

GESETZ

ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DES KANTONS UND DER GEMEINDEN
(FINANZHAUSHALTGESETZ)

BERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 2. FEBRUAR 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Kommission hat die Vorlage Nr. 1367.2 - 11809 zwischen November 2005 und Februar 2006 an einer ganztägigen und drei halbtägigen Sitzungen beraten. Für Auskünfte und weiterführende Informationen standen uns von der Finanzdirektion Regierungsrat Peter Hegglin sowie die juristische Mitarbeiterin Clara Bossard und der wissenschaftliche Mitarbeiter Marc Strasser zur Verfügung. Fragen zu Teilgebieten der Baudirektion wurden durch den Direktionssekretär Max Gisler, den Kantonsbaumeister Herbert Staub und den stellvertretenden Leiter des Tiefbauamts, Max Fankhauser, beantwortet. Im Weiteren nahm der Leiter der Finanzkontrolle, Martin Billeter, an zwei Sitzungen teil. Das Protokoll führte Marc Strasser. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1.	Das Wichtigste in Kürze	2
2.	Eintretensdebatte	3
3.	Zusatzinformationen zum Leasing	3
4.	Verbesserung der parlamentarischen Mitsprache bei Bauvorhaben	5
5.	Detailberatung	7
5.1.	Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Grundsätze (§§ 1 - 2)	7
5.2.	Zweiter Abschnitt: Finanz- und Rechnungswesen (§§ 3 - 19)	10
5.3.	Dritter Abschnitt: Planung, Rechnung und Berichterstattung (§§ 20 - 23)	16
5.4.	Vierter Abschnitt: Ausgaben und Kredite (§§ 24 - 34)	17
5.5.	Fünfter Abschnitt: Zuständigkeiten (§§ 35 - 40)	22
5.6.	Sechster Abschnitt: Finanzkontrolle (§§ 41 - 52)	26
5.7.	Siebter Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen (§§ 53 - 56)	27
6.	Parlamentarische Vorstösse	28
7.	Anträge	28

1. Das Wichtigste in Kürze

Der Regierungsrat legt die Totalrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vor. Die vorberatende Kommission kann sich in vielen Teilen mit dem regierungsrätlichen Antrag einverstanden erklären:

- Namentlich ist sie damit einverstanden, Grundstücke des Finanzvermögens gemäss § 13 periodisch neu zu bewerten und die Abschreibungen des Finanzvermögens gemäss § 14 weiterhin nach der degressiven Methode vorzunehmen.
- Die Kommission begrüsst diejenigen Gesetzesbestimmungen, welche die Berichterstattung und Transparenz verbessern. Erwähnt seien der Anhang zur Jahresrechnung gemäss § 12, die Finanzstrategie gemäss § 20 oder die Erarbeitung von Kennzahlen in Budget und Jahresrechnung gemäss §§ 22 und 23.

Bei einigen Paragraphen wurden Präzisierungen oder Ergänzungen vorgenommen. Die Anträge der Kommission sind aus der vergleichenden Darstellung in Vorlage Nr. 1367.4 - 11991 ersichtlich:

- Zum Beispiel will die Kommission die Bestimmung zum mittelfristigen Ausgleich der Laufenden Rechnung gemäss § 2 präzisieren und schlägt dafür einen Zeitraum von fünf Jahren vor.
- Ein weiterer wichtiger Änderungsantrag betrifft die Regelung zur Einrechnung der Teuerung bei Verpflichtungskrediten in § 28 Abs. 4. Ebenfalls bei den Verpflichtungskrediten wurden Anträge eines Kommissionsmitgliedes, wodurch die parlamentarische Mitsprache bei Bauvorhaben verbessert werden soll, behandelt. Nach intensiven Diskussionen und Abklärungen wurden die notwendigen Anpassungen schliesslich in § 54 als Änderung bisherigen Rechts bei den Übergangs- und Schlussbestimmungen vorgenommen.
- Die Mitsprache der Legislative wird auch beim Antrag zu § 35 verbessert, indem sie über Erwerb, Tausch oder Veräusserung von Grundstücken des Finanzvermögens ab 5 Mio. Franken mit einem einfachen Beschluss entscheiden kann.
- Die Anträge zu § 40 werden dazu führen, dass in der gesamten Kantonalen Verwaltung Kollektivunterschrift zu zweien eingeführt wird, sobald finanzielle Verpflichtungen des Kantons ausgelöst werden. Für die Direktionsvorstehenden soll weiterhin Einzelunterschrift gelten.

Die Kommission hat während der Beratung diverse Abklärungsaufträge erteilt, welche für das bessere Verständnis des FHG wichtig und wertvoll sind. Die Ergebnisse dieser Abklärungen sind in den nachfolgenden Bericht eingearbeitet

In der Schlussabstimmung stimmte die Kommission der Vorlage Nr. 1367.2 - 11809 mit den beschlossenen Änderungen einstimmig zu.

2. Eintretensdebatte

Die Kommission spricht der Arbeitsgruppe, welche die Vorlage erarbeitet hat, sowie der Finanzdirektion und dem Regierungsrat ihren Dank aus für die gut strukturierte, umfassende und ausgewogene Gesetzesvorlage. Es wird festgestellt, dass viele Anliegen aus den parlamentarischen Vorstössen und aus den Vernehmlassungen eingearbeitet worden sind. Die Kommission ist einstimmig auf die Vorlage eingetreten.

3. Zusatzinformationen zum Leasing

Die Kommission hat festgestellt, dass im FHG die Finanzierung mit Leasing nicht explizit geregelt ist. Sie hat die Finanzdirektion beauftragt, zum Leasing Abklärungen vorzunehmen und namentlich darüber Auskunft zu geben, ob durch Leasing nicht die gesetzlichen Ausgabenlimiten umgangen werden können. Die Abklärungen haben ergeben, dass hier keine Gesetzeslücke im FHG besteht. Allenfalls müssen jedoch einzelne Gemeindeordnungen angepasst werden.

3.1 Definition¹

Leasing lässt sich generell definieren als Überlassung einer vom Leasingnehmer bestimmten beweglichen oder unbeweglichen Sache zu umfassender Nutzung und umfassendem Gebrauch auf bestimmte Zeit gegen Entgelt, wobei Gefahr und Instandhaltungspflichten vom Leasingnehmer zu tragen sind. Nichtbilanzierte Leasingverbindlichkeiten sind in ihrer Gesamtheit gemäss OR 663b 3 im Anhang der Jahresrechnung (einer Aktiengesellschaft) aufzuführen.

¹ Boemle, Max et al: Geld-, Bank- und Finanzmarktlexikon der Schweiz, 2002, Seiten 712 und 713

3.2 Auswirkungen auf den öffentlichen Finanzhaushalt

Leasing ist eine Finanzierungsform. Dabei geht die gekaufte Sache erst nach Ablauf des Vertrages oder nach dessen Auflösung in das Eigentum des Leasingnehmers über. Solange der Leasingvertrag in Kraft ist, kann die geleaste Sache deshalb in der Bilanz nicht aktiviert werden und es wird weder Finanz- noch Verwaltungsvermögen geschaffen. Leasingraten sind neue Ausgaben gemäss § 25 FHG, sofern es sich nicht nach der restriktiven Definition in § 26 FHG um gebundene Ausgaben handelt.

Der Sachverhalt soll am Beispiel der Beschaffung eines Polizeifahrzeuges verdeutlicht werden: Beim Ersatz eines bestehenden Fahrzeuges handelt es sich um eine gebundene Ausgabe, weil die Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf Fahrzeuge angewiesen ist. Wenn die Polizei jedoch ein neues, zusätzliches Fahrzeug beschaffen will, handelt es sich um eine neue Ausgabe, für welche ein Verpflichtungskredit beantragt werden muss. Wenn dieses neue Fahrzeug mit Leasing finanziert werden sollte, müsste der Gesamtbetrag der Leasingverpflichtung, d.h. die diskontierten Leasingraten sowie die Anzahlung und die Schlusszahlung als Gesamtbetrag beantragt werden. Zusätzlich wäre die Leasingverbindlichkeit gemäss § 12 Abs. 2 Bst. c im Anhang zur Jahresrechnung auszuweisen.

3.3 Schlussfolgerung

Eine Finanzierung mit Leasing ändert nichts an der Zuständigkeit der Legislative, die entsprechende neue Ausgabe gemäss § 25 zu beschliessen. In § 28 wird definiert, dass ein Verpflichtungskredit alle Ausgaben für ein Vorhaben umfasst und insbesondere vor dem Eingehen von mehrjährigen Verpflichtungen bei der Legislative einzuholen ist. Mit dieser Definition sind auch die Ausgaben durch Finanzierungsformen wie Leasing erfasst, welche sich auf mehrere Jahre verteilen. Allfällige Leasingverbindlichkeiten müssen gemäss § 12 Abs. 2 Bst. c im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt sein. Somit sind sowohl die Information als auch die Transparenz gewährleistet.

3.4 Eventuell notwendige Anpassungen von Gemeinderegungen

In den Gemeinden können aufgrund von § 26 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (BGS 171.1) die Kompetenzen des Gemeinderates (Exekutive) für Ausgaben ausserhalb des Budgets durch Gemeindebeschluss (Legislative) festgelegt werden. Als Beispiele seien die Regelungen in Zug und in Baar aufgeführt, wo die jeweiligen Gemeindeordnungen Folgendes vorsehen:

Ausgabenkompetenzen gemäss § 26 Abs. 2 Gemeindegesetz	im Einzelfall		im gesamten Rechnungsjahr	
	Zug	Baar	Zug	Baar
Neue einmalige Ausgaben	50'000	100'000	keine Limite	500'000
Neue jährlich wiederkehrende Ausgaben		20'000		50'000

- Solche Regelungen sind in den Gemeinden zu überprüfen um sicherzustellen, dass auch im Falle von Leasing die Ausgabenkompetenzen der Legislative nicht umgangen werden können.

4. Verbesserung der parlamentarischen Mitsprache bei Bauvorhaben

An der ersten Sitzung wurden von einem Kommissionsmitglied vier Anträge eingebracht, um die parlamentarische Mitsprache bei Bauvorhaben zu verbessern. Begründet wurden die Anträge damit, dass die Legislative – namentlich der Kantonsrat – aufgrund der geltenden Abläufe und Rechtslage kaum mehr kostenwirksam in laufende Projekte eingreifen könne. Im Weiteren seien die Preisgerichte, welche Bauprojekte zu beurteilen haben, von Personen dominiert, welche sich zu wenig mit der Wirtschaftlichkeit und den Folgekosten der Projekte befassen. Diese Anliegen sind von einer Mehrheit der Kommissionsmitglieder positiv beurteilt worden. Die Anträge lauteten wie folgt:

Antrag 1) Der Regierungsrat regelt die Ausschreibung und Auswahl resp. Jurierung von Projekten.

- a) Die an die Baute gestellten Anforderungen wie z.B. Standort, Raumprogramme, Ausbaustandard und Kostenvorgaben sind anhand von Vergleichsobjekten vor Ausschreibung durch die Stawiko zu prüfen. Die Folgekosten der Projekte sind in jeder Phase aufzuzeigen.
- b) Die Jury besteht mehrheitlich aus Vertretern des Parlamentes und der Regierung. Sie hat die Projekte primär nach Wirtschaftlichkeit und Folgekosten zu beurteilen.

c) Die Verwirklichung des Projektes und die Neuauflage eines Wettbewerbes muss bis zum Beschluss über den Ausführungskredit sowohl der Exekutive wie der Legislative vorbehalten bleiben.

Antrag 2) Nach dem Baukreditbeschluss sind Änderungen am Projekt bis zu 0.5 Mio. Franken durch den Regierungsrat und im Übrigen durch den Kantonsrat zu bewilligen. Projektänderungen, die durch Einsparungen kompensiert werden können, dürfen nicht ohne Zustimmung der Stawiko vorgenommen werden.

Antrag 3) Die Teuerung darf in der Schlussabrechnung nur aufgerechnet werden, sofern sie tatsächlich geschuldet ist.

Antrag 4) Der Regierungsrat sorgt dafür, dass bei verselbständigten Anstalten des Kantons diese Regelungen ebenfalls zur Anwendung gelangen.

Die Finanzdirektion wurde beauftragt, in Zusammenarbeit mit der Baudirektion Vorschläge für die Umsetzung der Anträge auszuarbeiten. Über die geltenden Regelungen und Verfahren wurde sie von verschiedenen Vertretern der Baudirektion informiert.

Es konnte dabei festgestellt werden, dass diese Anträge nicht ins Motionsverfahren verwiesen werden müssen. Gemäss § 50 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses (KRB) über die Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) ist von einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen den Anträgen für Bauvorhaben und den Verpflichtungskrediten im zu beratenden FHG auszugehen.

Daraufhin musste geklärt werden, ob die Anträge sowohl für Hochbauvorhaben als auch für Tiefbauten Anwendung finden sollten. § 28 FHG regelt die Verpflichtungskredite für jegliche Vorhaben, also auch für Hochbauten, Tiefbauten und Landkäufe. Wenn die Kommission sowohl Tief- als auch Hochbauten regeln will, muss ein neuer Paragraph formuliert und ins FHG selber aufgenommen werden. Wenn die Kommission nur die Hochbauten regeln will, so ist der KRB betreffend Rahmenkredit und Verfahren für die Planung von kantonalen Hochbauten (BGS 721.252) zu ergänzen und in den Schluss- und Übergangsbestimmungen als Antrag der Kommission aufzuführen.

➔ Die Kommission hat mit 6 Ja- zu 5 Nein-Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, dass die Anträge 1 a - c lediglich im Hochbau-Bereich umgesetzt und die bestehenden Erlasse im Tiefbau-Bereich belassen werden sollen.

Durch diesen Beschluss war klar, dass die Kommission zu § 54 FHG beantragen wird, den KRB Rahmenkredit Hochbauten in den Übergangs- und Schlussbestimmungen anzupassen (siehe Detailberatung, § 54). Zu Antrag 3 betreffend Teuerung beantragt die Kommission in § 28 Abs. 4 FHG, die Einrechnung der Teuerung bei Verpflichtungskrediten neu und präziser zu formulieren (siehe Detailberatung, § 28). Antrag 4 hat sich mit den Ausführungen zu den Anstalten bereits erledigt (siehe Detailberatung, § 1).

5. Detailberatung

Im Folgenden werden diejenigen Gesetzesbestimmungen kommentiert, welche in unserer Kommission vertieft behandelt und/oder zu denen während der Beratung Anträge gestellt worden sind. Die nicht erwähnten Paragraphen sind explizit oder stillschweigend in der Fassung des Regierungsrates akzeptiert worden. Sämtliche Anträge der vorberatenden Kommission sind aus der Vorlage Nr. 1367.4 - 11991 ersichtlich.

5.1. Erster Abschnitt: Geltungsbereich und Grundsätze (§§ 1 - 2)

§ 1 Geltungsbereich

Gemäss **§ 1 Abs. 1** beansprucht das FHG Geltung für den Kanton und seine Anstalten. Die Kommission hat sich darüber informieren lassen, dass der Kanton Zug keine unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten kennt, sondern ausschliesslich selbständige. Dabei handelt es sich um juristische Personen des öffentlichen Rechts im Sinne von Art. 52 Abs. 2 ZGB, die selber Träger von Rechten und Pflichten sind. Sie können über eigenes Vermögen verfügen und auch für ihre Verbindlichkeiten haftbar gemacht werden. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten sind durch Zuger Recht und/oder durch Bundesrecht oder durch Konkordatsrecht begründet, wie folgende Übersicht zeigt:

Durch Zuger Recht begründete selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons:

- A. Pensionskasse des Kantons Zug:
Das FHG gilt, soweit das Bundesrecht und das Pensionskassengesetz nicht spezielle Vorschriften enthalten
- B. Gebäudeversicherung des Kantons Zug:
Das FHG gilt, soweit nicht Bundesrecht und das Gesetz über die Gebäudeversicherung spezielle Vorschriften enthalten
- C. Kantonsspital: Gemäss § 5 des Gesetzes über das Kantonsspital findet das FHG auf die Anstalt Kantonsspital und die Betriebsgesellschaft keine Anwendung. Die Finanzkontrolle des Kantons kann in die Bücher der Anstalt Kantonsspital und der Betriebsgesellschaft Einsicht nehmen

Folgende selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten werden von Bundesrechts wegen vorgeschrieben, sie werden aber durch Zuger Recht begründet:

- D. Ausgleichskasse des Kantons Zug: Das FHG kommt nicht zur Anwendung
- E. Invalidenversicherungs-Stelle (IV-Stelle) des Kantons Zug: Das FHG kommt nicht zur Anwendung

Durch Konkordat begründete selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten, an denen der Kanton Zug beteiligt ist:

- A. Interkantonale Polizeischule Hitzkirch (IPH): Das FHG kommt nicht zur Anwendung
- B. Pädagogische Hochschule Zentralschweiz (PHZ): Das FHG kommt nicht zur Anwendung
- C. Strafanstalt Bostadel: Das FHG kommt nicht zur Anwendung. Der KR muss jedoch aufgrund des Konkordates den jährlichen Kostenvoranschlag, die Jahresrechnung und den Jahresbericht genehmigen, weshalb Budget und Rechnung zusammen mit demjenigen des Kantons veröffentlicht und dem Kantonsrat zugestellt werden (Publikation in der Staatsrechnung)
- D. Zentralschweizer BVG- und Stiftungsaufsicht (ZBSA): Das FHG kommt nicht zur Anwendung (Sitz Luzern)

§ 1 Abs. 2 besagt, dass die Gemeinden zu den Abschnitten 5 und 6, welche für sie nicht gelten, entsprechende Bestimmungen zu erlassen haben, soweit dies notwendig ist.

- Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass die Gemeindeaufsicht bei der Direktion des Innern die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen in den Gemeinden zu überwachen und allenfalls zu intervenieren hat.

§ 2 Grundsätze

§ 2 Abs. 1 definiert, dass sich die Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit zu richten hat. Bis auf die Wirksamkeit sind diese Grundsätze im regierungsrätlichen Bericht kurz umschrieben. Die Finanzdirektion hat für die Wirksamkeit folgende Definition nachgeliefert: Die Wirksamkeit ist die nachweisbare Beeinflussung eines Ereignisverlaufes oder eines Zustandes durch eine getroffene Massnahme.

Die Sparsamkeit wurde von der Regierung so definiert, dass Ausgaben auf ihre Notwendigkeit und Tragbarkeit zu prüfen sowie in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen seien. Eine Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass dieser Grundsatz so wichtig ist, dass er explizit im Gesetz erwähnt werden soll. Einem Antrag, den Grundsatz der Sparsamkeit in einem neuen Abs. 2 festzuschreiben, hat die Kommission mit 8 Ja- zu 5 Nein-Stimmen ohne Enthaltung wie folgt stattgegeben:

➔ **§ 2 Abs. 2 (neu): Die Ausgaben sind in der Reihenfolge ihrer Dringlichkeit vorzunehmen.**

Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3

Im bisherigen § 2 Abs. 2 beziehungsweise neu in **§ 2 Abs. 3** wird der Grundsatz des Haushaltgleichgewichtes definiert und festgelegt, dass die Laufende Rechnung mittelfristig auszugleichen sei. Im regierungsrätlichen Bericht wird von einem Zeitraum zwischen drei und sieben Jahren gesprochen. Die Kommission ist grossmehrheitlich der Ansicht, dass der Zeitraum im Gesetz klar definiert werden muss. Mit einem kurzen Zeitraum wird der Druck auf die Exekutive erhöht, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln haushälterisch umzugehen. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass die öffentliche Hand weiterhin die Möglichkeit haben soll, sich antizyklisch zur Wirtschaftsentwicklung zu verhalten. Ausserdem sind bei der Festlegung einer Frist die Möglichkeiten der Gemeinden in Betracht zu ziehen. Es wurde auch erwähnt, dass die Laufende Rechnung nicht nur bei Aufwandüberschüssen sondern auch bei der Erwirtschaftung von Ertragsüberschüssen ausgeglichen werden muss. Zudem soll der Zeitraum so festgelegt werden, dass dem finanzpolitischen Grundsatz, nach welchem der Steuersatz über mehrere Jahre stabil gehalten werden soll, nachgelebt werden kann.

Die Kommission hat mit 11 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung folgendem Antrag stattgegeben:

- § 2 Abs. 3: Die Laufende Rechnung ist **spätestens in fünf Jahren** auszugleichen.

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

§ 3 Allgemeines

Zu **§ 3 Abs. 2** wurde die Frage gestellt, ob nicht der Globalkredit und das Globalbudget explizit als Ausnahmen zum Bruttoverbuchungsprinzip im Gesetz erwähnt werden sollten anstatt nur im Bericht des Regierungsrates. Die Finanzdirektion hat jedoch dargelegt, dass mit der Formulierung «grundsätzlich» diese beiden Fälle abgedeckt sind. Ganz selten kann eine Abweichung vom Bruttoverbuchungsprinzip notwendig sein, wie zum Beispiel bei Beiträgen der Prof. Otto Beisheim-Stiftung, welche gemäss Vereinbarung für die Entlastung von exakt bestimmten Konten einzusetzen sind. Auf solche Fälle muss bei der Rechnungslegung mit der entsprechenden Begründung hingewiesen werden.

§ 5 Investitionsrechnung

Gemäss **§ 5 Abs. 3** legt die Finanzdirektion den Betrag fest, ab welchem Investitionsausgaben ausschliesslich der Investitionsrechnung (IR) zu belasten sind. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass diese Limite zurzeit bei 100'000 Franken liegt und jeweils mit den Budgetierungsrichtlinien des Regierungsrates festgelegt wird. Für EDV-Investitionen liegt die Limite gemäss § 6 Abs. 1 der Informatikverordnung (BGS 153.53) bei 50'000 Franken. Es handelt sich dabei um Obergrenzen, das heisst, dass auch Beträge unter diesen Limiten der IR belastet werden können. Höhere Investitionen sind jedoch zwingend in der IR zu führen.

§ 8 Spezialfinanzierungen

In Bezug auf die Vorschrift in **§ 8 Abs. 3**, wonach Verpflichtungen von und Vorschüsse an Spezialfinanzierungen zu verzinsen sind, sofern dies nicht ausdrücklich

ausgeschlossen ist, hat die Kommission von den geltenden Kompetenzregelungen wie folgt Kenntnis genommen:

Spezialfinanzierung Finanzausgleich:

Nicht zu verzinsen ist die kantonale Ausgleichsrückstellung für den Finanzausgleich aufgrund einer ausdrücklichen Regelung in § 5 Abs. 3 des Gesetzes über den direkten Finanzausgleich (BGS 621.1).

Spezialfinanzierung Strassenbau:

Gemäss §§ 35 ff. des Gesetzes über Strassen und Wege (BGS 751.14) ist für den Strassenbau eine Spezialfinanzierung vorgesehen. Die Verzinsung stützt sich auf § 14 Abs. 4 des heutigen FHG ab, da spezialgesetzlich nichts geregelt ist. Die Festlegung des Zinssatzes erfolgt jeweils durch den Regierungsrat in den Budgetrichtlinien für das nachfolgende Jahr gestützt auf §§ 27 und 59 des KRB über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen (BGS 151.1).

Spezialfinanzierung Deponienachsorge:

Die Verzinsung stützt sich auf das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz (EG USG, BGS 811.1). Dieses Gesetz sieht in § 30 Abs. 1 vor, dass der Regierungsrat den Zinssatz festlegt. Der RR hat dann in § 19 der Verordnung zum EG USG (BGS 811.11) den Zins der Spezialfinanzierung dem Zinssatz der Zuger Kantonalbank für 1. Althypothesen anfangs des jeweiligen Kalenderjahres gleichgestellt.

Im Weiteren ist festzuhalten, dass die Finanzdirektion in § 38 Bst. h FHG neu dazu ermächtigt wird, die Zinssätze für Spezialfinanzierungen festzulegen.

§ 10 Finanzbuchhaltung

Die Finanzdirektorenkonferenz ist zurzeit daran, das seit 1978 gültige Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM) einer kritischen Prüfung zu unterziehen und ein HRM2 zu erarbeiten. Es ist noch unklar, wann entsprechende Ergebnisse vorliegen werden. Zürich sieht als vorerst einziger Kanton vor, seine Rechnungslegung an die Internationalen Richtlinien IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) anzugleichen. Die Kommission ist der Ansicht, dass solche Entwicklungen beachtet werden sollen und dass die gesetzliche Bestimmung im Kanton Zug sicherstellen muss, dass ein zeitgemässer Standard gilt. Sie hat folgendem Antrag einstimmig stattgegeben:

- § 10: Die Finanzbuchhaltung erfasst chronologisch und systematisch alle Geschäftsvorfälle nach einem **zeitgemässen**, anerkannten und verbreiteten Standard im Bereich der Rechnungsführung öffentlicher Körperschaften.

§ 11 Kosten- und Leistungsrechnung

Die Kann-Formulierung in **§ 11 Abs. 1** löste in der Kommission eine Diskussion aus. Es wurde der Antrag gestellt, die Formulierung wie folgt zu ändern: Eine Kosten- und Leistungsrechnung wird durch Beschluss der Exekutive eingeführt.

Die Finanzdirektion wies darauf hin, dass dieser Antrag eine substantielle Änderung zur Folge haben würde. Die Grundlagen für die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung sind zusammen mit den Einwohnergemeinden (ohne Walchwil und Neuheim) erarbeitet worden und diese beteiligen sich auch mit 40% an den entstandenen Kosten. Mit dem Gesetz können jedoch nicht alle unterstellten Institutionen verpflichtet werden, eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Deshalb darf die Bestimmung nicht absolut verpflichtend sein. Auf der anderen Seite muss eine Instanz entscheiden, ob und wann eine Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt werden soll, weil damit ein erheblicher administrativer Aufwand verbunden ist. Diese entscheidende Instanz soll die Exekutive sein.

Die Kommission ist diesen Argumenten gefolgt und hat den Antrag mit 8 Nein- zu 4 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt.

Ein weiterer Antrag wollte erreichen, dass dann, wenn die öffentliche Hand Abgaben und Gebühren für Leistungen einzieht, deren Berechnung immer auf einer Kosten- und Leistungsrechnung basieren müsse. Damit werde erreicht, dass die Gebühren und Abgaben aufgrund einer transparenten internen Rechnung berechnet werden können. Die Finanzdirektion legte dar, dass mit dieser Formulierung eine Kosten- und Leistungsrechnung in allen Verwaltungseinheiten, sowohl auf Kantons- als auch auf Gemeindeebene, eingeführt werden müsste, was gewaltige finanzielle und administrative Aufwände verursachen würde. Diese Argumentation wurde akzeptiert und der Antrag zurückgezogen.

§ 13 Bewertungsgrundsätze

Bezüglich **§ 13 Abs. 2** hat die Kommission zur Kenntnis genommen, dass bei der Bewertung von Wertschriften der jeweilige Kurswert Ende Jahr eingesetzt wird. Allfällige Bewertungsveränderungen werden über die Wertberichtigungsposition in der Bilanz verbucht. Es handelt sich bei einer Wertberichtigung – sei es für

Grundstücke oder für Wertschriften – um buchmässige Vorgänge. Ein effektiver und erfolgswirksamer Gewinn oder Verlust wird erst beim Verkauf realisiert. Dann wird die betreffende Wertberichtigungsposition aufgelöst und die Differenz zum Bilanzwert erfolgswirksam über die Laufende Rechnung verbucht.

§ 14 Abschreibungen

Die Einwohner- und Bürgergemeinden hatten in der Vernehmlassung gewünscht, die Abschreibungsmethode zu ändern und inskünftig linear abzuschreiben. Auch bei der internen Kosten- und Leistungsrechnung wird die lineare Abschreibungsmethode angewendet. Der Regierungsrat hat sich jedoch dafür entschieden, im externen Rechnungswesen der öffentlichen Hand weiterhin degressiv abzuschreiben. Die Grafik auf Seite 12 des regierungsrätlichen Berichtes zeigt auf, dass bei dieser Methode der Abschreibungsaufwand in den ersten 16 Jahren höher ist als bei der linearen. Diejenige Generation, welche eine Investition beschliesst, trägt somit auch den Hauptteil des Abschreibungsaufwandes. Bei der linearen Methode würde die Laufende Rechnung kurzfristig weniger belastet, somit wäre der Anreiz für neue Investitionen grösser. Die degressive Methode ist also die vorsichtigeren und sie wird im Übrigen auch in sämtlichen anderen Kantonen angewendet. Lediglich der Kanton Zürich hat mit seinem neuen Gesetz über Rechnungslegung und Controlling die Möglichkeit geschaffen, lineare Abschreibungen zuzulassen. Bei einem allfälligen Systemwechsel müssten sämtliche Objekte des Verwaltungsvermögens neu bewertet werden. Je nach dem, wie diese Bewertungen über das gesamte Verwaltungsvermögen ausfielen, würde sich der Abschreibungsbedarf erhöhen oder reduzieren. Dies ist zurzeit nicht quantifizierbar. Es ist aber klar, dass der Abschreibungsbedarf bestehen bleibt, egal welche Methode man wählt; er verschiebt sich lediglich auf der Zeitachse. Mit der linearen Methode wird der Abschreibungsaufwand pro Jahr tendenziell kleiner und somit zulasten künftiger Generationen verschoben.

- Die Kommission ist sich bewusst, dass dieses Thema auch in der Staatswirtschaftskommission und im Kantonsrat diskutiert werden wird. Deshalb wurde eine Konsultativabstimmung durchgeführt mit dem Resultat, dass die vorberatende Kommission den Vorschlag der Regierung mit 12 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung befürwortet.

Die Kommission weist darauf hin, dass gemäss § 54 FHG (Änderung bisherigen Rechts) unter Ziffer 4 das Spitalgesetz so geändert werden soll, dass der Regierungsrat für die öffentlich subventionierten Spitäler und die stationären Institutionen der Langzeitpflege den Abschreibungsmodus und die Abschreibungssätze festlegen kann. Wir wurden informiert, dass hier eine gesamtschweizerische Vorgabe besteht, das Verwaltungsvermögen linear abzuschreiben. Dies ist notwendig, weil die Kosten der Anlagennutzung auf die Wohnsitzkantone und auf die Patientinnen und Patienten überwältzt werden. Die degressive Abschreibungsmethode würde hier zu schwankenden Taxen führen, was nicht erwünscht ist.

Im Weiteren wurde der Antrag gestellt, **§ 14 Abs. 4** ersatzlos zu streichen, da es nicht nötig sei, für die Kirch- und Bürgergemeinden einen anderen Abschreibungssatz für Hoch- und Tiefbauten vorzusehen. Gemäss Abs. 5 wäre es ja diesen Institutionen möglich, bei der Finanzdirektion andere Abschreibungssätze zu beantragen. Die Kommission wurde informiert, dass mit Abs. 4 einem ausdrücklichen Wunsch der Kirch- und Bürgergemeinden nachgekommen worden ist und dass es sich hier um eine jahrelange Praxis handelt. Namentlich bei den Kirchgemeinden fallen die Abschreibungsaufwände – zum Beispiel nach einer vorgenommenen Kirchenrenovation – enorm ins Gewicht, weshalb eine zeitliche Verteilung mit einem tieferen Abschreibungssatz Sinn machen kann. Der Vorschlag, den Kirch- und Bürgergemeinden separate Abschreibungssätze gemäss Abs. 5 durch die Finanzdirektion bewilligen zu lassen, würde zu einer administrativen Aufblähung und zur Etablierung eines separaten Bewilligungsverfahrens führen. Die Kommission ist diesen Argumenten gefolgt, hat den Antrag mit 11 Nein- zu 2 Ja-Stimmen ohne Enthaltung abgelehnt.

§ 16 Rückerstattungspflicht bei Zweckentfremdung und Veräusserung subventionierter Objekte

Die Kommission hat die Finanzdirektion beauftragt abzuklären, ob die Rückerstattungspflicht auch rückwirkend gilt, d.h. für Rechtsverhältnisse, welche vor Inkrafttreten von § 16 begründet worden sind. Die Abklärungen haben ergeben, dass dies bei **§ 16 Abs. 1 - 3** der Fall ist, bei **Abs. 4** jedoch nicht.

Für **§ 16 Abs. 1 - 3** gelten die Bestimmungen auch für schon bestehende Rechtsverhältnisse. Die Begründung dazu findet sich im Bundesgerichtsentscheid BGE 88 I 216: «... der Rechtsgrund der streitigen Rückerstattung [kann] im

allgemeinen Rechtsgrundsatz erblickt werden, dass Zuwendungen, die aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Grund erfolgen, zurückzuerstatten sind. Dieser Grundsatz, der für das Privatrecht in Art. 62 Abs. 2 OR ausgesprochen ist, ist, wie jedenfalls ohne Willkür angenommen werden kann, auch im Bereich des öffentlichen Rechts anwendbar, selbst wenn er in der einschlägigen Gesetzgebung nicht ausdrücklich festgelegt ist.» Dieser allgemeine Rechtsgrundsatz der Rückerstattungspflicht gilt auch im Zuger öffentlichen Recht und hier auch für Rechtsverhältnisse, die vor Inkrafttreten des neuen § 16 begründet wurden, auch wenn die spezialgesetzliche Grundlage keine Rückerstattungspflicht vorsieht.

Für **§ 16 Abs. 4** muss die Frage beantwortet werden, ob eine Pflicht zur Anmerkung der Rückerstattungspflicht im Grundbuch bei schon bestehenden Subventionsverhältnissen besteht. Das heisst, ob Haus- oder Landeigentümer, Spitäler, Heime und andere, welche in der Vergangenheit einen Beitrag des Kantons für eine Investition erhielten, auf dem geförderten Grundstück die Rückerstattungspflicht im Grundbuch rückwirkend anzumerken haben. Vom Wortlaut des Abs. 4 her kann nicht darauf geschlossen werden. Es ist jedoch wichtig zu realisieren, dass die Rückerstattungspflicht auch dann besteht, wenn sie nicht im Grundbuch eingetragen ist. Die Eintragung im Grundbuch dient in erster Linie dazu, bei einer allfälligen Eigentumsübertragung die Käuferschaft auf diese Rückerstattungspflicht hinzuweisen. Es kann auch geringfügige Beiträge geben, bei denen ein Grundbucheintrag unverhältnismässig ist. Als Beispiel sei ein Beitrag von rund zehntausend Franken an die Holzschnitzelheizung eines Einfamilienhauses erwähnt, bei welchem ein Eintrag im Grundbuch mit einem unverhältnismässigen administrativen Aufwand verbunden wäre. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen in Abs. 4 festzuschreiben, dass bei Beträgen unter 50'000 Franken von einem Grundbucheintrag abgesehen werden kann.

Aufgrund der beiden Regierungsratsbeschlüsse vom 28. Oktober 2003 und 25. Oktober 2005 zu den Leistungsvereinbarungen des Kantons Zug mit privaten Dritten betreffend die Übertragung öffentlicher Aufgaben wurde der Begriff des «Beitrages» als Oberbegriff für alle Staatsbeiträge verwendet, welche mittels Beitragsentscheiden oder -beschlüssen (d.h. Verfügungen) gesprochen werden. Die «Subvention» ist ein Unterbegriff für diejenigen Beiträge, die mittels Vereinbarungen ausgerichtet werden. Es ist anzustreben, dass in sämtlichen Erlassen des Kantons die gleichen Begriffe verwendet werden, weshalb der Ersatz des Begriffes «Subvention» durch «Beitrag» vorgeschlagen wird.

Die Abklärungen der Finanzdirektion und die Beratung in der Kommission haben zu Anträgen geführt, welchen die Kommission wie folgt stattgegeben hat (Änderungen **fett**):

§ 16 **Rückerstattung von Beiträgen**

¹ Wird ein Objekt (Grundstück oder bewegliche Sache) seinem Zweck entfremdet oder veräussert, so fordert die zuständige Behörde **den Beitrag** zurück. Die Rückforderung bemisst sich nach dem Verhältnis zwischen der bestimmungsgemässen und der tatsächlichen Verwendungsdauer. In Härtefällen **oder bei Geringfügigkeit kann die Rückforderung ermässigt oder darauf verzichtet werden.**

² Die zuständige Behörde kann bei Veräusserungen ganz oder teilweise auf die Rückforderung verzichten, wenn die Erwerberin oder der Erwerber die Voraussetzungen für **die Beitragsgewährung** erfüllt und alle Verpflichtungen der Empfängerin oder des Empfängers übernimmt.

³ Die Empfängerin oder der Empfänger muss Zweckentfremdungen und Veräusserungen unverzüglich der zuständigen Behörde schriftlich melden.

⁴ Die Rückerstattungspflicht ist als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung für die Dauer ihrer Geltung im Grundbuch anzumerken. **Bei Beträgen unter 50 000 Franken kann die zuständige Behörde davon absehen.**

Somit ist der ursprünglich verwendete Begriff der «Subvention» durch den im Kanton Zug üblichen Begriff «Beitrag» ersetzt worden und es sind in Abs. 1 und Abs. 4 Regelungen gefunden, welche den administrativen Aufwand bei geringen Beiträgen minimiert.

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

§ 20 Finanzstrategie

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass die Erstellung einer Finanzstrategie zwingend vorgeschrieben sein sollte, mindestens für den Kanton und die Einwohnergemeinden. Für die anderen dem FHG unterstellten Institutionen gilt weiterhin die Freiwilligkeit. Folgendem Antrag wurde mit 12 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung stattgegeben:

➔ § 20 Abs. 1: **Die Exekutiven des Kantons und der Einwohnergemeinden erarbeiten** eine Finanzstrategie, welche einen Teil der strategischen Ziele darstellt. Sie wird der Legislative zur Kenntnisnahme unterbreitet.

§ 22 Budget

Die Kommission hat zu **§ 22 Abs. 4** diskutiert, welche Ausgabenkompetenzen die Exekutive haben soll, wenn die Legislative das Budget nicht oder nicht rechtzeitig genehmigt. Die Finanzdirektion hat gemäss Auftrag der Kommission die Regelungen in den anderen Kantonen abgeklärt und festgestellt, dass die Formulierung «die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben» in praktisch allen Finanzhaushaltsgesetzen zu finden ist. Dabei handelt es sich in der Regel um Ausgaben der Laufenden Rechnung. Der Regierungsrat schlägt eine Präzisierung für die Inanspruchnahme von Verpflichtungskrediten für Investitionen vor, wonach die Exekutive einen Zwölftel der im Vorjahr bewilligten Kredite beanspruchen darf. Die Kommission hat nach eingehender Diskussion folgender Formulierung mit 10 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung stattgegeben:

- ➔ § 22 Abs. 4: Genehmigt die Legislative das Budget nicht oder nicht rechtzeitig, ist die Exekutive ermächtigt, die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben zu tätigen und pro Monat **höchstens** einen Zwölftel **der bewilligten und im Budget vorgesehenen Verpflichtungskredite** in Anspruch zu nehmen.

Dadurch ist klar geregelt, dass Verpflichtungskredite, welche in früheren Jahren durch die Legislative bereits bewilligt worden sind, zwar beansprucht werden können, jedoch höchstens zu einem Zwölftel des im nicht genehmigten Budget vorgesehenen Betrages. Somit ist sichergestellt, dass die Nichtgenehmigung eines Budgets bei laufenden Projekten nicht zu Baustopps führen kann.

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

§ 26 Gebundene Ausgabe

Die Kommission hat festgestellt, dass die Formulierung im Gesetzestext bei **§ 26 Bst. b** nicht der Formulierung im Bericht des Regierungsrates auf Seite 15 entspricht: Im Gesetz gibt es eine «und»-Verbindung, im Bericht jedoch eine «oder»-Verbindung. Die Finanzdirektion hat informiert, dass es sich bei der Formulierung im Bericht des Regierungsrates um diejenige des Bundesgerichtes handelt (siehe

BGE 115 Ia 139, 125 I 90ff. und weitere): Danach gilt eine Ausgabe dann als gebunden und damit nicht als referendumspflichtig, wenn sie:

- a) durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder
- b) zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist **oder**
- c) 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.

Für die Kantone ist diese Regelung jedoch nicht verbindlich und sie können davon abweichen. Der Kanton Zug kennt bereits im heutigen FHG eine gegenüber den Bundesgerichtsentscheiden verschärfte Formulierung, indem in **§ 26 Bst. b** zwei Bedingungen kumulativ erfüllt werden müssen. Der vom Regierungsrat beantragte § 26 lautet wie folgt:

- Unter Vorbehalt von § 25 ist eine Ausgabe gebunden, wenn sie
- a) durch eine Rechtsgrundlage oder ein Gerichtsurteil grundsätzlich und dem Umfang nach vorgeschrieben ist, oder
 - b) zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich ist, **wenn anzunehmen ist**, mit der Rechtsgrundlage seien auch die sich daraus ergebenden Aufwände gebilligt worden.

Die Kommission ist mit dieser vorgeschlagenen Regelung mehrheitlich einverstanden und lehnte mit 8 Nein- zu 3 Ja-Stimmen ohne Enthaltung einen Antrag auf Übernahme der Formulierung gemäss Bundesgerichtsentscheiden ab.

§ 28 Verpflichtungskredit

In der Kommissionsberatung hat sich gezeigt, wie wichtig die Unterscheidung zwischen Verpflichtungskredit und Budgetkredit ist: Ein Verpflichtungskredit ist die Ermächtigung, eine Verpflichtung einzugehen, zum Beispiel für eine **mehrjährige** Investition. Beim Budgetkredit handelt es sich hingegen gemäss § 31 um die Ermächtigung, die Laufende Rechnung oder die Investitionsrechnung **pro Jahr** mit einem bestimmten Betrag zu belasten.

Sollte ein bewilligter Verpflichtungskredit nicht ausreichen, so muss gemäss **§ 28 Abs. 2 Bst. c** ein Zusatzkredit beantragt werden, und zwar bevor eine neue Verpflichtung eingegangen wird. Der **Zusatzkredit** muss wieder klar gegenüber dem **Nachtragskredit** gemäss § 34 abgegrenzt werden, welcher unter gewissen Bedingungen dann eingeholt werden muss, wenn ein Budgetkredit nicht ausreichen sollte.

In **§ 28 Abs. 4** ist die Indexierung von Verpflichtungskrediten geregelt. Die Kommission konnte sich mit dem Vorschlag des Regierungsrates nicht einverstanden erklären, weil sie ausdrücklich sicherstellen will, dass die Teuerung lediglich dann aufgerechnet werden kann, wenn sie auch tatsächlich angefallen und geschuldet ist.

In der Kommissionsberatung wurde das Beispiel eines Objektkredites für ein Bauvorhaben erwähnt. Die Baudirektion wies darauf hin, dass zwischen dem bewilligten Objektkredit und der Schlussabrechnung unterschieden werden muss. Der Objektkredit basiert auf dem Zürcher Baukostenindex im Zeitpunkt, in welchem der Kostenvoranschlag beziehungsweise die Kantonsratsvorlage ausgearbeitet wird (z.B. 110 Punkte). Die Werkverträge – und damit die Schlussabrechnung – basieren auf Submissionen und Angeboten, die erst ein bis zwei (oder mehr) Jahre später abgeschlossen werden. Die zwischenzeitliche Teuerung kann in der Regel nicht offen ausgewiesen werden, ist jedoch in der Schlussabrechnung enthalten. Vergleicht man nun die Schlussabrechnung mit dem bewilligten Objektkredit (z.B. 110 Punkte), während jedoch der Zürcher Baukostenindex bis zur Arbeitsvergabe z.B. auf 115 Punkte angestiegen ist, so würde beim Objektkredit die Teuerung von 5 Punkten fehlen. Anlässlich einer Besprechung der Baudirektion mit Kantonsräten und Verbandsvertretern am 9. Juni 2005 hat man sich dahingehend geeinigt, dass der bewilligte Objektkredit ab Indexdatum bis zum Baubeginn aufgrund des Zürcher Baukostenindex angepasst werden darf, da bis zu diesem Zeitpunkt ein Grossteil der Arbeiten submissioniert und vergeben sind.

Die Finanzdirektion hat einen Formulierungsvorschlag unterbreitet, welcher für alle Verpflichtungskredite angewendet werden kann. Die Kommission hat dieser Formulierung einstimmig stattgegeben:

- § 28 Abs. 4: **Der Verpflichtungskredit erhöht sich von der Preisbasis um die indexierte Teuerung bis zum Beginn der Leistungserbringung. Danach erhöht er sich um die Teuerung ab Beginn bis Abschluss der Leistungserbringung, sofern ein Teuerungsausgleich schriftlich vereinbart worden ist.**

Der regierungsrätliche Vorschlag in **§ 28 Abs. 8**, wonach abgerechnete Verpflichtungskredite bis 20 Mio. Franken im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt und durch die Legislative genehmigt werden sollen, ist von der Kommission grundsätzlich positiv aufgenommen worden. Auf Kantonebene muss die Staatswirtschaftskommission zahlreiche Schlussabrechnungen prüfen und jeweils mit einem separaten Bericht dem Kantonsrat zur Genehmigung vorlegen, auch wenn die Abrechnungen unbestritten sind und innerhalb der bewilligten Limite haben abgeschlossen werden können. Mit der neuen Bestimmung wird eine administrative Vereinfachung erreicht, ohne die vorgängigen Prüfungen durch die Finanzkontrolle und den Regierungsrat abzuschaffen. Die Staatswirtschaftskommission hat im Rahmen ihrer Prüfungen zum Jahresabschluss weiterhin die Möglichkeit, einzelne Schlussabrechnungen einer detaillierten Prüfung zu unterziehen, wenn sie dies für notwendig erachtet.

In der vorberatenden Kommission gab lediglich die Höhe der Limite zu kontroverser Diskussion Anlass. Sie hat schliesslich einem Antrag, die Limite auf 10 Mio. Franken festzusetzen, mit 10 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung wie folgt stattgegeben:

- § 28 Abs. 8: Abgerechnete Verpflichtungskredite
- a) **bis 10 Mio. Franken** werden im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt und durch die Legislative genehmigt.
 - b) **über 10 Mio. Franken** werden mit einer separaten Vorlage der Legislative zur Genehmigung vorgelegt.

§ 29 Notstandskredit

Die Kommission ist damit einverstanden, dass den Exekutiven weiterhin die Möglichkeit eingeräumt wird, Ausgaben im engen Rahmen des Notstandskredites zu beschliessen. Im Hinblick darauf, dass in den Gemeinden lediglich zwei Gemeindeversammlungen pro Jahr stattfinden, wurde die Ansicht vertreten, dass die Formulierung, die Legislative sei darüber «so schnell wie möglich» zu informieren, zu konkretisieren sei. Folgendem Antrag hat die Kommission mit 8 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung stattgegeben:

- ➔ § 29 Abs. 1: Wenn für eine Ausgabe die Rechtsgrundlage fehlt und deren Aufschiebung schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen bewirken würde, kann die Exekutive Notstandskredite beschliessen. Darüber ist die Legislative so schnell wie möglich zu informieren. **Im Weiteren ist die Staatswirtschaftskommission beziehungsweise die Rechnungsprüfungskommission umgehend zu informieren.**

§ 30 Globalkredit und § 32 Globalbudget

Die Kommission stellte die Frage, ob § 30 Globalkredit und § 32 Globalbudget nicht sachlich zusammen gehören und deshalb gleich nacheinander aufgeführt werden sollten. Die Finanzdirektion hat ausgeführt, dass es sich beim Globalkredit grundsätzlich um einen Verpflichtungskredit handelt, welcher die gesamte Leistungsauftragsperiode umfasst und deshalb auf mehrere Jahre angelegt ist. Demgegenüber handelt es sich beim Globalbudget um einen Budgetkredit, weil es sich hier um die jährliche Tranche des Globalkredites handelt. Von der Systematik her ist es verständlicher, wenn das Globalbudget nach § 31 aufgeführt ist, wo der Budgetkredit definiert wird.

§ 31 Budgetkredit

In § 31 Abs. 3 ist definiert, dass der Budgetkredit grundsätzlich am Ende des Rechnungsjahres verfällt. Auf Seite 18 des regierungsrätlichen Berichtes wird dazu ausgeführt, dass diese Formulierung gestatte, Globalbudgets von einem Jahr auf das nächste zu übertragen. Eine knappe Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass Globalbudgets die einzige Ausnahme sein sollen, um vom Grundsatz abzuweichen.

Die Kommission hat folgendem Antrag mit 6 Ja- zu 5 Nein-Stimmen ohne Enthaltung stattgegeben:

- ➔ § 31 Abs. 3: Der Budgetkredit verfällt am Ende des Rechnungsjahres; **ausgenommen ist das Globalbudget.**

§ 34 Nachtragskredit

Die Kommission ist damit einverstanden, dass im Gesetz nicht ein bestimmter Betrag oder Prozentsatz für Abweichungen festgeschrieben wird, ab welchen ein Nachtragskredit einzuholen ist. Die in **§ 34 Abs. 1** erwähnte «Wesentlichkeit» muss von Fall zu Fall neu beurteilt werden. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates wird als Richtschnur angegeben, dass eine wesentliche Abweichung bei 10% der Kreditsumme oder mehr als 100'000 Franken vorliegt.

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

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

§ 35 Regierungsrat

Zu **§ 35 Abs. 1** wurde argumentiert, dass der Regierungsrat nicht ausschliesslich Nachtragskredite zu Handen des Kantonsrates verabschiede. Die Kommission hat einem entsprechenden Antrag wie folgt stattgegeben:

- ➔ § 35 Abs. 1: Der Regierungsrat verabschiedet das Budget, **die Kredite** und die Jahresrechnung zu Handen des Kantonsrates.

Bezüglich **§ 35 Abs. 2 Bst. b** will eine Kommissionsmehrheit bei Grundstücksgeschäften, namentlich bei Verkäufen von Grundstücken aus dem Finanzvermögen, die Mitsprache des Kantonsrates sicherstellen, sofern die Limite von 5 Mio. Franken überschritten wird. Die Legislative soll nicht ausschliesslich die Aufwandseite, sondern auch die Ertragsseite mit beeinflussen können. Die bis anhin geltende Anhörung durch die Staatswirtschaftskommission hat sich bewährt und soll

beibehalten werden. Die Kommission hat folgendem Antrag mit 10 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung stattgegeben:

- § 35 Abs. 2: Der Regierungsrat entscheidet über ...
- b) den Erwerb, den Tausch und die Veräusserung von Grundstücken des Finanzvermögens **bis zu einem Betrag von 5 Mio. Franken**, wobei vor dem Abschluss von Grundstücksgeschäften über 500'000 Franken die Staatswirtschaftskommission anzuhören ist. **Über 5 Mio. Franken entscheidet der Kantonsrat in Form eines einfachen Beschlusses.**

§ 37 Direktionen und Gerichte

Zu § 37 Bst. d ist eine Präzisierung notwendig, welche mit den nachfolgenden Anträgen zu § 40 zusammenhängt. Es geht hier lediglich darum, den Begriff «Zeichnungsberechtigten» durch «Anweisungsberechtigten» zu ersetzen:

- § 37: Die Direktionen und die obersten kantonalen Gerichte ...
- d) melden ihre **Anweisungsberechtigten** und deren Kompetenzen an die Finanzdirektion;

§ 40 Zeichnungsberechtigung

Die Kommission wünscht eine generelle Einführung der Kollektivunterschrift zu zweien beim Kanton (sog. Vier-Augen-Prinzip), sofern finanzielle Verpflichtungen ausgelöst werden. Die Direktionsvorstehenden sollen weiterhin einzeln unterzeichnen können. Die Finanzdirektion hat die nötigen Abklärungen angestellt und über die geltenden Delegationsnormen und Vorschriften der Zeichnungsberechtigung informiert. Im KRB über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen (BGS 151.1) ist Folgendes geregelt:

§ 55 Abs. 1:

Die Erlasse und Mitteilungen des Regierungsrates werden vom Landammann und Landschreiber unterzeichnet und mit dem Amtsstempel versehen.

Somit ist auf Stufe Regierungsrat die Kollektivunterschrift zu zweien vorgeschrieben. Die Grundlagen der Delegationsnormen finden sich im Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz; BGS 153.1):

§ 5 Interne Organisation

Die Direktionen und die Staatskanzlei regeln für ihre Ämter und Abteilungen die Zuständigkeiten, Unterstellungen und Stellvertretungen sowie die Zeichnungsbe-
rechtigung **unter Vorbehalt der Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes.**

§ 6 Kompetenzdelegation

¹ Der Regierungsrat ist ermächtigt, seine Entscheidungsbefugnisse in
Verwaltungsangelegenheiten in einzelnen, genau bezeichneten Bereichen an die
Direktionen oder die Staatskanzlei zu delegieren. Die Delegation der
verwaltungsinternen Rechtsprechung ist ausgeschlossen.

² Die Direktionen und die Staatskanzlei sind ermächtigt, die ihnen kraft Gesetz
oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten
Ämter, Abteilungen oder an einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu
delegieren, jedoch ohne Ermächtigung zur Subdelegation.

³ Durch die Kompetenzdelegation wird der Rechtsschutz nicht beeinträchtigt.
Entscheide der durch Kompetenzdelegation ermächtigten Ämter, Abteilungen,
einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie der Staatskanzlei können gleich
wie Direktionsentscheide gemäss den Bestimmungen des
Verwaltungsrechtspflegegesetzes angefochten werden.

Der Kantonsrat überträgt gemäss § 6 Abs. 1 Organisationsgesetz dem Regierungsrat die Kompetenz, bestimmte Bereiche an die Direktionen oder Staatskanzlei zu delegieren. Diese Kompetenz hat der Regierungsrat in der Delegationsverordnung (BGS 153.3) ausgeführt. Im Weiteren gibt der Kantonsrat gemäss § 6 Abs. 2 Organisationsgesetz den Direktionen und der Staatskanzlei die Kompetenz, die delegierten Bereiche an die ihnen direkt unterstellten Ämter, Abteilungen oder an einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu delegieren. Verschiedene Direktionen haben Verfügungen erlassen, in welchen ihre Zeichnungsberechtigungen geregelt sind. Beispiele dazu finden sich in der Bereinigten Gesetzessammlung BGS 153.711 bis 153.77. In der kantonalen Verwaltung gilt, gestützt auf die oben erwähnten Erlasse, in genau bezeichneten Bereichen vorwiegend Einzelunterschrift. Aus diesem Grund ist auch im regierungsrätlichen Antrag zu § 40 explizit geregelt, dass für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs Kollektivunterschrift zu zweien notwendig ist.

Hier ist noch eine wichtige Klärung von Begriffen nötig. Zu unterscheiden sind die Zeichnungs- und die Anweisungsberechtigung. Die **Zeichnungsberechtigung** erlaubt, im Namen des Kantons Verpflichtungen einzugehen. Damit eine Zahlung ausgeführt werden kann, muss der Zahlungsbeleg nebst dem Vor- auch ein Schlussvisum enthalten. Dieses wird als **Anweisungsberechtigung** bezeichnet.

Durch die Neuformulierung von § 40 ist somit auch eine Anpassung in § 37 notwendig.

→ Die Kommission hat folgendem Antrag mit 12 Ja-Stimmen bei 2 Enthaltungen, stattgegeben:

Antrag des Regierungsrates	Antrag der vorberatenden Kommission
§ 40 <i>Zeichnungsberechtigung</i>	§ 40 <i>Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung</i>
<p>¹ Für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs ist Kollektivunterschrift zu zweien notwendig.</p> <p>² Eine Ausgabe darf nur auf schriftliche Anweisung der zuständigen Stelle erfolgen. Dabei sind die Funktionen der Anweisungsberechtigung und der Zahlung personell zu trennen.</p>	<p>¹ Für Verfügungen und Verträge, die finanzielle Verpflichtungen des Kantons auslösen, ist Kollektivunterschrift zu zweien notwendig. Die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher sind einzeln zeichnungsberechtigt.</p> <p>² Jede Zahlung oder Verrechnung bedarf eines Beleges. Die materielle, formelle und rechnerische Richtigkeit und die Anweisung zur Zahlung werden mit Vor- und Schlussvisum auf dem Beleg bestätigt. Die Funktionen der Anweisungsberechtigung (Schlussvisum) und der Zahlungserfassung sind personell zu trennen. Die mit der Zahlungserfassung beauftragten Personen dürfen Belege nur verbuchen, wenn die erforderlichen Visa vorhanden sind.</p>

Die Kommission weist darauf hin, dass es hier um Verfügungen und Verträge geht, welche finanzielle Verpflichtungen des Kantons auslösen. Somit sind diejenigen Erlasse, welche für das Eingehen solcher Verpflichtungen explizit Einzelunterschrift vorsehen, zu ändern, sobald das neue FHG in Kraft tritt. Dies ergibt sich aus der vorgenannten Formulierung von § 5 Organisationsgesetz, wo die Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes vorbehalten sind.

→ Der Regierungsrat wird aufgefordert, die bestehenden Erlasse zu prüfen und allenfalls anzupassen, wenn sie den Bestimmungen im FHG zuwiderlaufen sollten.

Im Weiteren weist die Kommission auf folgende Formulierung in § 6 Abs. 2 Organisationsgesetz hin: «Die Direktionen und die Staatskanzlei sind ermächtigt, die ihnen kraft Gesetz oder Delegation zustehenden Kompetenzen an die ihnen direkt unterstellten Ämter, Abteilungen oder an **einzelne** Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu delegieren, jedoch ohne Ermächtigung zur Subdelegation.» Gemäss dieser Formulierung könnte der Eindruck entstehen, dass den Mitarbeitenden **Einzelunterschrift** gewährt werden könne. Dies ist jedoch nicht der Fall. Aufgrund des

Vorbehalten des Finanzhaushaltgesetzes in § 5 Organisationsgesetz dürfen Verträge und Verfügungen, welche finanzielle Verpflichtungen des Kantons auslösen, ab Inkrafttreten des FHG nur noch kollektiv zu zweien unterzeichnet werden. In den übrigen Bereichen ohne finanzielle Verpflichtungen kann weiterhin einzeln unterzeichnet werden.

5.6. 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.

§ 44 Grundsätze der Finanzprüfung

In der Kommissionssitzung wurde die Frage gestellt, ob dieser Paragraph nicht redundant sei, weil in § 41 Abs. 2 bereits erwähnt ist, dass die Finanzkontrolle in ihrer Prüfungstätigkeit Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet ist. Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass beide Bestimmungen notwendig sind: In **§ 41 Abs. 2** wird die **Stellung der Finanzkontrolle** definiert, gemäss welcher sie als Organ in ihrer Prüfungstätigkeit Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen verpflichtet ist. In **§ 44** geht es um die **Grundsätze der Finanzprüfung**: Hier wird das Finanzhaushaltgesetz erwähnt («...dieses Gesetzes...») und die anerkannten Grundsätze der Revision, diesmal jedoch auf die Prüfungstätigkeit selbst bezogen.

§ 49 Hinweise auf strafbare Handlungen

In **§ 49 Abs. 2** ist nicht explizit erwähnt, dass bei Hinweisen auf strafbare Handlungen Strafanzeige zu erstatten ist. Die Kommission wurde informiert, dass dies die Regel ist. Es können jedoch auch **zusätzlich** noch andere Massnahmen geboten erscheinen, wie zum Beispiel die Information der Öffentlichkeit oder die Einsetzung von Kontrollgremien. Die gewählte Formulierung überlässt den informierten Instanzen, die ihnen geboten erscheinenden Massnahmen anzuordnen.

§ 52 Zusammenarbeit mit Dritten

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass im Konto 31810 der Finanzkontrolle (Kostenstelle 5001) regelmässig 20'000 Franken für Gutachten Dritter budgetiert sind.

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

§ 54 Änderung bisherigen Rechts

Gemäss den Ausführungen in Kapitel 4 dieses Berichtes beabsichtigt die Kommission, die parlamentarische Mitsprache bei Bauvorhaben zu verbessern.

- Die Kommission beschliesst mit 13 Ja- zu 1 Nein-Stimme ohne Enthaltung, § 54 wie folgt zu ergänzen:
6. Kantonsratsbeschluss betreffend Rahmenkredit und Verfahren für die Planung von kantonalen Hochbauten vom 24. September 1992¹ wird wie folgt geändert:

§ 2

¹ Die Vorbereitungsphase eines Bauvorhabens wird durch Beschluss des Regierungsrates zulasten der Laufenden Rechnung ausgelöst. Sie umfasst alle für die optimale Vorbereitung notwendigen Abklärungen, insbesondere des Baubedürfnisses, des Standortes, die Erstellung des detaillierten Raumprogrammes mit entsprechendem Anforderungskatalog sowie einen Antrag betreffend die Art des Planungs- und Ausführungsverfahrens **samt den Bedingungen für Architektur- und Ingenieurwettbewerbe.**

² (unverändert)

^{3 (neu)} **Der Regierungsrat sorgt dafür, dass Wirtschaftlichkeit und Folgekosten bei Studienaufträgen und Vor- und Bauprojekten, insbesondere wenn sie mit Architektur- und Ingenieurwettbewerben verknüpft sind, beurteilt werden können. Er zieht für das jeweilige Preisgericht oder Beurteilungsgremium entsprechende Fachleute bei.**

§ 4

Die Genehmigung eines Wettbewerbsergebnisses oder Vorprojektes durch den Kantonsrat bleibt vorbehalten.

¹ GS 24, 153 (BGS 721.252)

6. Parlamentarische Vorstösse

Die vorberatende Kommission hat über die sechs parlamentarischen Vorstösse gemäss Antrag des Regierungsrates pauschal abgestimmt. Vorgängig wurde festgestellt, dass die beantragte Nichterheblicherklärung der Motion Pezzatti/Pfister akzeptiert werden kann, weil mit den Bestimmungen in § 2 betreffend Ausgleich der Laufenden Rechnung innerhalb von fünf Jahren und § 19 betreffend Abschreibung eines allfälligen Bilanzfehlbetrages innerhalb von drei Jahren wichtige Komponenten der geforderten Ausgabenbremse umgesetzt worden sind. Sämtlichen Anträgen des Regierungsrates zur Behandlung von parlamentarischen Vorstössen wurde von der Kommission einstimmig stattgegeben.

7. Anträge

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

- 7.1. auf die Vorlage Nr. 1367.2 – 11809 einzutreten und ihr in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss Vorlage Nr. 1367.4 – 11991 zuzustimmen;
- 7.2. 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 des regierungsrätlichen Berichtes (Vorlage Nr. 1367.1 – 11808) teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 7.3. 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;
- 7.4. 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;
- 7.5. die Motion von Hans Durrer betreffend klarerer Umschreibung einer gebundenen Ausgabe vom 17. Oktober 2002 (Vorlage Nr. 1057.1 – 10988) im Sinne der Ausführungen in Ziffer 5.4 des regierungsrätlichen Berichtes (Vorlage Nr. 1367.1 – 11808) teilweise erheblich zu erklären und gleichzeitig als erledigt abzuschreiben;
- 7.6. 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;

- 7.7. 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 des regierungsrätlichen Berichtes (Vorlage Nr. 1367.1 – 11808) 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, 2. Februar 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Der Präsident: Stephan Schleiss

Kommissionsmitglieder:

Schleiss Stephan, Steinhausen, **Präsident**

Betschart Karl, Baar

Briner Bruno, Hünenberg

Gisler Stefan, Zug

Gössi Alois, Baar

Granzio Leo, Zug

Häcki Felix, Zug

Helfenstein Georg, Cham

Hotz Andreas, Baar

Hotz Silvan, Baar

Iten Franz Peter, Unterägeri

Künzli Silvia, Baar

Pezzatti Bruno, Menzingen

Stadlin Karin Julia, Risch

Wicky Vreni, Zug