

GESETZ

ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DES KANTONS UND DER GEMEINDEN
(FINANZHAUSHALTGESETZ)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 30. AUGUST 2005

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen hiermit die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG). Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

| | | |
|------|--|----|
| 1. | Das Wichtigste in Kürze | 2 |
| 1.2. | Finanz- und Rechnungswesen..... | 3 |
| 1.3. | Planung, Rechnung und Berichterstattung..... | 3 |
| 1.4. | Ausgaben und Kredite..... | 4 |
| 1.5. | Zuständigkeiten..... | 4 |
| 1.6. | Finanzkontrolle..... | 5 |
| 1.7. | Übergangs- und Schlussbestimmungen | 5 |
| 2. | Ergebnisse der Vernehmlassungen | 5 |
| 2.1. | Vernehmlassung zur Teilrevision | 5 |
| 2.2. | Vernehmlassung zur Totalrevision | 6 |
| 3. | Erläuterungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen | 6 |
| 3.1. | Geltungsbereich und Grundsätze (§§ 1 - 2)..... | 7 |
| 3.2. | Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen (§§ 3 - 19)..... | 8 |
| 3.3. | Dritter Abschnitt: Planung, Rechnung und Berichterstattung (§§ 20 - 23)... | 13 |
| 3.4. | Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite (§§ 24 - 34)..... | 16 |
| 3.5. | Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (§§ 35 - 40) | 20 |
| 3.6. | Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (§§ 41 - 52) | 22 |
| 3.7. | Siebter Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 53 - 56)..... | 24 |
| 4. | Finanzielle Auswirkungen..... | 26 |
| 5. | Parlamentarische Vorstösse | 26 |
| 5.1. | Motion der FDP-Fraktion betreffend Änderung des Finanzhaushalt | 26 |
| 5.2. | Postulat von Armin Jans betreffend Personalplafonierung und Sparmassnahmen im Finanzhaushalt des Kantons Zug vom 7. Mai 1992 (Vorlage Nr. 7711)..... | 28 |

| | |
|---|----|
| 5.3. Motion von Bruno Pezzatti und Gerhard Pfister betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemässigten Ausgabenbremse vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 938.1 - 10643)..... | 30 |
| 5.4. Motion von Hans Durrer betreffend klarerer Umschreibung einer gebundenen Ausgabe vom 17. Oktober 2002 (Vorlage 1057.1 - 10988)..... | 36 |
| 5.5. Motion von Karl Rust, Peter Dür, Felix Häcki und Othmar Birri betreffend Gesamtauswirkungen von Ausgabenbeschlüssen vom 31. Oktober 2003 (Vorlage Nr. 1186.1 – 11323)..... | 40 |
| 5.6. Motion der SVP-Fraktion betreffend Stärkung der Finanzkompetenzen des Kantonsrates vom 26. Februar 2004 (Vorlage Nr. 1217.1 – 11431)..... | 41 |
| 6. Anträge..... | 46 |

1. Das Wichtigste in Kürze

Das geltende Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 28. Februar 1985 (Finanzhaushaltgesetz, FHG)¹ hat sich grundsätzlich bewährt. Die Anforderungen an das Finanz- und Rechnungswesen der öffentlichen Hand haben sich jedoch in den letzten Jahren gewandelt. Zudem fordern verschiedene parlamentarische Vorstösse Anpassungen des geltenden Gesetzes. Der Regierungsrat hatte ursprünglich eine Teilrevision vorgesehen, welche von April bis Juni 2004 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Nach Auswertung der Stellungnahmen wurde dann beschlossen, dem viel geäusserten Wunsch nachzukommen und eine Totalrevision vorzulegen. Grundlegende Arbeiten dazu sind bei der Teilrevision durch die Arbeitsgruppe mit Vertretern der Einwohnergemeinden und der Finanzdirektion bereits geleistet worden.

Im neuen FHG werden einzelne Begriffe an die moderne Terminologie angepasst und wie folgt verwendet:

- Bilanz (anstatt Bestandesrechnung)
- Budget (anstatt Staatsvoranschlag)
- Jahresrechnung (anstatt Staatsrechnung)
- Legislative (anstatt Kantonsrat)
- Exekutive (anstatt Regierungsrat).

Das neue FHG umfasst sieben Abschnitte und ist wie folgt übersichtlich strukturiert:

¹ BGS 611.1

1.1. Geltungsbereich und Grundsätze

Neben den bewährten Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit werden neu die Wirksamkeit und das Haushaltgleichgewicht definiert.

1.2. Finanz- und Rechnungswesen

Der Aufbau des Finanz- und Rechnungswesens richtet sich weiterhin nach dem Harmonisierten Rechnungsmodell der öffentlichen Haushalte (HRM), welches immer noch der anerkannte und bei allen Kantonen angewendete Standard für die Rechnungsführung öffentlicher Körperschaften darstellt.

Um die Berichterstattung an heutige Informationsbedürfnisse anzupassen, wird insbesondere ein Anhang zur Jahresrechnung eingeführt.

Die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung wird ermöglicht, jedoch nicht vorgeschrieben. Es soll den dem Gesetz unterstellten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten überlassen bleiben, die definitive Ausgestaltung dieses Instrumentes ihren unterschiedlichen Bedürfnissen anzupassen und durch Verordnungen oder Weisungen zu regeln.

Bei den Bewertungsgrundsätzen wird vorgeschrieben, dass die Grundstücke des Finanzvermögens mindestens alle 10 Jahre neu bewertet und in der Bilanz entsprechend korrigiert werden müssen. Diese Wertberichtigungen sind über eine separate Position auf der Passivseite der Bilanz zu verbuchen.

Der bisher gültige einheitliche Abschreibungssatz von 10 % für das Verwaltungsvermögen wird durch neue, differenzierte Abschreibungssätze ersetzt, wobei an der degressiven Abschreibungsmethode festgehalten werden soll.

Ein allfälliger Ertragsüberschuss wird im laufenden Rechnungsjahr dem freien Eigenkapital zugewiesen, falls nicht die Legislative eine andere Verwendung beschliesst. Die Verbuchung des Ertragsüberschusses erfolgt innerhalb der Bilanz, damit nicht die Laufende Rechnung des Folgejahres sowohl auf der Aufwand- als auch der Ertragsseite im gleichen Umfang aufgebläht wird, was früher jeweils unübersichtlich und interpretationsbedürftig war. Ein allfälliger Aufwandüberschuss ist dem freien Eigenkapital zu belasten. Ist dieses aufgebraucht, muss der Bilanzfehlbetrag aktiviert und über drei Jahre abgeschrieben werden.

1.3. Planung, Rechnung und Berichterstattung

Die Erstellung einer Finanzstrategie ist vorgesehen, jedoch nicht obligatorisch vorgeschrieben, weil kleinere dem Gesetz unterstellte Institutionen mit den vorhandenen Ressourcen überfordert sein könnten. Im Kanton – und in zunehmendem Masse wohl auch in den Einwohnergemeinden – ist eine Finanzstrategie als erstes Element der Finanzplanung bereits etabliert.

Mit dem Budget und der Jahresrechnung sind die im öffentlichen Rechnungswesen üblichen Kennzahlen auszuweisen, welche einen Mehrjahresvergleich ermöglichen.

1.4. Ausgaben und Kredite

Die Ausgaben und die Kredite gehören sachlich zusammen und werden deshalb in einem Abschnitt abgehandelt.

Der Abgrenzung zwischen neuen Ausgaben (Zuständigkeit Legislative bzw. Souverän) und gebundenen Ausgaben (Zuständigkeit Exekutive) kommt eine grosse rechtliche und politische Bedeutung zu. Bei Vorliegen einer verhältnismässig grossen Handlungsfreiheit hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten gilt eine Ausgabe als neu und muss der Legislative zur Entscheidung vorgelegt werden. Dies auch dann, wenn bereits eine Rechtsgrundlage besteht und es sich nach bisherigem Recht um eine gebundene Ausgabe gehandelt hat.

Die Bestimmungen über die Kredite sind neu strukturiert und die einzelnen Kreditarten sind klarer definiert. Neu aufgenommen werden der Globalkredit und das Globalbudget. Für die periodengerechte Rechnungsabgrenzung ist jetzt eine klare und einfache Definition gefunden. Damit wird erreicht, dass die intransparenten Kreditübertragungen von einem Jahr auf das nächste nicht mehr nötig sind.

Schlussabrechnungen von Verpflichtungskrediten sollen nur noch dann mit einer separaten Vorlage der Legislative vorzulegen sein, wenn die Limite mehr als 20 Mio. Franken beträgt. Bis zu diesem Betrag sollen die abgerechneten Verpflichtungskredite von der Legislative zusammen mit der Jahresrechnung genehmigt werden.

1.5. Zuständigkeiten

Dieser Abschnitt gilt für die Gemeinden nicht. Die kantonalen Zuständigkeiten sind auf das Notwendigste reduziert und diejenigen Bestimmungen, die im bisherigen FHG lediglich die Organisation regelten, sind weggelassen worden. Organisatorische Vorgaben sollen exakt auf die jeweiligen Bedürfnisse ausgerichtet sein und in Ver-

ordnungen oder Weisungen geregelt werden. Im Weiteren sollen einzelne Limiten gegen oben angepasst werden.

1.6. Finanzkontrolle

Dieser Abschnitt lehnt sich an das «Mustergesetz» der Fachvereinigung der Finanzkontrollen an und ist auf die Zuger Verhältnisse angepasst worden. Die fachliche Unabhängigkeit der Finanzkontrolle wird gesetzlich festgeschrieben, wobei sie weiterhin administrativ der Finanzdirektion unterstellt bleiben soll. Neu geregelt sind das Verhältnis zur Staatwirtschaftskommission und das Berichtswesen. Speziell wird das Vorgehen bei Beanstandungen und bei Hinweisen auf strafbare Handlungen festgeschrieben.

1.7. Übergangs- und Schlussbestimmungen

Bei den Übergangsbestimmungen wird namentlich das Gemeindegesetz bereinigt, indem die das Rechnungswesen betreffenden Regelungen ins neue FHG überführt werden. Sonderregelungen für die Gemeinden und aufsichtsrechtliche Bestimmungen verbleiben im Gemeindegesetz.

2. Ergebnisse der Vernehmlassungen

2.1. Vernehmlassung zur Teilrevision

Zwischen April und Juni 2004 hat bereits eine Vernehmlassung zu der seinerzeit von der Regierung vorgeschlagenen Teilrevision des FHG stattgefunden. Es sind insgesamt 14 Stellungnahmen eingegangen, davon fünf von den politischen Parteien CVP, FDP, SGA, SP und SVP. Die elf Einwohnergemeinden haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben, wobei vier Gemeinden sich noch zusätzlich haben vernehmen lassen. Auch die elf Bürgergemeinden haben eine gemeinsame Antwort eingereicht, ebenso wie die Katholischen Kirchgemeinden. Kurze Stellungnahmen gingen vom Kirchenrat Menzingen und der Gebäudeversicherung ein.

Die am meisten diskutierten Themen waren der Ausgabenbegriff, die Bewertungsgrundsätze und die Abschreibungen.

Aufgrund der Auswertung der Stellungnahmen hat der Regierungsrat beschlossen, dem viel geäußerten Wunsch nachzukommen und eine Totalrevision des Finanzhaushaltgesetzes vorzunehmen. Grundlegende Arbeiten in dieser Richtung sind bereits bei der Teilrevision durch die Arbeitsgruppe mit Vertretern der Gemeinden und der Finanzdirektion geleistet worden.

2.2. Vernehmlassung zur Totalrevision

Zwischen Dezember 2004 und März 2005 hat die Vernehmlassung zur Totalrevision stattgefunden. Es sind insgesamt 17 Stellungnahmen eingegangen, davon vier von den politischen Parteien CVP, FDP, SP und SVP. Die elf Einwohnergemeinden haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben, wobei fünf Gemeinden sich noch zusätzlich haben vernehmen lassen. Auch die elf Bürgergemeinden haben eine gemeinsame Antwort eingereicht. Weitere Stellungnahmen gingen von der Vereinigung Katholischer Kirchgemeinden sowie von der katholischen Kirchgemeinde Neuheim ein. Das Obergericht, die Gebäudeversicherung, die Pensionskasse und die Gesundheitsdirektion haben kurze Antworten eingereicht. Die übrigen Angeschriebenen haben ausdrücklich oder stillschweigend auf eine Stellungnahme verzichtet.

Grundsätzlich wurde es von allen Vernehmlassungsteilnehmenden sehr geschätzt, dass der Regierungsrat jetzt eine Totalrevision des FHG erarbeitet hat. Es wurde auch gewürdigt, dass zahlreiche Anregungen aus der Vernehmlassung zur Teilrevision von 2004 bereits berücksichtigt worden sind. Der materiell wichtigste Diskussionspunkt ist die Frage, ob von der degressiven zur linearen Abschreibungsmethode gewechselt werden soll. Insbesondere die Einwohner- und die Bürgergemeinden vertreten die Ansicht, es sei die lineare Methode einzuführen.

Auch zu den Zeiträumen, welche zum Beispiel eine Finanzstrategie oder der Finanzplan zu umfassen hätten oder bis wann das Haushaltgleichgewicht wieder hergestellt sein müsse, wurden Vorschläge unterbreitet. Die Regierung ist sich bewusst, dass nicht alle Wünsche in der vorliegenden Totalrevision des FHG haben berücksichtigt werden können. Wir verdanken jedoch all die wichtigen und wertvollen Hinweise, die wir im Rahmen der Vernehmlassungen erhalten haben und die soweit als möglich eingearbeitet worden sind. Auf die gestellten Fragen wird nachfolgend bei den einzelnen Gesetzesbestimmungen eingegangen.

3. Erläuterungen zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Im Folgenden werden einzelne Gesetzesbestimmungen kommentiert. Es wird jedoch darauf verzichtet, selbst erklärende Formulierungen gemäss der Gesetzesvorlage noch einmal zu wiederholen. Für das bessere Verständnis dieses Berichtes wird empfohlen, gleichzeitig die Gesetzesvorlage zu konsultieren.

3.1. Geltungsbereich und Grundsätze (§§ 1 - 2)

- Gemäss **§ 1 Abs. 1** beansprucht das FHG Geltung für den Kanton und seine Anstalten. Es gibt jedoch auch selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, welche in Bezug auf die Rechnungslegung Spezialgesetzen unterworfen sind. Dies betrifft namentlich die Ausgleichskasse und die IV-Stelle des Kantons Zug, das Kantonsspital und die Pensionskasse des Kantons Zug. Der **Abs. 4** weist denn auch ausdrücklich darauf hin, in dem dort «besondere Bestimmungen für die Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit vorbehalten» werden. Für die Gebäudeversicherung besteht heute noch keine spezialgesetzliche Regelung, weshalb das Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 20. Dezember 1979 (BGS 722.11) zu ändern ist (vgl. § 54 Ziff. 3 dieses Entwurfes). Heute wendet die Gebäudeversicherung Zug nur den Schweizerischen Kontenrahmen für KMU im Dienstleistungssektor sowie die allgemeinen Rechnungslegungsgrundsätze an.

Gemäss **Abs. 2** gilt das Gesetz auch für die öffentlich-rechtlichen Körperschaften des Kantons, nämlich die Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden, mit Ausnahme von Abschnitt 5 (Zuständigkeiten) und Abschnitt 6 (Finanzkontrolle), welche sich ausschliesslich auf den Kanton beziehen. Die Gemeinden müssen in diesen Bereichen – soweit notwendig – entsprechende Bestimmungen erlassen.

- **§ 2 Abs. 1** definiert vorerst, dass sich die Haushaltsführung nach dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit richten muss. Der Grundsatz der Sparsamkeit besagt, dass die Ausgaben auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen sowie in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen sind. Das günstigste Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und dessen Nutzen beinhaltet den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, während die Wirksamkeit sowohl mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung als auch mit den Ansprüchen an eine moderne Verwaltungstätigkeit zusammenhängt.

Die Vorgabe in **Abs. 2**, dass die Laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen sei (Grundsatz des Haushaltgleichgewichtes) bildet die gesetzliche Grundlage, um allfällig notwendige Massnahmen auf der Aufwand- oder der Ertragsseite einzuleiten, um dieses Ziel zu erreichen. Unter einem mittelfristigen Zeitraum versteht man etwa drei bis sieben Jahre². Somit verbleibt dem Staat die Möglichkeit, sein Ausgabenverhalten antizyklisch zu gestalten, wenn dies die Wirtschaftslage erfordern sollte. Die Festschreibung einer exakten Frist im Gesetz erscheint auch im Hinblick auf zukünftige NFA-Mehrbelastungen nicht opportun. Mit dem mittelfristigen Zeitraum wird dem Regierungsrat ein Handlungsspielraum zur Berücksichtigung der dannzumal herrschenden Konjunkturlage zugestanden, um das Haushaltgleichgewicht herbeizuführen. Ein über längere Zeit andauernder Aufwandüberschuss der Laufenden Rechnung ist jedoch nicht möglich.

Um die Einhaltung der in diesem Paragraphen festgeschriebenen Grundsätze sicherzustellen werden die bestehenden Controlling-Instrumente ausgebaut, um die Zielerreichung zu überwachen und allenfalls notwendige Massnahmen vorzuschlagen. Neue Instrumente sind z.B. die Kosten- und Leistungsrechnung gemäss § 11 oder der Finanzstatus bei neuen Geschäften gemäss § 38 Bst. d.

3.2. Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen (§§ 3 - 19)

- In **§ 3 Abs. 2** ist das Bruttoverbuchungsprinzip festgelegt. Eine Verrechnung von Aufwänden und Erträgen ist verboten. Dies gilt auch, wenn z.B. der Anteil an bestimmten Investitionen weniger als die Hälfte beträgt, weil von Dritter Seite Beiträge erhalten werden. Als Ausnahme gelten der Globalkredit und das Globalbudget gemäss § 30 und § 32, welche definitionsgemäss den Saldo zwischen Aufwänden und Erträgen bzw. Kosten und Erlösen umfassen. Daher gilt dieser Grundsatz nur "grundsätzlich", somit unter Vorbehalt weniger genau definierter Ausnahmen.
- Gemäss **§ 5 Abs. 3** legt die Finanzdirektion den Betrag fest, ab welchem Investitionen ausschliesslich der Investitionsrechnung zu belasten sind. Dieser Betrag liegt gemäss den jährlich erlassenen Budgetierungsrichtlinien bei 100'000 Franken. Als Ausnahme gelten die Informatikinvestitionen, für welche

² siehe Arbeitspapier vom Dezember 2003 des Ökonomen-Teams der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Seite 21) unter http://www.efv.admin.ch/d/wirtschaft/studien/pdf/BIP_bundein.pdf

die Limite gemäss § 6 der Informatikverordnung vom 29. Juni 2004 (BGS 153.53) 50'000 Franken beträgt.

- **§ 6** enthält neu die gesetzliche Regelung der Geldflussrechnung, womit die Liquiditätsentwicklung beziehungsweise Herkunft und Verwendung der finanziellen Mittel dargestellt wird, üblicherweise aufgeteilt in betriebliche Tätigkeit, Investitions- und Finanzierungstätigkeit. Die Geldflussrechnung ergänzt die Jahresrechnung mit der Darstellung der liquiditätswirksamen Transaktionen. Unter anderem können daraus der Finanzierungsbeitrag der Laufenden Rechnung an die Nettoinvestitionen und der Selbstfinanzierungsgrad errechnet werden.
- In **§ 8** werden die Spezialfinanzierungen geregelt, wo sich namentlich die Frage nach der Verzinsung stellt. Verpflichtungen von und Vorschüsse an Spezialfinanzierungen sind, entsprechend der heutigen Regelung, weiterhin grundsätzlich zu verzinsen, sofern dies nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist. So wird zum Beispiel beim Kanton die Spezialfinanzierung Strassenbau gestützt auf die heutige Regelung im FHG verzinst, während für den Finanzausgleich der Einwohnergemeinden in § 5 Abs. 3 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich vom 31. August 1989 (BGS 621.1) eine Verzinsung ausdrücklich ausgeschlossen ist.
- In **§ 10** wird festgehalten, dass die Buchhaltung nach einem anerkannten und verbreiteten Standard im Bereich der Rechnungsführung öffentlicher Körperschaften geführt wird. Es gilt weiterhin das Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM). Das HRM bildet schwergewichtig einen formalen Standard der Rechnungslegung, welcher von der überwiegenden Mehrheit aller öffentlichen Haushalte in der Schweiz angewandt wird. Dieser einheitliche Standard ermöglicht die Vergleichbarkeit der Rechnungen. Die Finanzdirektorenkonferenz ist daran, das HRM einer kritischen Prüfung zu unterziehen und ein HRM2 zu erarbeiten. Es ist jedoch zurzeit noch unklar, wann entsprechende Ergebnisse vorliegen werden.
- Mit der vorliegenden Totalrevision des FHG werden verschiedene Bedürfnisse einer modernen Rechnungslegung erfüllt, welche über das HRM hinausgehen. Erwähnt seien in diesem Zusammenhang der neu geschaffene Anhang zur Jahresrechnung (§ 12), die Bewertungsgrundsätze des Finanzvermögens

(§ 13 Abs. 1), die Differenzierung der Abschreibungssätze (§ 14) oder die Finanzstrategie (§ 20).

- **§ 11** enthält die Grundsätze für eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), die im bisherigen Gesetz nicht vorgesehen war. Eine KLR ist notwendig, wenn die Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistungen beurteilt werden soll, wenn eine Verwaltungseinheit nach wirkungsorientierten Grundsätzen geführt wird, bei internen Leistungsverrechnungen oder für die Festsetzung von Gebühren. Ganz bewusst sollen über die konkrete Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung im Gesetz keine Vorgaben gemacht werden, denn die dem Gesetz unterstehenden Institutionen haben unterschiedliche Bedürfnisse. Die entsprechenden Regelungen sollen auf Verordnungsstufe und/oder durch Weisungen erfolgen.

- **§ 12** schreibt neu einen Anhang zur Jahresrechnung vor, der die Berichterstattung an die modernen Grundsätze und heutige Informationsbedürfnisse anpasst. Das Ziel ist, offen, klar und verständlich zu informieren. Damit wird den berechtigten Anliegen nach vermehrter Transparenz Rechnung getragen. Als Beispiel sei **Abs. 3 Bst. b** erwähnt, wo die Veränderungen der Rückstellungen, der Spezialfinanzierungen, der Reserven und des freien Eigenkapitals ausgewiesen werden müssen. Solche und weitere im Gesetz geforderten Informationen sind im Anhang aufzuführen, weil sie für die Analyse und das Verständnis der gesamten Jahresrechnung wichtig sind. Der Anhang orientiert sich an Art. 663b des Obligationenrechts (SR 220) und ist an die Bedürfnisse öffentlicher Verwaltungen angepasst. Eine Spezialität ist zum Beispiel der Status und die Abrechnung von Verpflichtungskrediten (siehe dazu auch § 28 Abs. 8 Bst. a).

- **§ 13 Abs. 1** regelt die Bewertung des Finanzvermögens zum Verkehrswert. Hier verbuchte Grundstücke³ werden nicht über die Laufende Rechnung abgeschrieben, sondern müssen mindestens alle zehn Jahre neu bewertet werden. Die damit zusammenhängende Bewertungskorrektur ist offen auszuweisen und gemäss **Abs. 2** erfolgsneutral auf der Passivseite der Bilanz zu verbuchen. Zu

³ Die Vernehmlassung zur Teilrevision FHG hat gezeigt, dass hier eine allgemeine Unklarheit besteht: Der Begriff des Grundstückes richtet sich nach Art. 655 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 10. Dezember 1907 (SR 210). Darunter fallen in erster Linie Liegenschaften, d.h. fest begrenzte Teile der Bodenfläche, mit oder ohne Bauten, aber auch Miteigentumsanteile an Grundstücken und selbständige und dauernde Rechte wie Baurechte, Quellenrechte und andere.

diesem Zweck ist ein neues Wertberichtigungs-Konto beim gebundenen Eigenkapital zu errichten. Bewertungskorrekturen können dazu führen, dass bisherige stille Reserven aufgelöst werden, während das Eigenkapital im gleichen Umfang anwächst. Bei einem Verkauf eines Grundstücks des Finanzvermögens muss das Wertberichtigungs-Konto entsprechend angepasst werden. Daher ist über die Äufnung dieses Kontos eine Kontrolle zu führen.

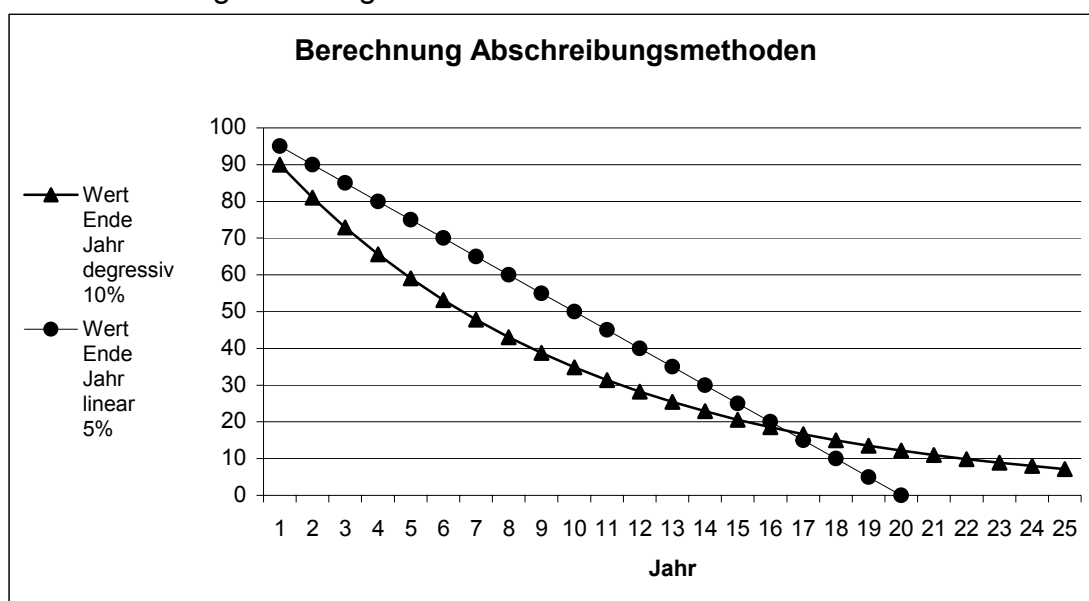
Um für die Umsetzung dieser neuen gesetzlichen Verpflichtung genügend Zeit einzuräumen, wird in den Übergangs- und Schlussbestimmungen dafür ein Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes vorgesehen (siehe § 53 Bilanzbereinigungen).

- **§ 14** enthält neue, differenzierte Abschreibungssätze für das Verwaltungsvermögen. Im bisherigen FHG war ein einheitlicher Abschreibungssatz von 10 % vorgeschrieben. Als Ausnahme wird für die Kirch- und Bürgergemeinden bei Hoch- und Tiefbauten der bisherige Satz von 5 % beibehalten, was diese beiden Institutionen ausdrücklich gewünscht hatten. Dies entspricht der heutigen Praxis. Der Rat macht jedoch darauf aufmerksam, dass bei einem reduzierten Abschreibungssatz die Belastung nicht abnimmt, sondern lediglich auf nachfolgende Generationen verschoben wird.

Gemäss **Abs. 2** soll weiterhin nach der degressiven Abschreibungsmethode abgeschrieben werden. Der in den Vernehmlassungen geforderte Wechsel zur **linearen Abschreibungsmethode** soll aus folgenden Gründen nicht vollzogen werden:

- Es ist wichtig, sich von einer privatwirtschaftlichen Betrachtungsweise zu lösen. Hier geht es um die «Abschreibung von Verwaltungsvermögen», das es in der Privatwirtschaft nicht gibt. Verwaltungsvermögen kann per definitionem nicht veräussert werden und hat demnach eigentlich „keinen kaufmännischen Wert“.
- Gemäss HRM von 1981 eignet sich die degressive Abschreibungsmethode für die öffentliche Hand am Besten. Die jährlichen Investitionsausgaben werden in den jeweiligen Bestandeskonten aktiviert und nachher vom neuen Buchwert (Restbuchwert) abgeschrieben.
- Es ist zwar richtig, dass bei der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung die betriebswirtschaftlich notwendigen kalkulatorischen Abschreibungen linear vorgenommen werden. Dabei handelt es sich jedoch um die interne Betriebsbuchhaltung.

