Sinne einer

Harmonisierung des Baurechts im Kanton macht das zwar Sinn. Es zeigt sich jedoch, dass die Herausforderungen und Möglichkeiten bei der Energieeffizienz und dem Einsatz lokal produzierter erneuerbarer Energie von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich sind. Zudem hat sich gezeigt, dass neue, effizientere und wirtschaftliche Technologien schneller auf den Markt kommen, als mit Gesetzen und Verordnungen reagiert werden kann. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, ist es sinnvoll, eine gewisse Flexibilität ins Gesetz einzubauen und den Gemeinden die Möglichkeit offen zu lassen, bei Bebauungsplänen bei der Energieeffizienz ihren besonderen Herausforderungen entsprechende Anforderungen einzubringen. Das wird in anderen Kantonen bereits erfolgreich umgesetzt. Die Grünliberalen unterstützen daher diese Forderung, die schon im Vernehmlassungsverfahren von verschiedenen Gemeinden eingebracht wurde. Der Votant bittet, dem Antrag der ALG-Fraktion zuzustimmen.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass dieser Antrag auch in der Kommission gestellt und dort abgelehnt wurde. Durch die Beratungen der Kommission zog sich wie in roter Faden der Grundsatz, das zugerische Baurecht zu harmonisieren. Die Kommission will deshalb nicht, dass jede Gemeinde zusätzliche Anforderungen bei Bebauungsplänen stellen kann. Es besteht sonst die Gefahr, dass der Vollzug erschwert wird und vor allem die Übersicht über die Anforderungen, die an die Bauherren gestellt werden, verloren geht. Gerade bei Bebauungsplänen besteht schon heute die Tendenz, dass Investoren Angst vor den Auflagen haben und deshalb versuchen, das an sich sinnvolle Instrument des Bebauungsplans zu umgehen. Es gilt deshalb bei den Anforderungen Mass zu halten und nicht zu übertreiben – und dadurch den Einsatz von Bebauungsplänen zu fördern. Man kann diesen Esel nicht noch mehr beladen. Die Kommission hat im Sinne der Qualität bereits grosse Anforderungen gestellt, und viele Investoren fragen sich, ob sie diesen steinigen Weg tatsächlich gehen sollen. So lange der Baubereich *booms* und die Bodenpreise steigen, winkt der finanzielle Erfolg – und man nimmt den steinigen Weg in Kauf. Man kann aber nicht dauernd neue Anforderungen stellen. Es dünkt den Kommissionspräsidenten seltsam, dass die Ratslinke die schweizweite Harmonisierung der Baugesetze als sinnvolles Ziel rühmt, dann aber an beliebiger Stelle den Föderalismus spielen lassen will. Gerade in einem kleinen Kanton wie Zug sollte das Baurecht konsequent vereinheitlicht werden.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass zuerst die bisherige Regelung dem Antrag der vorberatenden Kommission und des Regierungsrats gegenübergestellt wird. Danach wird über die Ergänzung gemäss Antrag der ALG-Fraktion abgestimmt.

- ➔ **Abstimmung 3:** Der Rat genehmigt mit 65 zu 2 Stimmen den Antrag der vorberatenden Kommission und des Regierungsrats.
- ➔ **Abstimmung 4:** Der Rat lehnt die von der ALG-Fraktion beantragte Ergänzung mit 50 zu 18 Stimmen ab.

§ 3 Abs. 3

- ➔ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

§ 5 Abs. 1

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die Kommission beim geltenden Recht bleiben will. Der Regierungsrat schliesst sich diesem Antrag nicht an.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass nach dem Willen der Kommission die Baudirektion weiterhin auch Privaten – und nicht nur den Gemeinden – unentgeltliche Rechtsauskünfte erteilen soll. Dies entspricht der guten Zuger Tradition einer kundenorientierten Verwaltung. Die Kommission will nicht, dass wegen 15'000 Franken Sparpotenzial diese gute Zusammenarbeit nicht fortgesetzt werden soll. Denn wenn der Staat immer mehr Regelungen schafft, sollte er dejenigen, die sich in diesem Dschungel orientieren müssen, zumindest ein bisschen beistehen. Natürlich könnte dem Votanten als Bauanwalt nichts Besseres passieren, als wenn die Verwaltung ihre Auskünfte an Private einstellen würde. Das wäre aber nicht der richtige Weg. Eine klärende Auskunft der Baudirektion erspart privaten Bauherren enorme Abklärungskosten – und bei dieser partnerschaftlichen Lösung soll es bleiben.

Baudirektor **Urs Hürlimann** vergiesst in dieser Frage kein Herzblut. Für die Regierung ging es in erster Linie darum, die Prozesse im Sinne der laufenden Sparbemühungen anzuschauen – und sie kam zum Schluss, dass es sich hier nicht um einen Kernprozess und eine Kernaufgabe der Baudirektion handelt. Auch fehlt eine explizite gesetzliche Grundlage für diese Auskünfte an Private. Ein zweiter Punkt: Die betreffenden telefonischen Anfragen gehen an die Gemeinden, welche zwar irgendeine Auskunft erteilen, in der Regel aber auch noch einen Anruf bei der Baudirektion empfehlen. Das führt zu unschönen Situationen, indem unter Umständen die Gemeinde und der Kanton gegeneinander ausgespielt werden können. Zu beachten ist auch, dass die Baudirektion in diesen Fragen auch die Beschwerdeinstanz ist. Das bedeutet, dass sie allenfalls Beschwerden von Bauherren und Investoren beurteilen muss, denen sie vorgängig bereits Auskünfte erteilt hat. Der Baudirektor hat diese Argumente auch der vorberatenden Kommission vorgelegt. Man hat auch dort festgehalten, dass die Einsparung von 15'000 Franken es nicht wert ist, das gute Verhältnis der Baudirektion zu den Unternehmen und Gemeinden aus Spiel zu setzen. Der Baudirektor überlässt es dem Kantonsrat, hier zu entscheiden.

- **Abstimmung 5:** Der Rat folgt mit 65 zu 2 Stimmen dem Antrag der vorberatenden Kommission.

§ 5 Abs. 2 Bst. b, b1 und c

§ 7 Abs. 2 Bst. c

§ 7 Abs. 3

§ 10 Abs. 2

- Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

§ 10b Abs. 1

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission beantragt, Hochhäuser als «Gebäude mit einer Höhe von mehr als 40 Meter» zu definieren. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag («von mehr als 30 Meter») fest.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass die Kommission hier den Handlungsspielraum erweitern will. Zu beachten ist, dass bei Hochhäusern zwingend ein Bebauungsplan erstellt werden muss. Die Kommission will damit auch die Verdichtung fördern, sie will aber nicht verlangen, dass bei jedem höheren Haus gleich ein Bebauungsplan erstellt werden muss. Die Höhe von 30 Meter basiert auf der Definition der Feuerpolizei – und die Kommission will sich die Raumplanung nicht von der Feuerpolizei diktieren lassen.

**Jürg Messmer** verweist auf die Bauordnung der Stadt Zug vom 22. Juni 2010, in der unter § 22 Folgendes steht: «Als Hochhäuser gelten Gebäude mit einer Gebäudehöhe von über 25 Meter. Hochhäuser dürfen nicht erstellt werden zwischen den SBB-Geleisen und dem Seeufer.» Dasselbe ist auch im Hochhausleitbild der Stadt Zug vom 14. Dezember 2010 nachzulesen. Vor rund drei Wochen, am 26. November 2017, hat das Stadzuger Stimmvolk mit 56,43 Prozent das neue Hochhausreglement angenommen. Unter § 3 steht dort: «Als Hochhäuser gelten Gebäude mit einer Gebäudehöhe von über 30 Meter.» Für den Votanten stellt sich nun die Frage, was sich aus dieser Ausgangslage ergibt. Dürfen künftig in der Stadt Zug zwischen den SBB-Geleisen und dem Seeufer Gebäude bis 30 Meter Höhe oder – gemäss Antrag der vorberatenden Kommission – sogar 40 Meter Höhe gebaut werden? Da kantonales Recht bekanntlich gemeindlichem Recht vorgeht, ist zu befürchten, dass dem so ist. Für den Fall, dass der Baudirektor diese Befürchtung bestätigt, bittet der Votant den Rat bzw. fordert er die Stadzuger Kantonsratsmitglieder dringend auf, den Antrag der vorberatenden Kommission auf 40 Meter abzulehnen. Das Hochhausreglement der Stadt Zug, das auch von Kantonsräten aus den bürgerlichen Parteien unterstützt wurde, soll nicht bereits drei Wochen nach der Annahme durch das Volk zu Altpapier werden.

**Pirmin Frei** hat in dieser Sache keine Interessenbindung offenzulegen, er hat aber mit der Definition des Begriffs «Hochhaus» zu tun. Wenn der Kommissionpräsident davon spricht, dass man den Handlungsspielraum habe erweitern bzw. nicht übermäßig habe regulieren wollen, ist das etwas gar salopp, zumal er in einem vorangegehenden Votum für die Harmonisierung plädiert hat. Es macht keinen Sinn, in einem kleinen Kanton wie Zug baurechtliche Begriffe selbst zu definieren. National ist – zugegebenermaßen durch die Feuerpolizei – die Höhe eines Hochhauses mit mehr als 30 Meter definiert. Der Votant ist der Meinung, dass man hier auch national eine Harmonisierung unterstützen sollte. Viele Planer und Unternehmen sind nämlich nicht nur im Kanton Zug, sondern gesamtschweizerisch tätig. Da macht es keinen Sinn, dass in jedem Kanton andere Definitionen und Regeln gelten.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** vertritt bezüglich Hochhausreglement der Stadt Zug die Haltung, dass die kantonale Regelung eine Mindestvorschrift ist. Die Kommission hat nie darüber diskutiert, ob die Gemeinden eine andere Definition anwenden können. Es ging einzig darum, ab wann der *Kanton* einen Bebauungsplan fordert. Das soll nicht schon ab 30 Meter Höhe der Fall sein, sondern erst ab 40 Meter. So soll der Handlungsspielraum der Gemeinde vergrössert werden. Die Kommission war aber nie die Meinung, dass die Definition des Kantons abschliessend und für die Gemeinden zwingend ist. Die Gemeinden müssen ab 40 Meter Höhe einen Bebauungsplan erstellen, der Kanton will den Gemeinden aber nicht vorschreiben, wie sie längerfristig auszusehen haben und ob bzw. wie sie den Bau von Hochhäusern fördern wollen. Gebäude von mehr als 40 Meter Höhe haben relativ grosse Auswirkungen auf die Umgebung, und da ist ein Bebauungsplan-

verfahren aus Sicht des Kantons angebracht. Es geht aber nicht darum, den Gemeinden eine Mindest- oder Maximalhöhe aufzuoktroyieren.

Für **Barbara Gysel** ist die eben gehörte Argumentation des Kommissionspräsidenten reichlich widersprüchlich zu jener bezüglich Energieeffizienz. Das Anliegen der SP-Fraktion war es, dass der Kanton Mindestvorgaben definiert, über welche die Gemeinden hinausgehen können. Auch Mindestvorgaben des Kantons sind ja eine Form von Harmonisierung.

Die Votantin hat schon in der Eintretensdebatte die Frage gestellt, wie sich die Definition «Hochhäuser sind Gebäude mit einer Höhe von mehr als 40 Meter» auf das Ergebnis der Volksabstimmung in der Stadt Zug zum Hochhausreglement auswirkt. Sie bittet den Baudirektor um entsprechende materielle Ausführungen.

Baudirektor **Urs Hürlimann** teilt einleitend mit, dass der Regierungsrat an seinem Antrag festhält. Ist die in § 10b Abs. 1 definierte Höhe erreicht, gilt ein Gebäude als Hochhaus. Und Hochhäuser können gemäss Abs. 2 nur dort erstellt werden, «wo die Bauvorschriften, der Zonenplan oder ein Bebauungsplan sie vorsehen». Der Regierungsrat erachtet eine Höhe von 30 Meter als Grenze, ab welcher ein Gebäude als Hochhaus zu gelten hat und einer entsprechenden planerischen Verankerung bedarf. Die Kommission ist mit der Regelung grundsätzlich einverstanden, will jedoch die Grenze für ein Hochhaus auf 40 Meter erhöhen. Es könnten also Gebäude mit einer Höhe von 39 Meter grundsätzlich mit einer einfachen Baubewilligung und ohne weitere planungsrechtliche Mittel erstellt werden. Zu beachten ist auch, dass feuerpolizeilich ein Gebäude ab 30 Meter Höhe als Hochhaus gilt und ab dieser Höhe bestimmte Anforderungen, beispielsweise zwei Treppenhäuser, erfüllt werden müssen. Der Regierungsrat hat dieses Mass übernommen, auch um den Vollzug zu vereinfachen. Stimmen – wie es die vorberatende Kommission begreift – die feuerpolizeiliche und die planungsrechtliche Definition eines Hochhauses nicht überein, wird der Vollzug erschwert, was nicht dem Sinn der PBG-Revision entspricht.

Zu Jürg Messmers Frage, ob in der Stadt Zug künftig zwischen den SBB-Geleisen und dem Seeufer Gebäude bis maximal 30 bzw. 40 Meter Höhe erstellt werden dürfen, hält der Baudirektor zuerst fest, dass zwischen der Bauordnung der Stadt Zug und dem kürzlich vom Volk angenommenen Hochhausreglement offensichtlich ein Widerspruch besteht. Während die Bauordnung Hochhäuser als Gebäude mit über 25 Meter Höhe definiert, bestimmt das Hochhausreglement, dass Gebäude mit über 30 Meter Höhe als Hochhäuser gelten. Beide Erlasse ergingen von der Stadt Zug und stehen auf derselben Stufe. Dieser Widerspruch kann wohl gemäss dem Grundsatz gelöst werden, dass neues Recht altes bricht. Hinzu kommt, dass § 2 des Hochhausreglements festlegt, dass die Bauordnung der Stadt Zug anwendbar ist, sofern das vorliegende Reglement nicht davon abweicht. Damit ist der Vorrang des Hochhausreglements gegenüber der Bauordnung erstellt. Da zwischen den SBB-Geleisen und dem Seeufer keine Hochhäuser gebaut werden dürfen und gemäss Hochhausreglement erst Gebäude mit einer Höhe von über 30 Meter als Hochhäuser gelten, ist zwischen den SBB-Geleisen und dem Seeufer der Bau von Gebäuden mit einer maximalen Gebäudehöhe von 30 Meter zulässig. Nun wird auch im Kantonsrat über die Definition des Begriffs «Hochhaus» diskutiert, wobei die vorberatende Kommission beantragt, den Vorschlag des Regierungsrats (30 Meter) auf 40 Meter zu ändern. Folgt der Kantonsrat der vorberatenden Kommission, hat dies zur Folge, dass Gebäude bis zu einer Höhe von 40 Meter noch nicht als Hochhäuser gelten. Da kantonales Recht höherrangig ist und gemeind-

liches Recht bricht, würde dies bedeuten, dass zwischen den SBB-Geleisen und dem Seeufer Gebäude bis maximal 40 Meter Höhe erstellt werden dürfen. Der Baudirektor empfiehlt aus diesen Gründen dem Rat dringend, dem Antrag des Regierungsrats zu folgen.

- **Abstimmung 6:** Der Rat folgt mit 48 zu 21 Stimmen dem Antrag des Regierungsrats («Gebäude mit einer Höhe von mehr als 30 Meter»).

#### *§ 10b Abs. 2*

- Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

#### *§ 12 Abs. 1 Bst. a und b*

**Barbara Gysel** stellt namens der SP-Fraktion den **Antrag**, den Waldabstand auch für unterirdische Bauten und Anlagen sowie Tiefbauten bei 12 Meter festzulegen. Bei einem geringeren Abstand von Unterflurbauten können die Waldfunktionen und die Funktion des Wurzelraums der Waldrandvegetation nicht gewährleistet werden.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass dieser Antrag schon in der Kommission gestellt wurde. Die Kommission will den Handlungsspielraum beim Bau von Leitungen und Unterniveaubauten erweitern. Bei Bäumen haben Krone und Wurzelwerk – so hat sich der Kommissionspräsident sagen lassen – ungefähr dieselbe Ausdehnung. Da der Waldabstand nicht ab Stamm, sondern ab dem äusseren Rand der Krone gemessen wird, wird das Wurzelwerk bei 10 oder 12 Meter Abstand mit Sicherheit nicht gefährdet.

Beim Waldabstand geht es einerseits darum, Gefährdungen durch umstürzende Bäume oder herunterfallende Äste zu verhindern, andererseits soll die Bewirtschaftung des Waldes sichergestellt werden. Bei Unterniveaubauten spielen diese zwei Faktoren keine Rolle, weshalb es die Kommission als sinnvoll erachtet, hier den Handlungsspielraum zu erweitern, beispielsweise für Leitungen oder Drainagen. Und wenn die Baudirektion schon mal eine liberale Lösung vorschlägt, sollte man sie unterstützen.

**Hanni Schriber-Neiger** stellt im Namen der ALG-Fraktion den **Antrag**, bezüglich der Waldabstände beim geltenden Recht zu bleiben. Der Kanton Zug hat schon heute die kleinsten Waldabstände der Schweiz – und trotzdem will die Regierung nun noch weiter gehen, nämlich unterirdisch auf 10 Meter. Zum Vergleich: Der schweizerische Durchschnitt liegt bei 18 Meter. Einige Kantone haben also noch deutlich grössere Waldabstände.

Die ALG plädiert für einen einheitlichen Waldabstand, unterirdisch wie oberirdisch. Das sorgt für Klarheit auf allen Seiten und gibt weniger Anlass zu Diskussionen. Ein genügender Waldabstand liegt im Interesse aller. Knapper werdendes Bauland und hohe Baulandpreise bei wachsenden Raumansprüchen der Bevölkerung führen zu einem noch grösseren Druck auf den Waldabstand. Diesem Druck darf sowohl bei der Festsetzung wie auch bei der Prüfung von Baugesuchen nicht leichtfertig nachgegeben werden. Die Votantin dankt für die Unterstützung des Antrags.

**Daniel Abt** weist darauf hin, dass in ländlichen Regionen der Waldabstand keine grosse Rolle spielt und auch niemandem wehtut. Im engen Kanton Zug, wo übri-

gens nicht nur die Bevölkerung, sondern auch der Wald wächst, präsentiert sich die Situation etwas anders. Wenn der vorgeschlagene Waldabstand – wie vom Kommissionspräsidenten ausgeführt – seine Funktion erfüllt und vom Bund abgesegnet wird, gibt es für den Votanten keinen Grund, ihn zu verkleinern.

**Mariann Hess** hält fest, dass das Ziel des bundesrechtlichen Waldabstandgebots darin besteht, den Wald als Ökosystem zu erhalten. Es soll ein natürlicher, gestufter Waldrand ermöglicht und damit die Biodiversität gefördert werden. In diesen Übergangsbereichen ist die Artenvielfalt nämlich besonders hoch. Die Kontaktzone Wald/Nichtwald muss daher möglichst frei von Bauten und Anlagen sein. Es ist offensichtlich, dass die bundesrechtliche Zielsetzung mit einem kleinen Waldabstand nicht mehr erreicht werden kann. Denn dieser Abstand bezieht sich nicht nur auf den sichtbaren oberen Teil, sondern auch auf den Untergrund. Wird der gewachsene Boden zerstört, kann er seine vielfältigen Funktionen und diversen ökologischen Leistungen nicht mehr erbringen. Auch ist zu befürchten und Erfahrungen aus der Praxis legen es nahe, dass auf die Reduktion des Waldabstands für unterirdische Bauten auf 10 Meter bald auch eine Reduktion für oberirdische Bauten folgt. Das will die ALG nicht. Sie stellt deshalb ebenfalls den **Antrag**, das geltende Recht mit einem einheitlichen Waldabstand von 12 Meter für oberirdische und unterirdische Bauten beizubehalten, § 12 Abs. 1 also nicht zu splitten. Die ALG will eine schlanke Gesetzgebung mit klaren Aussagen, welche einfach umzusetzen ist und keine neuen Begehrlichkeiten weckt. Im Übrigen ist die Angabe, dass der Waldabstand ab Baumkrone gemessen werde, eine Fehlinformation. Er ist eine festgelegte Linie im Zonenplan, verankert in der Verfügung, wobei nicht ab Baumkrone gemessen wird.

Für Baudirektor **Urs Hürlimann** zeigt sich hier ein Dilemma, das schon in der Arbeitsgruppe und in der vorberatenden Kommission intensiv besprochen wurde: Landschaftsschutz versus Entwicklung. Regierung und Kommission kamen zum Schluss, dass die vorgeschlagene Lösung – 12 Meter oberirdisch, 10 Meter unterirdisch – richtig sei. Nach Art. 52 des Bundesgesetzes über den Wald bedürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen der Genehmigung des Bundes. Genehmigungsbedürftig sind nach konstanter Praxis auch diesbezügliche Organisationsnormen. Dazu gehört auch § 12 Abs. 1. Die Baudirektion hat deshalb das UVEK vorgängig über die geplante Regelung informiert, und dieses hat den Vorschlag mit Schreiben vom 25. Oktober 2017 als bundesrechtskonform taxiert. Der Baudirektor bittet den Rat, den Antrag des Regierungsrats und der Kommission zu unterstützen.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass zuerst § 12 bereinigt und dann über den Antrag auf Beibehaltung geltenden Rechts abgestimmt wird.

- ➔ **Abstimmung 7:** Der Rat folgt bezüglich § 12 Abs. 1 Bst. a mit 50 zu 18 Stimmen dem Antrag des Regierungsrats und der vorberatenden Kommission (10 Meter Waldabstand für unterirdische Bauten und Anlagen sowie Tiefbauten).
- ➔ **Abstimmung 8:** Der Rat lehnt den Antrag der ALG- und der SP-Fraktion auf Beibehaltung bisherigen Rechts mit 46 zu 24 ab und genehmigt damit den Antrag des Regierungsrats.

### § 13b

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission die Aufnahme eines neuen Paragrafen hinsichtlich eines Ausgleichs für Kiesgruben und Abfallanlagen beantragt. Der Regierungsrat lehnt diesen Antrag ab.

**Daniel Abt** stellt namens der FDP-Fraktion den **Antrag**, § 13b zu streichen. Um die Bewilligung zum Betrieb einer Deponie zu erhalten, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich. Zu den Auflagen gehören entsprechende Renaturierungsmaßnahmen, mit welchen die Landschaft bei Schliessung der Deponie in einem wesentlich besseren Zustand verlassen wird, als man sie bei deren Eröffnung angetroffen hat. Und bereits jetzt muss eine Vielzahl weiterer Vorschriften umgesetzt werden. Auch müssen die aufgrund der erhöhten Sensibilität der Anwohner zunehmenden Einsprachen abgehandelt werden, was ebenfalls nicht immer gratis ist. Dass zusätzliches Geld für «erhebliche Nachteile», welche nicht definiert sind und nicht definiert werden können, an die Standortgemeinde fliessen soll, ist für die FDP nicht akzeptabel. Hinzu kommt, dass § 13b mit den im ersten Teil der PBG-Revision verabschiedeten Artikeln nicht kongruent ist. Nach der ersten Lesung sind die Paragrafen im Teil 1 abschliessend formuliert. Dies soll auch im Teil 2 so sein. Die FDP will keine Türen öffnen, dass Gelder nach Gutdünken oder – böser ausgedrückt – Schmiergelder eingefordert werden können.

**Walter Birrer** spricht für die SVP-Fraktion. Er kann sich grundsätzlich den Ausführungen seines Vorredners anschliessen. Als weiteres Argument für die Ablehnung von § 13b führt er an, dass es schwierig bzw. kritisch ist, vor oder nach einer Bewilligung finanzielle Forderungen zu stellen. Bezuglich Staub etc. wurde der vorberatenden Kommission von der Regierung glaubhaft erklärt, dass dieses Problem beim Kiesabbau gelöst sei. Und bezüglich Lärmbelastung hält der Votant fest, dass LKWs gleich laut sind, ob sie nun Waren in ein Kaufhaus liefern oder Kies transportieren. Die SVP lehnt deshalb die finanzielle Bestrafung von Unternehmen, die Kies abbauen, ab. Oder soll man auch weitere Belastungen, etwa durch den Tourismus auf dem Zugerberg, bestrafen? Die SVP-Fraktion sagt Nein zum neuen § 13b.

**Andreas Etter** hält fest, dass mit § 13b erreicht werden soll, dass von drei Parteien auch die dritte – sprich die Gemeinde – am Erfolg partizipieren kann und nicht nur für die Aufwendung für Lärmschutz oder Schmutzbeseitigung tragen muss. Mit der «kann»-Formulierung wird zudem der Dialog zwischen den drei Parteien gefördert. Eine grosse Mehrheit der CVP-Fraktion unterstützt deshalb den Antrag der vorberatenden Kommission.

**Hans Baumgartner** hält fest, dass Deponien und Kiesgruben unbestritten zu massiven, unübersehbaren Eingriffen in der Landschaft führen. Dass die Bevölkerung bei solchen Eingriffen Ausgleichsmaßnahmen über den Abbauperimeter hinaus verlangt, ist verständlich. Die Praxis, dass die Betreiber der Anlagen die Massnahmen zum Ausgleich der Nachteile und der Immissionen mitfinanzierten, war zumindest in der Gemeinde Cham bis jetzt Standard, und zwar mittels freiwilligen Vereinbarungen. Mit der Revision des PBG würden diese freiwilligen Vereinbarungen – wie es Daniel Abt bereits gesagt hat – unzulässig, zumindest wenn dem ersten Teil der Revision mit der Regelung der Mehrwertabgabe und der abschliessenden Aufzählung der Mehrwertabgabestände in § 52 zugestimmt wird. Es geht bei diesem neuen § 13b also um die Beibehaltung der gängigen Praxis, was

im Interesse der Unternehmer und der Bevölkerung ist. Der Votant bittet deshalb um Zustimmung zum Vorschlag der vorberatenden Kommission.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass die Kommission sich mit Stichentscheid des Präsidenten für den neuen § 13b aussprach. Ausgangspunkt der Diskussion war – wie gehört – die abschliessende Regelung der Ausgleichsmassnahmen in § 52. Für die Kommission stellte sich die Frage, warum ein Unternehmen, das mit Kiesabbau oder einer Deponie viel Geld verdient, keinen Beitrag für den Mehrwert bezahlen muss, den es durch planerische Massnahmen erhalten hat. Es ist unlogisch, dass man bei einer gemeindlichen Einzonung abgabepflichtig wird, nicht aber bei einer kantonalen Einzonung für Kiesausbeutung etc. Andere Kantone kennen offenbar auch für diese Fälle entsprechende Abgaberegelungen.

Aufgrund dieser Überlegungen der Kommission erarbeitete die Baudirektion einen Vorschlag. Dieser ist allerdings sehr eingeschränkt und weit von den übrigen Fällen der Mehrwertabschöpfung entfernt. Während dort die Mittelverwendung sehr schwammig definiert ist und fiskalische Überlegungen im Vordergrund stehen, ist hier sehr einschränkend festgelegt, dass die Abgaben einerseits für ökologische Ausgleichsmassnahmen verwendet werden müssen und andererseits – ein juristischer Alptraum – nur zum Ausgleich der nachweisbaren Nachteile erhoben werden können. Das bedeutet, dass diese Abgabe sehr klein sein wird. Und wie gehört, haben die Gemeinden bisher gewissermassen auf dem Schleichweg eine Abgabe *ertrötzelt*, müssen sie doch der Bevölkerung die Vorteile eines Kiesabbaus oder einer Deponie aufzeigen. Auch die Diskussionen bezüglich Kiesabbau im Kantonsrat haben immer wieder gezeigt, dass ein kleines finanzielles Zuckerchen für die Gemeinden hilfreich wäre.

Baudirektor **Urs Hürlimann** teilt mit, dass der Regierungsrat den Streichungsantrag der FDP-Fraktion unterstützt. Er wurde *contre coeur* beauftragt, einen Vorschlag für einen Ausgleich für Kiesgruben und Abfallanlagen auszuarbeiten. Er ist aber der Meinung, dass diese Abgabe falsch wäre. Im ersten Teil der PBG-Revision sind die Mehrwertabgabebestände abschliessend definiert, um eine klare Praxis zu ermöglichen – und der Kantonsrat diskutierte mindestens eine halbe Stunde über den betreffenden Paragrafen.

Der Entwurf für die neue Bestimmung sieht vor, dass die Entschädigung in einem der Errichtungs- und Betriebsbewilligung nachgelagerten Verfahren festgelegt werden soll. Die Entschädigung soll für zusätzliche und weitergehende ökologische Ausgleichsmassnahmen im grösseren Umkreis der Anlage zur Verfügung stehen, dies in Ergänzung oder als Zusatz zu den ökologischen Ausgleichsmassnahmen, welche in der Errichtungs- und Betriebsbewilligung oder allenfalls im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung ohnehin verlangt werden. In der vorberatenden Kommission war die neue Bestimmung – wie gehört – umstritten, dies besonders deshalb, weil nach Erteilung einer Bewilligung die an sich nicht verfahrensbeteiligte Gemeinde noch finanzielle Forderungen stellen kann. Außerdem enthält die Bestimmung unbestimmte Rechtsbegriffe. Zudem haben andere Gemeinden, in denen sich beispielsweise beliebte Ausflugsziele befinden, ebenfalls Lasten zu tragen, für die sie keine Entschädigung erhalten. Und schliesslich werden in der Regel mit der Umweltverträglichkeitsprüfung bereits ökologische Ausgleichsmassnahmen verlangt. Der Baudirektor bittet aus diesen Gründen, den Antrag der FDP-Fraktion zu unterstützen.

- **Abstimmung 9:** Der Rat lehnt den Antrag der vorberatenden Kommission auf Aufnahme eines neuen § 13b mit 39 zu 28 Stimmen ab.

*§ 15a Abs. 1*

- ➔ Der Rat genehmigt stillschweigend den Antrag des Regierungsrats.

*§ 15a Abs. 2*

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission die Streichung von Abs. 2 beantragt. Der Regierungsrat hält an seinem Antrag fest.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** teilt mit, dass die Kommission nicht will, dass bei Bebauungsplänen mit einer Nutzungserhöhung um mehr als 50 Prozent und bei der Ausscheidung von Quartierfreiräumen zwingend ein Quartiergestaltungsplan erstellt werden muss. Der Kommission ging es auch hier um den roten Faden, wie Erleichterungen eingebaut werden können, und sie wollte der Gemeinde die entsprechende Freiheit geben. Sie findet das Quartiergestaltungplanverfahren grundsätzlich sinnvoll, wollte hier aber keinen Zwang festlegen.

**Manuel Brandenberg** stellt den **Antrag**, § 15a ganz zu streichen. Das neue Instrument Quartiergestaltungsplan ist eine weitere Möglichkeit für den Staat, einschränkend auf beteiligte Grundeigentümer zu wirken. Es ist nicht notwendig.

Baudirektor **Urs Hürlimann** teilt mit, dass sich der Regierungsrat dem inhaltlich identischen Antrag der vorberatenden Kommission anschliesst. Das Bebauungsplanverfahren wird nicht erschwert, wie es in der Kommission kritisiert wurde; man ist bezüglich des prozessualen Ablaufs auf der richtigen Seite. Und es ist wichtig, dass § 15a nicht gestrichen wird.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass sich der Regierungsrat dem Antrag der vorberatenden Kommission anschliesst. Damit erübrigts sich eine Abstimmung über die Streichung von Abs. 2. Der ursprüngliche Abs. 3 wird zu Abs. 2.

- ➔ Der Rat ist stillschweigend einverstanden.
- ➔ **Abstimmung 10:** Der Rat lehnt den Antrag der SVP-Fraktion auf Streichung von § 15a mit 45 zu 19 Stimmen ab und genehmigt damit den Antrag der vorberatenden Kommission.

*§ 16*

*§ 18 Abs. 1 Bst. a, b und c*

*§ 18 Abs. 2 Bst. a, b und c*

- ➔ Der Rat genehmigt stillschweigend den jeweiligen Antrag des Regierungsrats.

*§ 18 Abs. 3 (gemäss Antrag Regierungsrat) bzw. 3 und 4 (gemäss Antrag der vorberatenden Kommission)*

Der **Vorsitzende** hält fest, dass die vorberatende Kommission eine Aufteilung von § 18 Abs. 3 in zwei Absätze vorschlägt. Zudem beantragt sie die Einschränkung «jeweils maximal im Umfang der Mehrausnützung» bei den Zonenplanänderungen

und den Bebauungsplänen. Der Regierungsrat stimmt dem Antrag auf Aufteilung in zwei Absätze zu, lehnt die beantragte Einschränkung aber ab.

**Barbara Gysel** stellt namens der SP-Fraktion den **Antrag**, dass Mindestanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau nicht «zulässig» sein sollen, sondern dass auf die zweite Lesung hin ein Vorschlag für eine entsprechende Pflicht ausgearbeitet werden soll. Die Votantin weist auch darauf hin, dass unklar ist, worauf sich die Mindestfläche bezieht. Die SP-Fraktion möchte grundsätzlich, dass bei Bebauungsplänen der preisgünstige Wohnungsbau als Voraussetzung und nicht als Möglichkeit fixiert wird. Sie diskutierte zudem über das Beispiel Neufeld in Baar, wo der Kanton der Gemeinde und der Bauherrschaft einen höheren Anteil an wirtschaftlicher Nutzung aufbrummen wollte, dies gegen den Willen beider Beteiligten. Wenn Gemeinde und Bauherrschaft einen höheren Anteil an Wohnen fordern, sollte der Kanton diesem Anliegen nicht im Weg stehen.

**Manuel Brandenberg** stellt im Namen der SVP-Fraktion den **Antrag**, Abs. 4 (gemäß Antrag der vorberatenden Kommission) zu streichen. Die SVP will keine Bestimmungen zur Möglichkeit des preisgünstigen Wohnungsbaus im Gesetz haben. Dieses Thema hat an Attraktivität verloren. In der Stadt Zug gab es bis vor kurzem ein Reglement, das die Berechtigung für eine preisgünstige Wohnung bestimmte: Berechtigt waren Personen mit einem steuerbaren jährlichen Nettoeinkommen von bis zu 190'000 Franken. Die SVP ist dagegen, dass zugunsten solcher angeblich bedürftiger Personen noch mehr Einschränkungen zulasten der Eigentümer im Gesetz festgeschrieben werden. Sie bittet, ihren Streichungsantrag zu unterstützen.

Kommissionspräsident **Heini Schmid** hält fest, dass nach dem Willen der Kommission preisgünstiger Wohnungsbau nur im Umfang der Mehrnutzung gefordert werden kann. Es soll also nicht in den bisherigen Rechtsbestand eingegriffen werden. Das entspricht auch der Diskussion in der Stadt Zug, wo man feststellte, dass die entsprechende gesetzliche Grundlage im kantonalen Baurecht fehlte. Diesem Umstand wollte man Rechnung tragen. Der Kommissionspräsident bittet in diesem Sinn, den Rechtsbestand der privaten Eigentümer zu schützen.

In der Kommission wurde der Antrag auf zwingende Verpflichtung zu preisgünstigem Wohnungsbau nicht gestellt. Persönlich ist der Kommissionspräsident der Meinung, dass dieser Antrag enorme Auswirkungen hat. Die Limite von 5000 Quadratmetern gilt ja nur bei Um und Aufzonungen. Der Antrag hätte aber zur Folge, dass bei jedem künftigen Bebauungsplan preisgünstige Wohnungen errichtet werden müssten. Man muss wohl nicht weiter ausführen, dass der Antrag zumindest in dieser Form sicher nicht der Weisheit letzter Schluss ist.

Baudirektor **Urs Hürlimann** teilt mit, dass der Regierungsrat inhaltlich mit der Kommission einig geht, allerdings möchte die Kommission weniger weit gehen. Die Umsetzung wird mit der Variante der Regierung etwas offener, mit der Variante der Kommission eingeschränkter sein. Der Antrag der SP-Fraktion wurde in der Kommission nicht besprochen, er schiesst aber weit über das Ziel hinaus. Der Baudirektor empfiehlt, ihn auf jeden Fall abzulehnen.

Der **Vorsitzende** hält fest, dass zuerst die Abs. 3 und 4 bereinigt werden und dann über den Streichungsantrag der SVP-Fraktion abgestimmt wird.

- Der Rat ist mit der Aufteilung des ursprünglichen Abs. 3 in zwei Absätze stillschweigend einverstanden.

- ➔ Der Rat genehmigt stillschweigend Abs. 3 in der Version der vorberatenden Kommission.
- ➔ **Abstimmung 11:** Der Rat lehnt den Antrag der SP-Fraktion, dass im neuen Abs. 4 Mindestanteile für den preisgünstigen Wohnungsbau nicht «zulässig», sondern Pflicht sein sollen, mit 53 zu 14 Stimmen ab.
- ➔ **Abstimmung 13:** Der Rat stimmt der Einschränkung «jeweils maximal im Umfang der Mehrausnützung» mit 48 zu 19 Stimmen zu.
- ➔ **Abstimmung 14:** Der Rat lehnt die von der SVP-Fraktion beantragte Streichung von Abs. 4 mit 42 zu 26 Stimmen ab und genehmigt damit abschliessend den Antrag der vorberatenden Kommission.

An dieser Stelle unterbricht der Rat seine Beratungen für das Mittagessen.

#### **Detaillierter Report der Abstimmungsergebnisse**

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

