



Änderung des Finanzhaushaltgesetzes: Notkredit und neue Ausgaben Regierungsrat

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 1. Juni 2021

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Hiermit unterbreiten wir Ihnen den Bericht und Antrag für eine Änderung von zwei Paragraphen des Finanzhaushaltgesetzes. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Ergebnis der Vernehmlassung
4. Erläuterungen zu § 29 betreffend Notkredit
5. Erläuterungen zu § 35 betreffend neue Ausgaben Regierungsrat
6. Verzicht auf einen speziellen Epidemie- und Pandemiefonds
7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen
8. Zeitplan
9. Antrag

1. In Kürze

Der Regierungsrat beantragt Änderungen von zwei Paragraphen im Finanzhaushaltgesetz. Einerseits werden die Bestimmungen zum Notstandskredit angepasst, da sie zum Teil in der Praxis nicht umsetzbar sind. Andererseits sollen dem Regierungsrat beschränkte Kompetenzen für neue Ausgaben eingeräumt werden, wie das bei den Gemeinden seit langem bereits der Fall ist. Und schliesslich will der Regierungsrat darauf verzichten, einen speziellen Epidemie- und Pandemiefonds einzurichten.

2. Ausgangslage

Aufgrund der vom Bundesrat im Frühjahr 2020 angeordneten ausserordentlichen Lage und der damit verbundenen Massnahmen für die Bekämpfung der Corona-Pandemie (COVID-19) hatte der Regierungsrat Notstandskredite gemäss § 29 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) beschlossen. Diese Gelder wurden für Stützungsmassnahmen zur Abfederung der negativen finanziellen Auswirkungen von COVID-19 auf die Bevölkerung und das einheimische Kleingewerbe eingesetzt. Der § 29 musste vorher noch nie angewandt werden. Es zeigte sich, dass die Umsetzung von Abs. 2 Probleme bereitet. Dort wird bestimmt, dass nachträglich zum Beschluss der Exekutive im ordentlichen Verfahren ein Verpflichtungskredit einzuholen ist. Somit verlangt das FHG von zwei verschiedenen Organen je einen Beschluss zum gleichen Sachverhalt. Das ist in der Praxis nicht umsetzbar, weshalb vorliegend eine Gesetzesänderung beantragt wird.

Im Zusammenhang mit «Cybersecurity» wollte der Regierungsrat im Sommer 2020 eine Anschubfinanzierung leisten. Er war überzeugt, dass es sich dabei um ein innovatives, zukunftsgerichtetes und für den Kanton Zug vorteilhaftes Geschäftsfeld handelt. Da der Regierungsrat keine Kompetenzen hat, neue Ausgaben zulasten der Staatsrechnung zu beschliessen, wurden die Kosten zulasten des Lotteriefonds verbucht, denn das Verfügungsrecht über den

Fondsbestand steht gemäss § 9 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetzes dem Regierungsrat zu. Auch bei der Vorfinanzierung von Leistungen für COVID-19-Härtefälle griff der Regierungsrat auf den Lotteriefonds zurück. Die Staatswirtschaftskommission sah in solchen Entscheidungen eine «Zweckentfremdung» des Lotteriefonds. Sie monierte dies im Zusatzbericht Nr. 3136.3 - 16457 zum Budget 2021 und im Bericht Nr. 3161.9 - 16483 zum Kantonsratsbeschluss betreffend COVID-19-Härtefälle. Um dem Regierungsrat eine Kompetenz für neue Ausgaben einzuräumen wird eine Gesetzesänderung beantragt.

Am 25. Juni 2020 hat der Kantonsrat den Antrag des Regierungsrats betreffend Errichtung eines Epidemie- und Pandemiefonds zur Überarbeitung zurückgewiesen. Durch die vorliegende Revision des Finanzhaushaltgesetzes ist der Regierungsrat zur Überzeugung gelangt, dass sich die Schaffung eines weiteren Separatfonds erübrigt.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

3.1. Stellungnahmen der politischen Parteien

Die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien wurden eingeladen, sich im Rahmen der Vernehmlassung zu den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zu äussern. Die Vernehmlassungsantworten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

3.1.1. CVP

Die CVP des Kantons Zug unterstützt im Grundsatz die vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderungen. Die Anpassungen der Bestimmungen zum Notstandskredit in § 29 scheinen ihr für die Praxis besser anwendbar. Ebenfalls unterstützt die CVP das Anliegen, dem Regierungsrat in § 35 mehr Kompetenzen für neue Ausgaben und Anschubfinanzierungen einzuräumen. Aus heutiger Sicht sind die beantragten Limiten angemessen.

3.1.2. SVP

Die SVP des Kantons Zug ist damit einverstanden, in § 29 die Bezeichnung in Notkredit zu ändern, um Missverständnisse gegenüber dem Bevölkerungsschutzgesetz zu vermeiden.

Antrag zu § 29 Abs. 2:

Die SVP lehnt Streichung von § 29 Abs. 2 ab, weil die historische Praxis gezeigt hat, dass die mit Corona eingetretene Situation selten ist. Abs. 2 stellt eine nützliche Präzisierung dar, dass nachträglich zu Notkrediten wieder das ordentlichen Verfahren gelten soll.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat hält an der Streichung fest und verweist für die Begründung auf seine Ausführungen in Ziff. 4.4.

Antrag zu § 29 Abs. 2a:

Mit dem neuen Abs. 2a ist die SVP im Grundsatz einverstanden, stellt allerdings den Antrag, dass die der Legislative «unverzüglich» anstelle von «sobald als möglich» ein Bericht zur Kenntnisnahme vorzulegen sei.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat ist mit diesem Antrag einverstanden und hat die Formulierung entsprechend angepasst (siehe Antrag in Ziff. 4.5).

Die SVP unterstützt den Antrag zu § 35 FHG, die dem Regierungsrat Kompetenzen für neue Ausgaben einräumt. Sie erachtet die Höhe von 500 000 Franken für den Einzelfall als sehr hoch, stellt jedoch keinen Antrag, da die Gesamthöhe begrenzt ist.

Im Weiteren ist die SVP damit einverstanden, auf die Schaffung eines speziellen Epidemie- und Pandemiefonds zu verzichten.

3.1.3. FDP

Die FDP. Die Liberalen des Kantons Zug lehnt alle Änderungen ab und hält Folgendes fest: «Der FDP ist es ein grosses Anliegen, dass die Kompetenzen des Regierungsrats für Notstandskredite (neu Notkredite) nicht ausgeweitet werden und diese Art von Krediten sich weiterhin an der Notstandsdefinition des Bevölkerungsschutzgesetzes orientieren.

Wie bisher sollen auch in solchen Fällen die Staatswirtschaftskommission, respektive die Geschäftsprüfungskommissionen, Rechnungsprüfungskommissionen und die Legislative unverzüglich informiert werden. Darüberhinausgehende Kredite sind zu legitimieren.

Was «schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen» bedeuten, wie in § 29 des FHG erwähnt, wird mit den vorgeschlagenen Änderungen sehr relativ. Es kann beispielsweise nicht sein, dass Anschubfinanzierungen für spezielle Projekte in eigener Kompetenz vom Regierungsrat, ohne den Einbezug entsprechender Kommissionen und der Legislative, getätigt werden können, wie dies in § 35 FHG angedacht ist.

Es darf nicht sein, dass nun die Corona-Krise dazu genutzt wird, um die Macht (oder besser Kompetenzen) der Exekutiven auszudehnen.

Selbstverständlich behält sich die FDP vor, im Rahmen der kantonsrätlichen Beratung auf einzelne Bestimmungen vertieft einzugehen und allfällige Änderungen zu verlangen.»

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat hält an seinen Änderungsanträgen fest und verweist auf die Erläuterungen in Ziff. 4 und 5.

3.1.4. ALG

Die Alternativen - die Grünen (ALG) des Kantons Zug stellen allgemein fest, dass sich die Institutionen in der Covid-19-Pandemie bewährt haben und die nötigen Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung ergriffen werden konnten. Die ALG begrüssen die grundlegende Absicht des Regierungsrats, keine sachfremden Ausgaben mehr aus dem Lotteriefonds zu tätigen und somit künftig eine Zweckentfremdung zu vermeiden. Auch die angestrebte Klärung der Begriffe «Notstand» und «Notstandskredit» (Überschrift von § 29 FHG) werden von der ALG begrüsst.

Antrag zu § 29 Abs. 2:

Die ALG lehnen die Streichung von § 29 Abs. 2 ab. Auch wenn das grundlegende Anliegen einer handlungsfähigen Exekutive in Krisenzeiten geteilt wird, darf es aus Sicht der ALG nicht zu einer einseitigen Schwächung der Legislative kommen. Die Kontrolle der Exekutive ist eine zentrale Aufgabe des Zuger Kantonsrats und soll gerade auch in schwierigen Zeiten zum Tragen kommen. Dies stärkt zudem auch das Vertrauen der Bevölkerung und die Transparenz politischer Prozesse.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat hält an seinem Streichungsantrag fest und verweist auf die Begründungen in Ziff. 4.4.

Antrag zu § 35 Abs. 2 Bst. g (neu):

Die neue Formulierung von § 35 Abs. 2 wird im Grundsatz begrüsst. Der Kantonsrat, welcher nach § 41 der Kantonsverfassung über die Budgethoheit verfügt, ist jedoch in geeigneter Form einzubeziehen. Die ALG regt darum an, eine Formulierung einzufügen, wonach ab einer Ausgabenhöhe von 500 000 Franken die Staatswirtschaftskommission konsultiert werden muss.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Das Finanzhaushaltsgesetz enthält in § 35 Abs. 2 Bst. b bereits die Vorschrift, dass die Staatswirtschaftskommission bei einem Grundstücksgeschäft des Finanzvermögens über 500 000 Franken «anzuhören» ist. Gemäss § 35 Abs. 2 Bst. g (neu) kann der Regierungsrat jedoch **maximal** 500 000 Franken pro Ereignis tätigen. Somit kann die von den ALG erwähnte Limite gar nicht überschritten werden. Der Antrag ist obsolet und somit abzulehnen.

3.1.5. SP

Die SP des Kantons Zug ist prinzipiell mit den vorgeschlagenen Änderungen zu § 29 Abs. 2 FHG betreffend Notkredit einverstanden, wonach neu die Pflicht entfällt, für Notkredite nachträglich im ordentlichen Verfahren einen Verpflichtungskredit einzuholen.

Jedoch lehnt die SP das Vorgehen im neuen Abs. 2a ab, wonach die Exekutive unter gewissen Bedingungen neue Ausgaben in unbeschränkter Höhe tätigen kann. Sie muss einfach nachträglich die Staatswirtschaftskommission bzw. die Geschäftsprüfungs- oder Rechnungsprüfungskommission resp. die Legislative informieren. Die SP will der Exekutive keinen solchen «Blanko-Check» ausstellen.

Antrag zu § 29 Abs. 2a:

Die SP beantragt, dass die Staatswirtschaftskommission bzw. die Geschäftsprüfungs- oder Rechnungsprüfungskommission zwingend einverstanden sein muss, damit ein solcher Notkredit gesprochen werden kann. Mit den heutigen Kommunikationsmitteln ist es möglich, dies auch innert kürzester Zeit sicherzustellen.

Stellungnahme des Regierungsrats:

Der Regierungsrat lehnt diesen Antrag ab, weil es sich dabei um eine Vermischung von Kompetenzen handeln würde. Wenn gemäss Abs. 1 die Exekutive die Kompetenz erhält, unter bestimmten Voraussetzungen Notkredite zu sprechen, darf diese Kompetenz nicht von einem Beschluss einer Kommission abhängig gemacht werden. Einer Kommission steht keine Entscheidungsbefugnis in operativen Angelegenheiten zu, da sie sonst Ihre gesetzlich geregelte Aufsichtsfunktion nicht mehr wahrnehmen könnte.

3.1.6. GLP

Die GLP des Kantons Zug hat auf eine Vernehmlassungsantwort verzichtet.

3.2. Stellungnahmen der Gemeinden

Die Änderungen von § 29 FHG zum Notkredit gelten auch für die Gemeinden, weshalb auch bei den Einwohner-, Kirch- und Bürgergemeinden eine Vernehmlassung durchgeführt wurde. Die Vernehmlassungsantworten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

3.2.1. Einwohnergemeinden

Alle elf Einwohnergemeinden des Kantons Zug unterstützen die Anträge des Regierungsrats zu den Änderungen von § 29 FHG zum Notkredit.

3.2.2. Kirchgemeinden

Von den katholischen Kirchgemeinden hat sich lediglich Baar vernehmen lassen. Sie ist mit den beantragten Änderungen von § 29 FHG zum Notkredit einverstanden. Ebenfalls einverstanden ist die Reformierte Kirche des Kantons Zug.

Die übrigen neun katholischen Kirchgemeinden des Kantons Zug haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

3.2.3. Bürgergemeinden

Der Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug hat beschlossen, auf eine Stellungnahme zu verzichten.

4. Erläuterungen zu § 29 betreffend Notkredit

4.1. Aktuelle Formulierung

Aktuell lautet der § 29 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) unter der Überschrift Notstandskredit wie folgt:

¹ Wenn für eine Ausgabe die Rechtsgrundlage fehlt und deren Aufschieb schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen bewirken würde, kann die Exekutive Notstandskredite beschliessen.

Darüber ist die Staatswirtschaftskommission, die Geschäftsprüfungskommission beziehungsweise die Rechnungsprüfungskommission umgehend, die Legislative so schnell wie möglich zu informieren.

² Der entsprechende Verpflichtungskredit ist nachträglich im ordentlichen Verfahren einzuholen.

Hinweis: Eine praktisch gleichlautende Bestimmung gab es bereits im FHG vom 28. Februar 1985¹.

4.2. Änderung der Überschrift

Nach Anordnung der ausserordentlichen Lage durch den Bundesrat im Frühjahr 2020 hat der Regierungsrat Notstandskredite gemäss § 29 FHG beschlossen. Gleichzeitig stellte sich die Frage, ob er für den Kanton Zug – gestützt auf das Gesetz betreffend Schutz der Bevölkerung (Bevölkerungsschutzgesetz, BevSG) vom 26. September 2019 (BGS 541.1) – den Notstand ausrufen müsse. Nach Beurteilung der Situation gelangte er zum Schluss, dass dies nicht notwendig war.

Es zeigte sich jedoch, dass die Verwendung der Begriffe «Notstand» und «Notstandskredit» in zwei verschiedenen Gesetzen zu Missverständnissen führen kann:

¹ In § 32 hiess es: «Ausgaben, für die eine Rechtsgrundlage fehlt, deren Aufschieb aber schwerwiegende nachteilige Folgen für den Kanton bewirken würde, kann der Regierungsrat unter sofortiger Anzeige an den Kantonsrat beschliessen. Der Ausgabenbeschluss des Kantonsrates ist nachträglich im ordentlichen Verfahren zu fassen.»

- Das BevSG dient dem Schutz der Bevölkerung bei Grossereignissen, Katastrophen und Notlagen. Dafür wird der Regierungsrat unter anderem ermächtigt, Notrecht zu erlassen. Damit könnte er zur Abwehr einer schweren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestehende Erlasse einstweilen ganz oder teilweise ausser Kraft setzen und an deren Stelle Notverordnungen erlassen (siehe § 12 Abs. 1 BevSG).
Ein Notstand wird in § 3 Abs. 1 Bst. f BevSG wie folgt definiert:
«Ein Notstand liegt vor, wenn eine Katastrophe oder eine Notlage über eine längere Zeit anhält und sich erheblich nachteilig auf die Bevölkerung auswirkt. Er kann nur mit Massnahmen behoben werden, die vom ordentlichen Recht abweichen.»
- Demgegenüber handelt es sich bei § 29 FHG um ordentliches Recht, das dann zum Tragen kommt, wenn rasch und unkompliziert finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Es geht dabei um Ausgaben, für die keine andere Rechtsgrundlage besteht, deren Aufschub jedoch schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen bewirken würde (siehe § 29 Abs. 1 FHG).

Während also das BevSG einen Notstand betrifft, der längere Zeit anhält, geht es beim FHG um die rasche finanzielle Hilfe, wenn keine andere Rechtsgrundlage besteht.

Um diese Unterscheidung klar abzubilden und Missverständnisse zu vermeiden, ist eine begriffliche Abgrenzung nötig. Die Begriffe Katastrophe, Notlage und Notstand sind im BevSG definiert; hier drängt sich keine Anpassung auf. Um Ausgaben, die der Regierungsrat gestützt auf das FHG tätigen darf, davon abzugrenzen wird die neue Bezeichnung «Notkredit» beantragt.

- ➔ Der Regierungsrat beantragt, die **Überschrift von § 29 FHG** in «Notkredit» zu ändern (bisher Notstandskredit).

4.3. Änderung von Absatz 1

Der erste Satz dieser Bestimmung stellt eine genügende Rechtsgrundlage dar, damit die Exekutive unter den erwähnten Bedingungen neue Ausgaben in unbeschränkter Höhe tätigen kann. Der Regierungsrat beantragt, ihn grundsätzlich unverändert zu belassen und lediglich die Bezeichnung in «Notkredit» zu ändern.

Es ist wichtig, darauf hinzuweisen, dass ein Notkredit nicht ausschliesslich dann zur Anwendung kommt, wenn der Regierungsrat gestützt auf das BevSG den Notstand feststellt. Es kann auch andere Fälle geben, denn es geht ganz allgemein um Ausgaben, deren Aufschub schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen bewirken würde. Diese offene Formulierung erlaubt es, auf verschiedene Katastrophen zu reagieren, z. B. bei einem Erdbeben, einem Kernkraftwerkunfall, einer Epidemie, einer Pandemie oder anderen.

Ebenso muss die Exekutive allenfalls schnell reagieren können, wenn der Bundesrat die ausserordentliche oder die besondere Lage verfügt.

Solche Ausgaben sind immer sofort notwendig, aber auch zeitlich beschränkt. Für den Regierungsrat besteht kein Anlass, diese Gesetzesbestimmung inhaltlich anzupassen. Es liegt somit weiterhin in der Kompetenz der kantonalen und gemeindlichen Exekutiven zu entscheiden, ob Ausgaben zur Abwendung von schwerwiegenden Nachteilen für das Gemeinwesen unabdingbar und gerechtfertigt sind. Diese Entscheidung haben sie gegenüber den zuständigen Aufsichtsorganen und gegenüber der Legislative zu verantworten.

Der Transparenz halber wird das in einem neuen § 29 Abs. 2a geregelt (siehe nachfolgende Ziffer 4.5). Dort werden auch die Instrumente erwähnt, die den Aufsichtsorganen und der Legislative zur Verfügung stehen, um bei Bedarf eingreifen zu können. Deshalb kann der zweite Satz von Abs. 1 gestrichen werden.

- Der Regierungsrat beantragt, die Formulierung in **§ 29 Abs. 1** wie folgt zu ändern:
 «Wenn für eine Ausgabe die Rechtsgrundlage fehlt und deren Aufschiebung schwerwiegende Nachteile für das Gemeinwesen bewirken würde, kann die Exekutive Notkredite beschliessen.»

Diese Gesetzesbestimmung bildet weiterhin die Rechtsgrundlage für gebundene Ausgaben gemäss § 26 Abs. 2 Bst. b FHG. Die Exekutiven können diese somit ohne Begrenzung beschliessen. Da solche Ausgaben nicht im Voraus bekannt sind, können sie nicht budgetiert werden. Sollten jedoch Ausgaben getätigt werden müssen, sind die kantonale Staatswirtschaftskommission bzw. die gemeindlichen Geschäftsprüfungs- oder Rechnungsprüfungskommissionen wie bis anhin umgehend zu informieren. Damit wird auch § 34 Abs. 4 FHG erfüllt, wonach diese Kommissionen bei wesentlichen Budgetkreditüberschreitungen zu informieren sind.

4.4. Änderung von Absatz 2

Zu dieser Bestimmung, wonach nachträglich zum Beschluss des Regierungsrats ein Verpflichtungskredit im ordentlichen Verfahren einzuholen ist, finden sich in den Materialien zum Finanzhaushaltsgesetz keine Erläuterungen. Die Erwähnung eines Verpflichtungskredits weist aber darauf hin, dass der Gesetzgeber von einer Naturkatastrophe ausging, die sofortige Ausgaben für die Wiederherstellung der Infrastruktur bedingt, wie z. B. ein Erdbeben oder ein Erdbeben.

Der Regierungsrat kennt keinen Fall, bei dem § 29 FHG je angewendet wurde. Deshalb musste sich diese Bestimmung in der Praxis noch nie bewähren. Erst nachdem gestützt auf Abs. 1 im Jahr 2020 im Zusammenhang mit COVID-19 Ausgaben beschlossen wurden, stellten sich folgende Fragen:

- Wieso muss der Kantonsrat nochmals einen Beschluss fällen, wenn der Regierungsrat aufgrund von § 29 Abs. 1 FHG bereits einen rechtskräftigen Beschluss gefällt und die notwendigen Organe (Staatswirtschaftskommission und Kantonsrat) informiert hat?
- Was passiert, wenn der Kantonsrat einen abweichenden Beschluss fällt?
- Was soll der Kantonsrat beschliessen, wenn es sich um Aufwände zulasten der Erfolgsrechnung handelt, die mit keinem Verpflichtungskredit verbunden sind?

Der Regierungsrat hat für diese Fragen keine sinnvollen Antworten gefunden.

Trotzdem müssen die Legislativen eingebunden sein. Ihnen stehen auch Möglichkeiten zur Verfügung, um bei Bedarf eingreifen zu können (siehe Ausführungen in Ziffer 4.5)

- Der Regierungsrat beantragt, **§ 29 Abs. 2** zu streichen.

4.5. Neuer Absatz 2a

4.5.1. Informationspflicht der Exekutive

Es ist dem Regierungsrat ein wichtiges Anliegen, dass die Aufsichtsorgane und die Legislativen unverzüglich und umfassend informiert werden. Diese Informationspflicht war bisher im zweiten Satz von § 29 Abs. 1 erwähnt und soll im Grundsatz beibehalten werden. Im neuen Abs. 2a wird zusätzlich geregelt, in welcher Form die Informationen erfolgen sollen:

- Weiterhin sollen die kantonalen und gemeindlichen Aufsichtsorgane «umgehend» informiert werden, wobei im Gesetz **keine Formvorschrift** definiert wird. Damit ist sichergestellt, dass die Exekutiven alle verfügbaren Kanäle wie Telefon oder E-Mail nutzen können, um die kantonale Staatswirtschaftskommission bzw. die gemeindlichen Geschäftsprüfungs- oder Rechnungsprüfungskommissionen zu informieren.
- Weiterhin soll auch die Legislative informiert werden, und zwar **mit einem Bericht**. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Information umfassend und nachvollziehbar erfolgt und dass die Legislative davon mit einem ordentlichen Beschluss Kenntnis nehmen kann.

→ Der Regierungsrat beantragt zu **§ 29 Abs. 2a (neu)** folgende Formulierung:

«Die Exekutive informiert die Staatswirtschaftskommission bzw. die Geschäftsprüfungs- oder Rechnungsprüfungskommission umgehend über die Beschlüsse gemäss Abs. 1. Die Exekutive legt der Legislative unverzüglich einen diesbezüglichen Bericht zur Kenntnisnahme vor.»

4.5.2. Instrumente der Aufsichtsorgane oder der Legislative

Sollten die Aufsichtsorgane oder die Legislative mit den von der Exekutive beschlossenen Ausgaben nicht einverstanden sein, stehen ihnen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um einzuschreiten.

a) Auf Kantonsebene:

- Gestützt auf § 23 der Geschäftsordnung des Kantonsrats (GO KR) vom 28. August 2014 (BGS 141.1) kann der Kantonsrat mit der Mehrheit der Stimmenden zur Klärung besonderer Vorkommnisse von grosser Tragweite eine parlamentarische Untersuchungskommission (PUK) mit 15 Mitgliedern wählen. Der Antrag dazu kann entweder durch die Staatswirtschaftskommission erfolgen oder durch eine Motion, die sofort behandelt wird.
- Im Weiteren können Ratsmitglieder Postulate oder Interpellationen einreichen (siehe § 43 bzw. § 50 GO KR). Ebenfalls können gemäss § 53 GO KR Kleine Anfragen eingereicht werden, die vom Regierungsrat zu beantworten sind.

b) Auf Gemeindeebene:

- Gestützt auf § 96 Abs. 3 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt, GG) vom 4. September 1980 (BGS 171.1) kann die Rechnungsprüfungskommission der Finanzdirektion unverzüglich Bericht erstatten, wenn sie Missstände feststellt. Die Finanzdirektion, die die Finanzaufsicht über die Gemeinden ausübt, kann dann beim Regierungsrat die in § 39 GG vorgesehenen Massnahmen beantragen, der diese in dringenden Fällen ohne Verzug anordnen kann.
- Den Stimmberechtigten steht das Motionsrecht und das Interpellationsrecht zu (siehe § 80 und § 81 GG).

5. Erläuterungen zu § 35 betreffend neue Ausgaben Regierungsrat

In diesem Paragrafen werden Kompetenzen des Regierungsrats festgelegt. Er gilt gemäss § 2 Abs. 2 FHG nicht für die gemeindlichen Exekutiven und war deshalb nicht Bestandteil der Vernehmlassung, die in Kapitel 2 erwähnt ist.

In den Einwohnergemeinden können die Exekutiven gemäss § 19 Abs. 1 GG neue Ausgaben bis zu einem von der Legislative beschlossenen Betrag tätigen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die entsprechenden Limiten einzelner Gemeinden:

Einwohnergemeinde	Franken im Einzelfall	Franken pro Rechnungsjahr gesamt	Datum der Gemeindeordnung / Bemerkungen
Baar	100'000	500'000	02.12.2001
Cham		200'000	25.11.2018
Hünenberg	200'000	400'000	05.07.2016
Neuheim		80'000	25.11.2018
Steinhausen		50'000	24.06.2008 / rev. 05.01.2019
Unterägeri	200'000	800'000	27.09.2020
Walchwil	100'000	250'000	11.12.2018
Zug	200'000		28.11.2017 / Finanzverordnung

Auf Kantonebene hat der Regierungsrat keine Kompetenz, neue Ausgaben zu beschliessen. Er kann also zum Beispiel keine innovativen Projekte mit Anschubfinanzierungen unterstützen. Es gibt auch Opportunitäten, die über die Regionen vernetzt sind und sich kurzfristig ergeben. Solche Gelegenheiten sind nicht selten an sofortige Zusagen ideeller und auch finanzieller Art gebunden. Wird der richtige Zeitpunkt für Zusagen verpasst, könnten grosse Chancen standortpolitischer Art nicht wahrgenommen werden, da andere Standorte frühzeitige und verbindliche Zusagen machen können. Nicht alle sich bietenden Chancen haben einen genügend langen Vorlauf für den ordentlichen politischen Prozess wie das z. B. der Standortentscheid für das neue Informatik-Departement der Hochschule Luzern in Rotkreuz der Fall war, den der Kantonsrat am 2. Juni 2015 beschlossen hat (siehe GS 2015/030).

Besonders einschränkend ist, dass der Regierungsrat aktuell keine Ausgaben tätigen kann, die für die Erarbeitung einer Kantonsratsvorlage anfallen, sofern diese nicht den Hoch- oder den Tiefbau betreffen².

Damit der Regierungsrat bei Bedarf in oben erwähnten Fällen schnell und situationsgerecht agieren kann, wird eine Ergänzung von § 35 Abs. 2 beantragt.

- Der Regierungsrat beantragt zu **§ 35 Abs. 2 Bst. g (neu)** folgende Formulierung:
 «Der Regierungsrat entscheidet über
 g) neue Ausgaben bis 500 000 Franken pro Einzelfall; maximal 1 Mio. Franken pro Rechnungsjahr.»

Bei der Festlegung dieser Betragslimiten hat der Regierungsrat Folgendes beachtet:

- Für den Einzelfall soll die Kompetenz auf maximal 500 000 Franken festgelegt werden, denn gemäss § 34 Abs. 1 der Kantonsverfassung (BGS 111.1) unterliegen Beschlüsse für neue einmalige Ausgaben über 500 000 Franken dem Finanzreferendum.
- Die Begrenzung auf eine Million Franken pro Rechnungsjahr bietet dem Regierungsrat einen sinnvollen Rahmen, um bei Bedarf mehrere Kantonsratsvorlagen vorzubereiten und dafür notwendige erste Ausgaben tätigen zu können.

Die Erfolgsrechnung wird pro Jahr also maximal um eine Million Franken belastet. Sobald diese Limite erreicht ist, kann der Regierungsrat keine neuen Ausgaben mehr beschliessen.

² Vorbereitungs- und Planungskosten für **Hochbauprojekte** stützen sich auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Verfahren für die Planung von kantonalen Hochbauten (BGS 721.253); für **Tiefbauprojekte** gilt § 3 Abs. 2 des Kantonsratsbeschlusses Strassenbauprogramm (BGS 751.12).

Solche neuen Ausgaben sind nicht im Voraus bekannt und können deshalb auch nicht budgetiert werden. Sollten sie getätigt werden, ist die Staatswirtschaftskommission gemäss § 34 Abs. 4 FHG zu informieren. Diese Information erfolgt in der Regel durch die Zustellung des entsprechenden Regierungsratsbeschlusses, der von der Staatswirtschaftskommission an der nächsten Sitzung zur Kenntnis genommen wird. Damit ist die parlamentarische Kontrolle sichergestellt.

6. Verzicht auf einen speziellen Epidemie- und Pandemiefonds

Am 25. Juni 2020 ist der Kantonsrat auf den Antrag des Regierungsrats betreffend Errichtung eines Epidemie- und Pandemiefonds (Vorlage Nr. 3092.2 - 16310) eingetreten, hat das Geschäft jedoch an den Regierungsrat zur Überarbeitung zurückgewiesen.

Damit verbunden war der Auftrag der erweiterten Staatswirtschaftskommission, dass sich die möglichen Massnahmen nicht auf die Verbreitung gefährlicher Erkrankungen beschränken sollten, sondern auch bei anderen möglichen Katastrophen anwendbar sein müssten, wie z. B. bei Erdbeben oder bei Kernkraftwerkunfällen.

Durch die vorliegende Revision des Finanzhaushaltgesetzes ist der Regierungsrat zur Ansicht gelangt, dass sich die Schaffung eines weiteren Separatfonds erübrigt. Bei zeitlicher Dringlichkeit handelt es sich um Notkredite, die vom Regierungsrat gemäss § 29 Abs. 1 FHG unter den dort definierten Voraussetzungen in unbeschränkter Höhe beschlossen werden können. Falls die Ausgabe nicht ganz so dringlich ist, kann ein Kantonsratsbeschluss im ordentlichen Verfahren ausgearbeitet werden.

Aus diesen Gründen wird der Regierungsrat dem Kantonsrat mit einer separaten Vorlage beantragen, auf einen speziellen Epidemie- und Pandemiefonds zu verzichten (siehe Vorlage Nr. 3092.4 - 16596).

7. Finanzielle Auswirkungen und Anpassungen von Leistungsaufträgen

Diese Vorlage hat keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen auf den Kanton oder die Gemeinden, denn die Höhe von allfällig notwendigen Notkrediten kann nicht abgeschätzt werden. Falls der Regierungsrat neue Ausgaben tätigt, betragen diese beim Kanton maximal eine Million Franken pro Jahr. Es sind keine Anpassungen von Leistungsaufträgen notwendig.

8. Zeitplan

24. Juni 2021	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Juni/Juli 2021	Beratung erweiterte Staatswirtschaftskommission
August 2021	Bericht erweiterte Staatswirtschaftskommission
26. August 2021	Kantonsrat, 1. Lesung
28. Oktober 2021	Kantonsrat, 2. Lesung
5. November 2021	Publikation Amtsblatt
4. Januar 2022	Ablauf Referendumsfrist
4. Januar 2022	Inkrafttreten

9. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 3255.2 - 16623 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 1. Juni 2021

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser