



Universität Bern
Institut für öffentliches Recht

Prof. Dr. Regina Kiener

Hochschulstrasse 4
CH-3012 Bern

Tel +41 (0)31 631 32 76
Fax +41 (0)31 631 38 83
regina.kiener@oefre.unibe.ch

Regina Kiener / Mathias Kuhn

ZUSTÄNDIGKEITSFRAGEN IM FINANZHAUSHALTSRECHT DES KANTONS ZUG

Gutachten zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Zug

Bern, 2. August 2004

INHALT

Materialien	4
Erlasse	4
I. Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen	5
1. Ausgangslage.....	5
2. Auftrag	5
3. Vorgehen.....	6
II. Die Zuständigkeitsordnung im kantonalen Finanzhaushaltsrecht (Verfahren und Organe)	6
1. Funktion des Voranschlags.....	7
2. Voranschlag als Teil des Ausgabenbewilligungsverfahrens.....	7
a. Gesetzliche Grundlage.....	8
b. Verpflichtungskredit (Ausgabenbewilligung).....	8
c. Voranschlagskredit (Kreditfreigabe).....	8
3. Zuständigkeiten	9
a. Regierungsrat: Entwurf bzw. Ausarbeitung des Budgets	10
b. Kantonsrat: Beschluss bzw. Genehmigung des Budgets	10
III. Beschränkung der Entscheidungsfreiheit des Parlaments im Budgetverfahren	11
1. Gewaltenteilung.....	11
a. Grundsatz.....	11
b. Bedeutung im Finanzhaushaltsrecht.....	12
2. Budgetmässige Gebundenheit.....	12
3. Delegation der Ausgabenkompetenz.....	13
a. Ausgangslage und Vorgehen.....	13
b. Zulässigkeit der Ausgabendelegation	13
c. Koppelung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz.....	14
d. Budgetmässige Gebundenheit.....	14
4. Gesetzlich zwingend gebotene Ausgaben.....	15
a. Referendumsmässige Gebundenheit	15
b. Budgetmässige Gebundenheit.....	16
aa. Grundsatz	16
bb. Ausnahme.....	17
5. Vertraglich gebundene Ausgaben.....	17
a. Grundsatz.....	17
b. Insbesondere: Wirkung einer verwaltungsvertraglichen Verpflichtung.....	18
IV. Zwischenergebnis	18
V. Voranschlagskredite für Teuerungsausgleich und Beförderungen	19
1. Ausrichtung einer Teuerungszulage für das Staatspersonal.....	20
a. Geltende Regelung und ihre Entstehungsgeschichte.....	20
b. Übertragung der Finanzbefugnisse auf die Exekutive.....	20
c. Budgetmässige Gebundenheit der Ausgabe?	21
aa. Überblickbarkeit.....	21
bb. Sachliche Begründung	22
d. Ergebnis	22

2.	Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse	23
a.	<i>Gesetzliche Regelung</i>	23
b.	<i>Zuständigkeit für Beförderungen</i>	23
c.	<i>Übertragung der Finanzbefugnisse auf die Exekutive?</i>	24
d.	<i>Budgetmässige Gebundenheit der Ausgabe?</i>	24
aa.	<i>Überblickbarkeit</i>	24
bb.	<i>Sachliche Begründung</i>	25
e.	<i>Ergebnis</i>	25
VI.	Voranschlagskredite für Beiträge an Dritte	26
1.	Betriebsbeiträge an Institutionen der Sozialhilfe	26
a.	<i>Gesetzliche Grundlage</i>	26
b.	<i>Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit?</i>	27
aa.	<i>Budgetmässige Gebundenheit wegen übertragener Finanzkompetenz?</i>	27
bb.	<i>Gesetzlich gebundene Ausgaben?</i>	28
c.	<i>Ergebnis</i>	29
2.	Unterstützung von Institutionen der Erwachsenenbildung	29
a.	<i>Gesetzliche Grundlage</i>	29
b.	<i>Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit?</i>	29
aa.	<i>Budgetmässige Gebundenheit wegen übertragener Finanzkompetenz</i>	29
bb.	<i>Gesetzlich gebundene Ausgabe?</i>	30
c.	<i>Ergebnis</i>	31
3.	Kürzungen von Krediten für eine bestimmte Institution	31
a.	<i>Ausgangslage</i>	31
b.	<i>Zulässigkeit der Regelung von Detailfragen der Aufgabenverwendung?</i>	31
c.	<i>Ergebnis</i>	32
4.	Budgetmässige Gebundenheit aufgrund zugesicherter Kantonsbeiträge	32
a.	<i>Ausgangslage</i>	32
b.	<i>Budgetmässige Bindung aufgrund vorgängiger vertraglicher Verpflichtungen</i>	33
c.	<i>Ergebnis</i>	33
VII.	Beantwortung der Gutachterfragen	33

LITERATUR

- GEIGER WILLI, Die Delegation von Finanzkompetenzen als staatliches Problem, in: Stillstand und Fortentwicklung im schweizerischen Recht, Festgabe zum schweizerischen Juristentag 1965, S. 83 ff.
- HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Auflage, Zürich 2001
- HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich 2002
- HANGARTNER YVO, Parlament und Regierung, ZBI 91 (1990), S. 472 ff.
- HUNGERBÜHLER ADRIAN, Zum Verhältnis zwischen grossrätlicher Budgetkompetenz und regierungsrätlicher Verordnungskompetenz, in: Festschrift für Dr. Kurt Eichenberger, alt Oberrichter, Aarau 1990, S. 259 ff.
- HUNGERBÜHLER ADRIAN, Begriff der gebundenen Ausgaben und Delegation der Ausgabenkompetenz, in: Yvo Hangartner (Hrsg.), ausgewählte Fragen des Finanzreferendums, St. Gallen 1992, S. 55 ff.
- JAAG TOBIAS, Die Ausgabenbewilligung im zürcherischen Gemeinderecht, ZBI 1993, S. 68 ff.
- JAAG TOBIAS / MÜLLER GEORG / TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, S. 43 ff., 5. Auflage Basel/Genf/München 2003
- KÄLIN WALTER / SALADIN PETER, Rechtsfragen der Ausgabenbewilligung im Kanton Bern, Gutachten an den Regierungsrat des Kantons Bern vom 22. Dezember 1986
- KOLLER HEINRICH, Budget und Norm, in: Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1973, Basel 1973, S. 89 ff.
- KOLLER HEINRICH, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, Basel 1983
- MÜLLER GEORG, Ausschaltung des Finanzreferendums durch Delegation der Ausgabenbewilligungskompetenz, ZBI 79 (1978), S. 8 ff.
- SAILE PETER, Das Recht der AUFGABENBEWILLIGUNG der zürcherischen Gemeinden, St. Gallen 1991
- TSCHANNEN PIERRE, Stimmrecht und politische Verständigung, Basel und Frankfurt am Main 1995
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004
- TSCHANNEN PIERRE / ZIMMERLI ULRICH / KIENER REGINA, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2000
- VALLENDER KLAUS, Finanzhaushaltsrecht: Bund-Kantone-Gemeinden, Bern 1983

MATERIALIEN UND ERLASSE

I. *Materialien*

BERICHT RR FHG: Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 5. September 1983 betreffend dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz; Vorlage Nr. 5065);

BERICHT KOM FHG: Bericht und Antrag der vorbereitenden Kommission vom 5. November 1984 betreffend dem Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltsgesetz; Vorlage Nr. 5333)

BERICHT RR BesoldungsG: Bericht und Antrag der vorbereitenden Kommission vom 7. April 1993 betreffend der Änderung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Hauptamtlichen Beamten und Angestellten (Vorlage Nr. 47.1 / Laufnummer 8021)

BERICHT KOM BesoldungsG: Bericht und Antrag der erweiterten Staatswirtschaftskommission vom 6. Mai 1993 betreffend der Änderung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Hauptamtlichen Beamten und Angestellten (Vorlage Nr. 47.3 / Laufnummer 8044)

BERICHT RR PersonalG: Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 1. Februar 1994 betreffend dem Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz; Vorlage Nr. 130.4 / Laufnummer 8257)

PROTOKOLL KANTONSRAT: Protokoll der Beratungen im Kantonsrat am 24. Juni 1993 über die Änderung des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Hauptamtlichen Beamten und Angestellten, S. 1169 ff.

II. *Erlasse*

- | | |
|------|---|
| DeIV | Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) |
| KV | Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) |
| FHG | Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden, vom 28. Februar 1985 (Finanzhaushaltsgesetz, BGS 611.1) |
| PG | Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals, vom 1. September 1994 (Personalgesetz, BGS 154.21) |
| SozG | Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug vom 16. Dezember 1982 (Sozialhilfegesetz, BGS 861.4) |

I. Ausgangslage, Auftrag und Vorgehen

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat des Kantons Zug hat im Staatsvoranschlag (Budget) 2004 u.a. einen Kredit für die Ausrichtung einer vollen *Teuerungszulage* für das Staatspersonal sowie einen Kredit für *Beförderungen* in eine höhere Lohnklasse oder Lohnstufe ausgewiesen. Anlässlich der Genehmigung des Staatsvoranschlages hat der Zuger Kantonsrat den Budgetkredit für die Teuerungszulage gestrichen. Ebenfalls beabsichtigt war die Streichung des Kredits für die Beförderungen; weil einem Teil des Personals die Einreihung in eine höhere Gehaltsklasse bzw. -stufe bereits arbeitsvertraglich zugesichert worden war, hat der Kantonsrat jedoch von dieser Massnahme abgesehen. Der Kantonsrat verlangt nun, dass der Regierungsrat Beförderungen künftig nur noch unter dem Vorbehalt einer Genehmigung des entsprechenden Budgetkredites ausspricht.

Gestützt auf die in verschiedenen Erlassen vorgesehene Möglichkeit der *Unterstützung gemeinnütziger Organisationen* hat der Regierungsrat Beiträge zu Gunsten von privaten Institutionen beschlossen und diese im Budget ausgewiesen. Im Voranschlag 2004 werden unter anderem eine Position „Betriebsbeiträge an Sozialhilfeinstitutionen“ im Betrag von 3 Millionen Franken und eine Position „Erwachsenenbildung“ in der Höhe von Fr. 320'000.-- vorgesehen. Diese Positionen enthalten Beiträge an diverse, im Einzelnen nicht genannte Institutionen. Bereits vor der Kreditfreigabe durch das Parlament hat der Regierungsrat gewissen Institutionen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen Kantonsbeiträge zugesichert. Der Kantonsrat hat anlässlich der Budgetdebatte die entsprechenden Kredite gekürzt oder Erhöhungen verweigert, indem er Beiträge zu Gunsten einer *bestimmten* Institution gestrichen hat („Der Institution X wird kein Beitrag ausgerichtet, somit reduziert sich diese Budgetposition um den Betrag Y“)¹.

2. Auftrag

Gestützt auf diesen Sachverhalt wurden uns mit Schreiben vom 27. Januar 2004 von der Staatskanzlei des Kantons Zug folgende Fragen zur rechtlichen Begutachtung unterbreitet:

Gutachterfrage 1:

Ist der Regierungsrat allein zuständig, die Teuerung dem Staatspersonal auszurichten (Aufnahme ins Budget nur deklaratorisch) oder hängt die Ausrichtung der Teuerungszulage zusätzlich vom entsprechenden, vom Kantonsrat zu bewilligenden Budgetkredit ab?

¹

Vgl. zum Ganzen das Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004.

Gutachterfrage 2:

Ist der Regierungsrat allein zuständig, die Beförderungen des Staatspersonals im Rahmen seiner Beförderungsrichtlinien vorzunehmen (Aufnahme in Budget nur deklaratorisch) oder hängen die Beförderungen zusätzlich von der Gewährung eines entsprechenden, vom Kantonsrat bewilligten Budgetkredites ab?

Gutachterfrage 3:

3.1. Ist der Kantonsrat bei der obigen Kompetenzdelegation zugunsten des Regierungsrates zuständig, überhaupt derartige Budgetpositionen kürzen zu dürfen (Aufnahme in Budget nur deklaratorisch)?

3.2. Wenn ja, ist der Kantonsrat ermächtigt, den Budgetkredit für eine *bestimmte* Institution zu kürzen oder kann er nur generell den Budgetbetrag in einem bestimmten Konto kürzen (ohne eine bestimmte Institution zu nennen), wobei die Aufteilung des gekürzten Budgetkredites auf die einzelnen Institutionen dem Regierungsrat zu überlassen ist?

3.3. Sofern der Regierungsrat einer Institution im Rahmen einer Leistungsvereinbarung einen Kantonsbeitrag zugesichert hat (ohne Vorbehalt von Budgetkrediten), kann der Kantonsrat entsprechende Budgetkredite verweigern?

3. Vorgehen

Die gestellten Rechtsfragen betreffen die Zuständigkeit für den Beschluss bestimmter Ausgaben, namentlich bei der Ausrichtung einer *Teuerungszulage* für das Staatspersonal, beim Budgetposten für *Beförderungen* in eine höhere Gehaltsklasse oder Gehaltsstufe sowie bei verschiedenen Ausgaben für *Beiträge an Dritte*. In diesen Bereichen besteht Unklarheit darüber, ob der Kantonsrat verpflichtet ist, die vom Regierungsrat vorgesehenen und im Staatsvoranschlag ausgewiesenen Ausgaben zu bewilligen, oder ob diese Aufwendungen von der Zustimmung durch das Parlament abhängig sind.

Bei dieser Ausgangslage erscheint folgendes Vorgehen angebracht: Als erstes ist die Zuständigkeitsordnung im kantonalen Finanzhaushaltsrecht zu untersuchen (Verfahren und Organe, nachfolgend Ziff. II). Anschliessend ist die Frage zu beantworten, ob und inwieweit die Entscheidungsfreiheit des Parlaments im Budgetverfahren beschränkt sein könnte (III). Sind diese Vorfragen beantwortet (IV), kann die Zuständigkeit für Voranschlagskredite im Bereich Teuerungsausgleich und Beförderung (V) und für Beiträge an Dritte festgelegt werden (VI). Am Schluss steht die Beantwortung der Gutachterfragen (Ziff. VII).

II. Die Zuständigkeitsordnung im kantonalen Finanzhaushaltsrecht (Verfahren und Organe)

Im Kanton Zug werden die Zuständigkeiten im Bereich Finanzhaushalt durch die Kantonsverfassung (KV) vorstrukturiert und im Finanzhaushaltsgesetz (FHG) ent-

sprechend ausdifferenziert. Während der Regelung in der Kantonsverfassung eine gewaltenteilige Optik zu Grunde liegt und die finanzhaushaltrechtlichen Kompetenzen folglich als Teilbereiche der allgemeinen Zuständigkeit des jeweiligen Staatsorgans aufgeführt werden, findet sich im Finanzhaushaltsgesetz die ausführliche Regelung des Finanzhaushalts, insbesondere betreffend Voranschlag, Jahresrechnung, Finanzplanung und Finanzkontrolle (vgl. § 1 Abs. 1 FHG).

Im vorliegenden Zusammenhang sind jene Bestimmungen in Verfassung und Gesetz von Bedeutung, welche die *Zuständigkeiten im Ausgabenbewilligungsverfahren* regeln und die Funktion des Voranschlags umschreiben. Das Gutachten betrifft Zuständigkeitsfragen im Bereich des Voranschlagsverfahrens, insbesondere die Kompetenzausscheidung zwischen Kantonsrat einerseits und Regierungsrat andererseits. Um die entsprechenden Kompetenzen festlegen zu können, ist vorerst das *Voranschlagsverfahren* und seine Bedeutung innerhalb des ganzen Ausgabenbewilligungsverfahrens zu untersuchen (nachfolgend Ziff. 1). Besonderes Augenmerk ist auf die *Voranschlagskredite* zu richten; von ihrer Bedeutung innerhalb des Ausgabenbewilligungsverfahrens hängen schliesslich auch die Einflussmöglichkeiten von Parlament und Exekutive im Rahmen der Budgetbewilligung ab (Ziff. 2). Anschliessend sind die *Zuständigkeiten innerhalb des Budgetverfahrens* zu bestimmen (Ziff. 3).

1. Funktion des Voranschlags

Der Voranschlag (Budget) enthält in erster Linie eine *übersichtliche Darstellung der Einnahmen und Ausgaben*, welche für das kommende Rechnungsjahr zu erwarten sind (§ 33 Abs. 1 i.V.m. § 17 FHG). Er dient der kurzfristigen Steuerung des Finanzhaushalts während des Budgetjahres und berücksichtigt die langfristige Finanzplanung (§ 33 Abs. 2 i.V.m. § 35 FHG)².

Mit der Genehmigung des Voranschlags erlaubt der Kantonsrat der Regierung, während des Budgetjahrs bestimmte Ausgaben zu Lasten der Staatsrechnung zu tätigen. Die Budgetgenehmigung ist in der Regel der letzte Schritt eines mehrstufigen Ausgabenbewilligungsverfahrens.

2. Voranschlag als Teil des Ausgabenbewilligungsverfahrens

Damit die Verwaltung eine Ausgabe tätigen kann, müssen i.d.R. verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein. In chronologischer Reihenfolge lässt sich das Ausgabeverfahren in drei Schritte unterteilen:

- Erlass einer gesetzlichen Grundlage (§ 3 FHG, nachfolgend Bst. a);
- Bewilligung des Verpflichtungskredits, soweit es sich um nicht gebundene Ausgaben handelt (§ 23 ff. FHG, nachfolgend Bst. b);

²

Vgl. allgemein TOBIAS JAAG/GEORG MÜLLER/PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, S. 43.

- Bewilligung des Voranschlags bzw. Kreditfreigabe (§ 27 FHG, nachfolgend Bst. c).

a. Gesetzliche Grundlage

Gemäss § 3 FHG bedarf jede Ausgabe einer gesetzlichen Grundlage. Eine Ausgabe beruht auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage, wenn sie die unmittelbare oder voraussehbare Folge einer generell-abstrakten Regelungen auf Normstufe Gesetz ist. Nicht immer können einem Erlass konkrete finanzielle Verpflichtungen des Kantons entnommen werden; in der Regel beschränkt sich das Gesetz darauf, eine Staatsaufgabe zu umschreiben, die mit finanziellen Konsequenzen verbunden ist.

b. Verpflichtungskredit (Ausgabenbewilligung)

Mit dem Verpflichtungskredit wird die Ermächtigung erteilt, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen (§ 23 FHG). Verpflichtungskredite beziehen sich in der Form von *Objektkrediten* auf Einzelvorhaben (z.B. Bauvorhaben, Liegenschaftskäufe), und in der Form von *Rahmenkrediten* auf ein Programm (§ 23 Abs. 4 i.V.m. § 25 bzw. 24 FHG)³.

Kein Verpflichtungskredit ist erforderlich, soweit bereits eine verbindliche gesetzliche Verpflichtung zur Tötigung einer Ausgabe besteht, es sich also um eine *gebundene Ausgabe* handelt⁴. Eine Ausgabe gilt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zufolge als gebunden, wenn die zuständige Behörde bei deren Bewilligung in zeitlicher, örtlicher und sachlicher Hinsicht keinen wesentlichen Entscheidungsspielraum mehr hat⁵.

Die *nicht gebundenen Ausgaben* setzen demgegenüber einen Verpflichtungskredit des Kantonsrats voraus. Der Verpflichtungskredit ermächtigt die Exekutive aber noch nicht zur Vornahme einer Ausgabe, sondern erst zum Eingehen einer entsprechenden Verpflichtung⁶.

c. Voranschlagskredit (Kreditfreigabe)

Erst durch den Voranschlagskredit erlaubt der Kantonsrat dem Regierungsrat, die Verwaltungsrechnung für einen bestimmten Zweck bis zum festgelegten Betrag zu belasten (§ 27 Abs. 1 FHG). Es handelt sich um eine dem Regierungsrat erteilte, auf das Budgetjahr befristete *Ermächtigung*, die vorgesehenen *Ausgaben zu täti-*

³ Bericht RR FHG, S. 27 f.

⁴ Vgl. BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f. u.v.a.

⁵ Vgl. z.B. BGE 125 I 87 E. 3b S. 90 f.

⁶ Vgl. HEINRICH KOLLER, Budget und Norm, S. 89 und KLAUS VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 60.

gen. Die einzelnen Voranschlagskredite werden in der Regel mit der Genehmigung des Budgets bewilligt. Zeigt sich im Verlauf des Jahres, dass die mit dem Voranschlagskredit freigegebenen Mittel nicht ausreichen, um die vorgesehene Aufgabe zu erfüllen, so ist vor der Vornahme einer zusätzlichen Ausgabe ein *Nachkredit* einzuholen (§ 30 FHG)⁷.

Nach dem Gesagten dürfen Zahlungen in der Regel nur dann geleistet werden, wenn gestützt auf eine gesetzliche Grundlage sowohl ein Verpflichtungskredit als auch ein entsprechender Voranschlagskredit vom Kantonsrat bewilligt worden sind. Eine Ausgabe kann also üblicherweise nicht allein gestützt auf einen im Rahmen des Budgets genehmigten Voranschlagskredit getätigt werden. Für voraussehbare Ausgaben, für die bei der Beschlussfassung über den Voranschlag die rechtskräftige Bewilligung des Kantonsrates oder des Volkes noch aussteht, können jedoch die Kredite mit einem Sperrvermerk aufgenommen werden. Sie bleiben bis zum Eintritt der Rechtskraft gesperrt (§ 27 Abs. 2 FHG).

Im Finanzhaushaltrecht des Kantons Zug ist jede Ausgabe im Budget auszuweisen und durch den Kantonsrat zu genehmigen. Die Aufnahme der Ausgabe im Voranschlag hat aber nicht in jedem Fall die gleiche rechtliche Bedeutung:

- Einem Voranschlagskredit kommt *rechtlich selbständige Bedeutung* zu, wenn das Parlament frei über dessen Bewilligung entscheiden kann, die Tätigkeit der Ausgabe also von der Freigabe des notwendigen Kredits durch das Parlament abhängt. In diesen Fällen hat der Voranschlagskredit *konstitutiven* Charakter.
- Falls das Parlament aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage oder einer vorgängigen Verpflichtung die Ausgabe bewilligen muss (es sich also um budgetmässig gebundene Ausgaben handelt), hat die Aufnahme der Ausgabe im Budget nur *deklaratorischen* Charakter⁸.

So oder anders liegt die Bedeutung des Voranschlags darin, dass für eine bestimmte Zeitspanne (Budgetjahr) der gesamte Finanzbedarf übersichtlich zusammengestellt wird; er dient so als Entscheidungsgrundlage für die Beschaffung der erforderlichen Mittel⁹.

3. Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten im Rahmen des Ausgabenbewilligungsverfahrens sind in der Kantonsverfassung und im Finanzhaushaltsgesetz geregelt. Aus diesen Bestimmungen lässt sich erkennen, dass der Kanton Zug das Budgetverfahren auf eine für den Bund, zahlreiche Kantone und Gemeinden typische Weise geordnet hat¹⁰. Vorgesehen ist eine *Aufgabenteilung zwischen Exekutive und Parlament*, welche dem Regierungsrat die Ausarbeitung bzw. den Entwurf des Jahresvoranschlags

⁷ Bericht RR FHG, S. 29 f.

⁸ Vgl. dazu hinten Ziff. III/2-5.

⁹ TOBIAS JAAG, Ausgabenbewilligung, S. 74.

¹⁰ Zur Zuständigkeit im Budgetverfahren vgl. KLAUS VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 33; zur Zuständigkeitsordnung im Bund: TOBIAS JAAG/GEORG MÜLLER/PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, S. 43 ff.

zuweist und dem Kantonsrat dessen Genehmigung bzw. den Beschluss des Budgets überlässt.

a. Regierungsrat: Entwurf bzw. Ausarbeitung des Budgets

Gemäss § 47 Bst. f KV legt der Regierungsrat *das Budget* des nächsten Rechnungsjahres vor. Das Finanzhaushaltsgesetz konkretisiert diese offene Zuständigkeitsbestimmung der Verfassung und weist dem Regierungsrat im Rahmen des Budgetverfahrens folgende Aufgaben zu: Er entscheidet über den *Entwurf* des Voranschlags und der Nachkredite zuhanden des Kantonsrats (§ 36 Bst. a FHG). Erfordert es die Wirtschaftslage, muss er ein *Eventualbudget* ausarbeiten (§ 33 Abs. 5 FHG)¹¹, und er ist ermächtigt, bei Nichtgenehmigung oder nicht rechtzeitiger Genehmigung des Voranschlags die für die Verwaltungstätigkeit unerlässlichen Ausgaben vorzunehmen (§ 33 Abs. 4 FHG). Demnach legen Verfassung und Gesetz die Kompetenz zur *Ausarbeitung des Jahresvoranschlags* und zur *Verabschiedung des Budgetentwurfs* in die Kompetenz des Regierungsrates.

b. Kantonsrat: Beschluss bzw. Genehmigung des Budgets

Der Kantonsrat ist gemäss § 41 Bst. h KV für die Feststellung der Jahresvoranschläge und Nachtragskredite zuständig. Gemäss § 33 Abs. 2 FHG wird das Budget dem Kantonsrat so rechtzeitig zugeleitet, dass dieser in der Regel vor Beginn des Budgetjahres *beschliessen* kann. Die Zuständigkeit, endgültig über den Jahresvoranschlag zu entscheiden und damit die *Budgethoheit* liegt gemäss Verfassung und Gesetz also beim Kantonsrat. Soweit der Kantonsrat *frei* über die Bewilligung der einzelnen Voranschlagskredite entscheiden kann, hat die Genehmigung des Budgets vor allem *zwei Funktionen*¹²:

- *Planungsfunktion*: Der Kantonsrat kann im Rahmen des bestehenden Entscheidungsspielraums durch Bestimmung von Umfang und Verwendungszweck bei der Veranschlagung der Ausgaben *zeitliche und sachliche Prioritäten* setzen.
- *Kontrollfunktion*: Das Parlament prüft die Einhaltung der für die Tätigkeit von Ausgaben massgebenden Grundsätze und Vorschriften (Gesetzmassigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit)¹³ und setzt die politischen Zielsetzungen im Bereich des Finanzhaushaltes durch.

Die Budgethoheit gibt dem Parlament die *politische Verantwortung* dafür, dass die Staatsfinanzen im Lot bleiben. Deshalb entscheidet das Parlament auch verbindlich über die ganze kostenverursachende Staatstätigkeit und genehmigt die entsprechenden Kredite. Der Regierungsrat prägt das Budget durch seine Ausarbei-

¹¹ Gemäss S. 31 Bericht RR FHG soll der Regierungsrat dem Kantonsrat bei schlechter Wirtschaftslage ein Eventualbudget vorlegen, welches der Verbesserung der Konjunkturlage dienen soll.

¹² HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 149 ff.; DERS., Budget und Norm, S. 89 ff; TOBIAS JAAG/GEORG MÜLLER/PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, S. 43.

¹³ Vgl. 2 ff. FHG.

tung zwar vor, die Entscheidungsmacht über den Voranschlag bleibt aber letztlich beim Kantonsrat. Die parlamentarische Budgetbewilligung bildet *conditio sine qua non* für das rechtmässige Zustandekommen des Jahresvoranschlags¹⁴. Trotz der Vorprägung durch die Exekutive, welche die reale Entscheidungsmacht des Parlaments faktisch einschränkt, darf der Kantonsrat deshalb auch *Abänderungen* am Budget vornehmen¹⁵. Wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen, ist diese Kompetenz jedoch an gewisse Einschränkungen gebunden.

III. *Beschränkung der Entscheidungsfreiheit des Parlaments im Budgetverfahren*

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass im Kanton Zug am Budgetverfahren sowohl das Parlament wie auch die Regierung beteiligt sind¹⁶. Die Zuständigkeit zum *Beschluss* über das Budget liegt grundsätzlich beim *Kantonsrat*, während die Kompetenz zur *Ausarbeitung* des Budgets beim *Regierungsrat* liegt. Abänderungen des Budgets durch den Kantonsrat im Sinn der Abänderung einzelner Ausgabenkredite sind nur *innerhalb des rechtlichen Spielraums* zulässig, den die Kantonsverfassung und das Gesetz im Rahmen des Ausgabenbewilligungsverfahrens eröffnen. Einschränkungen können sich einerseits aus der gewaltenteiligen Ordnung der Kantonsverfassung ergeben (nachfolgend Ziff. 1), andererseits aus Grundprinzipien des Finanzhaushaltsrechts, namentlich beim Vorliegen budgetmässig gebundener Ausgaben (Ziff. 2).

1. *Gewaltenteilung*

Die Zuger Kantonsverfassung ist am Grundsatz der Gewaltenteilung ausgerichtet: Die gesetzgebende und aufsehende Gewalt liegt beim Kantonsrat (§ 38 Abs. 1 KV), die verwaltende und vollziehende Gewalt beim Regierungsrat (§ 45 ff. KV), die richterliche Gewalt bei den verschiedenen Gerichten (§ 49 ff. KV).

a. *Grundsatz*

Der Grundsatz der Gewaltenteilung gibt dem Gedanken Ausdruck, dass keine Behörde staatliche Macht unkontrolliert und unbegrenzt ausüben darf. Gewaltenteilung bedeutet deshalb nicht strikte *Gewaltentrennung*; vielmehr sind die staatlichen Gewalten nach einem System von „checks and balances“ in ein vielgestaltiges Ge-

¹⁴ HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 305.

¹⁵ HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 302 f.

¹⁶ Vgl. zur geteilten Zuständigkeit HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 143 ff., 302 ff. und 370 ff. Einzelne Autoren sprechen in diesem Zusammenhang von einem eigentlichen „Spannungsfeld“, vgl. etwa PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 136 f.

flecht gegenseitiger Bindungen, Kontrollen und Abhängigkeiten versetzt, die unter Umständen ein Eingreifen einer Gewalt in den Aufgabenbereich einer anderen Gewalt zulassen¹⁷. Die gegenseitige *Gewaltenhemmung* ist im Verfassungsrecht von Bund und Kantonen nicht umfassend verwirklicht; der Bedeutung des demokratischen Prinzips entsprechend, stehen den Parlamenten als Volksvertretungen bedeutsame *Kontrollrechte* gegenüber Regierung, Verwaltung und – beschränkt – auch gegenüber der Justiz zu, die nicht durch entsprechende Gegenkontrollen ausbalanciert werden.

b. Bedeutung im Finanzhaushaltsrecht

Als Ausdruck der organisatorischen Gewaltenteilung setzt die Verfassung eigenständige, ihrer Organisation und Struktur nach unterschiedliche Verfassungsorgane ein, die je besondere, durch die Verfassung vorgegebene Funktionen ausüben. Die Zuger Verfassung weist die Regierungs- und Verwaltungskompetenz grundsätzlich dem Regierungsrat zu (3. Titel, 3. Abschnitt); Teil dieser allgemeinen Kompetenz ist die Befugnis zur Ausarbeitung des Jahresvoranschlags und zur Verabschiedung des Budgetentwurfs (§ 47 Abs. 1 Bst. f KV).

Diese materiellen Kompetenzen darf sich keine andere Behörde anmassen, auch nicht der Kantonsrat im Rahmen seiner verfassungsrechtlichen Budgetkompetenzen. Auch im Rahmen der parlamentarischen Budgetkompetenz sind die Kernkompetenzen der anderen Gewalten zu wahren, und es dürfen die in der Verfassung angelegte Eigenständigkeit und Verantwortlichkeit der mitbetroffenen Staatsorgane nicht beeinträchtigt werden. Anders gewendet: Die Tatsache, dass der Kantonsrat im Rahmen seiner Budgetkompetenz über die Finanzmittel für Verwaltungsaufgaben entscheidet, macht ihn nicht zur obersten Verwaltungsinstanz im Kanton. Auch darf die Voranschlagskontrolle des Parlaments nicht dazu führen, dass der Kantonsrat selber das Budget ausarbeitet bzw. entwirft¹⁸.

2. Budgetmässige Gebundenheit

Das Parlament kann im Rahmen des Budgetverfahrens nicht völlig frei über die Änderung oder Streichung bestimmter Ausgaben entscheiden. Viele Ausgaben sind unabwendbar, weil sie durch das Gesetz oder vertragliche Verpflichtungen vorgegeben sind¹⁹. Bei solchen Ausgaben handelt es sich um *budgetmässig gebundene Ausgaben*²⁰. Ihre Aufnahme im Voranschlag hat keine selbständige rechtliche Bedeutung, sondern nur noch deklaratorischen Charakter²¹. Budgetmässig gebundene Ausgaben müssen vom Kantonsrat *zwingend* bewilligt werden; die

¹⁷ Vgl. statt vieler ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Rz. 1416 ff.; PIERRE TSCHANNEN, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 362 ff.

¹⁸ Vgl. PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 136 f., sowie Bericht RR FHG, S. 29.

¹⁹ Vgl. KLAUS VALLENDER, Finanzhaushaltsrecht, S. 33 f.

²⁰ TOBIAS JAAG, Ausgabenbewilligung, S. 73.

²¹ Siehe vorne Ziff. II/2/c; TOBIAS JAAG/GEORG MÜLLER/PIERRE TSCHANNEN/ULRICH ZIMMERLI, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, S. 43.

Budgethoheit und damit das politische Ermessen des Kantonsrats werden hier entsprechend eingeschränkt. Budgetmässige Gebundenheit kann insbesondere vorliegen,

- wenn die Ausgabenbewilligungsbefugnis *definitiv* an ein anderes Staatsorgan (z.B. an die Exekutive) *delegiert* wurde (nachfolgend Ziff. 3);
- wenn eine Ausgabe aufgrund einer *gesetzlichen Regelung zwingend* getätigt werden muss (Ziff. 4);
- wenn die Exekutive eine *unwiderrufliche Verpflichtung* gegenüber Dritten eingegangen ist (Ziff. 5).

3. *Delegation der Ausgabenkompetenz*

a. Ausgangslage und Vorgehen

Die Befugnis zum Beschluss einer Ausgabe kann vom zuständigen Organ gesetzlich an ein anderes Organ delegiert werden. Eine solche Delegation der Ausgabenkompetenz kann sich auf die Mitsprachemöglichkeiten des Volkes im Rahmen des Finanzreferendums auswirken; im vorliegenden Zusammenhang interessiert aber vor allem die Tatsache, dass durch eine Delegation der Ausgabenkompetenz an den Regierungsrat auch die Entscheidungsfreiheit des *Parlaments* im Budgetverfahren eingeschränkt sein kann.

Diese Gegebenheiten legen das folgende Vorgehen nahe: Die allgemeinen Regeln über die Zulässigkeit einer Delegation von Ausgabenkompetenzen ergeben sich aus der Lehre und Rechtsprechung zum Finanzreferendum (nachfolgend Bst. b). Mehr Schwierigkeiten ergeben sich, wenn nach dem Wortlaut einer Delegationsnorm einzig die *Sachkompetenz* (d.h. eine Aufgabe) an ein bestimmtes Staatsorgan übertragen wird, nicht aber ausdrücklich auch die damit einhergehende *Finanzkompetenz*, d.h. eine Ausgabe (Bst. c). Und selbst wenn eine Ausgabenkompetenz des Regierungsrats vorliegt, wird das Parlament nicht in jedem Fall seiner Budgethoheit beraubt (Bst. d).

b. Zulässigkeit der Ausgabendelegation

Mit einer Übertragung der Ausgabenbefugnis auf das Parlament oder den Regierungsrat kann die Mitsprachemöglichkeit des Volkes im Rahmen eines Finanzreferendums ausgeschlossen werden. Nach konstanter Praxis des Bundesgerichts ist die Delegation von Ausgabenbewilligungskompetenzen deshalb nur zulässig, falls

- sie nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen wird;
- sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist und

- sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass erfolgt²².

Ausserdem darf das Institut des Finanzreferendums nicht durch eine Mehrzahl von Kompetenzdelegationen ausgehöhlt werden²³.

c. Koppelung von Aufgaben- und Ausgabenkompetenz

Eine direkte Delegation von Ausgabenkompetenzen an den Regierungsrat ist vergleichsweise selten²⁴. In der Regel findet eine blosser Übertragung der Aufgabenkompetenz statt. Es stellt sich die Frage, ob in diesen Fällen die Kompetenz mitübertragen wird, die mit der delegierten Aufgabe einhergehenden Ausgaben zu tätigen²⁵. Diese Frage lässt sich nicht in allgemeiner Weise beantworten; vielmehr ist sie im Einzelfall durch *Auslegung* der einschlägigen Delegationsnorm zu entscheiden²⁶. Dabei ist aufgrund der *konkreten Delegationsnorm* abzuklären, ob genügend Anhaltspunkte dafür bestehen, dass mit der Übertragung der Sachkompetenz auch Übertragung der Finanzkompetenz herbeigeführt werden sollte²⁷. Ergibt diese Auslegung, dass nur eine bestimmte *Aufgabe* delegiert wurde, hat dies budgetmässig folgende *Konsequenzen*: Die Budgethoheit verbleibt beim Parlament; es kann folglich frei über die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben entscheiden. Wird jedoch zusammen mit der Aufgabenkompetenz auch die Kompetenz übertragen, die entsprechenden *Ausgaben* vorzunehmen, ist zu untersuchen, ob die entsprechenden Ausgaben *budgetmässig gebunden* sind. Ist dies *nicht* der Fall, bleibt die Budgethoheit auch hier beim Parlament.

d. Budgetmässige Gebundenheit

Eine Delegation von Ausgabenkompetenzen steht in einem gewissen *Widerspruch zur verfassungsmässigen Kompetenzordnung*, wonach das Parlament über die Bewilligung der Ausgaben im Rahmen des Budgets entscheidet²⁸. Deshalb darf nicht vorschnell davon ausgegangen werden, dass durch die Übertragung der Ausgabenbewilligungskompetenz an den Regierungsrat nicht nur das Finanzreferendum ausgeschlossen wird, sondern auch der Kantonsrat seiner Freiheit beraubt wird, über den entsprechenden Voranschlagskredit zu entscheiden²⁹. Vielmehr kann auf budgetmässige Gebundenheit einer Ausgabe und damit auf eine entspre-

²² BGE 105 Ia 80 E.5 S. 82 f. zu den Voraussetzungen der Delegation vgl. auch Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 643 f. ADRIAN HUNGERBÜHLER, Delegation der Ausgabenkompetenz, S. 81 ff.

²³ BGE 105 Ia 80 E.5 S. 82 f.

²⁴ Vgl. zum Beispiel § 37 SozG.

²⁵ Vgl. BGE 105 Ia 80 E.5 S. 83, 102 Ia 457 E.4 S. 462 f.

²⁶ WALTER KÄLIN / PETER SALADIN, Rechtsfragen der Ausgabenbewilligung, S. 88 ff. Das Bundesgericht scheint tendenziell von der Vermutung der Einheit der Entscheidungskompetenzen auszugehen; vgl. BGE vom 3. Dezember 1975 in ZBL 77 (1976); ähnlich BGE 101 Ia 137.

²⁷ PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 157; WILLI GEIGER, Die Delegation von Finanzkompetenzen, S. 95 Anm. 36.

²⁸ Vgl. dazu vorne, Ziff. II/3b.

²⁹ Vgl. PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 156 f.

chende Verpflichtung des Kantonsrats, eine bestimmte Ausgabe zu genehmigen nur dann geschlossen werden, wenn *kumulativ zwei Kriterien* erfüllt sind³⁰:

1. *Überblickbarkeit*: Die Tragweite der Ermächtigung war für den Gesetzgeber klar überblickbar, d.h. die *finanziellen Konsequenzen* der Aufgabenübertragung waren *klar ersichtlich*. Dies ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn sich der *Umfang* (Gegenstand und Höhe) der Ausgabe *hinreichend eingrenzen* lässt. Ist dies der Fall, macht eine erneute Ausübung der parlamentarischen Kontrolle im Rahmen des Budgetbeschlusses wenig Sinn.
2. *Sachliche Begründung*: Von einer abschliessenden Zuständigkeit des Regierungsrats ist nur dann auszugehen, wenn sich diese auch *sachlich begründen* lässt. Dies ist dann der Fall, wenn die *Exekutive* im fraglichen Sachbereich als *geeignetes Organ* erscheint, um abschliessend über eine bestimmte Ausgabe zu entscheiden.

Ist der Entscheidungsspielraum des Regierungsrats hinreichend klar umschrieben, und erscheint die Exekutive als das geeignete Organ, um diesen Spielraum wahrzunehmen, ist eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle des Regierungsrats nicht mehr erforderlich. In diesen Fällen kann angenommen werden, dass mit der Delegation der Ausgabe die Budgethoheit des Parlaments entsprechend eingeschränkt werden sollte. Will das Parlament die Budgethoheit beibehalten, sind die entsprechenden Delegationsnormen mit einem *Budgetvorbehalt* zu versehen.

4. **Gesetzlich zwingend gebotene Ausgaben**

Budgetmässige Gebundenheit kann auch dann gegeben sein, wenn eine Ausgabe auf Grund einer gesetzlichen Regelung zwingend getätigt werden muss. Der Unterscheidung zwischen gebundenen und neuen Ausgaben wurde im Zusammenhang mit der Rechtsprechung zum Finanzreferendum entwickelt; die einschlägige Praxis wird deshalb vorgängig dargestellt (nachfolgend Bst. a). Das Vorliegen einer gesetzlich gebundenen Ausgabe kann aber auch zur Folge haben, dass das Parlament im Rahmen der Budgetdebatte nicht mehr frei über eine Ausgabe entscheiden kann. In diesem Fall ist die Ausgabe nicht nur *referendumsmässig*, sondern auch *budgetmässig* gebunden (Bst. b).

a. *Referendumsmässige Gebundenheit*

Gemäss konstanter Rechtsprechung des Bundesgericht liegt eine das Finanzreferendum ausschliessende gebundene Ausgabe vor,

„wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfange nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraus-

³⁰

Vgl. WILLI GEIGER, Die Delegation von Finanzkompetenzen, S. 94; im Anschluss daran auch PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 156 f.

sehbar war oder falls es gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das Ob weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das Wie wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen.³¹

Das Bundesgericht kristallisiert damit drei Arten der Gebundenheit heraus:

- eine Ausgabe ist durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben, oder
- sie ist zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich, oder
- sie ist Folge eines Grunderlasses (soweit anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt).

Die in § 8 FHG vorgenommene Definition der gebundenen Ausgaben lehnt sich offensichtlich an die Rechtsprechung des Bundesgerichts an³².

b. Budgetmässige Gebundenheit

Gilt eine Ausgabe als gebunden und fehlt die nötige Entscheidungsfreiheit, macht eine Volksabstimmung keinen Sinn³³. Ähnliche Überlegungen wie für die Beurteilung der Zulässigkeit des Finanzreferendums gelten für die Frage, ob die Aufnahme einer Ausgabe in den Voranschlag nur noch deklaratorischen Charakter hat oder ob das Parlament anlässlich der Voranschlagsgenehmigung frei über sie verfügen kann: Der Kantonsrat soll dann frei über einen Budgetkredit entscheiden können, wenn aufgrund der gesetzlichen Bestimmung bei der Tätigkeit der Ausgabe noch ein *ins Gewicht fallender Spielraum* besteht.

aa. Grundsatz

Liegt eine referendumsmässig gebundene Ausgabe vor, kann in der Regel auch der Kantonsrat im Rahmen der Budgetdebatte nicht mehr frei über die erforderlichen Kredite entscheiden. Er ist beim Beschluss des Voranschlags (der *Kreditfreigabe*) *an die gesetzlich notwendigen Ausgaben gebunden* und muss diese bewilligen. Da zwingend jede Ausgabe ins Budget aufgenommen werden muss, ist ein Voranschlagskredit auch für die budgetmässig gebundenen Ausgaben erforderlich; der Kantonsrat ist aber verpflichtet, diesen Kredit im Rahmen des Budgets zu bewilligen³⁴.

³¹ Die ständige Formel des Bundesgerichts, erstmals verwendet in BGE 97 I 825, zitiert aus BGE 125 I 87 E 3b S. 90 f.

³² Bericht KOM FHG, S. 7.

³³ Vgl. PIERRE TSCHANNEN, Stimmrecht und politische Verständigung, S. 96.

³⁴ TOBIAS JAAG, Ausgabenbewilligung, S. 73.

bb. Ausnahme

Referendumsmässige Gebundenheit der Ausgabe bedeutet nicht in jedem Fall auch deren budgetmässige Gebundenheit³⁵. Parlamentarische Abänderungs- und Kürzungsvorschläge in der Budgetdebatte sind zulässig, falls in *zeitlicher oder quantitativer* Hinsicht gewisse *Entscheidungsspielräume* bestehen³⁶. Sind diese Voraussetzungen gegeben, kann das Parlament im Rahmen der Budgetdebatte die Staatsausgaben weiterhin steuern und damit seine Planungsfunktion wahrnehmen³⁷.

Beispiel: Ausgaben für den Unterhalt einer Strasse gelten grundsätzlich als gebunden³⁸. Der Kanton kann aber für den Strassenunterhalt mehr oder weniger Mittel einsetzen oder einen den grundsätzlich nötigen Unterhalt sofort oder zu einem späteren Zeitpunkt vornehmen.

5. Vertraglich gebundene Ausgaben

Die Entscheidungsfreiheit des Kantonsrats kann schliesslich auch dadurch eingeschränkt sein, dass die Exekutive – vor dem Beschluss des Parlaments über die Voranschlagskredite – *unwiderrufliche kostenverursachende Verpflichtungen* gegenüber Dritten eingegangen ist³⁹.

a. Grundsatz

Im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben darf sich die Exekutive gegenüber Privaten oder anderen Gemeinwesen zu kostenverursachenden Leistungen verpflichten. Tut sie dies vor der notwendigen Kreditfreigabe, stellt sich die Frage, ob der Kantonsrat verpflichtet ist, die notwendig gewordenen Ausgaben mit einem Voranschlagskredit zu genehmigen.

Hat ein staatliches Organ bestimmte Leistungen vertraglich zugesichert oder aufgrund seines Verhaltens eine Vertrauensgrundlage (z.B. formlose Zusicherung) für die Ausrichtung von Leistungen geschaffen⁴⁰, ist der Kanton *verpflichtet* die versprochene Leistung auch zu erbringen. Der Kantonsrat muss die nötigen Kredite bewilligen, da die Tätigkeit der Ausgabe wegen der bestehenden Verpflichtung zwingend erforderlich ist⁴¹. Entsprechend liegt auch hier eine budgetmässig gebundene Ausgabe vor. Eine *Ausnahme* gilt nur dann, wenn der Kanton die gegen-

³⁵ HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 201, 204; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Budgetkompetenz, S. 261.

³⁶ PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 71 ff.

³⁷ Vgl. YVO HANGARTNER, Parlament und Regierung, S. 489.

³⁸ BGE 118 Ia 184.

³⁹ HEINRICH KOLLER, Der öffentliche Haushalt als Instrument der Staats- und Wirtschaftslenkung, S. 208.

⁴⁰ Für die Frage, wann sich Private auf eine ihnen gegenüber im Nachhinein nicht einlösbare behördliche Zusicherung berufen können vgl. BGE 121 II 473 E.2c S. 479 oder ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 622 ff. bzw. PIERRE TSCHANNEN / ULRICH ZIMMERLI / REGINA KIENER, Allgemeines Verwaltungsrecht, S.112 ff.

⁴¹ YVO HANGARTNER, Parlament und Regierung, S. 489.

über Dritten geschuldete Leistung aufgrund eines entsprechenden *Vorbehaltes* mit Hinweis auf den fehlenden Budgetkredit verweigern kann.

b. Insbesondere: Wirkung einer verwaltungsvertraglichen Verpflichtung

Im vorliegenden Zusammenhang geht es unter anderem um die vertragliche Übertragung staatlicher Aufgaben an Private. Im Kanton Zug übernehmen diese gewisse Funktionen im Bereich der Sozialhilfe und der Erwachsenenbildung und werden dafür vom Kanton Zug finanziell unterstützt. Die gegenseitigen Rechte und Pflichten werden mittels *Leistungsvereinbarung* geregelt⁴². Solche Vereinbarungen werden in der Regel dann abgeschlossen, wenn beide Parteien an einer dauerhaften Bindung interessiert sind und der Private Verpflichtungen eingeht, die ihm nicht durch Verfügung auferlegt werden können⁴³. Der abgeschlossene Vertrag wirkt für beide Parteien *bindend* und kann nur unter den vereinbarten Voraussetzungen oder im gegenseitigen Einverständnis abgeändert oder aufgelöst werden. Der einseitige Verzicht auf Erfüllung der übernommenen Pflichten soll durch die vertragliche Bindung gerade ausgeschlossen werden⁴⁴.

Die sich mit Vertragsabschluss einstellende Bindungswirkung hat zur Folge, dass die vom Kanton versprochene Leistung unabhängig vom späteren Einverständnis des Parlaments geschuldet ist⁴⁵. Soweit sich der Regierungsrat gegenüber einer Institution im Rahmen einer gegenseitigen Leistungsvereinbarung ohne Budgetvorbehalt verpflichtet hat, bestimmte Beiträge auszurichten, muss der Kantonsrat die notwendigen Voranschlagskredite folglich bewilligen. Er hat seine Entscheidungsfreiheit durch die vom Regierungsrat eingegangene Bindung verloren. Die mit der Leistungserbringung des Kantons verbundenen Ausgaben sind deshalb *zwingend notwendig* und als *budgetmässig gebundene* Ausgaben in den Voranschlag aufzunehmen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Budgetgenehmigungspflicht des Parlaments bezüglich der zugesicherten Beiträge unabhängig davon besteht, ob die Exekutive tatsächlich berechtigt war, die vertragliche Bindung ohne vorgängigen Voranschlagskredit einzugehen. Eine Kürzung oder Streichung eines entsprechenden Kredits wäre nur zulässig, falls für die private Vertragspartei erkennbar war, dass die Leistungsvereinbarung nur unter Budget- oder Kreditvorbehalt Gültigkeit haben sollte.

IV. Zwischenergebnis

Aufgrund der oben (Ziffer II und III) gemachten Überlegungen ergibt sich folgendes Zwischenergebnis:

⁴² Vgl. Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004, S. 4.

⁴³ Vgl. ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1075. Zur generellen Zulässigkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen vgl. DIES., Rz. 1071 ff.

⁴⁴ ULRICH HÄFELIN / GEORG MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 1122.

⁴⁵ Vgl. YVO HANGARTNER, Parlament und Regierung, S. 489.

1. Der Voranschlag entsteht durch Zusammenarbeit von Regierungsrat und Kantonsrat. Der Exekutive obliegt die Ausarbeitung bzw. der Entwurf des Jahresvoranschlags, der Kantonsrat ist für die Genehmigung bzw. den Beschluss des Budgets verantwortlich. Er darf die vom Regierungsrat ins Budget aufgenommenen Voranschlagskredite streichen, kürzen oder ändern. Seine Kompetenz reicht aber nur soweit, als die Exekutive ihrer Zuständigkeit zum Entwurf bzw. zur Ausarbeitung des Voranschlags nicht völlig beraubt wird. Insbesondere müssen Detailfragen der Ausgabenverwendung, die nicht kostenwirksam sind, dem Regierungsrat überlassen bleiben (Ziff. II und III/1).
2. Die Budgethoheit des Kantonsrats ist insoweit gewährleistet, als nicht über *budgetmässig gebundene Ausgaben* entschieden wird. Budgetmässige Gebundenheit kann in verschiedenen Fällen vorliegen:
 - Durch *gesetzliche Delegation* können Finanzkompetenzen von der Legislative auf die Exekutive übertragen werden. Es ist im konkreten Fall zu entscheiden, ob mit der Delegation einer Aufgabe auch das Recht, über die dafür notwendigen Ausgaben zu entscheiden, übertragen wurde. Auch in diesem Fall ist der Regierungsrat nur dann für eine bestimmte Ausgabe zuständig, falls angenommen werden kann, dass mit der Delegation auch die Budgethoheit des Parlaments ausgeschaltet werden sollte (Ziff. III/3).
 - Liegt eine *gesetzlich gebundene*, ein mögliches Finanzreferendum ausschliessende Ausgabe vor, ist diese in der Regel auch budgetmässig gebunden. Im konkreten Fall ist zusätzlich zu klären, ob aufgrund der Intensität der Bindung dem Kantonsrat nicht *ausnahmsweise* dennoch eine gewisse Entscheidungsfreiheit bei der Genehmigung der Ausgabe im Rahmen des Budgets zukommt (Ziff. III/4).
 - Hat sich der Regierungsrat *vertraglich* verpflichtet, bestimmte Beiträge auszurichten, muss der Kantonsrat die Freigabe der notwendigen Kredite beschliessen. Ein Voranschlagskredit muss aber dann nicht bewilligt werden, wenn die vom Kanton zu erbringende Leistung mit Hinweis auf einen allfälligen Budgetvorbehalt oder aus anderen Gründen verweigert werden könnte (Ziff. III/5).

V. **Voranschlagskredite für Teuerungsausgleich und Beförderungen**

Im Folgenden geht es darum, diese allgemeinen Erkenntnisse auf die Fragestellung des Gutachtens zu übertragen. Dabei wird in der Reihenfolge der uns unterbreiteten Fragen vorgegangen. Aufgrund des engen Sachzusammenhangs werden die Fragen im Zusammenhang mit der Ausrichtung des Teuerungsausgleichs und mit der Beförderung gemeinsam abgehandelt.

1. **Ausrichtung einer Teuerungszulage für das Staatspersonal**

a. *Geltende Regelung und ihre Entstehungsgeschichte*

§ 51 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (PG) regelt die Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung:

¹ Das Gehalt basiert auf einem Landesindex der Konsumentenpreise von 100,28 Indexpunkten (Ende Mai 1993 = 100).

² Der Regierungsrat kann die Gehälter jeweils auf Jahresanfang ganz oder teilweise der Teuerung anpassen. Dabei können Teuerungseffekte, die auf fiskal- oder umweltpolitische Massnahmen des Bundes zurückzuführen sind, ausgeklammert werden.

Bis ins Jahr 1970 wurde der Teuerungsausgleich vom Zuger Kantonsrat jährlich mit einfachem Beschluss festgelegt. 1970 wurde die Kompetenz zur Ausrichtung der Teuerungszulage im Rahmen einer Teilrevision des Gesetzes über das Dienstverhältnis und die Besoldung der Hauptamtlichen Beamten und Angestellten (Besoldungsgesetz) an den Regierungsrat abgetreten. Um der Exekutive mehr Spielraum zu gewähren, wurden 1975 die Vorschriften so ausgestaltet, dass die *Regierung* jährlich über eine vollständige oder auch nur eine teilweise Anpassung der Gehälter entscheiden konnte. 1982 wurde diese "Kann-Formel" durch eine Pflicht des Regierungsrates ersetzt, die Löhne ganz oder teilweise der Teuerung anzupassen. In einer neuerlichen Gesetzesrevision im Jahr 1990 wurde die Regelung ein weiteres Mal modifiziert und dem Staatspersonal ein *Rechtsanspruch* auf Anpassung der Grundgehälter an die volle Preisentwicklung zugestanden (automatischer Teuerungsausgleich)⁴⁶. Durch Kantonsratsbeschluss vom 26. August 1993 wurde das Besoldungsgesetz ein letztes Mal geändert. Gemäss § 11^{bis} Abs. 2 Besoldungsgesetz war es wieder dem Ermessen des Regierungsrats überlassen, die Gehälter jeweils auf Jahresanfang ganz oder teilweise der Teuerung anzupassen⁴⁷. Diese Bestimmung wurde als § 51 ins neue Personalgesetz übernommen⁴⁸.

b. *Übertragung der Finanzbefugnisse auf die Exekutive*

Im vorliegenden Zusammenhang ist von Bedeutung, ob § 51 PG mit dem Entscheid über den Teuerungsausgleich auch die Entscheidungsmacht über die Tüftung der entsprechenden Ausgaben auf den Regierungsrat überträgt. Zur Beantwortung dieser Frage muss § 51 PG ausgelegt werden.

Der Wortlaut von § 51 PG äussert sich nicht ausdrücklich zur Frage der Ausgabenkompetenz. Allerdings legen die verwendeten Begriffe („Gehälter ... der Teuerung anpassen“) nahe, dass dem Regierungsrat mit der Sachkompetenz (Anpassung der Gehälter an die Preisentwicklung) auch die Befugnis übertragen werden sollte, über die notwendigen Ausgaben zu entscheiden. Die Anpassung der Gehälter an

⁴⁶ Bericht RR BesoldungsG, S. 2 f.; Bericht KOM BesoldungsG, sowie Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004, S.2.

⁴⁷ Kantonsratsbeschluss vom 26. August 1993 (Vorlage Nr. 57.5; Laufnummer 8128)

⁴⁸ Bericht RR PersonalG, S. 83.

die Teuerung macht keinen Sinn, wenn nicht zugleich auch über die erforderlichen Mittel beschlossen werden kann: ohne diese Ausgaben kann kein Teuerungsausgleich gewährt werden⁴⁹.

Die in § 51 Abs. 2 PG vorgenommene Finanzdelegation an den Regierungsrat ist rechtmässig⁵⁰: Sie ist nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen, sie erfolgt in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass und sie ist auf ein bestimmtes Gebiet (nämlich die Frage des Teuerungsausgleichs) beschränkt.

c. Budgetmässige Gebundenheit der Ausgabe?

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen kann die Finanzbefugnis der Exekutive unmittelbar aus der Aufgabenübertragung an den Regierungsrat abgeleitet werden. Entscheidend ist, ob es sich bei den vom Regierungsrat für den Teuerungsausgleich beschlossenen Aufwendungen um *budgetmässig gebundene Ausgaben* handelt, welche den Kantonsrat zur Genehmigung des entsprechenden Kredits verpflichten. Eine budgetmässige Gebundenheit der Ausgaben kann aus folgenden Gründen angenommen werden:

aa. Überblickbarkeit

Die *Tragweite der Ermächtigung* war für den delegierenden Gesetzgeber nicht nur klar *überblickbar*, sondern ausdrücklich *gewollt*.

Der Wille des Gesetzgebers, den *Regierungsrat* über den Teuerungsausgleich bestimmen zu lassen, ist aus der *Entstehungsgeschichte* von § 51 Abs. 2 PG und den *Materialien* zur letzten Fassung des Besoldungsgesetzes klar ersichtlich. Mit der "Kann-Formulierung" sollte zur Regelung zurückgekehrt werden, welche von 1975 bis 1982 Gültigkeit hatte⁵¹. Nicht intendiert war eine Beschneidung der regierungsrätlichen Kompetenzen: In den *Materialien* finden sich keinerlei Indizien dafür, dass der Teuerungsausgleich in Zukunft durch den Kantonsrat beschlossen oder von einem Voranschlagskredit des Parlaments abhängig gemacht werden sollte. Im Gegenteil wurde mehrfach und sowohl seitens der Regierung wie des Parlaments betont, dass der Regierungsrat das geeignete Organ sei, um "nach pflichtgemäßem Ermessen die Besoldungen – der jeweiligen allgemeinen Wirtschaftslage und insbesondere der finanziellen Situation des Kantons Rechnung tragend – ganz oder teilweise der Teuerung anzupassen"⁵². Hätte der Kantonsrat selber über die Gewährung des Teuerungsausgleichs entscheiden wollen, wäre es ihm anlässlich der Revision des Besoldungsgesetzes offen gestanden, diese Kompetenz an

⁴⁹ Vgl. zu ähnlichen Bestimmungen PETER SAILE, Das Recht der Ausgabenbewilligung, S. 163; WILLI GEIGER, Die Delegation von Finanzkompetenzen, S. 95.

⁵⁰ Siehe vorne Ziff. III/3/b.

⁵¹ Bericht RR BesoldungsG, S. 8 sowie Beratungen des Kantonsrates vom 24. Juni 1993, Votum ARTHUR MEIER, S. 1171 sowie Votum URS KOHLER, S. 1177.

⁵² Bericht RR BesoldungsG, S. 4 f. sowie Bericht KOM BesoldungsG, S. 2 und Beratungen des Kantonsrates vom 24. Juni 1993, Votum WILLY BERNET, S. 1170.

sich zu ziehen und damit zu einer Regelung zurückzukehren, wie sie vor 1970 bestand.

Die Bestimmung umschreibt die an die Exekutive delegierte Finanzbefugnis und den ihr zukommenden Ermessensspielraum sehr genau: Von ihrem *Gegenstand* her ist die Ausgabe auf den vollständigen oder teilweisen Ausgleich der Teuerung beschränkt; und ihre *maximale Höhe* ist aufgrund der Bindung an den Landesindex der Konsumentenpreise exakt vorgegeben. Eine Kontrolle der Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates im Rahmen der Budgetdebatte ist bei diesem begrenzten Entscheidungsspielraum der Exekutive deshalb nicht geboten.

bb. Sachliche Begründung

Zudem lässt sich die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates auch *sachlich begründen*⁵³: Nach der *ratio legis* von § 51 Abs. 2 PG sollte die Gehaltsordnung so flexibilisiert werden, dass sie den jeweiligen wirtschaftlichen Verhältnissen Rechnung tragen kann. Aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Stellung als die verwaltende und vollziehende Gewalt⁵⁴ und als oberster Dienstherr des Kantons⁵⁵ ist der Regierungsrat berufen, einerseits die finanzielle Lage des Kantons und andererseits die Konkurrenzfähigkeit des Staates (als Arbeitgeber) auf dem Arbeitsmarkt zu beurteilen⁵⁶. Der Regierungsrat wurde im Rahmen der parlamentarischen Beratungen denn auch mehrfach als geeignetes Organ bezeichnet, um über die Gewährung des Teuerungsausgleichs zu entscheiden⁵⁷. Vor diesem Hintergrund erscheint der Regierungsrat deshalb als *das geeignete Organ*, um abschliessend über die in Frage stehende Ausgabe zu entscheiden.

d. Ergebnis

Die Auslegung von § 51 Abs. 2 PG ergibt, dass mit der Übertragung der Sachkompetenz an den Regierungsrat gleichzeitig eine Übertragung einer entsprechenden Ausgabenkompetenz erfolgt. Auch die Voraussetzungen zur Bejahung einer *budgetmässigen Gebundenheit* der Ausgaben für den Teuerungsausgleich sind gegeben. Eine Kontrolle der Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates im Rahmen der Budgetdebatte ist bei diesem begrenzten Entscheidungsspielraum der Exekutive nicht geboten. Eine Kürzung oder Streichung des notwendigen Kredits durch das Parlament ist deshalb unzulässig. Will das Parlament die Budgethoheit beibehalten, ist die Delegationsnorm (§ 51 Abs. 2 PG) mit einem ausdrücklichen Budgetvorbehalt zu ergänzen.

⁵³ Vgl. dazu vorne III/3/d.

⁵⁴ Vgl. Überschrift zum 3. Abschnitt der Zuger Kantonsverfassung.

⁵⁵ § 47 Abs. 1 Bst. c und k KV.

⁵⁶ Vgl. auch Bericht RR BesoldungG, S. 3 sowie Beratungen des Kantonsrates vom 24. Juni 1993, Votum URS KOHLER, S. 1177 f.; siehe zudem Anm. 54.

⁵⁷ Für viele andere: sowie Beratungen des Kantonsrates vom 24. Juni 1993, Votum WILLY BERNET, S. 1170, Votum ROLF SCHWEIGER, S.1176 sowie URS KOHLER, S. 1177 f.

2. **Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse**

a. *Gesetzliche Regelung*

Das Personalgesetz ermöglicht es, gute Leistungen oder besondere Befähigungen mit einer Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse auszuzeichnen:

§ 48 Abs. 2 PG

² Gute Leistungen sowie besondere Befähigung und Eignung können durch Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse abgegolten werden. Die Nichtbeförderung kann nicht angefochten werden.

b. *Zuständigkeit für Beförderungen*

Aus dem *Wortlaut* von § 48 Abs. 2 PG ist nicht eindeutig ersichtlich, wer über die Beförderungen und die dafür notwendigen Ausgaben beschliessen kann. Gemäss dem *Willen des Gesetzgebers* sollte das PG die Beförderung gleich wie im bisherigen Recht (d.h. dem Besoldungsgesetz) regeln⁵⁸. § 16 des Besoldungsgesetzes erklärte ausdrücklich den *Regierungsrat* als für die Einreihung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse zuständig.

Nichts anderes ergibt sich aus der *Gesetzessystematik*: Gemäss § 1 Abs. 3 PG vertritt der Regierungsrat den Kanton als Arbeitgeber. Diese Zuständigkeitsordnung ist gem. § 1 Abs. 4 PG in Bezug auf die Leiterinnen und Leiter von Ämtern verbindlich, während der Regierungsrat bezüglich der übrigen Angestellten seine gesetzliche Zuständigkeit an die Direktionen delegieren kann. Im Bereich der Justizverwaltung übernimmt diese Aufgabe das Obergericht bzw. das Verwaltungsgericht für die ihrer Aufsicht unterstehenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Direktionen und die Staatskanzlei entscheiden gem. § 2 Abs. 1 der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (DeIV) über *individuelle Personalgeschäfte* der ihnen unterstellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dem Regierungsrat bleiben jene individuellen Personalgeschäfte, welche die Amtsleiterinnen und Amtsleiter, die Datenschutzbeauftragte bzw. den Datenschutzbeauftragten sowie die Vermittlerin bzw. den Vermittler in Konfliktsituationen betreffen.

Gemäss § 1 Abs. 4 PG in Verbindung mit § 2 Abs. 2 der Delegationsverordnung ist die Zuständigkeit zur Beförderung im Einzelfall an die Direktionen delegiert worden. Diese Beförderungen erfolgen jedoch im Rahmen der jährlich neu beschlossenen *Richtlinien des Regierungsrates*⁵⁹.

⁵⁸ Bericht RR PersonalG, S. 81.

⁵⁹ Vgl. Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004, S. 2.

c. Übertragung der Finanzbefugnisse auf die Exekutive?

Letztlich liegt der Entscheid über die Beförderung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse beim *Regierungsrat*. Wie beim Teuerungsausgleich stellt sich auch hier die Frage, ob der Regierungsrat im Rahmen seiner Kompetenz im Bereich der Beförderungen auch über die notwendigen Ausgaben beschliessen kann. Im vorliegenden Zusammenhang ist von Bedeutung, ob § 48 Abs. 2 PG mit dem Entscheid über die Beförderungen auch die Entscheidungsmacht über die Tätigkeit der entsprechenden Ausgaben auf den Regierungsrat überträgt. Zur Beantwortung dieser Frage muss § 48 Abs. 2 PG ausgelegt werden.

Der Wortlaut von § 48 PG äussert sich nicht ausdrücklich zur Frage der Ausgabenkompetenz. Die Begriffsverwendung („abgegolten“) sowie der Gegenstand der Norm („Gehaltsstufe“, „Gehaltsklasse“) sind Indizien dafür, dass mit den Sachvorgängen (Beförderung) finanzrelevante Folgen verbunden sind. Die Finanzbefugnis der Exekutive kann, wie bei der Anpassung der Gehälter an die Preisentwicklung, unmittelbar aus der Aufgabenübertragung an den Regierungsrat abgeleitet werden⁶⁰: Die Zuständigkeit, über Beförderungen des Staatspersonals entscheiden zu können, macht wenig Sinn, wenn der Regierungsrat nicht zugleich auch über die für die Einreihung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse erforderlichen Mittel entscheiden kann. Ohne diese Ausgaben können keine Beförderungen ausgesprochen werden.

Die in § 48 Abs. 2 PG i.V.m. § 1 Abs. 3 PG vorgenommene Finanzdelegation an den Regierungsrat ist rechtmässig⁶¹: Sie wird nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen, sie erfolgt in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass und sie ist auf ein bestimmtes Gebiet (nämlich die Frage des Teuerungsausgleichs) beschränkt.

d. Budgetmässige Gebundenheit der Ausgabe?

Vor diesem Hintergrund ist von einer Übertragung der Finanzbefugnisse auszugehen. Entscheidend ist, ob es sich bei den vom Regierungsrat für die Beförderungen beschlossenen Aufwendungen um *budgetmässig gebundene Ausgaben* handelt, welche den Kantonsrat zur Genehmigung des entsprechenden Kredits verpflichten. Eine budgetmässige Gebundenheit der Ausgaben kann auch hier angenommen werden:

aa. Überblickbarkeit

Die Tragweite der Ermächtigung war für den delegierenden Gesetzgeber klar überblickbar⁶²: Von ihrem *Gegenstand* her ist die Ausgabe auf die Beförderung des Staatspersonals beschränkt; zudem sind die für eine Beförderung erforderlichen

⁶⁰ Siehe vorne Ziff. III/2/b.

⁶¹ Siehe vorne Ziff. V/1.

⁶² Vgl. dazu vorne Ziff. III/3/d.

Kriterien im Gesetz ausdrücklich festgelegt (gute Leistungen, sowie besondere Befähigung und Eignung). Die *Höhe* der Ausgabe ist zwar nicht exakt vorgegeben, aber doch hinreichend voraussehbar: Die für die Beförderungen notwendigen Ausgaben machen nur einen Bruchteil des für das Grundgehalt notwendigen Ausgaben aus, und sie lassen sich aufgrund der bestehenden Beförderungsmechanismen hinreichend eingrenzen⁶³. Eine Kontrolle der Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates im Rahmen der Budgetdebatte ist bei diesem begrenzten Entscheidungsspielraum der Exekutive deshalb nicht geboten.

Zudem sieht die gesetzliche Ordnung einen *ausdrücklichen Ausgabenvorbehalt* vor: Beförderungen durch die verschiedenen Verwaltungseinheiten dürfen im Einzelfall nur im Rahmen der *Richtlinien* des Regierungsrates vorgenommen werden⁶⁴. Obwohl der "Vorbehaltsmechanismus" bekannt war, hat der Gesetzgeber die Beförderungen nicht unter die zusätzliche Bedingung eines durch den Kantonsrat genehmigten Budgetkredits gestellt.

bb. Sachliche Begründung

Die Ausgabenkompetenz des Regierungsrates lässt sich auch *sachlich begründen*⁶⁵: Die Verfassung weist ihm ausdrücklich die Beaufsichtigung und Leitung aller Zweige der Verwaltung zu (§ 47 Abs. 1 Bst. c KV) und gibt ihm die Kompetenz zur Vornahme aller dem Kanton zustehenden Wahlen, welche nicht durch Verfassung oder Gesetz einer anderen Behörde oder dem Volk übertragen sind (§ 47 Abs. 1 Bst. k KV). Zudem überblickt der Regierungsrat einerseits die finanzielle Lage des Kantons und andererseits die Konkurrenzfähigkeit des Staates (als Arbeitgeber) auf dem Arbeitsmarkt.

Sowohl der Teuerungsausgleich als auch die Beförderungen wirken sich auf die finanzielle Lage des Kantons aus und sind mitbestimmend für die Attraktivität des Staates als Arbeitgeber. Auch aufgrund dieser Parallelen ist anzunehmen, dass der Regierungsrat nicht nur über die für den Teuerungsausgleich nötigen Ausgaben beschliessen soll, sondern auch über die für die Einreihung in eine höhere Gehaltsstufe oder Gehaltsklasse erforderlichen Mittel entscheiden kann.

Der Regierungsrat erscheint deshalb als *das geeignete Organ*, um abschliessend über die in Frage stehende Ausgabe zu entscheiden.

e. Ergebnis

Die Befugnis über die für die Beförderungen notwendigen Ausgaben zu entscheiden, liegen im Kanton Zug also ausschliesslich bei der Exekutive. Soweit der Regierungsrat im Rahmen seiner Beförderungsrichtlinien über die notwendigen Ausgaben beschlossen hat, ist der entsprechende Budgetkredit vom Kantonsrat zu genehmigen. Eine Kürzung oder Streichung des notwendigen Kredits durch das Parlament ist unzulässig, da die Ausgabe mit dem Beschluss durch den Regierungsrat *budgetmässig gebunden und damit zu bewilligen* ist.

⁶³ Bericht RR PersonalG, S. 81.

⁶⁴ § 2 Abs. 2 und 3 DelV.

⁶⁵ Vgl. dazu vorne III/3/d.

Soweit Beförderungen vom Regierungsrat im Einzelfall arbeitsvertraglich verbindlich zugesichert wurden, besteht eine *zusätzliche budgetmässige Gebundenheit*⁶⁶. Ein Vorbehalt, der künftige Beförderungen von der Genehmigung eines entsprechenden Budgetkredits durch den Kantonsrat abhängig macht, ist zwar theoretisch denkbar, aber nicht erforderlich, weil die Kompetenz zum Beschluss der für die Beförderung notwendigen Ausgaben beim Regierungsrat liegt.

Will das Parlament die Budgethoheit beibehalten, ist die Delegationsnorm (§ 48 Abs. 2 PG) mit einem *ausdrücklichen Budgetvorbehalt* zu ergänzen.

VI. Voranschlagskredite für Beiträge an Dritte

Verschiedene Erlasse des Kantons Zug sehen vor, dass der Regierungsrat private oder öffentlichrechtliche Institutionen mit Beiträgen unterstützen kann. Nachfolgend gilt es zu untersuchen, inwieweit der Kantonsrat durch Kürzungen von Budgetkrediten auf die vom Regierungsrat im Budgetentwurf vorgesehenen Unterstützungsleistungen Einfluss nehmen kann.

Es stellen sich folgende Fragen:

- Darf der Kantonsrat Budgetpositionen kürzen, welche vom Regierungsrat beschlossene Betriebsbeiträge zu Gunsten von Sozialhilfeeinrichtungen ausweisen bzw. Unterstützungsbeiträge für Organisationen der Erwachsenenbildung betreffen (Ziff. 1 betr. Sozialhilfeeinrichtungen, Ziff. 2 betr. der Erwachsenenbildung)?
- Wenn ja: Ist der Kantonsrat ermächtigt, den Budgetkredit für eine bestimmte Institution zu kürzen, oder darf er nur generelle Kürzungen vornehmen (ohne eine bestimmte Institution zu nennen) und muss die Aufteilung des Budgetkredits auf die einzelnen Institutionen dem Regierungsrat überlassen werden (Ziff. 3)?
- Darf der Kantonsrat einen Voranschlagskredit verweigern, wenn der Regierungsrat einer Institution im Rahmen einer Leistungsvereinbarung bereits einen entsprechenden Kantonsbeitrag zugesichert hat (Ziff. 4)?

1. Betriebsbeiträge an Institutionen der Sozialhilfe

a. Gesetzliche Grundlage

Der 5. Abschnitt des Sozialhilfegesetzes vom 1. Dezember 1982 (SozG) regelt die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen an Institutionen der Sozialhilfe bzw. an geleitete Jugendzentren als Teil der sozialen Förderungshilfe (§ 34 ff. SozG):

"§ 37 Betriebsbeiträge an Institutionen im Kanton

Der Regierungsrat kann privaten Institutionen der Sozialhilfe und geleiteten Jugendzentren im Kanton Betriebsbeiträge gewähren, sofern deren Bedürfnis nachgewiesen ist und sie angemessene Eigenleistungen erbringen.

⁶⁶

Vgl. dazu vorne Ziff. III/5.

§ 38 Betriebsbeiträge an ausserkantonale Institutionen

Der Regierungsrat kann an ausserkantonale Institutionen der Sozialhilfe mit privater oder öffentlicher Trägerschaft Betriebsbeiträge leisten, soweit im Kanton keine entsprechenden Dienste angeboten werden."

In Bezug auf die Frage, ob es sich bei den Leistungen, die aufgrund dieser Bestimmungen ausgerichtet werden, um budgetmässig gebundene Ausgaben handelt, gelten für § 37 und 38 SozG analoge Überlegungen.

b. Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit?

Die Befugnis des Parlaments, frei über die einzelnen Budgetkredite zu entscheiden, kann in gewissen Fällen eingeschränkt sein⁶⁷. Bei den gestützt auf § 37 und 38 SozG vom Regierungsrat im Voranschlagsentwurf aufgenommenen Krediten könnte es sich aus verschiedenen Gründen um *budgetmässig gebundene* Ausgaben handeln:

- Weil die *Ausgabenbefugnis* auf den Regierungsrat *übertragen* worden ist (aa);
- Weil eine *gesetzlich gebundenen* Ausgabe vorliegt (bb).

Budgetmässig gebundene Ausgaben können zudem aufgrund von gegenüber Dritten eingegangenen vertraglichen Verpflichtungen vorliegen; diese Frage wird separat behandelt (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 4).

aa. Budgetmässige Gebundenheit wegen übertragener Finanzkompetenz?

§ 37 und 38 SozG übertragen dem Regierungsrat ausdrücklich die Kompetenz, Betriebsbeiträge an Sozialhilfeinstitutionen zu gewähren. Diese Finanzdelegation erfüllt alle Zulässigkeitserfordernisse: Sie ist nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen, sie erfolgt in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass und sie ist auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt, nämlich die Gewährung von Betriebsbeiträgen an Institutionen der Sozialhilfe und an geleitete Jugendzentren.

Die dem Regierungsrat hier übertragene Finanzkompetenz steht der allgemeinen Befugnis des Parlaments gegenüber, im Rahmen der Budgetbewilligung über entsprechende Ausgaben zu verfügen. Es gilt nun zu prüfen, ob die Budgethoheit des Kantonsrats im vorliegenden Zusammenhang durchbrochen wird, weil es sich bei den vom Regierungsrat veranschlagten Betriebsbeiträgen um *budgetmässig gebundene* Ausgaben handelt. Budgetmässige Gebundenheit liegt dann vor, wenn die Tragweite der delegierten Ausgabenkompetenz für den Gesetzgeber überblickbar war und sich sachlich begründen lässt, d.h. die Regierung als das geeignetere Organ erscheint, um über die fragliche Ausgabe zu bestimmen⁶⁸.

Im vorliegenden Fall ist die Tragweite der Finanzdelegation *kaum genügend erkennbar*. Zwar können Betriebsbeiträge nur an ganz bestimmte Institutionen (Insti-

⁶⁷ Siehe vorne Ziff. III.

⁶⁸ Siehe vorne Ziff. III/3/d.

tutionen der Sozialhilfe und geleitete Jugendzentren) ausgerichtet werden, und sie sind an gewisse Voraussetzungen gebunden (Eigenleistungen, Bedürfnisnachweis). Jedoch lässt sich die *maximale Höhe der Ausgaben* durch die gesetzliche Bestimmung nicht abschätzen, und die *zeitliche Priorisierung* sowie *weitere finanzrelevante Modalitäten* (einmalige oder jährliche Leistungen, freie oder an die Erfüllung bestimmter Aufgaben gebundene Unterstützung) sind offen. Bei der Festlegung der Betriebsbeiträge bleibt folglich ein erheblicher Entscheidungsspielraum offen. Eine Kontrolle der Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates durch das Parlament lässt sich hier deshalb trotz der in § 37 und 38 SozG vorgenommenen Ausgabendelegation rechtfertigen. Bei diesem Ergebnis erübrigt sich die Prüfung der Frage, ob der Regierungsrat allenfalls die geeigneteren Behörde wäre, um über die fragliche Ausgabe zu entscheiden.

bb. Gesetzlich gebundene Ausgaben?

Budgetmässige Gebundenheit ist auch dann gegeben, wenn eine Ausgabe auf Grund einer gesetzlichen Regelung zwingend getätigt werden muss, es sich also um eine sogenannt gebundene Ausgabe handelt⁶⁹. Selbst wenn es sich bei den gestützt auf § 37 und 38 SozG vom Regierungsrat beschlossenen Betriebsbeiträgen um referendumsmässig gebundene Ausgaben handeln sollte⁷⁰, kann daraus nicht zwingend auf eine Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit geschlossen werden. Vielmehr sind Abänderungen und Kürzungen der entsprechenden Budgetkredite weiterhin zulässig, falls in quantitativer oder zeitlicher Hinsicht eine *gewisse Entscheidungsfreiheit* des Parlaments bestehen bleibt⁷¹.

Bei § 37 und 38 SozG handelt es sich um Kann-Vorschriften, die Ermessensspielräume gewähren und keine Rechtsansprüche bestimmter Institutionen zu begründen vermögen. Insbesondere in Bezug auf die Höhe und den Zeitpunkt der Ausgaben besteht in jedem Fall ein gewisser Entscheidungsspielraum seitens des Kantons. Eine parlamentarische Kontrolle der notwendigen Budgetkredite ist deshalb gerechtfertigt. Es handelt sich also um Ausgaben, welche allenfalls referendumsmässig, nicht aber auch budgetmässig gebunden sind.

Die Gestaltungsfreiheit des Parlaments findet jedoch dort eine Grenze, wo Kürzungen oder Streichungen von bestimmten Budgetposten dazu führen würden, dass der Kanton Aufgaben nicht mehr wahrnimmt, zu deren Erfüllung er aufgrund von Verfassung oder Gesetz verpflichtet ist.

⁶⁹ Siehe vorne Ziff. III/4.

⁷⁰ Diese Auffassung scheint der Regierungsrat zu vertreten: Vgl. Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004.

⁷¹ Siehe vorne Ziff. III/4/b.

c. Ergebnis

Bei den vom Regierungsrat gestützt auf § 37 oder 38 beschlossenen Betriebsbeiträgen für Institutionen der Sozialhilfe handelt es sich *nicht um budgetmässig gebundene Ausgaben*. Kürzungen der entsprechenden Voranschlagskredite durch den Kantonsrat sind deshalb grundsätzlich *zulässig*.

2. Unterstützung von Institutionen der Erwachsenenbildung

a. Gesetzliche Grundlage

Das Schulgesetz vom 27. September 1990 (BGS 412.11) regelt im 5. Titel die Erwachsenenbildung. § 82 Abs. 1 Schulgesetz regelt die finanzielle Unterstützung der Gemeinden und gemeinnütziger Organisationen durch den Kanton:

"§ 82 Aufgaben von Kanton und Gemeinden

¹ Der Kanton kann Gemeinden und gemeinnützige Organisationen finanziell unterstützen, sofern diese eine angemessene Eigenleistung erbringen.

²⁻³ ...

b. Beschränkung der parlamentarischen Budgethoheit?

Bei der Beurteilung der Frage, ob die parlamentarische Budgethoheit im Bereich der Ausgaben für die Erwachsenenbildung eingeschränkt ist, gelten ähnliche Überlegungen wie bei den Voranschlagskrediten für Betriebsbeiträge zu Gunsten von Institutionen der Sozialhilfe (siehe oben Ziff. 1). Um budgetmässig gebundene Ausgaben könnte es sich handeln, weil die *Ausgabenbefugnis* auf den Regierungsrat *übertragen* worden ist (aa) oder eine *gesetzlich gebundenen* Ausgabe vorliegt (bb). Budgetmässig gebundene Ausgaben können zudem aufgrund von vertraglichen Verpflichtungen vorliegen; diese Frage wird separat behandelt (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 4).

aa. Budgetmässige Gebundenheit wegen übertragener Finanzkompetenz

Gemäss § 82 Schulgesetz kann „der Kanton“ Gemeinden oder gemeinnützigen Organisationen finanziell unterstützen. Entsprechend der Zuger Praxis ist mit „Kanton“ der Regierungsrat gemeint⁷². Die nachfolgenden Ausführungen stehen unter dieser Prämisse.

Eine entsprechende Finanzdelegation erfüllt alle Zulässigkeitserfordernisse: Sie ist nicht durch das kantonale Recht ausgeschlossen, sie erfolgt in einem der Volksabstimmung unterliegenden Erlass und sie ist auf ein bestimmtes Gebiet, nämlich die finanzielle Unterstützung der Träger der Erwachsenenbildung (§ 81 SchulG) beschränkt.

⁷²

Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004, S. 4.

Es gilt nun zu prüfen, ob die Budgethoheit des Kantonsrats aufgrund der Finanzdelegation an den Regierungsrat durchbrochen wird und es sich deshalb bei den von ihm veranschlagten Unterstützungsleistungen um budgetmässig gebundene Ausgaben handelt. Für die Annahme budgetmässiger Gebundenheit ist auch hier insbesondere erforderlich, dass die *finanzielle Tragweite* der Ermächtigung für den delegierenden Gesetzgeber überblickbar war, d.h. die auf den Regierungsrat übertragenen Ausgabenkompetenzen ihrem Umfang nach genügend bestimmt sind⁷³.

§ 82 Schulgesetz knüpft die kantonale Unterstützung zwar an die Erbringung angemessener Eigenleistungen, lässt die *Tragweite* der Ausgabenkompetenz darüber hinaus aber *kaum genügend* erkennen: Die *maximale Höhe* der Ausgaben lässt sich durch die gesetzliche Bestimmung nicht eingrenzen, und die *zeitliche Priorisierung* sowie weitere *finanzrelevante Modalitäten* (einmalige oder jährliche Leistungen, freie oder an die Erfüllung bestimmter Aufgaben gebundene Unterstützung) sind weitgehend offen.

Bei der Festlegung der Unterstützungsleistungen bleibt folglich ein *erheblicher Entscheidungsspielraum* offen. Eine Kontrolle der Ausgabenbeschlüsse des Regierungsrates durch das Parlament lässt sich hier deshalb trotz der in § 82 Schulgesetz vorgenommenen Ausgabendelegation rechtfertigen.

bb. Gesetzlich gebundene Ausgabe?

Eine budgetmässig gebundene Ausgabe könnte auch dann gegeben sein, wenn es sich bei den Unterstützungsleistungen um gesetzlich zwingend notwendige Aufwendungen handelt. Selbst wenn es sich bei den gestützt auf § 82 SchulG vom Regierungsrat beschlossenen Beiträgen, um referendumsässig gebundene Ausgaben handeln sollte⁷⁴, wird nicht zwingend auch die parlamentarische Budgethoheit eingeschränkt. Abänderungen und Kürzungen der entsprechenden Budgetkredite sind weiterhin zulässig, falls in quantitativer oder zeitlicher Hinsicht eine gewisse Entscheidungsfreiheit bestehen bleibt⁷⁵.

Bei § 82 Schulgesetz handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, die ein Entscheidungsmessen gewährt und keine Rechtsansprüche bestimmter Institutionen begründet. Insbesondere in Bezug auf die *Höhe* und den *Zeitpunkt* der Ausgaben besteht in jedem Fall ein gewisser Entscheidungsspielraum, welcher eine parlamentarische Kontrolle der notwendigen Budgetkredite rechtfertigt. Es handelt sich bei den von § 82 Schulgesetz vorgesehenen Unterstützungsleistungen also um Ausgaben, welche zwar allenfalls referendumsässig, nicht aber auch budgetmässig gebunden sind.

Die Gestaltungsfreiheit des Parlaments findet jedoch auch hier eine Grenze, wo Kürzungen oder Streichungen von bestimmten Budgetposten dazu führen würden, dass der Kanton Aufgaben nicht mehr wahrnimmt, zu deren Erfüllung er aufgrund von Verfassung oder Gesetz verpflichtet ist.

⁷³ Siehe vorne Ziff. III/3/d.

⁷⁴ Diese Auffassung scheint der Regierungsrat zu vertreten, vgl. Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004.

⁷⁵ Siehe vorne Ziff. III/4.

c. Ergebnis

Bei den vom Regierungsrat gestützt auf § 82 Schulgesetz beschlossenen Unterstützungsleistungen für Organisationen der Erwachsenenbildung handelt es sich *nicht um budgetmässig gebundene Ausgaben*. Kürzungen der entsprechenden Voranschlagskredite durch den Kantonsrat sind deshalb grundsätzlich *zulässig*.

3. Kürzungen von Krediten für eine bestimmte Institution

a. Ausgangslage

Wie gesehen kann das Parlament die Betriebsbeiträge für Sozialhilfeeinrichtungen und die Unterstützungsleistungen für Organisationen der Erwachsenenbildung im Rahmen des Jahresvoranschlags grundsätzlich frei bestimmen. Eine Kürzung oder eine Erhöhung der vom Regierungsrat vorgesehenen Kredite ist in der Regel also zulässig.

Der Kantonsrat hat die vom Regierungsrat im Budgetentwurf für Betriebsbeiträge an Sozialhilfeeinrichtungen und für die Unterstützung von Organisationen der Erwachsenenbildung vorgesehenen Kredite dadurch gekürzt, dass er *bestimmte* Institutionen von den staatlichen Leistungen ausschloss ("Der Institution X wird kein Beitrag ausgerichtet, somit reduziert sich diese Budgetposition um den Betrag Y")⁷⁶. Die Rechtmässigkeit dieses Vorgehens ist aufgrund der Zuständigkeitsordnung im Finanzhaushaltsrecht zu untersuchen. Es ist insbesondere zu klären, ob der Kantonsrat nicht in den verfassungsrechtlich abgesteckten Aufgabenbereich des Regierungsrats eingreift.

b. Zulässigkeit der Regelung von Detailfragen der Aufgabenverwendung?

Der Genehmigung des Jahresvoranschlags kommt im Rahmen des Ausgabenbewilligungsverfahrens eine Planungs- und Kontrollfunktion zu⁷⁷. Soweit der Kantonsrat über einen Entscheidungsspielraum verfügt, kann er mit der Festlegung der einzelnen Kredite planend auf die kostenverursachende Tätigkeit des Kantons einwirken, indem er je nach Dringlichkeit einer Aufgabe zeitliche und sachliche Prioritäten setzt. Kontrollierend wirkt das Parlament, indem es die Einhaltung der für die Tätigkeit von Ausgaben massgebenden Grundsätze und Vorschriften prüft und die politischen Zielsetzungen im Bereich des Finanzhaushaltes durchsetzt⁷⁸.

Über die Festlegung der für die einzelnen Aufgaben zur Verfügung stehenden Beträge hinaus hat der Kantonsrat dem Regierungsrat im Budgetverfahren Anweisungen für die *konkrete Verwendung* der Ausgaben erteilt. Er hat nicht nur den

⁷⁶ Schreiben der Staatskanzlei des Kantons Zug vom 27. Januar 2004, S. 4.

⁷⁷ Siehe vorne Ziff. III/3/b.

⁷⁸ § 2 ff. FHG definiert die zentralen Grundsätze des Finanzhaushaltsrechts. Es sind dies die Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.

Verwendungszweck („Betriebsbeiträge an Sozialhilfeinstitutionen“ oder „Erwachsenenbildung“) und die Höhe der Ausgaben bestimmt, sondern auch angeordnet, bestimmte Institutionen finanziell nicht zu unterstützen.

Es stellt sich die Frage, ob sich dieses Vorgehen auf die Budgetkompetenzen des Kantonsrats abstützen lässt und damit rechtmässig ist. Dies erscheint zweifelhaft. Im Rahmen seiner Planungs- und Kontrollfunktion darf der Kantonsrat auf die *Höhe* der gesprochenen Beiträge Einfluss nehmen bzw. – je nach Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung – sogar darüber entscheiden, *ob* eine bestimmte Aufgabe überhaupt wahrgenommen und damit auch finanziell unterstützt werden soll.

Die Zuweisung der Mittel an die einzelnen Empfänger ist eine Frage der *Rechtsanwendung* und damit primär eine *Verwaltungsaufgabe*, und nicht eine Frage des Finanzhaushalts. Für Einzelfragen des Gesetzes- bzw. Aufgabenvollzugs ist nach Massgabe der Kantonsverfassung der Regierungsrat als „verwaltende und vollziehende Gewalt“ eingesetzt⁷⁹. Ob die im Gesetz vorgesehenen Voraussetzungen für Leistungen an Dritte erfüllt sind (z.B. Bedürfnisnachweis, Eigenleistungen, etc.) und welche Institutionen die im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben sachgerecht erfüllen können, ist eine Frage, welche der Regierungsrat im Rahmen seiner Vollzugsfunktion zu beantworten hat. Entscheide über die Verwendung der zuvor gesprochenen Budgetkredite obliegen folglich dem Regierungsrat und nicht dem Parlament. Der Regierungsrat ist hier das zuständige und geeignete Organ, um eine effiziente Verwendung der vom Parlament gesprochenen Beiträge zu gewährleisten. Entsprechend ist er auch für eine wirkungsorientierte Mittelverwendung verantwortlich.

c. Ergebnis

Der Kantonsrat ist nicht berechtigt, Budgetkredite für eine *bestimmte* Institution zu kürzen. Die Aufteilung des (allenfalls gekürzten) Budgetkredits auf die einzelnen Institutionen betrifft eine Verwaltungsaufgabe, die in der Zuständigkeit des Regierungsrats liegt.

4. Budgetmässige Gebundenheit aufgrund zugesicherter Kantonsbeiträge

a. Ausgangslage

Bereits vor der Bewilligung eines entsprechenden Voranschlagskredits durch den Kantonsrat hat sich der Regierungsrat in Leistungsverträgen gegenüber Sozialhilfeinstitutionen und Organisationen der Erwachsenenbildung zur Leistung bestimmter Unterstützungsbeiträge verpflichtet. Es stellt sich die Frage, ob das Parlament aufgrund dieser Verpflichtungen trotz seiner in diesen Bereichen grundsätzlich bestehenden Budgethoheit zur Freigabe des Kredits gezwungen ist. Dies ist der Fall,

⁷⁹

Vgl. Überschrift des 3. Titels / 3. Abschnitt, vor § 45 KV. Siehe auch Yvo HANGARTNER, Parlament und Regierung, S. 489.

wenn aufgrund der vertraglichen Bindung des Kantons eine budgetmässig gebundene Ausgabe vorliegt.

b. Budgetmässige Bindung aufgrund vorgängiger vertraglicher Verpflichtungen

Der Kanton ist zur Erfüllung der geschuldeten Leistung *grundsätzlich verpflichtet*. Eine Ausnahme gilt für den Fall, dass die vertragliche Verpflichtung unter *Budgetvorbehalt* eingegangen wurde⁸⁰. Folglich muss der Kantonsrat die nötigen Kredite im Rahmen der Budgetdebatte frei geben.

c. Ergebnis

Bei den aufgrund der Leistungsvereinbarung vom Regierungsrat beschlossenen Ausgaben handelt es sich deshalb um budgetmässig gebundene Ausgaben, welche in den Voranschlag aufzunehmen und vom Kantonsrat zu bewilligen sind.

VII. Beantwortung der Gutachterfragen

Aufgrund der obigen Erwägungen können die mit Schreiben vom 27. Januar 2004 gestellten Gutachterfragen wie folgt beantwortet werden.

Gutachterfrage 1:

Ist der Regierungsrat allein zuständig, die Teuerung dem Staatspersonal auszurichten (Aufnahme ins Budget nur deklaratorisch) oder hängt die Ausrichtung der Teuerungszulage zusätzlich vom entsprechenden, vom Kantonsrat zu bewilligenden Budgetkredit ab?

Im Kanton Zug entscheidet der Regierungsrat über die für den Teuerungsausgleich notwendigen Ausgaben. Der notwendige Budgetkredit ist vom Kantonsrat zu genehmigen, da es sich um eine budgetmässig gebundene Ausgabe handelt und ihre Aufnahme ins Budget nur noch deklaratorischen Charakter hat.

Gutachterfrage 2:

Ist der Regierungsrat allein zuständig, die Beförderungen des Staatspersonals im Rahmen seiner Beförderungsrichtlinien vorzunehmen (Aufnahme in Budget nur deklaratorisch) oder hängen die Beförderungen zusätzlich von der Gewährung eines entsprechenden, vom Kantonsrat bewilligten Budgetkredites ab?

Im Kanton Zug entscheidet der Regierungsrat über die für die Beförderungen notwendigen Ausgaben. Der notwendige Budgetkredit ist vom Kantonsrat zu genehmigen, da es sich um eine budgetmässig gebundene Ausgabe handelt und ihre Aufnahme ins Budget nur noch deklaratorischen Charakter hat.

⁸⁰

Siehe vorne Ziff. III/5.

Gutachterfrage 3:

3.1. Ist der Kantonsrat bei der obigen Kompetenzdelegation zugunsten des Regierungsrates zuständig, überhaupt derartige Budgetpositionen kürzen zu dürfen (Aufnahme in Budget nur deklaratorisch)?

Der Kantonsrat darf im Rahmen der Budgetdebatte die vom Regierungsrat veranschlagten Beiträge an Sozialhilfeinstitutionen bzw. für Organisationen der Erwachsenenbildung kürzen.

3.2. Wenn ja, ist der Kantonsrat ermächtigt, den Budgetkredit für eine *bestimmte* Institution zu kürzen oder kann er nur generell den Budgetbetrag in einem bestimmten Konto kürzen (ohne eine bestimmte Institution zu nennen), wobei die Aufteilung des gekürzten Budgetkredites auf die einzelnen Institutionen dem Regierungsrat zu überlassen ist?

Der Kantonsrat ist nicht ermächtigt, mit dem Beschluss über den Budgetkredit einer bestimmten Institution den Beitrag zu kürzen oder zu verweigern. Es ist die Aufgabe des Regierungsrates, über die Aufteilung der vom Parlament für einen bestimmten Zweck vorgesehenen Beiträge zu entscheiden.

3.3. Sofern der Regierungsrat einer Institution im Rahmen einer Leistungsvereinbarung einen Kantonsbeitrag zugesichert hat (ohne Vorbehalt von Budgetkrediten), kann der Kantonsrat entsprechende Budgetkredite verweigern?

Der Kantonsrat muss den notwendigen Voranschlagskredit genehmigen, wenn der Regierungsrat im Rahmen einer Leistungsvereinbarung ohne Budgetvorbehalt einen Beitrag zugesichert hat.