- Aus finanzpolitischer Sicht ist in der externen Finanzbuchhaltung gemäss HRM die Abschreibung vom Restbuchwert vorzuziehen, weil der Abschreibungsaufwand bereits bei der Realisierung eines Vorhabens besonders spürbar anfällt. Hier geht es um die Frage, welche Generation eine Investition finanzieren soll: jene, die darüber entscheidet oder jene, welche den Nutzen daraus hat? Das HRM empfiehlt eine vorsichtige Politik, indem es der entscheidenden Generation mit der degressiven Abschreibungsmethode eine überproportionale Belastung auferlegt. Vor dem Hintergrund einer tendenziell steigenden Staatsverschuldung kann diese Empfehlung deshalb «als ausgesprochen klug»⁴ bezeichnet werden. Alle Kantone folgten bisher diesen Argumenten.
- Folgende Grafik zeigt die Werte eines Objektes nach x Jahren, wenn es linear oder degressiv abgeschrieben worden ist:



- **§ 16** ist aufgenommen worden, weil eine generelle Rückerstattungspflicht bei Zweckentfremdung und Veräusserung subventionierter Objekte bisher nicht geregelt war. Die gewählte Formulierung lehnt sich dem Artikel 29 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz) vom 5. Oktober 1990 (SR 616.1) an. Die Rückerstattungspflicht ist jetzt generell im neuen FHG geregelt. Da in **Abs. 2** die Möglichkeit besteht, ganz oder teilweise auf die Rückforderung zu verzichten, wurde dieser Paragraph gleich nach

⁴ Harringer, R.: Reform der öffentlichen Rechnungslegung und Finanzpolitik, Der Schweizer Treuhänder 8/04, Seiten 625ff.

§ 15 «Forderungsverzicht» eingefügt. **Abs. 4**, welcher die Anmerkung im Grundbuch vorschreibt, ist der Bundeskanzlei zur Genehmigung einzureichen.

- Die internen Verrechnungen gemäss **§ 17**, welche zur Zeit noch in der externen Finanzbuchhaltung erscheinen, werden nach Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung grundsätzlich in der internen Betriebsbuchhaltung vorgenommen werden.
- **§ 18** regelt neu die Verwendung eines allfälligen Ertragsüberschusses. Im bisherigen FHG mussten für die Verwendung wie z.B. für freundeidgenössische Hilfe, Auslandhilfe sowie die Äufnung des Eigenkapitals jeweils mehrere separate Kantonsratsbeschlüsse gefasst werden. Neu soll ein Ertragsüberschuss im laufenden Rechnungsjahr dem freien Eigenkapital zugewiesen werden, sofern nicht die Legislative eine andere Verwendung beschliesst. Die Verbuchung erfolgt neu innerhalb der Bilanz, damit nicht – wie früher – die Laufende Rechnung des Folgejahres sowohl auf der Aufwand- als auch der Ertragsseite im gleichen Umfang aufgebläht wird, was jeweils unübersichtlich und interpretationsbedürftig war.
- **§ 19** regelt die Aufwandüberschuss-Verwendung. Bei fehlendem freien Eigenkapital ist der Aufwandüberschuss zu aktivieren. Der so entstehende Bilanzfehlbetrag ist dann über drei Jahre abzuschreiben. Das bedeutet, dass die Abschreibung des Bilanzfehlbetrages jeweils budgetiert und damit transparent gemacht werden muss. Durch diese zusätzliche Belastung der Laufende Rechnung während der nächsten drei Jahre wird einem ungezügelter Ausgabenwachstum entgegengewirkt. Wenn ein Bilanzfehlbetrag abgebaut werden muss, stehen in diesen Jahren eben weniger Mittel zur Verfügung. Um dann das finanzpolitische Ziel des mittelfristigen Haushaltgleichgewichtes in der Laufenden Rechnung gemäss § 2 Abs. 2 erfüllen zu können, kann es notwendig sein, Massnahmen auf der Aufwand- und/oder Ertragsseite einzuleiten und durchzusetzen.

3.3. Dritter Abschnitt: Planung, Rechnung und Berichterstattung (§§ 20 - 23)

- **§ 20** sieht die Erstellung einer Finanzstrategie vor, die jedoch nicht für alle dem Gesetz unterstellten Körperschaften obligatorisch sein soll. Kleinere Institutionen könnten mit ihren vorhandenen Ressourcen überfordert sein. Der Kanton

und vermehrt auch die Einwohnergemeinden setzen dieses wichtige Führungsinstrument bereits ein, um die grundsätzlichen Ziele der Finanz- und Steuerpolitik sowie einen Massnahmenkatalog zu deren Erreichung festzulegen.

- Die Finanzstrategie ist ein Planungsinstrument der Exekutive und wird von der Legislative zur Kenntnis genommen. Hier gilt es die Abgrenzung zum Budget zu beachten: Lediglich die Genehmigung des Budgets hat rechtliche Auswirkungen, indem die Exekutive gemäss § 31 ermächtigt wird, die Laufende Rechnung oder die Investitionsrechnung für ein bestimmtes Vorhaben mit einer bestimmten Summe pro Jahr zu belasten.
- Bezüglich des Zeitraums, welcher durch eine Finanzstrategie abgedeckt werden soll, wird im Gesetz keine Vorgabe gemacht. Es soll den betroffenen Institutionen freigestellt sein, einen ihren Bedürfnissen entsprechenden Zeitraum festzulegen.
- Beim Finanzplan gemäss **§ 21** wird ein Planungshorizont von vier Jahren als ausreichend betrachtet, da die Genauigkeit der Prognose mit zunehmender Dauer abnimmt. Der Finanzplan umfasst damit Budgetjahr und drei Planjahre. Eine Erstellung von Planbilanzen für die Planjahre ist nicht vorgeschrieben, jedoch werden gemäss **Bst. e** Angaben zur erwarteten Entwicklung des Vermögens und der Verschuldung verlangt.
- **§ 22 Abs. 2 Bst. e** erwähnt für das Budget Kennzahlen, die im öffentlichen Rechnungswesen üblich sind. Da dem FHG unterschiedliche Institutionen unterstellt sind, wird bewusst darauf verzichtet, Kennzahlen zu definieren, die für alle gelten sollen. Die jeweiligen Finanzverantwortlichen müssen jedoch aufgrund dieser gesetzlichen Bestimmung die für ihren Bereich notwendigen Kennzahlen definieren und für jedes Budgetjahr berechnen, um für die Analyse der Jahresrechnungen einen Mehrjahresvergleich zu ermöglichen.
Mögliche Kennzahlen sind:
 - Selbstfinanzierungskraft: Ertragsüberschuss mit Aufrechnung des liquiditäts-unwirksamen Aufwands und Ertrags in Prozenten des Ertrags ohne interne Verrechnungen und durchlaufende Beträge;
 - Selbstfinanzierungsgrad: Selbstfinanzierung in Prozenten der Nettoinvestitionen;
 - Investitionsquote: Bruttoinvestitionen in Prozenten des Aufwandes ohne Abschreibungen, Einlagen in Spezialfinanzierungen und interne Verrechnungen;

- Schuld pro Einwohner: Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital dividiert durch die Einwohnerzahl;
- Steuerertrag pro Einwohner: Gesamtsteuerertrag natürlicher und juristischer Personen dividiert durch die Einwohnerzahl;
- Eigenkapitalquote: Eigenkapital in Prozenten der Passiven.

In **Abs. 3** sind folgende Fristen aufgenommen worden: Das Budget ist der Legislative bis zum 30. November (Kanton) bzw. 31. Dezember (Gemeinden) des Vorjahres zur Genehmigung vorzulegen. Im Falle einer Rückweisung ist das neue Budget bis Ende Februar des Budgetjahres wieder vorzulegen. Selbstverständlich hat das überarbeitete Budget dem Rückweisungsbeschluss der Legislative Rechnung zu tragen.

Diese Fristen gelten auch für die Kirch- und die Bürgergemeinden, welche bis

an hin Budget und Jahresrechnung an ein und derselben Gemeindeversammlung im Monat März haben genehmigen lassen. Die ist nicht mehr möglich, da das Budget im alten Jahr verabschiedet sein muss, damit überhaupt Ausgaben im Folgejahr getätigt werden dürfen.

Abs. 4 legt fest, wie bei einer Nichtgenehmigung des Budgets durch die Legislative vorgegangen werden soll. Da die staatlichen Tätigkeiten weitergeführt werden müssen, muss die Exekutive berechtigt sein, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen. Diese Formulierung findet sich fast unverändert auch in praktisch allen Kantonen.

- **§ 23 Abs. 1 Bst. g** erwähnt Kennzahlen, die im öffentlichen Rechnungswesen üblich sind. Der vorstehende Kommentar bei § 22 Abs. 2 Bst. e gilt hier sinngemäss auch für die Kennzahlen der Jahresrechnung.

3.4. Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite (§§ 24 - 34)

- In **§ 24** wird definiert, was unter einer Ausgabe im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist.

- Zu **§§ 25 und 26**: Der Abgrenzung zwischen neuen Ausgaben (Zuständigkeit Legislative bzw. Souverän) und gebundenen Ausgaben (Zuständigkeit Exekutive) kommt eine grosse rechtliche und politische Bedeutung zu. Dies zeigt sich auch aufgrund verschiedenster Auseinandersetzungen in diesem Bereich, über die das Bundesgericht urteilen musste. Gebundene Ausgaben werden – unter dem Vorbehalt der Budgetgenehmigung durch die Legislative – unabhängig ihrer Höhe von der Exekutive bewilligt.

Das Bundesgericht hat im Laufe der Zeit eine Rechtsprechung zu den Begriffen «neue Ausgaben» und «gebundene Ausgaben» entwickelt. Demgemäss gelten Ausgaben dann als **gebunden** und damit nicht als referendumspflichtig (BGE 115 Ia 139, 125 I 90ff. und weitere), wenn sie

- durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder
- zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind.

Gebunden ist eine Ausgabe ferner dann, wenn anzunehmen ist, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwendungen gebilligt worden, falls

- ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder
- gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden.

Gemäss BGE 116 Ia 1 (und weiteren) gibt es aber auch den Fall, bei dem eine Ausgabe im Grunderlass dem Grundsatz nach zwar präjudiziert ist (die Frage, ob eine Ausgabe getätigt werden muss, wird bejaht), bei dem aber die Exekutive bezüglich Modalitäten wie Umfang der Ausgabe oder Zeitpunkt der Vornahme eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit hat. In diesem Fall ist eine **neue** Ausgabe anzunehmen und dem Finanzreferendum zu unterstellen.

Dieser Bundesgerichtspraxis wird mit der Formulierung in **§ 25** Rechnung getragen. Bei Vorliegen einer verhältnismässig grossen Handlungsfreiheit⁵ gilt eine Ausgabe dementsprechend als neu und muss der Legislative zum Entscheid vorgelegt werden. Durch diese neue Bestimmung wird die Legislative vermehrt in die Verantwortung eingebunden und die Transparenz der Haushaltsführung wird erhöht.

Für Gemeinden gelten bei der Regelung der Finanzkompetenzen für Gemeinderat und Gemeindeversammlung im Bereich der neuen Aufgaben besondere Bestimmungen, welche in einer Gemeindeordnung oder mittels eines entsprechenden Beschlusses der Gemeindeversammlung geregelt werden.

- **§ 27** definiert, was als Rechtsgrundlage zu verstehen ist. Bisher fehlte eine solche Umschreibung. Rechtssätze sind Anordnungen genereller und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten oder eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln, ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person. Es handelt sich dabei um die Verfassung oder ein Gesetz im formellen oder materiellen Sinn (siehe BGE 125 I 313). Auch ein Volksentscheid ist eine Rechtsgrundlage im Sinne des FHG, da er eine Ausgabenkompetenz schaffen kann und nicht in jedem Fall einen Rechtsatz beinhalten muss.
- **§ 28** definiert den Verpflichtungskredit ausführlich und umfassend. In **Abs. 2** wird kurz und verständlich ausgeführt, was unter Rahmen-, Objekt- und Zusatzkrediten zu verstehen ist. Es stellt sich immer wieder die Frage, ob bei einem Zusatzkredit auch ein Nachtragskredit notwendig sei. Gemäss § 34 Abs. 2 ist

⁵ Als Beispiel kann der Umbau des Kantonsratsaaes erwähnt werden. Der erste Antrag belief sich auf 4.9 Mio. Franken, später wurde eine Variante von 2.5 Mio. Franken bewilligt.

jedoch kein Nachtragskredit notwendig, sofern der bewilligte Verpflichtungskredit noch nicht ausgeschöpft ist. Sobald die Legislative also einen Zusatzkredit bewilligt hat, kann dieser gesetzeskonform im gleichen Jahr ohne Nachtragskredit (also ohne Budgetkredit) beansprucht werden.

Die Frage der Indexierung von Verpflichtungskrediten, namentlich von Objektkrediten, ist in **Abs. 4** geregelt. Die Einrechnung einer Teuerung (Indexierung) darf nur dann berücksichtigt werden, wenn sie im Kreditbeschluss enthalten ist.

In **Abs. 8 Bst. a und b** wird eine materiell gewichtige Änderung vorgeschlagen: Neu sollen Schlussabrechnungen von Verpflichtungskrediten nur noch dann mit einer separaten Vorlage der Legislative vorgelegt werden müssen, wenn die Kreditsumme mehr als 20 Mio. Franken beträgt. Verpflichtungskredite über dieser Limite sollen in jedem Fall weiterhin mit einer separaten Vorlage der Legislative zur Genehmigung unterbreitet werden, da bei so grossen Krediten ein zusätzlicher Informationsbedarf bei der Schlussabrechnung besteht.

Bei einer Kreditlimite unter 20 Mio. Franken sollen die abgerechneten Verpflichtungskredite jedoch von der Legislative zusammen mit der Jahresrechnung genehmigt werden, womit eine sinnvolle administrative Vereinfachung erzielt wird (die Mehrheit der Einwohnergemeinden kennt diese Regelung bereits heute; sie geben jedoch keine Limite vor).

Nach bisheriger Regelung waren die Schlussabrechnungen von Verpflichtungskrediten beim Kanton administrativ äusserst aufwändig, weil der Regierungsrat in jedem Fall eine Kantonsratsvorlage ausarbeiten musste, worüber die Staatswirtschaftskommission ebenfalls zu beraten und einen zusätzlichen Bericht zu erstellen hatte. Die neue Bestimmung verringert den administrativen Aufwand der Verwaltung, der Stawiko und des Kantonsrates, ohne die Kontrollmechanismen einzuschränken. Es gilt zu beachten, dass weiterhin sämtliche abgerechneten Verpflichtungskredite durch die Finanzkontrollorgane geprüft und durch die Exekutive genehmigt werden müssen. Bei wesentlichen⁶ Kreditüberschreitungen muss weiterhin gemäss § 28 Abs. 2 Bst. c ein Zusatzkredit beantragt werden.

- In **§ 29** wird der Exekutive in Ausnahmefällen, das heisst für die Abwehr von schwerwiegenden Nachteilen für das Gemeinwesen, die Möglichkeit eingeräumt, Notstandskredite zu sprechen, ohne dass die Voraussetzungen für eine Ausgabe erfüllt sein müssen. Selbstverständlich ist die Legislative darüber

⁶ Der Begriff der wesentlichen Abweichung ist auslegungsbedürftig. Man kann in der Praxis davon ausgehen, dass eine wesentliche Abweichung mehr als 10% der Kreditsumme oder mehr als 100'000.- Franken beträgt (siehe auch § 34 Nachtragskredit).

umgehend zu informieren und der notwendige Verpflichtungskredit ist im Nachhinein auf ordentlichem Wege einzuholen.

- **§ 30** enthält neu die Definition des Globalkredites. Für eine allfällige Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist hier die gesetzliche Grundlage gegeben. Auf eine detaillierte Regelung auf Gesetzesstufe soll bewusst verzichtet werden, damit die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt «Pragma» gesammelt und ausgewertet werden können. Einzelheiten sind demgemäss auf Verordnungsstufe zu regeln. Zu beachten ist die begriffliche Trennung zum Globalbudget gemäss **§ 32**, welches die jährlichen Tranchen eines Globalkredites umfasst. Es sei darauf hingewiesen, dass die Definition von Globalkredit und Globalbudget eine Ausnahme zum Bruttoverbuchungsprinzip gemäss § 3 Abs. 2 bewirkt.

- **§ 31 Abs. 1** definiert den Budgetkredit als Ermächtigung der Legislative an die Exekutive, die Laufende Rechnung bzw. die Investitionsrechnung mit einer bestimmten Summe pro Jahr zu belasten. Es gilt in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Legislative nicht völlig frei ist, über die Änderung oder Streichung bestimmter Ausgaben zu entscheiden. Es gibt Budgetpositionen, welche von der Legislative zwingend genehmigt werden müssen, weil eine budgetmässige Gebundenheit vorliegt. Eine solche kann insbesondere vorliegen⁷,
 - wenn die Ausgabenbewilligungsbefugnis definitiv an ein anderes Staatsorgan (z.B. an die Exekutive) delegiert wurde;
 - wenn eine Ausgabe aufgrund einer gesetzlichen Regelung zwingend getätigt werden muss;
 - wenn die Exekutive eine unwiderrufliche Verpflichtung gegenüber Dritten eingegangen ist.

- **§ 31 Abs. 3** legt fest, dass ein Budgetkredit grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres verfällt. Damit werden – zusammen mit den Bestimmungen in **§ 33** (Vorschriften zu periodengerechten Rechnungsabgrenzungen) – die bisher üblichen und intransparenten Kreditübertragungen von einem Budgetjahr auf das nächste nicht mehr möglich sein. Die Einschränkung «grundsätzlich» erlaubt es jedoch, bei Vorliegen von Globalbudgets Kredite von einem Jahr auf

⁷ siehe dazu Gutachten der Universität Bern vom 2. August 2004, Regina Kiener und Mathias Kuhn: Zuständigkeitsfragen im Finanzhaushaltsrecht des Kantons Zug, Seiten 12ff.

das nächste zu übertragen. Diese Möglichkeit muss, je nach Ausgestaltung einer WOV-Verordnung, weiterhin gegeben sein.

- **§ 34 Abs. 1** definiert die Voraussetzungen für Nachtragskredite, welche das bewilligte Budget ergänzen. Diese Möglichkeit muss weiterhin bestehen bleiben, denn es kann nicht erwartet werden, dass nach Abschluss des Budgetprozesses überhaupt keine Anpassungen mehr notwendig sind. Von der Möglichkeit, Nachtragskredite einzuholen, soll sehr restriktiv Gebrauch gemacht werden, namentlich nur dann, wenn es sich um Ausgaben handelt, die bei der Budgetdebatte im November oder Dezember noch nicht bekannt und auch nicht vorhersehbar gewesen sind (siehe dazu auch Ziffer 5.6).

Ein Nachtragskredit ist nötig, wenn es sich um eine wesentliche Abweichung handelt. Von einer wesentlichen Abweichung kann in der Praxis gesprochen werden, wenn diese mehr als 10 % der Kreditsumme oder mehr als 100'000 Franken beträgt. Damit ist eine Richtschnur vorgegeben, jedoch muss die Wesentlichkeit in jedem Fall individuell beurteilt werden, weshalb auf eine absolute Definition im Gesetz verzichtet werden soll.

In **Abs. 2** wird festgelegt, dass kein Nachtragskredit beantragt werden muss, sofern der bewilligte Verpflichtungskredit noch nicht ausgeschöpft ist. Das heisst, dass der Budgetkredit dann überschritten werden darf, wenn die auf ordentlichem Weg bewilligte Verpflichtungskreditlimite nicht überschritten wird. Diese Bestimmung hat eine administrative Entlastung der Verwaltung, der Finanzkommissionen und der Legislative zur Folge. Gerade bei grossen Investitionsvorhaben kann es zu zeitlichen Projektverschiebungen kommen und die Exekutive soll die Möglichkeit erhalten, schnell darauf zu reagieren. Diese Bestimmung ist auch für die Zusatzkredite gemäss § 28 Abs. 2 Bst. c von Bedeutung. Sobald die Legislative den Zusatzkredit genehmigt hat, ist kein Nachtragskredit notwendig.

Die Regelung in **Abs. 3**, dass für gebundene Ausgaben kein Nachtragskredit notwendig ist, war für die Einwohnergemeinden bisher bereits Usus. Neu soll dies namentlich auch für den Kanton gelten. Die gebundene Ausgabe ist in § 26 gegenüber früher enger und restriktiver definiert.

3.5. Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (§§ 35 - 40)

Dieser Abschnitt betrifft gemäss § 1 Abs. 2 die Gemeinden nicht, jedoch haben sie entsprechende Bestimmungen zu erlassen, soweit dies notwendig ist. Die

Regelungen über die Zuständigkeiten im Kanton werden auf das Notwendigste reduziert und diejenigen Bestimmungen, welche im bisherigen FHG lediglich die Organisation regelten, werden weggelassen.

Die Zuständigkeiten des Kantonsrates werden im FHG nicht aufgeführt, da diese in der Verfassung und in der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) definiert sind und eine nochmalige Erwähnung nicht den Gesetzgebungsprinzipien entspricht. An dieser Stelle seien jedoch die Zuständigkeiten des Kantonsrates bezüglich des FHG wie folgt zusammengefasst:

- die Genehmigung von Verpflichtungskrediten;
 - die Genehmigung des Budgets;
 - die Genehmigung der Jahresrechnung inkl. abgerechneter Verpflichtungskredite;
 - die Kenntnisnahme des Finanzplans und der Finanzstrategie;
 - die Auflösung von Spezialfinanzierungen;
 - die Ertragsüberschuss-Verwendung.
- In **§ 35 Abs. 2 Bst. b** wird für Rechtsgeschäfte, die den Erwerb, Tausch oder die Veräusserung von Grundstücken⁸ des Finanzvermögens zum Inhalt haben, die Limite zur Anhörung der Staatswirtschaftskommission (Stawiko) bei 500'000 Franken belassen. Es handelt sich hier um ein Anhörungsrecht, wonach die Stawiko als Kontrollinstanz innert Frist ihre Meinung äussern kann, jedoch nicht um eine Entscheidkompetenz. Diese liegt beim Regierungsrat.
- In **Bst. c** soll die Limite, bis zu welcher der Regierungsrat in eigener Kompetenz bauliche Massnahmen im Zusammenhang mit dem Unterhalt von Grundstücken des Verwaltungsvermögens⁹ bewilligen kann, von bisher 500'000.- Franken auf neu 1.0 Mio. Franken erhöht werden. Diese Bestimmung stellt eine Ausnahme und Einschränkung der Zuständigkeit des Regierungsrates für gebundene Ausgaben dar, da hier ab einer bestimmten Limite der Kantonsrat zuständig ist. Vorbehalten bleibt in jedem Fall das fakultative Referendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung (BGS 111.1), wenn es sich um eine neue Ausgabe gemäss § 25 handelt.
- Es sei festgehalten, dass die in **Bst. d** festgeschriebene Zuständigkeit des Regierungsrates für die Gewährung von Bürgschaften, Garantien und Darlehen bis 1 Mio. Franken sich selbstverständlich auf Beschlüsse der Legislative stützen muss (siehe dazu zum Beispiel Anhang zur Jahresrechnung 2004, Seite 16).

⁸ Zur Definition des Begriffes «Grundstück» siehe Fussnote 3

⁹ landläufig auch als «Verwaltungsliegenschaften» bezeichnet.

Bei der in **Abs. 3** definierten Delegation von Ausgabenkompetenzen bis 500'000 Franken vom Regierungsrat an die Direktionen handelt es sich um eine administrative Vereinfachung, damit nicht sämtliche Ausgaben im täglichen Geschäft über den Gesamtregierungsrat abgewickelt werden müssen.

- In **§ 38 Bst. e** wird festgehalten, dass die Finanzdirektion neben den Stellungnahmen zu Anträgen mit finanziellen Auswirkungen neu auch zu Händen der Staatswirtschaftskommission und des Kantonsrates einen Finanzstatus mit Gesamtauswirkungen von neuen Regierungsrats- und Kantonsratsvorlagen erstellen muss. Dies hängt mit der Motion Rust/Dür/Häcki/Birri zusammen, auf welche in Ziffer 5.5 eingegangen wird.

3.6. Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (§§ 41 - 52)

Dieser Abschnitt betrifft gemäss § 1 Abs. 2 die Gemeinden nicht. Er wurde in Anlehnung an das Mustergesetz der Fachvereinigung der Finanzkontrollen ausgearbeitet und an die Zuger Verhältnisse angepasst.

- In **§ 41 Abs. 2** wird die fachliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Finanzkontrolle festgeschrieben. Administrativ bleibt sie gemäss § 8 Abs. 2 der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2) der Finanzdirektion zugeteilt und ist im Übrigen dem Regierungsrat direkt unterstellt. Die hier erwähnten «allgemein anerkannten Grundsätze der Revision» stützen sich auf das Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfung.
- **§ 42** definiert den Kontrollbereich. Als Beispiel für die in Abs. 2 genannten «abweichenden Regelungen in Spezialgesetzen» sei die Ausgleichskasse und die Invalidenversicherungsstelle des Kantons Zug erwähnt, welche dem Einführungsgesetz zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 28. Januar 1993 (BGS 841.1) unterstehen.

Den in **Abs. 2 Bst b** erwähnten Organisationen überträgt der Kanton – in der Regel mit Leistungsvereinbarungen – öffentliche Aufgaben und leistet dafür ein Entgelt. Deshalb soll eine Kontrolle sichergestellt werden. Als Beispiele für Leistungsvereinbarungen seien die Zugerland Verkehrsbetriebe AG, die Gemeinnützige Gesellschaft Zug oder die Aidshilfe Zug erwähnt.

- **§ 46 Abs. 1** regelt, dass sowohl der Regierungsrat als auch die Staatswirtschaftskommission der Finanzkontrolle besondere Prüfungsaufträge erteilen können. Gemäss **Abs. 2** kann die Finanzkontrolle zusätzlich auch von den Direktionen als beratendes Organ beigezogen werden; es dürfen ihr jedoch keine Vollzugsaufgaben übertragen werden (**Abs. 3**).
- Bei den in **§ 48** erwähnten «Beanstandungen» handelt es sich im Normalfall um formelle oder organisatorische Mängel, die von der geprüften Stelle innert der gesetzten Frist behoben werden müssen. Erst wenn diese Frist erfolglos verstrichen ist, stellt die Finanzkontrolle dem Regierungsrat oder dem zuständigen obersten kantonalen Gericht einen Antrag, die notwendigen Massnahmen durchzusetzen.
- Von den Beanstandungen zu unterscheiden sind die «Hinweise auf strafbare Handlungen» gemäss **§ 49**. Sobald klare und belegbare Hinweise auf solche Handlungen vorliegen, informiert die Finanzkontrolle zwingend den Regierungsrat, die Präsidentin oder den Präsidenten der Staatswirtschaftskommission sowie die betroffene Direktion oder das zuständige oberste kantonale Gericht, welche alle dem Amtsgeheimnis unterstehen. Die informierten Instanzen leiten die gebotenen Massnahmen ein. Eine allfällig notwendige Strafanzeige wird von Amtes wegen durch die zuständige Direktion oder das zuständige oberste kantonale Gericht erstattet.
- Die Bestimmungen von **§ 50** betreffend Dokumentation und Datenbekanntgabe sind mit dem Datenschutzbeauftragten des Kantons bereinigt worden. Der erwähnte Zugriff auf «besonders schützenswerte Personendaten» ist deshalb notwendig, weil die Finanzkontrolle im Rahmen ihrer Tätigkeit regelmässig auf Belege stösst, welche ansatzweise Einblick in besonders schützenswerte Personendaten ergeben. In diversen Sachbereichen wäre eine Revision ohne diese Belegeinsicht verunmöglicht, da beispielsweise bereits die Rechnungsstellung an Heimbewohner und Patienten, die Insassenabrechnung im Strafvollzug sowie die Bezeichnung von Sozialhilfebezügern besonders schützenswerten Daten betreffen. Ohne diesen Einblick könnten wesentliche Teile der Staatsrechnung nicht mehr vertieft geprüft werden. Die Schaffung von faktisch prüfungsfreien Zonen kann jedoch nicht im Sinne des Gesetzgebers sein. Die Berichterstattung zu all diesen Fällen erfolgt im Übrigen anonymisiert. Im

Weiteren sei auf die eingeschränkte Aufbewahrungs- und Speicherungsregelung gemäss § 50 Abs. 2 Bst. d verwiesen.

3.7. Siebter Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 53 - 56)

- **§ 53** räumt für die Anpassung der Bilanzen nach den vorzunehmenden Wertberichtigungen der Grundstücke im Finanzvermögen gemäss § 13 Abs. 1 eine Übergangsfrist von fünf Jahren ein, damit nicht alle Grundstücke gleichzeitig neu geschätzt werden müssen. Somit ist eine Verteilung der anfallenden Kosten auf mehrere Jahre möglich.

- Gemäss **§ 54** sollen folgende Gesetze geändert werden:

Ziffer 1 beinhaltet die Änderungen des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (**Gemeindeggesetz**, BGS 171.1). Es ist nicht sinnvoll, das Rechnungswesen betreffende Sachverhalte in zwei Gesetzen gleichzeitig zu regeln. Deshalb wird der bisherige Abschnitt «Gemeindehaushalt und Rechnungswesen» umbenannt und redimensioniert. Alle durch das neue FHG geregelten Artikel sind in Zusammenarbeit mit der Gemeindeaufsicht bei der Direktion des Innern gestrichen worden, während Sonderregelungen und aufsichtsrechtliche Bestimmungen im Gemeindeggesetz verbleiben.

Ziffer 2 sieht eine einzige Anpassung im **Steuergesetz** vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) vor. Dort war in § 2 Abs. 3 geregelt, dass die Gemeinden im Rahmen der Beschlussfassung über das Budget je für ein Jahr den Steuerfuss festlegen. Diese Bestimmung wird neu ins Gemeindeggesetz aufgenommen, wo sie materiell auch hingehört.

Ziffer 3 sieht eine neue Bestimmung im **Gesetz über die Gebäudeversicherung** vor, wonach abweichende Rechnungsmodelle möglich sind.

Ziffer 4 schafft eine neue Bestimmung im **Spitalgesetz** vom 29. Oktober 1998 (BGS 826.11) in Bezug auf die Abschreibungen. Für den Bereich der Krankenanstalten gelten gemäss den gesamtschweizerischen Standards grundsätzlich lineare Abschreibungssätze. Dies ist notwendig, weil die Kosten der Anlagenutzung gemäss den gesetzlichen Vorschriften, namentlich bei den Pflegeinstitutionen, auf die Wohnsitzkantone bzw. -gemeinden und auf die Patientinnen und

Patienten überwältigt werden. Bei der Verwendung der degressiven Abschreibungsmethode würde dies zu schwankenden Taxen und – vor allem in den ersten Jahren nach Eröffnung oder Renovation einer Institution – zu enorm hohen Gesundheitskosten für die Betroffenen führen. Mit anderen Worten führt die degressive Abschreibungsmethode für den Bereich der Krankenanstalten voraussichtlich zu einer gesundheitspolitisch und gesundheitsökonomisch unerwünschten Verzerrung des Marktes.

In **Ziffer 5** wird in § 18 Abs. 1 Ziffer 5 der **Geschäftsordnung des Kantonsrates** vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1) festgelegt, dass die Staatswirtschaftskommission ihren Bericht und Antrag auch dann zu einem Antrag oder Gesetzesvorschlag abgibt, wenn dadurch die Ausgaben gesenkt würden. Es geht hier um das Schliessen einer Gesetzeslücke. Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat dazu im Protokoll Nr. 27 ihrer Sitzung vom 3. März 2005 festgehalten, dass es sich hier um eine offensichtliche Gesetzeslücke handle. Der damalige Gesetzgeber (1932) habe an kostensparende Vorlagen gar nicht gedacht. Es lägen keine Hinweise auf eine so genannte „qualifizierte Lücke“ vor, wonach der damalige Gesetzgeber bewusst und gewollt nur Kostenerhöhungen der Stawiko zur Vorberatung zuweisen wollte. Diese „einfache Lücke“ sei zu füllen und zwar in dem Sinne, dass die Stawiko auch für Vorlagen zuständig sei, welche die Ausgaben reduzieren. Es sei dadurch der Stawiko die Möglichkeit einzuräumen,

- auch kostensparende Vorlagen gemäss RR-Antrag betragsmässig zu überprüfen, ob die ausgewiesenen Reduktionen tatsächlich entstehen;
- allfällige kostenerhöhende Konsequenzen dieser Vorlage in anderen Bereichen zu überprüfen, denen nicht oder zu wenig Beachtung geschenkt wurde;
- weitere Sparmöglichkeiten zu prüfen, die (noch) nicht aufgezeigt worden sind.

Durch die vorgeschlagene Ergänzung der Geschäftsordnung wird die Zuständigkeit der Stawiko auch bei kostensparenden Massnahmen ausdrücklich begründet. Der Regierungsrat beantragt bei dieser Gelegenheit, die seit 1991 bestehenden, sehr niedrigen Kompetenzlimiten von Fr. 100'000.-- für neue einmalige bzw. Fr. 20'000.-- für neue wiederkehrende Ausgaben (neu auch Einsparungen) zu erhöhen. Es sollen die Limiten für das fakultative Referendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung gelten (Fr. 500'000.-- einmalig, Fr. 50'000.-- wiederkehrend).

4. Finanzielle Auswirkungen

In § 13 wird bei den Bewertungsgrundsätzen gefordert, dass die Grundstücke des Finanzvermögens mindestens alle 10 Jahre neu bewertet werden müssen. Dies verursacht zusätzliche Kosten, welche bei den einzelnen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten unterschiedlich anfallen und deshalb zum heutigen Zeitpunkt nicht beziffert werden können.

Durch die neuen Abschreibungssätze gemäss § 14 wird sich der Abschreibungsaufwand verändern. Eine Prognose ist auch hier aus den vorgenannten Gründen nicht möglich.

Durch die Bewertungsgrundsätze und die neuen Abschreibungsvorschriften werden sich voraussichtlich die Bilanzstrukturen verändern. Die Auswirkungen werden in den Jahresrechnungen nach Inkrafttreten des FHG ersichtlich sein.

Der Aufwand für die Erarbeitung des Anhangs zur Jahresrechnung kann besonders in der ersten Zeit nach Inkrafttreten beträchtlich sein. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass dies mit den vorhandenen Personalressourcen aufgefangen werden kann. Dabei darf darauf hingewiesen werden, dass Kanton und Gemeinden bereits heute mit der Neugestaltung der Berichtswesen die Forderungen nach transparenter und verständlicher Information weitgehend erfüllen.

5. Parlamentarische Vorstösse

Folgende parlamentarische Vorstösse haben einen materiellen Zusammenhang mit der Totalrevision des FHG.

5.1. Motion der FDP-Fraktion betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. Oktober 1996 (Vorlage Nr. 403.1 - 9061)

Die Motion verlangt Folgendes:

«Der Regierungsrat wird beauftragt, das Finanzhaushaltsgesetz so zu ändern, dass die Möglichkeit für Globalbudgets und für das dazu nötige Controlling gesetzlich festgelegt ist. Ferner sind weitere Änderungen vorzunehmen, die eine wirkungsorientierte Verwaltung fördern.»

Bei der Begründung wird unter anderem darauf hingewiesen, dass sich der Kantonsrat vermehrt mit Grundsatzfragen auf der strategisch-politischen Ebene befassen müsse, anstatt sich mit betrieblich-operativen Detailfragen auseinanderzusetzen.

Dies sei mit der Einführung von Elementen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) wie Leistungsaufträgen und Globalbudgets für einzelne Verwaltungseinheiten vermehrt möglich. Weiter wird in der Begründung zur Motion erwähnt, dass das Jährlichkeitsprinzip zu lockern und die Möglichkeit gegeben sein müsse, Kreditreste von einem Jahr auf das folgende zu übertragen. Im Weiteren müsse das Parlament durch neue Kontrollinstrumente die Möglichkeit haben, Leistungsvereinbarungen zwischen Regierung und Verwaltung zu beeinflussen und das Erfüllen eines Leistungsauftrages zu überprüfen.

Die Motion wurde am 28. November 1996 vom Kantonsrat zur Berichterstattung und Antragstellung an die Regierung überwiesen. Der Regierungsrat hat für die Beantwortung dieser Motion mit den jährlichen Zwischenberichten zu den hängigen parlamentarischen Vorstössen verschiedentlich Fristerstreckungen beantragt, da das WOV-Projekt noch nicht weit genug fortgeschritten war.

Die Forderungen aus dieser Motion sind mit dem hier vorgelegten Gesetz wie folgt erfüllt:

- In § 2 ist der Grundsatz der Wirksamkeit festgelegt;
- In § 11 werden die Grundlagen für die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung geschaffen. Ganz bewusst werden über die konkrete Ausgestaltung der Kosten- und Leistungsrechnung im Gesetz keine Vorgaben gemacht, denn die dem Gesetz unterstehenden Institutionen haben unterschiedliche Bedürfnisse. Die entsprechenden Regelungen sollen auf Verordnungsstufe und – sofern nötig – durch Weisungen erfolgen.
- In § 30 wird definiert, was unter einem Globalkredit zu verstehen ist. Hier ist die begriffliche Unterscheidung zum Globalbudget in § 32 zu beachten.
- In § 31 Abs. 3 wird betreffend Budgetkredit festgelegt, dass dieser «grundsätzlich» am Ende des Rechnungsjahres verfällt. Es sind also Ausnahmen möglich, z.B. wenn bei einer allfälligen Einführung von WOV die danzumal auszuarbeitende Verordnung Kreditübertragungen für einzelne Verwaltungseinheiten vorsehen sollte.

Nicht erfüllt wird die Forderung, das Controlling für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung im neuen FHG gesetzlich zu regeln. Hier wird die Ansicht vertreten, dass zuerst die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt «Pragma» abgewartet werden sollen. In der Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 (BGS 153.63) steht in diesem Zusammenhang Folgendes:

5. Abschnitt
Controlling und Berichtswesen

§ 10
Controlling

Der Regierungsrat richtet schrittweise ein Controlling-System ein. Es ermöglicht eine wirksame Planung, Zielfestsetzung, Steuerung und Realisierung der Ziele im Rahmen eines Leistungsauftrages sowie eine zweckmässige Berichterstattung.

§ 11
Berichtswesen

¹ Die Piloten erstatten ihren Direktionen periodisch Bericht. Die Direktionen regeln im Leistungsauftrag das Berichtswesen.

² Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat im Rahmen:

- a) des ordentlichen jährlichen Rechenschaftsberichtes über die Entwicklung des Pilotprojektes «Pragma», die Erfüllung der Leistungsaufträge und Einhaltung der Leistungsvorgaben,
- b) der Staatsrechnung über die Einhaltung der Globalbudgets.

Die für das Controlling notwendigen Instrumente sollen bei einer allfälligen definitiven Einführung von WOV danzumal ebenfalls mit einer Verordnung vorgeschrieben werden, um ein den effektiven Bedürfnissen angepasstes Controlling-System zu implementieren.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Regierung, die Motion der FDP-Fraktion (Vorlage Nr. 403.1 - 9061) im Sinne der vorstehenden Ausführungen teilerheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

5.2. Postulat von Armin Jans betreffend Personalplafonierung und Sparmassnahmen im Finanzhaushalt des Kantons Zug vom 7. Mai 1992 (Vorlage Nr. 7711)

Am 7. Mai 1992 hat der damalige Kantonsrat Armin Jans ein umfangreiches Postulat eingereicht, welches vom Kantonsrat am 25. Juni 1992 zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen worden war. Die Forderungen des Postulats sind in der Zwischenzeit zum Teil bereits umgesetzt. Der Regierungsrat hat in seinen jährlichen Zwischenberichten zu den hängigen parlamentarischen Vorstössen jeweils darauf hingewiesen und in Aussicht gestellt, dass das Postulat mit der FHG-Revision definitiv erledigt sein wird und dass er dessen Abschreibung von der Geschäftsliste beantragen werde.

Die einzelnen Forderungen aus dem Postulat lauten wie folgt:

«Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat

- a) einen Voranschlag für das Jahr 1993 vorzulegen, dessen Laufende Rechnung mit einem Defizit von maximal 5 Mio. Franken abschliesst;
- b) gleichzeitig einen Finanzplan für die Jahre 1993-1996 vorzulegen, der ab 1994 in der Laufenden Rechnung ein jährliches Defizit von maximal 10 Mio. Franken aufweist;
- c) bei der Erstellung von Voranschlag und Finanzplan grundsätzlich vom Prinzip der Saldo-Budgetierung auszugehen;
- d) bis Mitte 1993 Bericht und Antrag über ein Konzept für die Personalentwicklung und -weiterbildung zu unterbreiten;
- e) bis Ende 1993 einen Bericht über die seit 1987 durchgeführten Organisationsanalysen (Ziele, ergriffene Massnahmen, Nutzeffekte, Kosten, ungelöste Probleme) vorzulegen und Vorschläge für die Verbesserung von Effizienz und Effektivität der kantonalen Verwaltung zu unterbreiten;
- f) Bericht und Antrag zu stellen über die Umwandlung des zweckgebundenen Eigenkapitals (Reserven) in freies Eigenkapital.»

Zu a) und b): Diese Forderungen hat der ehemalige Kantonsrat Armin Jans noch an der Kantonsratssitzung vom 28. November 1996 zurückgezogen.

Zu c): Der Begriff der Saldobudgetierung wird heute nicht mehr benutzt, da er durch die WOV-Instrumente Globalkredit und Globalbudget überholt ist. Eine Saldo-Budgetierung soll im neuen FHG zwar nicht grundsätzlich eingeführt werden, jedoch wird die Möglichkeit dazu geschaffen, indem Globalkredite und Globalbudgets möglich sind.

Zu d): Personalentwicklung und Personalweiterbildung sind typische Vollzugsaufgaben, für welche der Regierungsrat zuständig ist. Im Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) ist die Förderung der beruflichen Fort- und Weiterbildung in § 64 gesetzlich geregelt.

Zu e): In den späten 80er- und frühen 90er-Jahren wurde die Datenverarbeitung des Kantons stark ausgebaut und entsprechend den neuen Möglichkeiten im Bereich Informatik zu einem umfassenden Informatiksystem weiter entwickelt. Um die neue Technologie optimal einsetzen zu können, wurden in verschiedenen Abteilungen und an den Gerichten Organisationsanalysen durchgeführt. Über das Ergebnis der

Analysen und die Umsetzung der Erkenntnisse und Vorschläge wurde jeweils im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates orientiert.

Zu f): Das gebundene Eigenkapital (Reserven) hat seit der Überweisung des Postulates abgenommen von 171.6 Mio. Franken im Jahr 1992 auf 116.9 Mio. Franken im Jahr 2004 (minus 54.7 Mio. Franken oder 32 %). Die grössten Reserve-Positionen betreffen:

- mit 47.5 Mio. Franken die Steuerausgleichsreserve;
- mit 29.1 Mio. Franken die Reserve für Krankenhäuser;
- mit 11.9 Mio. Franken die Reserve für öffentlichen Verkehr.

Eine weitere Äufnung des gebundenen Kapitals ist gemäss § 18 des neuen FHG nicht mehr ohne weiteres möglich, da hier festgelegt wird, dass ein allfälliger Ertragsüberschuss dem freien Eigenkapital zugewiesen wird. Selbstverständlich verbleibt der Legislative die Möglichkeit, eine andere Ertragsüberschuss-Verwendung zu beschliessen.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Regierung, das Postulat von Armin Jans (Vorlage Nr. 7711) erheblich zu erklären und als erledigt von der Geschäftsliste abzuschreiben.

5.3. Motion von Bruno Pezzatti und Gerhard Pfister betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemässigten Ausgabenbremse vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 938.1 - 10643)

Diese Motion wurde vom Kantonsrat an der Sitzung vom 30. August 2001 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Die Motion verlangt Folgendes:

«Die Regierung wird beauftragt, bei der geplanten Revision des Finanzhaushaltsgesetzes die Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemässigten Ausgabenbremse zu schaffen. Die Ausgabenbremse soll dabei so ausgestaltet werden, dass Gesetze, Beschlüsse sowie Bestimmungen über Ausgaben, welche Staatsbeiträge regeln und Mehrausgaben nach sich ziehen können, der Mehrheit der Mitglieder des Rates bedürfen.»

Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, dass sich die Finanzlage des Kantons verschlechtern könne, wenn das Ausgabenwachstum nicht im Griff gehalten würde, besonders wenn die Wirtschaft weniger stark wachse. Um einer solchen Entwicklung vorzubeugen, bedürfe es eines griffigen Instrumentes. Die vorgeschlagene

Ausgabenbremse bezwecke auch den mittel- und langfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung und diene ferner dazu, die Staats-, Verschuldungs- und Fiskalquote unter Kontrolle zu halten und nicht weiter ansteigen zu lassen. Es wird darauf hingewiesen, dass die Vermeidung bzw. Verminderung von Ausgabenüberschüssen im allgemeinen Interesse liege. Es gehe darum, sich bei den künftigen Ausgaben auf die wesentlichen Aufgaben des Staates zu beschränken. Die Ausgabenbremse werde den Kantonsrat und die Regierung zur Wahrnehmung des sich ändernden finanzpolitischen Horizontes führen und vor allem den Kantonsrat vor zukünftigen finanzpolitischen Untugenden bewahren.

Die Forderung der Motionäre würde dazu führen, dass der Kantonsrat nur noch mit einer Mehrheit von 41 Stimmen Gesetze, Beschlüsse sowie Bestimmungen über Ausgaben, welche Staatsbeiträge regeln und Mehrausgaben nach sich ziehen, beschliessen könnte. Es wären also nicht nur einzelne Kreditbeschlüsse, sondern wohl der Grossteil der Gesetzesvorlagen betroffen. Eine solch weitreichende Selbstbindung des Kantonsrates müsste auf Verfassungsstufe geregelt werden.

Es sei daran erinnert, dass sich die Kommission Parlamentsreform in ihrem Bericht zur Parlamentsreform (Vorlage Nr. 817.1 - 10300) am 6. September 2000 einstimmig gegen die Schaffung einer Ausgabenbremse ausgesprochen hat. Es wurde unter anderem ausgeführt, dass nebst der problematischen Selbstbindung des Kantonsrates das Instrument auch im Widerspruch zum Demokratieprinzip stehe, wonach Entscheide mit der Mehrheit der Stimmenden zu Stande kommen, sofern nicht ganz ausserordentliche Umstände eine abweichende Regelung gebieten. Dieser Meinung schloss sich auch die Staatswirtschaftskommission in ihrem Bericht vom 9. November 2000 grossmehrheitlich an.

Der Regierungsrat unterstützt die Forderung der Motionäre, dass das Ausgabenwachstum im Griff gehalten werden muss. Das hier vorgelegte neue Finanzhaushaltsgesetz liefert dazu folgende neue Bestimmungen:

- In § 2 Abs. 2 wird gefordert, dass die Laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen ist. Dieser Grundsatz des Haushaltgleichgewichts bildet die gesetzliche Grundlage, um allfällig notwendige Massnahmen auf der Aufwand- oder der Ertragsseite einzuleiten.
- In § 19 Abs. 2 wird festgelegt, dass ein allfälliger Aufwandüberschuss bei fehlendem freien Eigenkapital zu aktivieren und über drei Jahre abzuschreiben ist. Diese Bestimmung ist zukunftsgerichtet. Sollte dieser Fall im Kanton Zug

eintreffen, würde die Laufende Rechnung durch die geforderte Abschreibung auf der Aufwandseite über drei Jahre zusätzlich belastet. Dies würde dazu führen, dass einschneidende Massnahmen eingeleitet und durchgesetzt werden müssten, um die gesetzliche Forderung des Haushaltgleichgewichtes zu erfüllen.

Diese beiden Gesetzesartikel bilden wichtige Elemente einer Ausgabenbremse, ohne dass eine solche explizit durch eine Verfassungsänderung eingeführt werden muss. Die Bestimmungen stellen sicher, dass sich Aufwand und Ertrag über einen mittelfristigen Zeitraum (etwa drei bis sieben Jahre) die Waage halten müssen. Damit wird der Staat gezwungen, sich bei künftigen Ausgaben auf seine wesentlichen Aufgaben zu beschränken, um die gesetzlichen Bedingungen zu erfüllen.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Regierung, die Motion von Bruno Pezzatti und Gerhard Pfister vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 938.1 - 10643) nicht erheblich zu erklären.

5.3.1. Weiterführende rechtliche Abklärungen

Bei der Vernehmlassung zur Teilrevision wurde die Argumentation und Ansicht des Regierungsrates, dass für die Einführung einer Ausgabenbremse eine Verfassungsänderung notwendig sei, kritisiert. Die daraufhin noch vorgenommenen weiterführenden rechtlichen Abklärungen von Landschreiber Tino Jorio werden an dieser Stelle dargelegt:

Stellungnahme von Landschreiber Tino Jorio vom 29. Juli 2004:

Der Parlamentsdienst wurde beauftragt, Folgendes abzuklären: Kann diese Ausgabenbremse auch in einem formellen, dem fakultativen Referendum unterstellten Gesetz eingeführt werden anstatt auf Verfassungsstufe?

Mit der Beantwortung wurde zugewartet, weil das Bundesgericht eine staatsrechtliche Beschwerde gegen den Kanton Schwyz zu beurteilen hatte, bei dem es um dieselbe Problemstellung ging. Der begründete Bundesgerichtsentscheid liegt inzwischen vor.

A) Wie ist diese Frage auf Stufe Bund geregelt? Volk und Stände haben am 12. März 1995 eine Änderung von Art. 88 Abs. 2 und 3 der damaligen Bundesverfassung angenommen, wonach bestimmte Ausgaben der Zustimmung der

Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte bedürfen. Diese Ausgabenbremse wurde dann in Art. 159 Abs. 3 Bst. b der neuen Bundesverfassung übernommen. Es handelt sich um dieselbe Art Ausgabenbremse wie in der Motion Pezzatti/Pfister.

In der Botschaft zur damaligen Ausgabenbremse wird begründet, warum diese auf Verfassungsstufe und nicht auf Gesetzesstufe erfolgt: «Während nach Art. 88 der Bundesverfassung im National- und Ständerat in der Regel die absolute Mehrheit der Stimmenden entscheidet, setzt die Ausgabenbremse für die Beschlussfassung ein qualifiziertes Mehr (Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte) voraus» (BBl vom 14.12.1993, Nr. 49, Band IV, S. 322). Die Rechtslage auf Bundesebene war somit klar: Da die Ausgabenbremse von einer bestehenden Verfassungsbestimmung abwich, musste die Ausgabenbremse zwingend durch eine Änderung der Verfassung eingeführt werden.

Da die Verfassung des Kantons Zug die Art der Beschlussfassung im Kantonsrat nicht regelt, bringt uns die Begründung zur Einführung der bundesrechtlichen Ausgabenbremse nicht weiter.

- B) Die Suche nach Hinweisen im Kanton Zürich ergab Folgendes. Mit Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 13. Mai 1998 betreffend Ausgabenbremse (Nr. 3645) wird beantragt, auf Verfassungsstufe eine Ausgabenbremse einzuführen, die derjenigen der Motion Pezzatti/Pfister entspricht. Die Rechtslage bezüglich das erforderliche Mehr für Kantonsratsbeschlüsse war vorher in Zürich gleich geregelt wie in der Zuger Verfassung, nämlich überhaupt nicht. Aus dem ganzen Bericht von 42 Seiten wird jedoch nicht begründet, warum die Ausgabenbremse auf Verfassungsstufe anstatt auf Gesetzesstufe einzuführen ist. Es heisst lediglich auf Seite 41: «Das beantragte qualifizierte Mehr für bestimmte Beschlüsse mit finanziellen Folgen wirkt etwas bremsend. ... Die damit verbundene Verpflichtung des Kantonsrates schränkt seinen Entscheidungsspielraum und damit seine Kompetenzen ein.»
- Der zuständige Sachbearbeiter der Staatskanzlei Zürich erklärte auf entsprechende Anfrage, dass diese Rechtsfrage nicht vertieft abgeklärt worden sei. Die Selbstbindung des Kantonsrates und damit die Einschränkung seiner Kompetenzen erforderte daher eine Änderung der Verfassung.
- C) Interessant ist das Urteil des Bundesgerichtes vom 16. Juni 2004 in Sachen F.St. gegen den Regierungsrat und den Kantonsrat Schwyz betreffend Ausgabenbremse. Der Kanton Schwyz hat in einer «Verordnung» (einem Gesetz, das

dem fakultativen Referendum untersteht) eine Ausgabenbremse eingeführt, die jedoch anders gestaltet war als gemäss Motion Pezzatti/Pfister: «Beschlüsse des Kantonsrates, die höhere Ausgaben oder tiefere Erträge für den Kanton zur Folge habe, als sie vom Regierungsrat beantragt werden, kommen nur zu Stande, wenn ihr 60 % aller Mitglieder des Kantonsrates zustimmen.»

Das Bundesgericht hält fest, dass durch diese Regelung eine verfassungswidrige Kompetenzverschiebung vom Kantonsrat zum Regierungsrat stattfindet. Der Regierungsrat könne je nach Antrag an den Kantonsrat bestimmen, ob die Ausgabenbremse zum Spielen komme oder nicht. Eine solche Ausgabenbremse müsse zwingend dem Volk unterbreitet werden (Verfassungsstufe oder ein dem obligatorischen Referendum unterstelltes Gesetz). Die staatsrechtliche Beschwerde wurde gutgeheissen und die Ausgabenbremse aufgehoben.

Der Schweizer Entscheid kann nicht ohne weiteres für den Kanton Zug angewendet werden, weil die Schweizer Ausgabenbremse ganz anders ausgestaltet war als diejenige gemäss Pezzatti/Pfister.

Interessant für den Kanton Zug sind jedoch einige generelle Ausführungen des Bundesgerichtes, nämlich

- das Bundesgericht lehnt die Auffassung von Regierungsrat und Kantonsrat Schwyz ab, da es sich bei der Ausgabenbremse um «eine die interne Organisation des Kantonsrates betreffende Regelung» handle.
- Die Befugnisse von Kantonsrat und Regierungsrat seien von grundlegender Bedeutung für die staatliche Organisation und dementsprechend in der Kantonsverfassung geregelt. Es stehe damit nicht im Belieben des Kantonsrates oder des Regierungsrates, die Kompetenzausscheidung zwischen dem Regierungsrat als Exekutive und dem Kantonsrat als Organ der Legislative abzuändern. Eine Änderung dieser verfassungsmässigen, vom Volk angenommenen Kompetenzausscheidung zwischen Legislative und Exekutive muss in der Verfassung – oder in Wahrung des Stimmrechts wenigstens in einem ebenfalls dem obligatorischen Referendum unterliegenden Gesetz – vom Volk vorgenommen werden. Durch die Ausgabenbremse gemäss Variante Schwyz würde der Handlungsspielraum des Kantonsrates bei der Haushaltführung sehr stark eingeschränkt.

D) Der Kanton Zug regelt auf Verfassungsstufe nicht, wie der Kantonsrat seine Entscheide zu fällen hat. Dies erfolgt auf einer deutlich niedrigeren Erlassstufe, nämlich in § 63 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom

1. Dezember 1932 (BGS 141.1; einfacher KRB, nicht dem fakultativen Referendum unterstellt). Es liegen in der Zuger Verfassung generell keine Normen über die Beschlussfassung durch das Volk vor (im Gegensatz zum Bund).

Für Volksabstimmungen wird dies gemäss § 95 Abs. 2 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen vom 23. Januar 1969 (WAG, BGS 131.1) erst auf Gesetzesstufe geregelt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass es für die Verfassungsväter am Ende des letzten Jahrhunderts eine Selbstverständlichkeit war, dass nur das absolute Mehr der gültig Stimmenden (einfaches Mehr) einen Entscheid herbeiführen kann. In der Lehre wird von einem politischen Axiom gesprochen. Dieser Grundsatz hat auch seinen Niederschlag in den erwähnten Bestimmungen der Geschäftsordnung des Kantonsrates und des WAG gefunden. Soweit in der Geschäftsordnung für Beschlussfassungen ein qualifiziertes Mehr vorgesehen wird, betrifft dies verfahrensrechtliche Aspekte und nicht materielle Beschlussfassungen. Das absolute Mehr der gültig Stimmenden (einfaches Mehr) für die Beschlussfassung war im Kanton Zug jahrzehntelang unbestritten und Verfassungspraxis. Es liegt ungeschriebenes Verfassungsrecht bzw. Gewohnheitsrecht vor.

- E) § 41 Bst. b der Kantonsverfassung hält fest: «Dem Kantonsrat kommt das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung zu mit Vorbehalt der Bestimmungen der §§ 33, 34 und 35.»

Wie oben dargelegt, war es die unangefochtene Rechtsauffassung und Praxis im Kanton Zug, dass der Kantonsrat seine Entscheide mit dem absoluten Mehr der gültig Stimmenden fällt. Sofern nun in einem zentralen Bereich parlamentarischen Handelns, nämlich bei den Ausgabenbeschlüssen, ein qualifiziertes Mehr in Form der Mehrheit aller Ratsmitglieder eingeführt wird, werden die verfassungsmässigen Rechte des Kantonsrates gemäss erwähnter Bestimmung eingeschränkt. Dies betrifft insbesondere das «ausschliessliche» Recht der Gesetzgebung. Gerade der Begriff des «ausschliesslichen Rechts» spricht gegen eine so wichtige Erschwerung der Beschlussfassung im Rat, wonach für alle Ausgabenbeschlüsse 41 Stimmen notwendig sind. Dies war vom damaligen Verfassungsgeber nie gewollt und so nie praktiziert worden. Sofern der Kantonsrat diesen Entscheid in einem Gesetz mit fakultativen Referendum fällt, verletzt er das von Art. 34 BV geschützte Stimmrecht. Eine allfällige Stimmrechtsbeschwerde hätte grosse Aussicht auf Erfolg.

Fazit: Das qualifizierte Mehr für Beschlüsse des Kantonsrates (41 Stimmen) bedarf einer Änderung von § 41 Bst. b der Kantonsverfassung.

Ergänzend wird noch auf die Stellungnahme der Finanzdirektion vom 23. Juni 2004 verwiesen. Sie kommt zum selben Ergebnis. Insbesondere wird die Auffassung geteilt, dass § 44 Satz 3 der Kantonsverfassung keine Delegation für die Einführung einer Ausgabenbremse auf Gesetzesstufe oder gar in der Geschäftsordnung beinhalte.

5.4. Motion von Hans Durrer betreffend klarerer Umschreibung einer gebundenen Ausgabe vom 17. Oktober 2002 (Vorlage 1057.1 - 10988)

Diese Motion wurde vom Kantonsrat an der Sitzung vom 31. Oktober 2002 dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Die Motion verlangt Folgendes:

«1. Hauptbegehren:

§ 8 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes vom 28. Februar 1985 (kurz FHG genannt; BGS 611.1) sei wie folgt zu ändern (Änderungen *kursiv* hervorgehoben):

Als gebundene Ausgaben gelten:

a) Ausgaben, die durch einen Rechtssatz grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben sind. *Bei Ausgaben gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung ist beim Rechtssatz eine Verfassungsbestimmung oder ein Gesetz im formellen Sinne notwendig. [1]*

b) Ausgaben, die nicht dem Umfang nach vorgeschrieben, aber zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Dabei ist anzunehmen, der Gesetzgeber habe mit dem *Rechtssatz* auch die nachfolgenden Aufwendungen gebilligt, *falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war. [2]*

Es liegt weder bei Bst. a noch bei Bst. b eine gebundene Ausgabe vor, sofern eine Ausgabe zwar weitgehend durch den Rechtssatz präjudiziert ist, bezüglich ihrer Modalitäten jedoch eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht. [3]»

«2. Eventualbegehren:

Sofern der obige Vorschlag nicht zu befriedigen vermag: § 8 Abs. 2 FHG sei in dem Sinne zu ändern, dass der Begriff der „gebundenen Ausgabe“ klarer

umschrieben wird, damit das Finanzreferendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung nicht beeinträchtigt werden kann.»

Zur Begründung wird auf die hohen Kosten hingewiesen, die im Zusammenhang mit der Beantwortung einer Motion zur Einführung eines leistungsabhängigen Entlohnungssystems für das gesamte Staatspersonal angefallen sind. Diese Ausgaben wurden von der Regierung als gebunden bezeichnet. Der Motionär ist hingegen der Ansicht, dass in diesem Fall der Kantonsrat die Kosten mit einem referendumsfähigen Beschluss hätte bewilligen müssen. Dies ist denn auch das Hauptargument des Motionärs: Er wünscht, die gebundene Ausgabe klarer zu definieren, damit das Finanzreferendum gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung auf keinen Fall beeinträchtigt wird.

5.4.1. Ausführungen zum Begehren [1]

Der Motionär wünscht, dass als Rechtsgrundlage für eine Ausgabe nur noch die Kantonsverfassung selber oder ein Gesetz im formellen Sinne gelten soll, damit eine Ausgabe als gebunden gelten kann.

Um dieses Begehren zu verstehen, müssen vorgängig folgende Begriffe geklärt werden: Ein Gesetz **im formellen Sinn** ist ein rechtssetzender Erlass des Gesetzgebers, der dem obligatorischen oder fakultativen Referendum untersteht. Es handelt sich also um einen Erlass, welcher im Verfahren der Gesetzgebung entstanden ist. Im Bundesrecht fallen die Bundesgesetze darunter, auf Kantonsebene die von der Legislative beschlossenen Gesetze.

Als Gesetz **im materiellen Sinn** gilt ein generell-abstrakter Erlass sowohl der Legislative als auch der Exekutive sowie dieser untergeordneten Stellen. Dazu gehören einerseits die einfachen Kantonsratsbeschlüsse und andererseits die Verordnungen der Exekutive.

Einfache Kantonsratsbeschlüsse werden von der Legislative erlassen, und zwar gestützt auf eine Delegationsnorm in der Verfassung oder in einem dem Referendum unterstehenden Gesetz. Die einfachen Kantonsratsbeschlüsse selber – in anderen Kantonen etwa auch Dekrete genannt – unterstehen nicht dem Referendum. Im Kanton Zug kann z.B. der Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif) vom 11. März 1974 (BGS 641.1) dazu gezählt werden. Die einfachen Kantonsratsbeschlüsse und die Verordnungen der

Exekutive könnten gemäss dem unter **[1]** formulierten Begehren grundsätzlich nicht mehr als Rechtsgrundlage für eine gebundene Ausgabe herangezogen werden.

Die Frage, ob für eine Ausgabe eine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz notwendig ist, oder ob eine Rechtsgrundlage in einem einfachen Kantonsratsbeschluss oder einer Verordnung genügt, muss anhand der allgemeinen Grundsätze zum Legalitätsprinzip bzw. zur Rechtssetzungsdelegation beurteilt werden. Gemäss allgemeiner Rechtssetzungslehre sind ohnehin alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in ein formelles Gesetz zu kleiden, welches durch den Gesetzgeber erlassen wird. Als Kriterien zur Bestimmung der Wichtigkeit können etwa die Grösse des Adressatenkreises, die Zahl der geregelten Sachverhalte, die Intensität der Betroffenen in ihren Grundrechtspositionen oder auch die finanzielle Tragweite beigezogen werden.

Auch bei der Delegation von Zuständigkeiten an den Regierungsrat sind strenge Kriterien zu beachten. Dies gilt selbstverständlich auch für die an den Regierungsrat delegierten Ausgabenkompetenzen. Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug der Gesetze beauftragt und zum Erlass der notwendigen Verordnungen verpflichtet (§ 47 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, BGS 111.1). Was der Regierungsrat im Einzelfall regeln darf, ergibt sich aus dem Gesetz. Das entsprechende Gesetz gibt vor, ob der Regierungsrat eine Vollziehungsverordnung oder eine gesetzesvertretende Verordnung zu erlassen hat.

Gesetzesvertretende Verordnungen stützen sich auf eine von der Legislative an die Exekutive ausdrücklich erteilte Befugnis, materielle Regelungsinhalte zu erlassen sowie insbesondere Rechte und Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger zu begründen und Ausgaben zu beschliessen. Es geht dabei also um mehr als um die blosser Vollziehung eines Gesetzes. Gesetzesvertretende Verordnungen enthalten vielmehr materiell-rechtliche Regelungen, die grundsätzlich ins Gesetz selbst gehören, welche die Legislative jedoch durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung an die Exekutive abgetreten hat. Eine solche Gesetzgebungsdelegation von der Legislative an die Exekutive ist auch ohne ausdrückliche Verfassungsbestimmung zulässig, allerdings nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen: Sie darf nicht durch die Verfassung ausgeschlossen sein; sie kann nur in Form eines referendumsfähigen Gesetzes erfolgen; sie hat sich auf ein konkret und eindeutig umschriebenes Sachgebiet zu beschränken. Das Gesetz muss die wesentlichen Inhalte mit möglichst hohem Konkretisierungsgrad selber regeln, also insbesondere Eingriffe in die Rechtsstellung der Bürgerinnen und Bürger, finanzielle Belastungen, Leistungsansprüche und Kosten

für den Staatshaushalt. Der Kantonsrat hat – allerdings sehr zurückhaltend – von dieser Möglichkeit der Gesetzesdelegation schon Gebrauch gemacht (vgl. dazu die Ausführungen im Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 15. April 2003 zum Postulat von Heinz Tännler und Hans Durrer betreffend gleichzeitiges Vorlegen von Verordnungen bzw. Richtlinien zu Gesetzesvorlagen in bestimmten Fällen, Vorlage Nr. 959.2 – 11138).

Fazit zum Begehren [1]: Da grundsätzlich ohnehin alle wichtigen rechtssetzenden Bestimmungen in Gesetzesform vom Gesetzgeber zu erlassen sind, wozu auch Regelungen mit finanzieller Tragweite gehören, erübrigt sich grundsätzlich eine Beschränkung des Rechtssatzes auf eine Verfassungsbestimmung oder ein Gesetz im formellen Sinne. Zudem würde dem Gesetzgeber die Möglichkeit genommen, mittels Delegationsnorm im Gesetz dem Regierungsrat eine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von materiellen Regelungsinhalten zu erteilen, insbesondere für die Bürgerinnen und Bürger Rechte und Pflichten zu begründen und Ausgaben zu beschliessen. Der Vorbehalt einer Verfassungsbestimmung oder eines Gesetzes im formellen Sinne als Rechtsgrundlage für eine Ausgabe kann aufgrund der obenstehenden Ausführungen nicht unterstützt werden.

5.4.2. Ausführungen zum Begehren [2]

Der Motionär möchte, dass die Voraussehbarkeit für das Bedürfnis einer Ausgabe bereits beim Erlass einer Rechtsgrundlage durch die Legislative konkret gegeben ist, damit diese als gebunden gelten soll. Ohne diese Voraussehbarkeit würde eine Ausgabe dementsprechend als neu betrachtet.

Das Bundesgericht hat in BGE 116 Ia 1ff. E. 4.d dazu festgehalten, dass das bisherige FHG nicht verlange, dass der Gesetzgeber bzw. das Stimmvolk konkret eine spezifische Ausgabe für die Anschaffung eines Computertomographen habe voraussehen müssen, als das Spitalgesetz erlassen worden sei. Vielmehr habe es mit dem gesetzlichen Leistungsprogramm auch die sich daraus ergebenden Aufwendungen gebilligt. Das Bundesgericht nahm implizit an, der Gesetzgeber habe damit auch die Anpassung an den technischen Fortschritt und an Methoden akzeptiert, die damals noch nicht bekannt und deren Folgekosten somit auch nicht voraussehbar gewesen waren.

Fazit zum Begehren [2]: Aufgrund der rasanten technischen Entwicklung auf vielen Gebieten ist es für den Gesetzgeber zunehmend schwieriger, zukünftige mit der

Umsetzung eines Gesetzes zusammenhängende Folgekosten vorzusehen. Der Vorbehalt der Voraussehbarkeit eines konkreten Bedürfnisses kann demzufolge nicht unterstützt werden.

5.4.3. Ausführungen zum Begehren [3]

Die vom Motionär vorgeschlagene Formulierung im letzten Absatz des Hauptbegehrens wird mit der Totalrevision gemäss § 25 Abs. 1 bzw. § 26 übernommen. Diese Formulierung entspricht auch der vom Bundesgericht entwickelten Rechtsprechung.

5.4.4. Antrag zur Motion Durrer

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Regierung, die Motion von Hans Durrer betreffend klarerer Umschreibung einer gebundenen Ausgabe (Vorlage Nr. 1057.1 - 10988) im Sinne dieser Ausführungen teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben.

5.5. Motion von Karl Rust, Peter Dür, Felix Häcki und Othmar Birri betreffend Gesamtauswirkungen von Ausgabenbeschlüssen vom 31. Oktober 2003 (Vorlage Nr. 1186.1 – 11323)

Die Motion wurde vom Kantonsrat am 27. November 2003 erheblich erklärt. Ebenfalls wurde die sofortige Behandlung beschlossen. Gefordert wird eine Änderung des FHG, wonach zur besseren Steuerung der Kantonsfinanzen ab 1. Januar 2005 ein einfacher Finanzstatus mit Gesamtauswirkungen erstellt wird:

- bei jeder neuen Investition von mehr als Fr. 2 Mio.;
- bei jedem neuen Ausgabenbeschluss zulasten der Laufenden Rechnung von mehr als Fr. 200'000.– pro Jahr;
- bei jedem neuen Gesetz, das Ausgaben von mehr als Fr. 200'000.– pro Jahr bewirkt.

Zur Begründung wird angegeben, dass der Kantonsrat bei der raschen Veränderung des gesamten Umfeldes als Milizparlament kaum mehr im Stande sei, bei neuen Einzel-Finanzbeschlüssen die längerfristigen Auswirkungen auf den gesamten Staatshaushalt zu überblicken.

Durch die Gesetzesbestimmung gemäss § 38 Bst. e und die Erarbeitung des «Frühwarnsystems» werden die Forderungen der Motionäre erfüllt.

Das Frühwarnsystem ist ein Instrument, welches die Informationslücke zwischen dem Planungsprozess (Budget und Finanzplan) eines Jahres und dem nächsten abdeckt. Dazu erfasst die Finanzdirektion systematisch die finanziellen Auswirkungen von sämtlichen Kantonsrats- und Regierungsratsbeschlüssen. Es wird aufgezeigt, wie Ausgabenbeschlüsse das geplante Ergebnis und einzelne Kennzahlen im Staatshaushalt verändern. Den Mitgliedern der Staatswirtschaftskommission wurde das Instrument im März 2004 zum ersten Mal vorgestellt. Im September 2004 konnte sich die Stawiko aufgrund der aktualisierten Zahlen davon überzeugen, dass die Übersicht gewährleistet ist und die Finanzdirektion jederzeit über die aktuellen Informationen bezüglich beantragter und beschlossener Ausgaben verfügt.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Regierung, die erheblich erklärte Motion von Karl Rust, Peter Dür, Felix Häcki und Othmar Birri betreffend Gesamtauswirkungen von Ausgabenbeschlüssen (Vorlage Nr. 1186.1 – 11323) als erledigt abzuschreiben.

5.6. Motion der SVP-Fraktion betreffend Stärkung der Finanzkompetenzen des Kantonsrates vom 26. Februar 2004 (Vorlage Nr. 1217.1 – 11431)

Die Motion wurde vom Kantonsrat an der Sitzung vom 25. März 2004 dem Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Die Motion beinhaltet insgesamt fünf Forderungen, welche verschiedene Gesetze betreffen. Als Begründung wird angegeben, dass die Kompetenzen des Kantonsrates gegenüber derjenigen der Regierung gestärkt werden sollen. Es werden einige Änderungsvorschläge formuliert (Begehren 1.1 – 1.7), die das bisherige Finanzhaushaltgesetz betreffen und die jetzt teilweise mit der Totalrevision umgesetzt werden sollen.

Die Begehren 2 – 5 betreffen andere Gesetze, worauf nachfolgend ebenfalls kurz eingegangen wird.

5.6.1. Begehren zum Finanzhaushaltgesetz

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat folgende Änderungen (jeweils *kursiv* hervorgehoben) des Finanzhaushaltgesetzes vom 28. Februar 1985 (BGS 611.1) zu unterbreiten:

Begehren 1.1: § 3 Abs. 2 (neu; Gesetzmässigkeit)

«*Sofern die Vorbereitungen zur Umsetzung einer erheblich erklärten Motion mehr als 100'000.- Franken kosten, bedarf es eines Kantonsratsbeschlusses.*»

Zum Begehren 1.1: Diese Forderung kann nicht unterstützt werden. Es gelten auch bei diesem Anwendungsfall die gleichen rechtlichen Grundsätze bezüglich neuen und gebundenen Ausgaben, wie sie in §§ 25 und 26 neu geregelt sind. Der Regierungsrat sichert jedoch zu, inskünftig die erwarteten finanziellen Auswirkungen sowohl für die Vorbereitung zur Umsetzung von Motionen, als auch für die Umsetzung selber, jeweils in seinen Berichten und Anträgen an den Kantonsrat aufzuzeigen.

Begehren 1.2: § 30 Abs. 1 (Nachtragskredit)

«*Reicht ein Vorschlagskredit wegen unvorhersehbaren, bei der Budgetdebatte nicht bekannten Ausgaben nicht aus, ...*»

Zum Begehren 1.2: Diese Formulierung ist in den neuen § 34 eingeflossen.

Begehren 1.3: § 33 Abs. 4 (Nichtgenehmigung Budget)

«*...und im übrigen höchstens einen Zwölftel der im Vorjahr bewilligten Kredite pro Monat in Anspruch zu nehmen.*»

Zum Begehren 1.3: Diese Formulierung ist in den neuen § 22 Abs. 4 eingeflossen.

Begehren 1.4.1: Hauptantrag zur Neufassung von § 35 (Finanzplan)

§ 35 Integrierter Finanz- und Aufgabenplan (Neufassung)

«*Abs. 1: Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat gleichzeitig mit dem Voranschlag den Integrierten Finanz- und Aufgabenplan zum Entscheid.*

Abs. 2: Der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan gibt namentlich Aufschluss über die voraussichtliche Aufgaben- und Finanzentwicklung in den nächsten vier Jahren.

Abs. 3: Der Integrierte Finanz- und Aufgabenplan

- a. ist nach Hauptaufgaben und innerhalb derselben nach Aufgabenbereichen gegliedert;*
- b. gibt eine Übersicht über die Aufwendungen (inklusive Investitionen) sowie die Erträge;*
- c. enthält Finanzkennzahlen und Aussagen zur Entwicklung des Steuerfusses.*

Abs. 4: Die Angaben über das erste Jahr der Planungsperiode entsprechen dem Voranschlag.

Abs. 5: Der Kantonsrat entscheidet über die Finanzstrategie.»

Zum Begehren 1.4.1: Die Forderungen können so nicht unterstützt werden. Die Regierung als auch die vorberatende WOV- bzw. «Pragma»-Kommission haben einen solchen Integrierten Finanz- und Aufgabenplan abgelehnt. Die bestehenden Instrumente wie Finanzstrategie, Finanzplan mit Schwerpunktgeschäften, das Zehn-Jahres-Regierungsprogramm und das neu implementierte Frühwarnsystem (siehe Ziffer 5.5) sind ausreichend. Es gilt hier, eine wuchernde Bürokratie ohne erkennbaren Nutzen zu vermeiden.

In Bezug auf die konkreten Begehren aus der Motion gilt es zu beachten,

- dass die Forderungen gemäss Abs. 3 Bst. b und Abs. 4 bereits heute mit dem Finanzplan erfüllt werden;
- dass die Forderungen gemäss Abs. 3 Bst. c mit der hier beantragten Formulierung in § 12 Anhang zur Jahresrechnung ebenfalls erfüllt werden, indem Kennzahlen erarbeitet werden müssen. Im Weiteren finden sich Aussagen zur Entwicklung des Steuerfusses in der Finanzstrategie gemäss § 20.

Begehren 1.4.2: Eventualantrag zur teilweisen Neufassung von § 35 Abs. 3

«Der Finanzplan *und die Finanzstrategie* werden dem Kantonsrat *zum Entscheid* unterbreitet.»

Zum Begehren 1.4.2: Es handelt sich sowohl beim Finanzplan als auch bei der Finanzstrategie um Planungsinstrumente des Regierungsrates, welche der Kantonsrat zur Kenntnis nimmt. Die Forderung, dass Finanzstrategie und Finanzplan – gleich wie das Budget – vom Kantonsrat zu genehmigen seien, kann nicht unterstützt werden. Nur die Genehmigung des Budgets hat rechtliche Auswirkungen, indem die Regierung gemäss § 31 ermächtigt wird, die Laufende Rechnung oder die Investitionsrechnung für ein bestimmtes Vorhaben mit einer bestimmten Summe pro Jahr zu belasten.

Begehren 1.5: § 45 Abs. 2 (Aufgaben der Finanzkontrolle)

«Der Regierungsrat, die Finanzdirektion *und die Staatswirtschaftskommission* können der Finanzkontrolle weitere Aufgaben übertragen, jedoch nicht solche des Vollzugs.»

Zum Begehren 1.5: Diese Formulierung ist in § 46 eingeflossen.

Begehren 1.6: § 50 Abs. 2 (Berichterstattung der Finanzkontrolle)

«Der Revisionsbericht zur Jahresrechnung ist den Mitgliedern des Regierungsrates *und allen Mitgliedern der Staatswirtschaftskommission zur allfälligen Stellungnahme* zu unterbreiten.»

Zum Begehren 1.6: Diese Forderung ist in § 47 Abs. 3 eingeflossen. Der Zusatz «zur allfälligen Stellungnahme» ist obsolet, da die erweiterte Staatswirtschaftskommission ohnehin zu jeder Jahresrechnung dem Kantonsrat ihre Stellungnahme mit einem Bericht und Antrag unterbreitet.

Begehren 1.7: § 51 (Unregelmässigkeiten)

«Bei Beanstandungen von erheblicher Bedeutung oder groben Unregelmässigkeiten hat die Finanzkontrolle unverzüglich die zuständige Direktion, die Finanzdirektion *und alle Mitglieder der Staatswirtschaftskommission* zu unterrichten.»

Zum Begehren 1.7: Gemäss § 49 ist bei Hinweisen auf strafbare Handlungen neben dem Regierungsrat und der betroffenen Direktion oder dem zuständigen kantonalen Gericht zusätzlich die Präsidentin oder den Präsidenten der Staatswirtschaftskommission zu informieren, um die weiteren Massnahmen einzuleiten. Der/die Stawiko-Präsident/in entscheidet, wann und in welcher Form die Stawiko-Mitglieder informiert werden. Eine im FHG vorgeschriebene direkte Information aller Stawiko-Mitglieder durch die Finanzkontrolle ist deshalb abzulehnen.

5.6.2. Begehren zu anderen Gesetzen

Begehren 2: Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat folgende Änderung des Sozialhilfegesetzes vom 16. Dezember 1982 (BGS 861.4) zu unterbreiten:

§ 38^{bis} (neu; Erstmalige Ausrichtung eines Kantonsbeitrages)

«Bevor einer Institution gemäss §§ 37 und 38 dieses Gesetzes erstmals ein Kantonsbeitrag ausgerichtet wird, ist die Genehmigung des Kantonsrates durch einen einfachen Kantonsratsbeschluss einzuholen.»

Begehren 3: Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat folgende Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 3. September 1987 (BGS 751.31) zu unterbreiten:

§ 2 Bst. a (Zuständigkeiten)

«Der Kantonsrat genehmigt das Busstreckennetz und gewährt Beiträge gemäss §§ 7, 8 und 9^{bis} dieses Gesetzes. *Er erteilt der Zugerland Verkehrsbetriebe AG (ZVB) durch einen einfachen Kantonsratsbeschluss einen Leistungsauftrag gemäss § 5 dieses Gesetzes.»*

§ 2 Bst. b (zweites Lemma wird gestrichen).

Begehren 4: Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Anträge zu fünf weiteren Gesetzesänderungen zu unterbreiten, bei denen analog zu obigen Begehren 2 und 3 die Kompetenz des Kantonsrates zulasten der Kompetenz des Regierungsrates gestärkt wird. Der Regierungsrat ist bei der Auswahl der fünf Gesetze frei. Zu den Begehren 2 bis 4: Der Regierungsrat lehnt diese drei Motionsbegehren aus staatsrechtlichen Gründen ab. Die Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV, BGS 111.1) folgt dem klassischen Gewaltenteilungsmodell. Danach obliegt dem Kantonsrat das ausschliessliche Recht der Gesetzgebung (§ 41 Bst. b KV). Der Regierungsrat ist mit dem Vollzug der Gesetze beauftragt (§ 47 Abs. 1 KV). Diese drei Begehren führen zu einer Verwischung von staatsrechtlich den einzelnen Gewalten zugeordneten Aufgaben. Sofern der Kantonsrat die Auffassung vertritt, dass der Regierungsrat aufgrund eines Gesetzes zu weit gehende Ausgaben tätigt, steht es ihm frei, korrigierend über das Budget einzuwirken. Dieses Korrektiv ist nur dann nicht möglich, wenn bereits Rechtsansprüche Dritter aufgrund eines Gesetzes vorliegen und diese durch Budgetkürzungen verletzt würden. Es ist dem Kantonsrat auch jederzeit möglich, Gesetze inhaltlich enger zu fassen und damit den Ermessensspielraum des Regierungsrates einzuschränken. Diese Motionsbegehren verunmöglichen zudem dem Regierungsrat, rasch auf die Erfordernisse der Umwelt reagieren zu können. Allein das parlamentarische Verfahren – selbst bei einem einfachen Kantonsratsbeschluss – dauert einige Monate und bläht ohne erkennbaren Nutzen die Administration auf.

Begehren 5: Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Anträge zur zeitlichen Befristung von fünf geltenden Gesetzen zu unterbreiten, wobei für eine zeitlich wiederum befristete Verlängerung nach Ablauf der erstmaligen Frist ein einfacher Kantonsratsbeschluss notwendig wird. Der Regierungsrat ist bei der Auswahl der fünf Gesetze frei, wobei es sich um solche handelt, die zu je mindestens einer Million Franken Ausgaben pro Jahr führen.

Zum Begehren 5: Der Regierungsrat lehnt diese schematisierende und etwas willkürlich anmutende zeitliche Begrenzung von Gesetzen ab. Es ist ein Dauerauftrag des Regierungsrates, sämtliche Gesetze auf ihre Wirksamkeit und Notwendigkeit zu überprüfen. Sofern ein Gesetz sein Ziel erreicht hat, wird es auf Antrag des Regierungsrates entweder aufgehoben oder geändert. Zudem sei auf die Motion der Kommission Parlamentsreform vom 6. September 2000 betreffend Staatsaufgabenreform (Vorlage Nr. 822.1 – 10313) hingewiesen, welche vom Kantonsrat am 7. Juli 2005 erheblich erklärt worden ist. Im Rahmen dieser Motion wird die staatspolitische Grundsatzfrage nach Inhalt und Umfang staatlicher Tätigkeit und Verantwortung

geprüft um die Frage zu beantworten, ob es heute vom Kanton wahrgenommene Aufgaben gibt, die ebenso gut von Privaten erfüllt werden können. Mit dieser Staatsaufgabenreform erreichen die Motionäre ihr Ziel auch, ja sogar in einem weiter und umfassender gespannten Rahmen. Eine weitere Motion ist daher obsolet.

5.6.3. Antrag zur Motion der SVP-Fraktion

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt Ihnen die Regierung, die Motion der SVP-Fraktion betreffend Stärkung der Finanzkompetenzen des Kantonsrates (Vorlage Nr. 1217.1 – 11431) im Sinne dieser Ausführungen teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben.

6. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

- 6.1. auf die Vorlage Nr. 1367.2 – 11809 einzutreten und ihr zuzustimmen;
- 6.2. die Motion der FDP-Fraktion betreffend Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. Oktober 1996 (Vorlage Nr. 403.1 – 9061) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.1 teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 6.3. das Postulat Armin Jans betreffend Personalplafonierung und Sparmassnahmen im Finanzhaushalt des Kantons Zug vom 7. Mai 1992 (Vorlage Nr. 7711) erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 6.4. die Motion von Bruno Pezzatti und Gerhard Pfister betreffend Schaffung der Rechtsgrundlage für die Einführung einer gemässigten Ausgabenbremse vom 5. Juli 2001 (Vorlage Nr. 938.1 – 10643) nicht erheblich zu erklären;

- 6.5. die Motion von Hans Durrer betreffend klarerer Umschreibung einer gebundenen Ausgabe vom 17. Oktober 2002 (Vorlage 1057.1 – 10988) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.4 teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 6.6. die erheblich erklärte Motion von Karl Rust, Peter Dür, Felix Häcki und Othmar Birri betreffend Gesamtauswirkungen von Ausgabenbeschlüssen vom 31. Oktober 2003 (Vorlage Nr. 1186.1 – 11323) als erledigt abzuschreiben;
- 6.7. die Motion der SVP-Fraktion betreffend Stärkung der Finanzkompetenzen des Kantonsrates vom 26. Februar 2004 (Vorlage Nr. 1217.1 – 11431) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.6 wie folgt zu behandeln:
Begehren 1.1 nicht erheblich zu erklären;
Begehren 1.2 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
Begehren 1.3 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
Begehren 1.4.1 nicht erheblich zu erklären;
Begehren 1.4.2 nicht erheblich zu erklären;
Begehren 1.5 erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
Begehren 1.6 nicht erheblich zu erklären;
Begehren 1.7 teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
Begehren 2 bis 5 nicht erheblich zu erklären.

Zug, 30. August 2005

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio