



Interpellation von Philip C. Brunner

betreffend: Was ist die Bedeutung und die Grösse von «gebundenen Ausgaben» in den Gemeinden und im Kanton Zug?

(Vorlage Nr. 3467.1 - 17047)

Antwort des Regierungsrats
vom 8. November 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Philip C. Brunner hat am 9. August 2022 die Interpellation betreffend die Bedeutung von gebundenen Ausgaben in den Gemeinden und im Kanton Zug eingereicht. Der Kantonsrat hat den Vorstoss am 25. August 2022 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Nachfolgend werden zuerst die Grundlagen für die Finanzaufsicht über die Gemeinden erläutert und anschliessend – gestützt darauf – die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet.

1. Grundlagen für die Finanzaufsicht über die Gemeinden

1.1. Rechtsgrundlagen

Gemäss § 33 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesetz, GG) vom 4. September 1980 (BGS 171.1) steht die Aufsicht des Kantons über die Gemeinden dem Regierungsrat zu. Die Direktion des Innern übt die Aufsicht aus, sofern keine andere Direktion zuständig ist.

Die Finanzaufsicht über die Gemeinden wird seit dem 1. Januar 2018 durch die Finanzdirektion ausgeübt (§ 23 Abs. 4 GG).

1.2. Aufgaben der Rechnungsprüfungskommission

Für die Prüfung des Finanzhaushalts der Gemeinden ist die gemeindliche Rechnungsprüfungskommission (RPK) zuständig. Sie prüft insbesondere die Budgets und die Jahresrechnungen (§ 94 GG), worüber sie der Gemeindeversammlung Bericht und Antrag unterbreitet.

Der Bericht hält allfällige Mängel der Rechnungsführung sowie eine gesetzwidrige Verwendung öffentlicher Mittel fest und ist umgehend in Kopie der Finanzdirektion zuzustellen (§ 96 Abs. 1 GG). Bei erheblichen Pflichtverletzungen, Missständen oder strafbaren Handlungen – auch bei entsprechendem Verdacht – erstattet die RPK dem Gemeinderat und der Finanzdirektion unverzüglich Bericht (§ 96 Abs. 3 GG).

Hat eine Gemeinde mit Grosseem Gemeinderat eine ständige Geschäftsprüfungskommission (GPK) eingesetzt, prüft diese die Geschäftsführung des Gemeinderats und an Stelle der Rechnungsprüfungskommission die (Global-) Budgets und die Leistungsaufträge (§ 107 Abs. 2 GG)

1.3. Aufgaben der Finanzdirektion

Die Gemeinden haben das durch die Legislative genehmigte Budget und die genehmigte Jahresrechnung der Finanzdirektion einzureichen. Die Finanzdirektion hat folgende in §§ 23 und 37 GG vorgeschriebenen Sachverhalte zu beurteilen:

- a) Sind die Finanzbeschlüsse und die Vermögensverwaltung einer Gemeinde mit den Grundsätzen einer gesunden Finanzverwaltung vereinbar?

- b) Werden durch einen Beschluss der Exekutive oder einen Beschluss der Legislative erhebliche Vermögenswerte gefährdet?
- c) Gibt es einen Missstand in der Gemeindeverwaltung oder eine Vernachlässigung öffentlicher Aufgaben, indem namentlich
 - klares materielles Recht verletzt wird;
 - wesentliche Verfahrensgrundsätze missachtet werden oder
 - wichtige öffentliche Interessen gefährdet sind?

Gestützt auf die gesetzlichen Vorschriften und die Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen (KKAG) vom 9. Juni 2017 beurteilt die Finanzdirektion beim Budget und der Jahresrechnung der Gemeinden Folgendes:

- a) das Vorliegen des RPK-Berichtes (bzw. allenfalls des GPK-Berichtes);
- b) die formelle Richtigkeit und Vollständigkeit gemäss den Vorschriften des Finanzhaushaltgesetzes (FHG; BGS 611.1) und der Finanzhaushaltverordnung (FHV; BGS 611.11);
- c) das Einhalten der Vorschriften über die Haushalts- und Rechnungsführung, insbesondere der Haushaltregeln von § 2 FHG;
- d) die auszuweisenden Finanzkennzahlen;
- e) die Entwicklung der Jahresergebnisse der Erfolgsrechnung und Investitionen.

Die Finanzdirektion teilt der Gemeinde die Feststellungen aus ihrer Beurteilung schriftlich mit. Allenfalls weist sie zusätzlich auf erwähnenswerte Sachverhalte hin.

Bei Tatbeständen, die ein Eingreifen des Regierungsrats gemäss §§ 37–39 GG erfordern, stellt die Finanzdirektion einen entsprechenden Antrag an den Regierungsrat.

1.4. Zusammenfassung

Die Aufgaben der RPK und der Finanzdirektion sind unterschiedlich: Während die RPK den Finanzhaushalt **prüfen** muss, hat die Finanzdirektion im Rahmen der Finanzaufsicht über die Gemeinden die im Gemeindegesetz formulierten Sachverhalte **zu beurteilen**.

2. Beantwortung der Fragen

- 1a) *Kontrolliert die Finanzdirektion (oder in deren Auftrag die Finanzkontrolle) im Rahmen ihrer Gemeindeaufsicht regelmässig die Praxis der «gebundenen Ausgaben» in den Zuger Gemeinden?*

Die Finanzaufsicht über die Gemeinden wird durch die Finanzdirektion ausgeübt. Die kantonale Finanzkontrolle hat diesbezüglich keine Aufgaben.

Die Abgrenzung von «neuen Ausgaben» gegenüber «gebundenen Ausgaben» ist eine Spezialität des öffentlichen Rechnungswesens. Sie muss immer gemäss den Regelungen im Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 31. August 2006 (BGS 611.1) beurteilt werden:

§ 25 Neue Ausgabe

¹ Ausgaben sind neu, wenn hinsichtlich ihrer Höhe, des Zeitpunktes ihrer Vornahme oder anderer wesentlicher Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit besteht.

² In den Gemeinden werden durch Gemeindebeschluss Höchstbeträge für neue Ausgaben festgelegt, die mit dem Budget beschlossen werden können.

§ 26 Gebundene Ausgabe

¹ 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.

² Als gebunden gelten namentlich auch diejenigen Ausgaben,

- a) die der Werterhaltung, dem zeitgemässen Unterhalt und dem Umbau von Sachanlagen dienen, ohne den Zweck oder die vorhandenen Kapazitäten erheblich zu verändern; oder
- b) die für den Ersatz bestehender, nicht mehr den Anforderungen genügender Sachanlagen erforderlich sind.

Die Exekutive entscheidet, ob eine neue oder eine gebundene Ausgabe vorliegt. Gegebenenfalls hat sie ihren Entscheid gegenüber der Rechnungsprüfungskommission bzw. der Geschäftsprüfungskommission zu verantworten.

Die Finanzdirektion beurteilt im Rahmen der Finanzaufsicht die Praxis der «gebundenen Ausgaben» in den Zuger Gemeinden nicht.

1b) Wenn ja: Was sind die Erkenntnisse dieser Kontrollen?

Siehe Antwort 1a).

1c) Wenn nein, wie oft wurde in den letzten Jahren beim Regierungsrat bezüglich «gebundenen Ausgaben» Beschwerde von Dritten bei der Regierung eingereicht?

Seit die Finanzdirektion im Jahr 2018 die Finanzaufsicht ausübt, wurde keine Beschwerde eingereicht.

1d) Falls je eine solche eingereicht wurde, was war das Ergebnis dieser Beschwerde, wurden die gebundenen Ausgaben korrekt gemäss § 26 FHG bewilligt?

Siehe Antwort 1c).

Die Finanzdirektion hat weder die Aufgabe noch die Kompetenz, gebundene Ausgaben zu bewilligen. Wie in Antwort 1a) erwähnt, entscheidet die Exekutive, ob eine neue oder eine gebundene Ausgabe vorliegt. Gegebenenfalls hat sie ihren Entscheid gegenüber der Rechnungsprüfungskommission bzw. der Geschäftsprüfungskommission zu verantworten.

2a) Wie erhält der Bürger von solchen Entscheiden zu «gebundenen Ausgaben» Kenntnis?

Die Exekutive legt Rechenschaft über den Finanzhaushalt und somit über die Ausgaben im Budget und in der Jahresrechnung ab. Diese Vorlagen sind von der Gemeindeversammlung bzw. dem Grossen Gemeinderat zu genehmigen (§ 69 Ziff. 4 und 5 GG in Verbindung mit § 105 GG). Den Einwohnerinnen und Einwohnern der Gemeinden werden diese Unterlagen, die auch den Bericht der Rechnungsprüfungskommission enthalten, mindestens zwanzig Tage vor der Gemeindeversammlung verteilt (§ 72 Abs. 3 GG)

2b) Warum müssen solche Entscheide (Gemeinderatsbeschlüsse) nicht alle im Amtsblatt publiziert werden, damit der Bürger davon Kenntnis erhält und allenfalls Beschwerde dagegen erheben kann?

Das Gesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz) vom 20. Februar 2014 (BGS 158.1) regelt den Zugang zu amtlichen Dokumenten. Dazu gehören auch

Beschlüsse des Gemeinderats. Gemäss § 7 hat jede Person das Recht, amtliche Dokumente einzusehen und von den Behörden Auskunft über deren Inhalt zu erhalten. Der Zugang wird gewährt durch Einsichtnahme vor Ort, die Aushändigung von Kopien oder auf elektronischem Weg (§ 8). Allfällige Einschränkungen richten sich nach § 9ff.

3a) Wie handhabt der Regierungsrat das Thema der «gebundenen Ausgaben» auf kantonaler Ebene selber?

Erst bei der letzten Revision des Finanzhaushaltgesetzes mit Inkrafttreten per 1. Juni 2022 wurde dem Regierungsrat die Kompetenz eingeräumt, über «neue Ausgaben» bis 500 000 Franken pro Einzelfall, maximal 1,0 Millionen Franken pro Rechnungsjahr zu entscheiden. Vor diesem Datum hatte der Regierungsrat keine diesbezüglichen Kompetenzen und konnte somit lediglich «gebundene Ausgaben» tätigen, für die eine Rechtsgrundlage gemäss § 27 FHG besteht.

Der Regierungsrat bzw. die Direktionen prüfen jeweils sorgfältig, ob aufgrund der geltenden Rechtsgrundlagen eine neue oder eine gebundene Ausgabe vorliegt. Im Zweifelsfall werden die Ausgaben dem Kantonsrat mittels Bericht und Antrag zum Entscheid vorgelegt.

3b) In welcher Höhe wurden in den letzten 5 Jahren gebundene Ausgaben durch den Regierungsrat getätigt und wofür und mit welcher Begründung?

Gemäss Antwort 3a) hatte der Regierungsrat vor dem 1. Juni 2022 keine Kompetenzen, neue Ausgaben zu tätigen. Mit dem Geschäftsbericht – bestehend aus Jahresbericht und Jahresrechnung – legt er jedes Jahr über die getätigten gebundenen Ausgaben Rechenschaft ab.

Grundsätzlich ist es so, dass im kantonalen Budget ausschliesslich gebundene Ausgaben eingestellt sind. Sollten neue Ausgaben eingestellt sein, könnten diese erst mit dem Vorliegen einer gültigen Rechtsgrundlage getätigt werden (vgl. § 24 Abs. 3 FHG, wonach jede Ausgabe eine Rechtsgrundlage und einen Budgetkredit braucht).

4) Gedenkt der Regierungsrat das bestehende FHG (BGS 611.1), letztmals per 1.1.2018 geändert, diesbezüglich oder allenfalls aus anderen Gründen anzupassen und vor allem eine Verschärfung der Praxis bezüglich «gebundenen Ausgaben» dem Kantonsrat vorzuschlagen (beispielsweise mit einer kumulativen Obergrenze in Form eines Prozentsatzes des gemeindlichen Investitionsbudgets)?

Die letzte Änderung des Finanzhaushaltgesetzes (FHG) wurde vom Kantonsrat am 3. März 2022 beschlossen und trat per 1. Juni 2022 in Kraft. Der Regierungsrat sieht zurzeit keinen Anlass, eine weitere Gesetzesrevision zu erarbeiten.

Es ist nicht möglich, eine allgemeingültige Obergrenze bezüglich gebundener Ausgaben im FHG zu verankern, weil für gebundene Ausgaben immer die Voraussetzungen gemäss § 26 FHG erfüllt sein müssen. Es gibt aber Spezialgesetze, die die Rechtsgrundlage für gebundene Ausgaben darstellen und gleichzeitig eine Obergrenze dafür vorgeben. Als Beispiel sei das Gesetz über soziale Einrichtungen (SEG) vom 26. August 2010 (BGS 861.5) genannt. Dort ist in § 26 Abs. 3 festgelegt, dass der Regierungsrat sozialen Einrichtungen Investitionsbeiträge bis 5,0 Millionen Franken gewähren kann.

3. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 8. November 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser