

GESETZ

ÜBER DEN FINANZHAUSHALT DES KANTONS UND DER GEMEINDEN
(FINANZHAUSHALTGESETZ)

ANTRAG DES REGIERUNGSRATES ZUR 2. LESUNG

VOM 16. AUGUST 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Gemäss § 56 der Geschäftsordnung des Kantonsrates stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat für die 2. Lesung des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz, FHG) folgenden Antrag (Änderungen/Ergänzungen sind fett markiert):

§ 40, Abs. 1

¹ Für Verträge des Kantons und seiner Anstalten, die **unmittelbar** finanzielle Verpflichtungen des Kantons **von mehr als 20'000 Franken** auslösen, ist Kollektivunterschrift zu zweien notwendig. **Die Zweitunterschrift bei Arbeitsverträgen leistet das Personalamt.** Die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher sind einzeln zeichnungsberechtigt. Diese Bestimmungen gelten nicht für die Justizverwaltung.

Begründung:

1. Ausgangslage

Die vorberatende Kommission beantragte in ihrem Bericht vom 2. Februar 2006 (Vorlage 1367.3 - 11990) eine Änderung des von der Regierung vorgeschlagenen § 40 FHG. Sie schlug neu eine Gliederung in Abs. 1 für die Zeichnungsberechtigung und in Abs. 2 für die Anweisungsberechtigung vor. Es sollte im Kanton und seinen Anstalten generell neu für Verfügungen und Verträge, die finanzielle Verpflichtungen

des Kantons auslösen, Kollektivunterschrift zu zweien eingeführt werden (sog. Vier-Augen-Prinzip). Die Direktionsvorstehenden sollten jedoch weiterhin einzeln unterzeichnen können:

§ 40

Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung

¹ Für Verfügungen und Verträge, die finanzielle Verpflichtungen des Kantons auslösen, ist Kollektivunterschrift zu zweien notwendig. Die Direktionsvorsteherinnen und -vorsteher sind einzeln zeichnungsberechtigt.

² Jede Zahlung oder Verrechnung bedarf eines Beleges. Die materielle, formelle und rechnerische Richtigkeit und die Anweisung zur Zahlung werden mit Vor- und Schlussvisum auf dem Beleg bestätigt. Die Funktionen der Anweisungsberechtigung (Schlussvisum) und der Zahlungserfassung sind personell zu trennen. Die mit der Zahlungserfassung beauftragten Personen dürfen Belege nur verbuchen, wenn die erforderlichen Visa vorhanden sind.

Der Kantonsrat hat am 22. Juni 2006 das neue Finanzhaushaltgesetz in 1. Lesung beraten. Er folgte bei der Abstimmung zu § 40 Abs. 1 FHG dem Antrag der vorbereitenden Kommission zur Einführung der Kollektivunterschrift und beauftragte den Regierungsrat, § 40 in Abs. 1 FHG zu präzisieren. Mit dieser Vorlage erfüllt der Regierungsrat den Auftrag des Kantonsrates.

2. Bestehende Regelungen der Zeichnungsberechtigung

Gemäss § 55 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949 (BGS 151.1) ist auf Stufe Regierungsrat die Kollektivunterschrift zu zweien für Erlasse und Mitteilungen bereits vorgeschrieben. Diese werden von der Frau Landammann oder vom Landammann und vom Landschreiber unterzeichnet.

Aufgrund von § 5 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz; BGS 153.1) haben die Direktionen und die Staatskanzlei für ihre Ämter und Abteilungen die Zuständigkeiten, Unterstellungen und Stellvertretungen sowie die Zeichnungsberechtigung unter Vorbehalt der Bestimmungen des Finanzhaushaltgesetzes zu regeln. § 6 Abs. 1 Organisationsgesetz ermächtigt den Regierungsrat, seine Entscheidungsbefugnisse in einzelnen, genau bestimmten Bereichen an die Direktionen oder Staatskanzlei zu delegieren. Dies hat der Regierungsrat in der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) umgesetzt. Die Direktionen und die Staatskanzlei ihrerseits können gemäss § 6 Abs. 2 Organisationsgesetz die delegierten Bereiche weiter an die ihnen direkt unterstellten Ämter, Abteilungen oder sogar an einzelne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter delegieren. Verschiedene Direktionen haben in Verfügungen die Zeichnungsberechtigungen in ihrem Bereich geregelt. Beispiele dazu finden sich in der Bereinigten Gesetzesammlung unter BGS 153.711 - 153.77. In der kantonalen Verwaltung gilt auf der

Stufe der Direktionsvorstehenden, der Amtsleiterinnen und -leiter und einzelnen Mitarbeitenden heute somit in der Regel Einzelunterschrift. Die Zeichnungs- ist dabei von der Anweisungsberechtigung zu unterscheiden. Die Zeichnungsberechtigung erlaubt, im Namen des Kantons Verpflichtungen einzugehen. Damit im Anschluss daran eine Zahlung ausgeführt werden kann, muss der Zahlungsbeleg nebst dem Vor- auch ein Schlussvisum enthalten. Das Schlussvisum wird als Anweisungsberechtigung bezeichnet.

3. Verwaltungshandlungen

Die Tätigkeit der Verwaltung ist inhaltlich derart vielseitig und überdies in ständiger Entwicklung begriffen, dass eine materielle Begriffsbestimmung schwerfällt (Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Schulthess Verlag Zürich 1983, S. 9). Als Verwaltungshandlungen im weitesten Sinne sind alle Handlungen zu betrachten, die ein Träger öffentlicher Gewalt bei der Erfüllung von Verwaltungsaufgaben vornimmt. Der Erlass einer Verfügung ist dabei eine der möglichen Handlungsformen. Daneben gibt es jedoch noch eine Vielzahl von weiteren Verwaltungshandlungen ohne Verfügungscharakter. Dazu gehören beispielsweise innerdienstliche oder organisatorische Anordnungen, welche eine Weisung der vorgesetzten Behörde an eine ihr unterstellte Behörde darstellen. Weiter gibt es die amtlichen Berichte, Stellungnahmen, Vernehmlassungen an andere Verwaltungsbehörden, an das Parlament oder an Private. Auch Auskünfte, Belehrungen, Empfehlungen, Rechnungsstellungen (blosse Rechnungen stellen lediglich eine Zahlungsaufforderung dar) und Ermahnungen sind keine Verfügungen. Der unmittelbaren Erfüllung von Verwaltungsaufgaben dienen die Realakte (z.B. Wasserversorgung, Kehrriechtabfuhr, Abwasserreinigung, Bau oder Unterhalt einer Strasse). Die Vollzugsakte oder Vollzugshandlungen braucht es zur Durchsetzung formell rechtskräftiger Anordnungen (z.B. das Anbringen von Verkehrssignalisationen etc.). Auch rechtsgeschäftliche Willenserklärungen sind keine Verfügungen, unabhängig davon, ob sie auf den Abschluss privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge ausgerichtet sind (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Schulthess Verlag Zürich 1999, N 12 zu § 19 mit Hinweis auf Imboden/Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, Nr. 35 B II b). Dasselbe gilt für verschiedene Pläne aus dem Bereich des Planungs- und Bauwesens, für behördliche Genehmigungsakte sowie Wahlen und Abstimmungen.

4. Verfügungen und Verträge

Gemäss Vorschlag der vorberatenden Kommission soll die neue Bestimmung über die Kollektivunterschrift für Verfügungen und Verträge gelten.

Verfügungen

Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts sind Entscheide im Sinne von § 4 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz, VRG; BGS 162.1), das heisst Anordnungen und Feststellungen der dem VRG unterstellten Verwaltungsbehörden, nichts anderes als Verfügungen. Das Verwaltungsgericht übernimmt damit den Verfügungsbegriff von Art. 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) als kantonales Recht und vermeidet so die Anwendung verschiedener Verfügungsbegriffe im kantonalen Recht (Marco Weiss, a.a.O., S. 116). Aus diesem Grund hat die vorberatende Kommission in § 40 Abs. 1 FHG den Begriff der "Verfügung" verwendet. Die Verfügung ist ein individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird.

Verfügende Behörde

Eine Verfügung kann von einer Verwaltungsbehörde, aber auch von einem Organ der Legislative oder der Judikative erlassen werden. Vorliegend geht es nur um die Verwaltungsbehörden der kantonalen Verwaltung bzw. der öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons als anordnende Behörden. Es sind hingegen auch Verfügungen von privaten Dritten, denen Entscheidkompetenz im Sinne von § 3 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (VRG; BGS 162.1) zukommt, von der neuen Regelung betroffen.

Das "Verwaltungshandeln" der Justizverwaltung oder des Parlamentes war nicht im Blickfeld der vorberatenden Kommission. Im Sinne des strengen Gewaltenteilungsprinzips, das in der Verfassung des Kantons Zug (KV) vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) in § 63 Abs. 1 umgesetzt ist, ist die Justizverwaltung von der neuen Regelung auszunehmen (vgl. dazu Marco Weiss, a.a.O., S. 6). Zur Verdeutlichung wird beantragt, § 40 Abs. 1 FHG mit dem Satz "Diese Bestimmungen gelten nicht für die Justizverwaltung." zu ergänzen.

Vom Geltungsbereich des neuen § 40 Abs. 1 FHG gänzlich ausgenommen sind die Anordnungen aus dem Bereich des Verwaltungs-, Zivil- oder Strafprozessrechtes.

Verträge

Das Gemeinwesen handelt auch durch den Abschluss von Verträgen. Ein Vertrag beinhaltet die übereinstimmende Willenserklärung von zwei oder mehreren Rechtssubjekten, welche die Regelung einer konkreten Rechtsbeziehung zum Gegenstand hat. Dem öffentlichen Recht zuzurechnen ist der Vertrag dann, wenn dies gesetzlich ausdrücklich so bestimmt wird oder der vertraglich geregelte Gegenstand der direkten Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient. Trifft dies nicht zu oder ist dem Gesetzesrecht eine Zuweisung ins Privatrecht zu entnehmen, so wird der Vertrag vom Privatrecht beherrscht (August Mächler, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege, Schulthess Verlag Zürich 2005, S. 118).

Sowohl die öffentlich-rechtlichen als auch die privatrechtlichen Verträge unterliegen der vorgeschlagenen Unterschriftenregelung von § 40 Abs. 1 FHG.

Öffentlich-rechtliche Verträge

Öffentlich-rechtliche Verträge können Vereinbarungen zwischen verschiedenen Gemeinwesen oder Trägern der öffentlichen Verwaltung sein. Dazu gehören Vereinbarungen zwischen Bund und Kantonen, zwischen Kantonen, zwischen Staat und Kirche, zwischen Kanton und Gemeinden, zwischen Gemeinden. Diese sind auf die Handlungsform des Vertrages angewiesen, da sie nur ausnahmsweise ihre gegenseitigen Rechtsbeziehungen durch Verfügungen regeln können.

Öffentlich-rechtlich können auch Vereinbarungen zwischen dem Gemeinwesen und Privaten sein. Beispielsweise stellen Subventionsvereinbarungen mit Privaten öffentlich-rechtliche Verträge dar. Aber auch die Leistungsvereinbarungen des Kantons mit privaten Dritten betreffend die Übertragung öffentlicher Aufgaben sind öffentlich-rechtliche Verträge. Der private Dritte wird dadurch zum Träger einer staatlichen Aufgabe, bei deren Abwicklung er den gleichen rechtsstaatlichen und grundrechtlichen Schranken unterworfen ist, wie ein Organ der Verwaltung.

Konkordate und Verwaltungsvereinbarungen mit anderen Gemeinwesen unterliegen grundsätzlich ebenfalls der vorgeschlagenen Bestimmung. Sie werden in der Regel jedoch schon heute zu zweit unterzeichnet: Wenn es sich um ein rechtssetzendes Konkordat handelt, unterzeichnet die Präsidentin oder der Präsident des Kantonsrates zusammen mit dem Landschreiber. Eine Verwaltungsvereinbarung ist in der Regel vom Regierungsrat abzuschliessen oder zu genehmigen und wird im letzten

Fall vom zuständigen Direktionsvorstehenden unterzeichnet. Konkordate als rechtssetzende Vereinbarungen mit anderen Gemeinwesen werden zudem von der Konkordatskommission geprüft.

Privatrechtliche Verträge

Für die Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit, d.h. Tätigkeiten auf betrieblicher Ebene (ohne "direkte" Aussenwirkung) zur Beschaffung oder Instandhaltung der notwendigen Mittel für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben, darf der Staat privatrechtlich handeln (BGE 120 II 326 E. 2d; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2002, Rz. 279 ff. S. 58; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. Auflage, Bern 1976, Bd. I, Nr. 47 S. 287). Darunter fallen (unter Vorbehalt des öffentlich-rechtlichen Submissionsrechts) insbesondere der Erwerb von Fremdleistungen und Sachen, die in Administration, Werken und Betrieben benötigt werden (z. B. Büromaterial, Energie, Fahrzeuge) sowie Leistungen zur Herstellung oder Instandhaltung der Infrastruktur (z. B. Reinigungs-, Reparatur- und Sanierungsarbeiten in Büroräumlichkeiten). Die dafür notwendigen rechtsgeschäftliche Willenserklärungen dürfen die Behörden abgeben und privatrechtliche Verträge abschliessen. Wenn das Gemeinwesen als Rechtssubjekt des Privatrechts handelt, unterliegt es, im Gegensatz zu Privatpersonen, einer dreifachen Schranke:

- a) die Zuständigkeit und das Verfahren für die Abgabe von rechtsgeschäftlichen Erklärungen bestimmt das Verwaltungsrecht (öffentliches Beschaffungsrecht);
- b) der abgeschlossene Vertrag darf inhaltlich nicht gegen Verwaltungsrecht verstossen;
- c) das Gemeinwesen hat nach bestimmten Grundsätzen zu verfahren (pflichtgemässes administratives Ermessen), d.h. es darf nicht die öffentlichen Interessen preisgeben oder sachwidrig vorgehen (vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., S. 287 f.).

Es gibt somit keine freie und ungebundene Verwaltungstätigkeit. Die einem Privaten zukommende allgemeine Vertragsfreiheit (Abschluss-, Partnerwahl-, Inhalts-, Aufhebungs- und Formfreiheit) existiert im öffentlichen Recht nicht. Ein Handeln nach Belieben ist ausgeschlossen (August Mächler, a.a.O., S. 169 ff.).

Finanzielle Verpflichtungen des Kantons

Von der von der vorberatenden Kommission vorgeschlagenen Regelung sind nur Verfügungen und Verträge betroffen, die finanzielle Verpflichtungen des Kantons auslösen.

Die vorberatende Kommission beabsichtigte, diejenigen Verfügungen und Verträge der Kollektivunterschrift zu unterstellen, die als (Gegen-)Leistung des Staates direkt und unmittelbar die Bezahlung eines Geldbetrages vorsehen. Um dies zu verdeutlichen, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, den § 40 Abs. 1 FHG mit dem Wort "unmittelbar" zu ergänzen. Daraus ergibt sich klar, dass Forderungsverzichte des Kantons oder Kostenauflagen, welche im Rahmen der Ausübung des pflichtgemässen Ermessens auch einen Einnahmeverzicht enthalten können, gerade nicht gemeint sind.

Ausgenommen vom Vorschlag der Kommission sind auch Verfügungen kantonaler Behörden, die finanzielle Verpflichtungen des Bundes auslösen, wie beispielsweise Verfügungen der Ausgleichskasse des Kantons Zug im Bereich AHV, IV und EO.

5. Vernehmlassung in der kantonalen Verwaltung

Mit Schreiben vom 29. Juni 2006 hat die Finanzdirektion die Direktionen, die Staatskanzlei und alle Ämter der Finanzdirektion sowie die Pensionskasse und die Finanzkontrolle zu einer Stellungnahme bis 26. Juli 2006 eingeladen. Auch das Obergericht und das Verwaltungsgericht reichten eine kurze Stellungnahme ein. Mit dieser Erhebung sollte unter anderem die Praktikabilität und der Zusatzaufwand der Doppelunterschrift in den einzelnen Direktionen abgeklärt werden.

Alle Vernehmlassungsteilnehmer wiesen auf die Problematik der Doppelunterschrift bei so genannten Massenentscheiden bzw. Massenverfügungen hin, d.h. wenn Verfügungen in grosser Zahl und innert kurzer Frist erlassen werden müssen. In diesem Zusammenhang wurde darum ersucht, sowohl auf das Erfordernis der Einzel- als auch der Kollektivunterschrift zu verzichten. In einigen Stellungnahmen wurde empfohlen, gänzlich auf den vorgeschlagenen § 40 Abs. 1 FHG zu verzichten. Mehrere Direktionen beantragten die Aufnahme eines Ausnahmekataloges in die neue Regelung. Teilweise wurde eine Delegation an den Regierungsrat bzw. die Direktionen zur näheren Bestimmung der Ausnahmen vorgeschlagen. Zwei Direktionen empfahlen einen Mindestbetrag von Fr. 20'000.–, ab welchem die Kollektivunterschrift zum Tragen kommen sollte. Vorgeschlagen wurde weiter ein Verzicht des Erfordernisses der

Doppelunterschrift im Bereich von Verfügungen. Die Kollektivunterschrift solle dementsprechend nur für den Abschluss von Verträgen vorgesehen werden.

Die **Direktion des Innern** verweist insbesondere auf den Grundbuchverwalter, der täglich zehn bis manchmal 20 Schuldbriefe, d.h. jährlich unter Umständen bis zu 4'000 Schuldbriefe unterzeichne. Die neue Bestimmung in § 40 Abs. 1 FHG würde hier zu massivem zusätzlichen Verwaltungsaufwand führen. Zudem ergebe sich die Verantwortung des Grundbuchverwalters direkt aus dem Gesetz. Mit der Doppelunterschrift könne diese zugewiesene Verantwortung nicht geändert werden.

Die **Direktion für Bildung und Kultur** erlässt jährlich rund 2'015 bis 2'240 den Kanton finanziell verpflichtende **Verfügungen** im Ausbildungsbereich (Stipendien und Ausbildungsdarlehen), im Bereich Sport-Toto-Fonds und kantonaler Kulturfonds und im Sportbereich. Gerade die Massenverfügungen (Stipendien, Beiträge aus Sport-Toto-Fonds etc.) werden gestützt auf klare gesetzliche Grundlagen (Gesetz, Verordnung, Reglement) erlassen, müssen in der Regel nicht neu beurteilt werden und lassen teilweise kaum Raum für Ermessensentscheide.

Die **Volkswirtschaftsdirektion** erlässt pro Jahr ca. 1'000 den Kanton finanziell verpflichtende **Verfügungen** in den Bereichen Arbeitslosenhilfe, Mutterschaftsbeiträge, Kantonale Ergänzungsleistungen, Arbeitszeitbewilligungen, Kurzarbeit, Schlechtwetter und Insolvenz. Dazu kommen unzählige Verfügungen aus den Bereichen AHV, IV und EO, welche der Kanton zwar erlässt, die aber den Bund gestützt auf Bundesrecht finanziell verpflichten; das Gleiche gilt für Verfügungen aus dem Bereich der Familienausgleichskasse und der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende. Diese werden weiterhin einzeln unterzeichnet.

Als Beispiel für Massenverfügungen in der **Baudirektion** wurden die **Beitragsverfügungen** für Hochstamm-Obstbäume mit Beträgen von jeweils Fr. 15.– bis Fr. 60.– pro Baum genannt (im Kanton Zug gibt es 624 Landwirtschaftsbetriebe [Angabe des Bundesamtes für Statistik für das Jahr 2005]).

Die **Sicherheitsdirektion** macht geltend, für alle Verfügungen von einer Doppelunterschrift abzusehen. In ihrem Aufgabenbereich ergehen vor allem Verfügungen, die in die persönlichen Verhältnisse von Betroffenen eingreifen (beispielsweise Aufgebote zu Zivildienstleistungen). Allein das Strassenverkehrsamt erlässt jährlich über 30'000 Verfügungen (Aufgebote für Fahrzeugprüfungen, für Führerprüfungen etc.). Für solche Massenverfügungen Doppelunterschriften zu verlangen, würde den Verwaltungsaufwand unverhältnismässig aufblähen.

Die **Gesundheitsdirektion** verweist auf jährlich 2'500 bis 3'000 **Verfügungen** des Kantonsarztes mit Kostengutsprachen, die teilweise den Betrag von 20'000 Franken weit übersteigen (Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, KVG, SR 832.10). Für Verfügungen im Sinne des Bundesgesetzes über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz) vom 18. Dezember 1970 (EpG, SR. 818.101) sieht das Bundesrecht die Zuständigkeit des Kantonsarztes vor. Die Einführung einer Kollektivunterschrift entspräche nicht der bundesrechtlichen Zuteilung der Verantwortung für den Erlass von Massnahmen, die finanzielle Auswirkungen auf den Kanton haben. Analoges gilt für den Kantonstierarzt mit Bezug auf tierseuchenpolizeiliche Massnahmen. Die Gesundheitsdirektion stellt auch die Frage nach der Haftung bei Verzögerungen aufgrund verweigerter oder verspäteter Kollektivunterschrift. Betreffend Entschädigungen von Verlusten infolge ungeniessbarem Fleisch fallen monatlich Verfügungen mit finanziellen Verpflichtungen im Betrag von rund 30'000 Franken an, wobei es sich bei den einzelnen Fällen um Beträge zwischen 500 und 3'000 Franken handelt. Jährlich ergehen zudem 32'000 Verfügungen zur Prämienverbilligung Krankenkasse, welche heute nicht unterzeichnet werden. Sofern Massnahmen keinen Aufschub dulden (z.B. Beizug fremder Rettungsfahrzeuge, Miete eines Ersatzfahrzeuges bei Auffahrunfällen, Auftrag zur Fahrzeugreparatur), ist das Erfordernis einer Doppelunterschrift nicht vertretbar. Diesfalls spielt es auch keine Rolle, wenn eine Verwaltungshandlung mittels **Vertrag** vollzogen wird.

Die Gesundheitsdirektion beantragt einen Ausnahmekatalog für Fälle, die keinen Aufschub dulden, wozu auch dringliche epidemiologische Massnahmen gehören, für kantonsärztliche Kostengutsprachen und für die übrigen Verpflichtungen bis zu einem bestimmten Betrag. Damit sollen die Verfügungen betreffend Prämienverbilligungen weiterhin ohne Unterschrift erlassen werden können und Verträge erst ab einer bestimmten Höhe zu zweit unterzeichnet werden müssen.

Aus der **Finanzdirektion** ist vor allem die Steuerverwaltung von der vorgeschlagenen Regelung betroffen. Die Steuerverwaltung erlässt jährlich mehrere 100'000 weitgehend von der EDV generierte Veranlagungen und Steuerrechnungen (mit **Zinsverfügung**), **Verfügungen** betreffend Rückerstattung Verrechnungssteuer, **Verfügungen** betr. pauschale Steueranrechnung etc., welche nicht unterschrieben werden (auch nicht mit Einzelunterschrift). Diese Praxis besteht schon seit langer Zeit und basiert auf § 44 der Verordnung zum Steuergesetz vom 30. Januar 2001 (V-StG; BGS 632.11). Dort wird geregelt, dass Aufforderungen und Mahnungen zur Einreichung einer Steuererklärung sowie Veranlagungen, Steuerrechnungen und Zahlungsaufforderungen durch Formular erfolgen können und keiner Unterschrift

bedürfen. Die in § 40 Abs. 1 FHG festgehaltene neue Bestimmung, welche der V-StG vorgehe, würde zu einem massiven zusätzlichen Verwaltungsaufwand in der Steuerverwaltung führen.

Das **Personalamt** führte aus, dass rund 400 **Arbeitsverträge** pro Jahr zu unterzeichnen seien. Beim Abschluss von Arbeitsverträgen werde das Vier-Augen-Prinzip heute schon angewendet. Arbeitsverträge von Amtsleitern oder Amtsleiterinnen würden vom Regierungsrat genehmigt und vom jeweiligen Direktionsvorstehenden und dem Finanzdirektor unterzeichnet. Die übrigen Arbeitsverträge werden heute vom Amtsleiter oder der Amtsleiterin bzw. von der zuständigen Person seitens des Kantons unterzeichnet und vom Personalamt visiert. Die Zweitunterschrift auf den Arbeitsverträgen könnte dadurch erfolgen, dass das bisherige Visum des Personalamtes zu einer Unterschrift gewandelt wird. Sei man damit nicht einverstanden, so müssten die Arbeitsverträge vom Erfordernis der Kollektivunterschrift ausgenommen werden, da der Verwaltungsaufwand für eine Zweitunterschrift, nebst der Unterschrift der Amtsleiterin oder des Amtsleiters und dem Visum durch das Personalamt, einen enormen und unverhältnismässigen Aufwand bedeuten würde. Bei Arbeitsverträgen mit neu anzustellenden Amtsleiterinnen oder Amtsleitern würde mit dem von der Regierung erarbeiteten Vorschlag künftig ebenfalls das Personalamt unterzeichnen.

Das **Obergericht** und das **Verwaltungsgericht** verwiesen in ihrer Stellungnahme auf § 63 Abs. 1 KV, wonach die Justizverwaltung Sache der Gerichte ist.

6. Ausschluss der Verfügungen vom Erfordernis der Kollektivunterschrift

Hinsichtlich des Institutes der Verfügung ist festzuhalten, dass das Gemeinwesen nur zur Anwendung eines Gesetzes tätig wird. Die Verfügung ist ein Institut zum Vollzug der Gesetze. Sie hat innerhalb des Ermessens zweckmässig und angemessen zu entscheiden. Das Legalitätsprinzip gibt der Verwaltung bei Verfügungen einen geringeren Spielraum als bei den materiell offenen Verträgen. Die Verfügung kann zudem – im Gegensatz zu den Verträgen – grundsätzlich angefochten werden. Zudem gibt es bei Verfügungen eine klare Zuständigkeitsregelung bei Direktionen. Eine geteilte Verantwortung schwächt zudem die Qualität der Verfügungen und beeinträchtigt die Effizienz der Verwaltung.

Aufgrund der in Ziffer 5 oben aufgeführten, jährlich anfallenden unzähligen Verfügungen des Kantons in den verschiedensten Bereichen würde das Festschreiben der

Kollektivunterschrift im Gesetz für Verfügungen mit unmittelbarer finanzieller Verpflichtung des Kantons einen immensen, unnötigen und unverhältnismässigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand produzieren, der nicht verantwortbar ist.

Die Aufnahme eines Ausnahmekataloges ins Gesetz mit allen unter Ziffer 5 oben erwähnten Ausnahmen vom Erfordernis der Kollektivunterschrift würde zu einer langen und unübersichtlichen Liste im Gesetz führen. Diese Liste wäre ohnehin nie vollständig, da sich die Rechtswirklichkeit hinsichtlich Bedarf an Verfügungen immer wieder ändert.

Eine notwendigerweise weit und offen zu formulierende Delegationsnorm zur Bestimmung der Ausnahmen durch den Regierungsrat würde die Problematik eines grossen Ausnahmekataloges nicht lösen. Der Regierungsrat müsste bei Erlass dieser organisationsrechtlichen Bestimmung einen umfassenden Ausnahmekatalog in einer Verordnung regeln. Es ist äusserst fraglich, ob dies dem Anliegen nach transparentem staatlichen Handeln dient.

Der Regierungsrat beantragt deshalb, Verfügungen generell von der Pflicht zur Kollektivunterschrift auszunehmen. Verfügungen sollen somit weiterhin nach den geltenden, bewährten Regelungen unterzeichnet bzw. bei Massenverfügungen - je nach Sachbereich und gesetzlicher Grundlage - gar nicht unterzeichnet werden müssen (vgl. § 44 Verordnung zum Steuergesetz).

7. Kollektivunterschrift bei Verträgen mit einer finanziellen Verpflichtung des Kantons ab einem bestimmten Betrag

Das Alltagsgeschäft der Verwaltung würde massiv behindert, wenn den Kanton finanziell verpflichtende Aufträge (Verträge) mit kleineren Beträgen nicht mehr mündlich, per Telefon, Fax, E-Mail etc. erteilt werden könnten, sondern jedes Mal ein schriftlicher Vertrag mit Doppelunterschrift seitens des Kantons abgeschlossen werden müsste. Aber auch für dringliche Massnahmen oder für die Miete eines Ersatzfahrzeuges oder für Autoreparaturaufträge sollte eine Kollektivunterschrift erst ab einem bestimmten Betrag vorgeschrieben werden. Der Regierungsrat erachtet daher einen Betrag von Fr. 20'000.–, ab welchem zu zweit unterzeichnet werden sollte, als vertretbar hinsichtlich zusätzlichem Verwaltungsaufwand der betroffenen Behörden.

8. Weiteres Vorgehen

Mit der Vorgabe der Kollektivunterschrift im total revidierten FHG müssen die Direktionen gemäss § 6 Abs. 2 Organisationsgesetz die einzelnen Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter bezeichnen, die gestützt auf das FHG neu nebst dem heute Unterzeichnenden ihre Unterschrift leisten. Die neuen Zeichnungsberechtigungen sind auf Inkrafttreten des revidierten FHG, also per 1.1.2007, in die schon bestehenden Verfügungen zu integrieren (BGS 153.711 - 153.77). Auch alle weiteren Erlasse, die für den Abschluss von Verträgen mit direkter finanzieller Verpflichtung des Kantons allenfalls eine Unterschriftenregelung enthalten, sind zu überprüfen.

9. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen **beantragen** wir Ihnen,
unseren Anträgen zu entsprechen.

Zug, 16. August 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Die Frau Landammann: Brigitte Profos

Der Landschreiber: Tino Jorio