

KANTONSRATSBESCHLUSS ZUR ERPROBUNG DER
WIRKUNGSORIENTIERTEN VERWALTUNGSFÜHRUNG (WOV)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 1. JULI 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV). Anzupassen sind während maximal fünf Jahren das Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz), der Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates und der Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2001-2004. Wir erstatten dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Die Ziele von WOV
 - 3.1 Veränderungsprozesse
 - 3.2 Neues Rollenverständnis der staatlichen Organe
4. Das Zuger WOV-Modell
 - 4.1 Elemente des Zuger WOV-Modells
 - 4.2 Legislaturziele der WOV-Ämter
 - 4.3 Leistungsauftrag
 - 4.4 Globalkredit und Globalbudget
 - 4.5 Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)
 - 4.6 Controlling und Reporting
5. Erfahrungen anderer Gemeinwesen
6. Personelle und finanzielle Auswirkungen
7. Einschätzungen des Regierungsrates

8. Erläuterung zu den geänderten Gesetzesbestimmungen
 - 8.1 Änderung des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1)
 - 8.2 Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1)
 - 8.3 Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2001-2004 vom 26. Oktober 2000 (BGS 154.212)
9. Verordnung über die Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (VO WOV)
10. Anträge

1. Das Wichtigste in Kürze

Die Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf betreffend Strategie für die Einführung einer Wirkungsorientierten Zuger Verwaltungsführung (WVZ) (Vorlage Nr. 744.1 - 10078) ist vom Kantonsrat am 30. November 2000 erheblich erklärt worden. Der Regierungsrat hat mit Bericht und Antrag vom 31. Oktober 2000 (Vorlage Nr. 744.2 – 10325) die Erheblicherklärung beantragt. Es werden nun durch zeitlich befristete Gesetzesänderungen die Grundlagen geschaffen, damit im Rahmen eines fünfjährigen Pilotprojektes fünf Verwaltungseinheiten Erfahrungen für einen späteren Entscheid sammeln können. Dieser Entscheid, der dannzumal vom Kantonsrat gefällt wird, kann – je nach Erfahrungen – den Abbruch dieser Verwaltungsreform oder aber eine weitergehende, eventuell sogar eine flächendeckende Einführung von WOV beinhalten. Die fünf Jahre dauernde Pilotphase wird mit einer Auswertung der Erfahrungen im letzten Jahr abgeschlossen.

Mit den Grundsätzen gemäss WOV soll die mittel- und langfristige Planung gestärkt werden. Der Kantonsrat verabschiedet die wesentlichen politischen Inhalte und fällt wegweisende Entscheide. Er kontrolliert deren Umsetzung durch Regierung und Verwaltung. Der Regierungsrat seinerseits konkretisiert die Beschlüsse des Kantonsrats, nimmt demnach eine eigentliche "Übersetzerfunktion" wahr zwischen Kantonsrat und Verwaltung. Die Verwaltung schliesslich trägt die Verantwortung für die operative Umsetzung der Zielvorgaben im Rahmen klar definierter Leistungsaufträge.

Es wird die Eigenverantwortung der Direktionen und der nachgeordneten Verwaltungseinheiten gestärkt. Staatliches Handeln soll sich dadurch vermehrt an wirtschaftlichen Grundsätzen orientieren können.

Hiermit beantragen wir dem Kantonsrat die notwendigen Gesetzesänderungen, um die für die Pilotphase erforderliche gesetzliche Grundlage zu schaffen.

2. Ausgangslage

Die Kantonsräte Karl Rust, Zug, und Hans Peter Schlumpf, Steinhausen, sowie 53 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben am 31. Januar 2000 folgende Motion eingereicht:

„Der Regierungsrat wird beauftragt, ein Konzept und ein Pilotprojekt für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV), d.h. Führen der kantonalen Verwaltung mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets, zu entwickeln und vorzulegen.

Es sind die nötigen rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, damit ein oder mehrere Pilotprojekt(e) durchgeführt werden können. Eventuell ist der Erlass eines eigenen Gesetzes über die Wirkungsorientierte Zuger Verwaltungsführung (WVZ) vorzusehen.“

Die Motionäre führten in ihrer Begründung an, das Führen mit Zielsetzungen und die Konzentration auf die Wirkungen der Verwaltungstätigkeiten (Outputsteuerung) böten gute Voraussetzungen, um ausgeglichene Budgets auf tiefem Steuerniveau erreichen und zusätzliche Belastungen aus dem neuen Finanz- und Lastenausgleich (NFA) steuerneutral auffangen zu können. In einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung werde im Globalbudget vom Parlament als Vorgabe definiert, welche Leistungen Regierung und Verwaltung zu erbringen hätten und welche Mittel dafür zur Verfügung gestellt werden sollten. Mit Kostenrechnung und Controlling werde gemessen, ob die Ziele erreicht, welche Leistungen tatsächlich erbracht und welche Mittel dazu effektiv eingesetzt worden seien. Diese grundlegend neue Führungsart bringe nebst Zweckmäßigkeit und Effizienz auch Transparenz und Vergleichbarkeit (Benchmarking) gegenüber Bund und anderen Kantonen als neues und wichtiges

Kriterium. Bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung würden Leistungsbereitschaft, Kreativität und Motivation steigen.

Der Regierungsrat beantragte mit Bericht und Antrag vom 31. Oktober 2000 (Vorlage Nr. 744.2 – 10325) die Erheblicherklärung der Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf betreffend Strategie für die Einführung einer Wirkungsorientierten Zuger Verwaltungsführung (WVZ). An der Sitzung vom 30. November 2000 erklärte der Kantonsrat mit 43 : 33 Stimmen die Motion erheblich. Am 5. Dezember 2000 überwies der Regierungsrat die Motion an die Finanzdirektion zur Erledigung.

Der Regierungsrat legte im April 2001 eine Projektorganisation fest, die aus einer Steuerungsgruppe und einer Projektkerngruppe sowie aus Vertretern der vom Pilotprojekt betroffenen Verwaltungseinheiten besteht. In der Steuerungsgruppe sind unter der Leitung der Finanzdirektion die beteiligten Direktionen mit ihren Vorstehern oder Direktionssekretären und der externe Projektleiter vertreten. Dadurch kann auch während der Projektarbeit ein permanenter Informationsfluss bis auf die politisch verantwortliche Stufe des Regierungsrates sichergestellt werden.

Der Regierungsrat hat nach einem selektiven Submissionsverfahren mit öffentlicher Ausschreibung im Frühjahr 2002 den Beratungs- und Projektleitungsauftrag für das WOV-Projekt der BDO Visura, Luzern, erteilt.

Als geeignete Verwaltungseinheiten wurden für die Pilotphase auf deren Antrag hin vom Regierungsrat ausgewählt:

- das Amt für Lebensmittelkontrolle (Gesundheitsdirektion)
- das Amt für Berufsberatung (Direktion für Bildung und Kultur)
- das Landwirtschaftliche Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof (Volkswirtschaftsdirektion)
- das Amt für Umweltschutz (Baudirektion)
- die Ambulanten Psychiatrischen Dienste des Kantons Zug (werden künftig in die Gesundheitsdirektion integriert).

Mit der BDO Visura konnte Ende Juni 2002 programmgemäss ein Vertrag ausgehandelt und unterzeichnet werden. Der offizielle Projektbeginn wurde auf Grund des bevorstehenden Wechsels der politischen Entscheidungsträger auf den Januar 2003 verlegt. Die BDO Visura begann jedoch im Juli 2002 mit der Erarbeitung eines WOV-

Grundmodells für den Kanton Zug. Anfangs März 2003 wurde dem Regierungsrat und der Steuerungsgruppe das Zuger Grundmodell vorgestellt. Die BDO Visura wurde beauftragt, mit dem Amt für Lebensmittelkontrolle einen Muster-Leistungsauftrag auszuarbeiten (Beilage 1a).

3. Die Ziele von WOV

Bei WOV handelt es sich um ein Managementmodell, mit dem verstärkt betriebswirtschaftliche Elemente in die öffentliche Verwaltung eingeführt werden sollen. Die zentralen Zielsetzungen von WOV können wie folgt umschrieben werden:

- die Leistungserstellung dauerhaft auf die Kundenbedürfnisse ausrichten und an klare Zielsetzungen knüpfen;
- die Motivation der Mitarbeitenden durch gezielte Delegation von Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung fördern und ihnen damit ein grosses Mass an operativer Selbständigkeit übertragen;
- die Effektivität (die richtigen Dinge tun) und die Effizienz (die Dinge richtig tun) des öffentlichen Handelns an den Ergebnissen und deren Wirkungen messen;
- strategische und operative Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen klar trennen und stufengerecht zuweisen;
- den internen und externen Wettbewerb institutionalisieren und somit Kosten- und Leistungstransparenz sicherstellen;
- ein zweckmässiges und stufengerechtes Controllingsystem als Führungsinstrument und Frühwarnsystem einführen.

3.1 Veränderungsprozesse

Die Einführung von WOV soll mit einem Veränderungsprozess verbunden sein, der wesentliche Auswirkungen hat auf die Kultur, die Strukturen und die Prozesse in den Institutionen des Kantons Zug.

- Der Kulturwandel ist einer der zentralen Erfolgsfaktoren von WOV. Nur wenn es gelingt, die Verhaltens- und Denkweisen der involvierten Personen zu verändern, kann WOV die beabsichtigte Wirkung entfalten. Eine gezielte WOV-Ausbildung ist in diesem Zusammenhang von grosser Wichtigkeit. Im Zentrum der Bemühungen steht eine verstärkte Orientierung an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürgerinnen und Bürger. Das staatliche Handeln gestaltet sich nicht mehr vorwiegend aufgabenbezogen, sondern verstärkt ziel- und wirkungsorientiert.
- Ein Kulturwandel ist unabdingbar mit einem Strukturwandel verbunden. Das Ziel besteht darin, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen auf die optimale Stufe zu delegieren. Kurz gesagt heisst dies: Die Legislative befasst sich verstärkt mit der längerfristigen politischen Planung, während die Verwaltung für operationelle Detailfragen zuständig ist. Damit die Mitarbeitenden in der Verwaltung ihre Aufgaben zielgerichtet wahrnehmen können, ist ihnen ein grösserer Handlungsspielraum zu gewähren.
- Weiter spielt die Veränderung der Prozesse eine wichtige Rolle. Die Ausrichtung der Prozesse auf die Ergebnis- und Wirkungssteuerung steht dabei im Mittelpunkt. Es gilt, die erzielten Ergebnisse und Wirkungen auf möglichst unbürokratische Weise zu messen und zu beurteilen. Zu diesem Zweck ist die Einführung klar definierter Controllingprozesse unabdingbar.

3.2 Neues Rollenverständnis der staatlichen Organe

Gemäss WOV-Philosophie arbeiten Parlament, Regierung und Verwaltung in mannigfaltiger Weise zusammen. Mit WOV soll diese kooperative Arbeitsweise beibehalten werden. Zusätzlich wird mit WOV aber eine Modernisierung der Staatsleitung angestrebt, die darauf abzielt, eine klare Trennung zwischen staatspolitisch-normativen (Kantonsrat) sowie strategischen (Regierungsrat) und operativen (Verwaltung) Aufgaben zu erreichen.

Aktuell liegt es im Verantwortungsbereich des Regierungsrates, die mittel- und längerfristige Planung (regierungsrätliche Gesamtpolitik, Finanzplan) zu gestalten. Das Parlament hingegen hat bei der kurzfristigen Budgetierung grössere Einflussmöglich

keiten. Diese Situation vermag insbesondere im Hinblick auf eine mittel- und langfristige Steuerung der Staatstätigkeit nicht zu befriedigen, da dem Parlament bis anhin die dazu notwendigen Instrumente nicht zur Verfügung standen.

4. Das Zuger WOV-Modell

Die externe Projektleitung hat in einem ersten Schritt ein auf die Zuger Bedürfnisse angepasstes WOV-Grundmodell für den Kanton Zug erarbeitet. Dieses wurde in einem zweiten Schritt überarbeitet und für die Pilotphase vereinfacht.

4.1 Elemente des Zuger WOV-Modells

Das Zuger WOV-Modell umfasst alle staatlichen Hierarchieebenen, die im gesamten Leistungserstellungsprozess unterschiedliche, in sich aber zusammenhängende Funktionen wahrnehmen. Diesen Instanzen sind die zentralen Planungsinstrumente zugewiesen, unterteilt in eine mittelfristige (zwei oder vier Jahre) respektive kurzfristige (ein Jahr) Zeitperiode.

Die folgende Tabelle veranschaulicht das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente:

Instrument Instanz	Legislatur- ziele	Leistungs- auftrag	Globalkredit	Global- budget
	4 Jahre	1-2 Jahre	2 Jahre	1 Jahr
Kantonsrat	Kenntnis- nahme	Kenntnis- nahme	Beschluss	Beschluss
Regierungsrat	Beschluss	Beschluss	Verabschie- dung z.H. KR	Verabschie- dung z.H. KR
Direktion	Erstellung und Antrag	Erstellung und Antrag	Erstellung und Antrag	Erstellung und Antrag
WOV-Ämter	Mitwirkung bei Erstellung	Mitwirkung bei Erstellung	Mitwirkung bei Erstellung	Mitwirkung bei Erstellung

4.2 Legislaturziele der WOV-Ämter

Für jedes WOV-Amt soll ein Legislaturziel für vier Jahre festgelegt werden. Die dafür zuständige Behörde ist der Regierungsrat. Dieser legt die Legislaturziele dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme vor. Das Legislaturziel eines WOV-Amtes umfasst den Grundauftrag und die Gesamtzielsetzungen.

4.3 Leistungsauftrag

Der Leistungsauftrag ist einerseits das zentrale Planungsinstrument für die Regierung und andererseits der Umsetzungsauftrag für die Direktionen und die WOV-Ämter. Er ist in seiner Gesamtheit mittelfristig (zwei Jahre) ausgerichtet, in Bezug auf den finanziellen Teil und die Leistungsziele hingegen kurzfristig (ein Jahr). Konkret heisst dies, dass der Teil des Leistungsauftrages, der für die Laufzeit von zwei Jahren fix gilt, vom Regierungsrat beschlossen wird. Dieser fixe Teil setzt sich zusammen aus dem Legislaturziel, beinhaltend den Grundauftrag, aus der Leistungsauftragsperiode, aus den Leistungsgruppen und Leistungen mit entsprechenden Leistungs- und Wirkungszielen sowie den Indikatoren zur Leistungsmessung. Integrierender Bestandteil des Leistungsauftrages ist zudem der Globalkredit für die gesamte Leistungsauftragsperiode. Der variable Teil des Leistungsauftrages, der jedes Jahr neu erteilt wird, enthält das Globalbudget mit den Staatsbeiträgen und Investitionen und den jährlich zur Verfügung stehenden Tranchen des Globalkredites sowie die Leistungsziele. Es wird hierzu auf den in Beilage 1a vorliegenden Musterleistungsauftrag des Amtes für Lebensmittelkontrolle verwiesen.

4.4 Globalkredit und Globalbudget

Vom Kantonsrat wird für die zwei Leistungsperioden je für zwei Jahre ein Globalkredit und jährlich ein Globalbudget bewilligt. Der Globalkredit ist der geplante Saldo aus den Kosten und Erlösen der Leistungsgruppen einer WOV-Dienststelle im Rahmen der laufenden Rechnung für die gesamte Dauer der Leistungsauftragsperiode. Das Globalbudget ist der jährlich zur Verfügung stehende Kredit. Für die politische Steuerung ist von Bedeutung, dass zwischen den verlangten Leistungen und den dafür zugeteilten Finanzmitteln Transparenz hergestellt wird. Den WOV-Ämtern wird mit dem für zwei Jahre zur Verfügung gestellten Globalkredit ein erweiterter

Handlungsspielraum zugestanden, damit sie die Finanzmittel ohne Bindung an einzelne Aufwandgruppen und an die Jährlichkeit bedarfsgerecht, wirksam und wirtschaftlich einsetzen können.

Im Rahmen des jährlichen Budgetierungsprozesses beschliesst der Kantonsrat über das Globalbudget pro Amt (jährlich zur Verfügung stehende Tranche im Rahmen eines Globalkredites). Informationen zu den einzelnen Leistungsaufträgen und Leistungszielen stehen dem Kantonsrat in verdichteter Form als Bestandteil des Voranschlages zur Verfügung. Sie sind zwingend notwendig für die Entscheidungsfindung und die Fassung von Kreditbeschlüssen (vgl. Muster Globalkredit und Muster Globalbudget des Amtes für Lebensmittelkontrolle in den Beilage 1b und 1c).

4.5 Die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die Einführung von WOV bedingt die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) bei den Pilot-Ämtern. Die KLR erfasst die Kosten der betrieblichen Leistungserstellung. Ohne die Aufbereitung dieses Zahlenmaterials sind präzise Aussagen über die Höhe der Kosten einer bestimmten Leistung oder über deren Kostendeckungsgrad kaum möglich.

Die Kostenrechnung wird für die Kalkulation innerhalb der Leistungsgruppen und Leistungen, für die Planung der Leistungsangebote und als Instrument für die Steuerung und Überwachung von Globalkredit und Globalbudget eingesetzt. Die Kostenrechnung ist eine Voraussetzung für Effizienz-, Effektivitäts- sowie Kosten-Wirkungs-Analysen. Es ist vorgesehen, dass die WOV-Ämter die Kostenrechnung in der Pilotphase mit Excel-Tabellen führen. Dabei werden sie sich an den im Jahr 2003 neu erschienenen Handbuch „Harmonisiertes Kosten- und Leistungsrechnungsmodell für die Kantone und Gemeinden“ der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren festgehaltenen Grundsätzen (Projekt Kolibri) orientieren.

Bei der Implementierung einer KLR sind nur jene Daten zu erfassen, die für die betriebliche Leistungssteuerung und -messung notwendig sind. Da es sich bei einer KLR für die Mitarbeitenden in der Verwaltung oftmals um ein neues Instrumentarium handelt, ist bereits in der Aufbauphase eine umfassende Schulung einzuplanen.

4.6 Controlling und Reporting

Das Controlling ist eine Führungsaufgabe, und zwar auf jeder Hierarchiestufe. Es umfasst den gesamten Prozess der Planung, Zielfestsetzung, Steuerung und Berichterstattung in Bezug auf eine spezifische Leistungserstellung. Mit dem Controlling wird gewährleistet, dass die gesetzten Ziele in der geforderten Qualität, Quantität, Zeit und mit den vorgegebenen Kosten erreicht werden. In festgelegten zeitlichen Abständen wird die Umsetzung der Ziele überwacht und bei Bedarf steuernd eingegriffen.

Das Controlling bedarf eines zweckmässigen, auf wesentliche Elemente beschränkten Reportings (Berichterstattung). Die Informationsbedürfnisse der Adressaten sind stufengerecht zu evaluieren. Es sollen in der Regel führungsrelevante Kernaussagen aufbereitet werden, wie beispielsweise Kennzahlen, Abweichungsanalysen, Kommentare und notwendige Massnahmen.

Das Zuger WOV-Modell sieht vor, ein Reporting zu den wesentlichen Planungsinstrumenten zu institutionalisieren. Je nach Instrument werden eine andere Berichtsform oder Periode und ein anderer Adressat bezeichnet.

Die folgende Darstellung zeigt das Reporting im Überblick:

Planungsinstrument	Reporting		
	Form	Periode	Adressat
Finanzplan	Finanzplan	Jährlich (rollende Planung)	Kantonsrat
Leistungsauftrag und Globalkredit (2 Jahre)	Rechenschaftsbericht	Alle 2 Jahre	Kantonsrat
Leistungsauftrag und Globalbudget (jährlich)	Rechenschaftsbericht	Jährlich	Kantonsrat
	Mündliche Besprechungen	Trimesterweise (alle vier Monate)	DirektionsvorsteherIn / WOV-AmtsleiterIn
Voranschlag	Staatsvoranschlag	Jährlich	Kantonsrat

Es ist ein schlankes und pragmatisches Reporting vorgesehen. Eine wesentliche Rolle spielen auch die mündlichen Besprechungen zwischen DirektionsvorsteherIn und WOV-AmtsleiterIn, die einmal pro Trimester stattfinden. Diese beinhalten einen Soll-/Ist-Vergleich der Leistungsziele und der Finanzen. Wesentliche Abweichungen sollten kurz in schriftlicher Form festgehalten werden. Am Ende des Kalenderjahres erfolgt eine direktionsweise Berichterstattung an den Regierungsrat, welche in den Rechenschaftsbericht zu Händen des Kantonsrates einfließt. Nach Ablauf einer Leistungsauftragsperiode (2 Jahre) wird der Rechenschaftsbericht um die Zielerreichung in Bezug auf die Wirkungsziele ergänzt.

Als Beispiel wird auf die Controllingvereinbarung im Muster-Leistungsauftrag mit dem Amt für Lebensmittelkontrolle (Beilage 1a) verwiesen:

- Im Amt für Lebensmittelkontrolle wird auf eine unterjährige, schriftliche Berichterstattung verzichtet.
- Trimesterweise finden Besprechungen zwischen dem Amtsvorsteher und dem zuständigen Regierungsrat statt. Dabei wird ein Soll-/Ist-Vergleich der Leistungsziele und der Finanzen vorgenommen. Wesentliche Abweichungen werden in einer Aktennotiz festgehalten.
- Der Soll-/Ist-Vergleich zu den Wirkungszielen erfolgt einmal pro Leistungsauftragsperiode.

5. Erfahrungen anderer Gemeinwesen

In zahlreichen Ländern, Kantonen und Gemeinden sind im Laufe der vergangenen Jahre aufschlussreiche WOV-Erfahrungen gemacht worden. So hat der Bundesrat 1996 das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, in gewissen Bereichen der Bundesverwaltung das Konzept FLAG (Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget) einzuführen. In den Kantonen sind die NPM-Projekte unterschiedlich fortgeschritten. Gemäss einer Auflistung der PuMa Consult GmbH (Stichdatum November 2002), direkten Auskünften und Abklärungen im Internet ist in sechs Kantonen im Jahre 2003 eine Umstellung für eine generelle Einführung von NPM vorgesehen, teilweise ab 2004, teilweise ab 2005 (AG, BS, BE, LU, SH, SO). In zwei Kantonen

soll per 2003 in einzelnen Departementen bzw. mit einzelnen Leistungsaufträgen auf NPM umgestellt und dieses per 2004 definitiv eingeführt werden (BL, ZH). In einem Kanton ist die Umstellung auf NPM vollzogen und in einem anderen werden heute das Baudepartement und sieben Verwaltungseinheiten mit Leistungsauftrag und Globalkredit geführt (TG, SZ). Fünf Kantone befinden sich im Jahr 2003 in der Pilotphase bzw. der Beginn der Pilotphase ist geplant (FR, SG, TI, VD, VS). In zwei Kantonen finden keine NPM-Projekte statt (AI, AR). In einem Kanton wurde das Projekt abgebrochen (GE) und in einem wurde der Nichtstart beschlossen (UR). In zwei weiteren Kantonen ist nach vier- bzw. siebenjähriger Pilotphase die Weiterführung des Projektes geplant (GR, NE). In vier Kantonen laufen Reformprojekte bzw. Projekte zur Verwaltungsreorganisation (GL, JU, NW, OW). Bei dieser Auflistung ist jedoch zu beachten, dass in jedem Kanton etwas anderes unter NPM oder WOV verstanden und dementsprechend umgesetzt ist oder noch getestet wird. So wurde im Kanton Thurgau ein praxisbezogenes und kundenorientiertes Projekt eingeführt, das jedoch nicht nach der klassischen WOV-Philosophie umgesetzt worden ist, wie die Finanzdirektion anlässlich eines Treffens mit dem dortigen Projektleiter erfahren konnte.

Das wohl bekannteste schweizerische WOV-Projekt ist jedoch die Verwaltungsreform *wif!* des Kantons Zürich, welche 1995 gestartet wurde. Dessen Schlussbericht liegt seit April 2003 vor. Darin hat der Zürcher Regierungsrat trotz der positiven Bilanz eine Sistierung beschlossen. Positiv sind: Die dezentrale Struktur der Reform habe zu einer hohen Projektakzeptanz geführt und die dadurch erzielten Effizienzsteigerungen würden sich in jährlichen Ersparnissen von rund 100 Millionen Franken niederschlagen. Zudem habe *wif!* weitere erfolgreiche (direktionsübergreifende) Querschnittsprojekte ausgelöst und seine Nachhaltigkeit unter Beweis gestellt, da der wirkungs- und leistungsorientierte Kulturwandel in der Verwaltungsführung nunmehr als irreversibel gilt. An dieser Stelle muss aber erwähnt werden, dass sich die jeweils applizierten WOV-Definitionen zum Teil stark voneinander unterscheiden, d.h. die einzelnen WOV-Projekte können nicht unbedingt miteinander verglichen werden. So erstreckte sich *wif!* zum Beispiel auf Verwaltungsführungsinstrumente wie e-government oder Qualitätsmanagement, welche auch ausserhalb eines auf dessen Kernelemente reduzierten WOV-Projekts entwickelt und implementiert werden können.

Weniger euphorisch tönt dagegen ein Bericht aus dem Gemeinderat der Berner Agglomerationsgemeinde Köniz. Dort wurden zwei Pilotprojekte abgebrochen,

nachdem man zum Schluss gekommen war, WOV oder NPM (New Public Management) führe zu einer Vermischung von Zielen und Methoden, blähe die Bürokratie eher auf statt sie abzubauen, könne Vertrauensdefizite und Führungsschwächen nicht beheben und erzeuge entgegen seiner eigenen Ansprüche letztlich weder greifbare Qualitätsstandards noch aussagekräftige Leistungsindikatoren.

6. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die unter Ziffer 2 genannten Ämter haben sich freiwillig anboten, das WOV-Modell in der Pilotphase zu testen. Sie nehmen dadurch eine Mehrbelastung auf sich. Die Vorbereitung der Leistungsaufträge und Globalkredite, die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und des Controllings werden einen zusätzlichen Arbeitseinsatz und Zeitaufwand auslösen. Erfahrungen in anderen Kantonen haben gezeigt, dass insbesondere für die Amtsleiter mit einem zusätzlichen Zeitaufwand von 20 Stellenprozenten zu rechnen ist. Für die Erprobung der WOV sind für sechs Jahre (ein halbes Jahr vor der Pilotphase, fünf Jahre während der Pilotphase und ein halbes Jahr nach Abschluss der Pilotphase) für die fünf Ämter 100 Stellenprocente (Aushilfsstelle) nötig. Es ist vorgesehen, ein für die WOV-Ämter obligatorisches Berichtswesen aufzubauen. Die Berichterstattung der Direktionen erfolgt an den Regierungsrat und der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat im Rahmen der Rechenschaftsberichte. Diese Berichte müssen zentral an einer Stelle gesichtet und kontrolliert werden. Da diese Aufgabe der Finanzdirektion als neutraler Stelle zwischen den beteiligten Ämtern und Direktionen und als Schnittstelle zwischen Finanzplanung und Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung zugeordnet wird, wird sie schon vor dem vorgesehenen Inkrafttreten der WOV-Verordnung per 1. Januar 2005 während sechs Jahren das Projekt im Sinne eines WOV-Kompetenzzentrums begleiten, unterstützen und kontrollieren. Dafür wird sie zusätzliche 50 Stellenprocente (Aushilfsstelle) benötigen (vgl. § 2 Abs. 2 Bst. y der Delegationsverordnung vom 23. November 1999, BGS 153.3). Die insgesamt 150 Stellenprocente führen zu zusätzlichen Kosten von je Fr. 180'000.- während sechs Jahren.

Mit diesem Pilotprojekt sind folgende Aufwände verbunden:

A)	Investitionsrechnung	2003	2004	2005	2006
1.	-> für Immobilien: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen und Mobiliar: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

B)	Laufende Rechnung	2003	2004	2005	2006
5.	● bereits geplanter Betrag	200'000	200'000	200'000	200'000
6.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	200'000	290'000	380'000	380'000

Der Totalaufwand für die externe Projektleitung beträgt vom 1. Juli 2002 bis 31. Dezember 2008 Fr. 1'266'344.-. Für das Jahr 2002 wurden von der externen Projektleitung Kosten von Fr. 94'796.-, für das Jahr 2003 Fr. 216'599.- und für die Jahre 2004 bis 2008 je Fr. 190'990.- für den eigenen Aufwand berechnet.

7. Einschätzungen des Regierungsrates

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, dass WOV - obwohl wir schon heute eine bürgernahe Verwaltung haben - einen nachhaltigen Kulturwandel in der Verwaltung herbeiführen und damit der sehr guten Zuger Verwaltung weitere Impulse geben kann. Das Modell verlangt, dass die Leistungserstellung vorab auf die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger ausgerichtet und an klare Zielsetzungen geknüpft wird. Es fördert die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch eine ausgefeilte Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsdelegation. Der interne und externe Wettbewerb ist institutionalisiert, Kosten- und Leistungstransparenz sind sichergestellt. Ein stufengerechtes Controlling dient als permanentes und umgreifendes Führungs- und Frühwarninstrument.

WOV-Erfahrungen in anderen Ländern, Kantonen und Gemeinden haben aber deutlich manifestiert, dass gewisse Projektrisiken nicht von der Hand zu weisen sind. So führt die zweckmässige Einbindung der Legislative regelmässig zu grossen Diskussionen. Messbare Wirkungsindikatoren sind oft schwer zu definieren. Die Verwendung der Überschüsse aus den Globalbudgets kann selten zur allgemeinen Zufriedenheit gelöst werden. Datenerfassung und Berichterstattung sind meistens sehr aufwändig und schwer zu vereinheitlichen. Das hängt auch damit zusammen, dass sich gewisse Stellen für WOV sehr gut, andere aber eher schlecht eignen.

Man kann zwar von einer flächendeckenden WOV-Verordnung absehen und das Freiwilligkeitsprinzip anwenden, doch dies spaltet die Verwaltung in NPM- und bisherige Fraktionen und verunmöglicht somit eine methodisch konsolidierte Geschäftsführung durch den Regierungsrat bzw. Aufsichtstätigkeit des Kantonsrats.

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass parallel zu WOV nicht beliebig viele weitere grössere Reformprojekte angegangen werden können. Möglicherweise sind andere verwaltungsumgreifende Grossvorhaben aber dringender und/oder wichtiger als WOV.

8. Erläuterung zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

Der Kantonsrat wird aufgrund seiner verfassungsmässigen Budgetkompetenzen (§ 41 Bst. h der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894, KV, BGS 111.1) und seines Oberaufsichtsrechts (§ 41 Bst. c KV) den Globalkredit und das Globalbudget beschliessen. Damit hat er die entscheidenden Führungsinstrumentarien nach wie vor in der Hand. Der Kantonsrat wird zudem jährlich über die Ausführung der einzelnen Leistungsaufträge und die Einhaltung der Globalkredite sowie -budgets orientiert. Durch dieses verstärkte Berichtswesen wird die Oberaufsicht des Kantonsrates erleichtert und unterstützt.

Der Regierungsrat kann bereits heute gestützt auf § 47 Abs. 1 Bst. c KV (Beaufsichtigung und Leitung aller Zweige der Verwaltung durch den Regierungsrat) und gestützt auf § 7 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit und Führen mit Zielvorgaben) Leistungsaufträge im weiteren Sinne erlassen. Damit wurde schon vorgespurt und

Grundlagen für WOV geschaffen. Gewisse Grundlagen fehlen jedoch noch. So sind für die fünfjährige Pilotphase zusätzliche Rechtsgrundlagen in den Bereichen Organisations-, Finanzhaushalts- und Personalrecht zu schaffen.

8.1 Änderung des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1)

§ 7 Abs. 2 Steuerung der Verwaltungstätigkeit

Es ist zweckmässig, für die Versuchsphase eine Experimentierklausel in das Organisationsgesetz aufzunehmen. Diese ermächtigt den Regierungsrat, auf dem Verordnungsweg von der ordentlichen Verwaltungsorganisation abzuweichen, soweit die Erprobung von WOV dies nötig macht, ebenso vom Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 28. Februar 1985 (Finanzhaushaltgesetz; BGS 611.1) und vom Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (Personalgesetz; BGS 154.21) abweichen können.

a. Experimentierklausel

Damit die Experimentierklausel in § 7 Abs. 2 des Organisationsgesetzes als gesetzliche Grundlage genügt, muss die vorgesehene Regelung streng als Versuch ausgestaltet sein. Sie muss nach der Lehre und der Praxis der Bundesbehörden folgende Voraussetzungen erfüllen:

- sie dient zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen der späteren Verfassungs- und Gesetzgebung;
- sie ist befristet;
- sie wird von einer wissenschaftlichen Evaluation begleitet und
- sie schafft keine irreversiblen Folgen.

Prinzipiell sind die grundlegenden Bestimmungen des Organisationsrechts, des Finanzhaushaltsrechts, des Personalrechts etc. in der Form des Gesetzes zu erlassen. Die Experimentierklausel im Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung gilt nur solange als hinreichende gesetzliche Grundlage, bis der Verfassungsauftrag,

ein formelles Gesetz mit den grundlegenden Bestimmungen zu erlassen, erfüllt werden kann. Mit dem Erlass eines solchen Gesetzes ist jedoch zuzuwarten, bis der Entscheid über die definitive Einführung von WOV getroffen werden kann. Der Versuch ist notwendig, um dem Regierungsrat zu gestatten, einen sachgerechten Antrag zu einer definitiven Gesetzesgrundlage betreffend Einführung von WOV zu stellen. Nach Abschluss des Versuches wird der Kantonsrat in Kenntnis der Verhältnisse im Detail über die definitive Lösung beraten können. Zu diesem Zweck wird der Regierungsrat am Ende der Pilotphase einen detaillierten Evaluationsbericht über das WOV-Projekt zu Händen des Kantonsrates ausarbeiten. Ohne den Versuch ist es nicht möglich, die erforderliche Sachkenntnis zu generieren. Der Kantonsrat wird somit durch den Versuch erst in die Lage versetzt, eine echte Entscheidung über die definitive Regelung zu treffen. Die neuen Instrumente, die gestützt auf § 7 Abs. 2 in einer Verordnung geregelt werden können, entfalten keine Wirkungen über die WOV-Versuche hinaus. Sie sind in ihrer sachlichen und zeitlichen Geltung auf die WOV-Versuche beschränkt. Die wissenschaftliche Auswertung der Ergebnisse wird in der Verordnung vorgeschrieben. Eine Evaluation der Erfahrungen findet im letzten Jahr der WOV-Pilotphase statt. Die Versuchsregelung schafft auch keine irreversiblen Folgen. Demzufolge sind die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Versuchsregelung gegeben.

b. Organisation

In § 7 Absatz 2 werden die Geltungsdauer und der Geltungsbereich für Abweichungen vom Organisationsgesetz festgelegt. Dementsprechend kann der Regierungsrat in der separat zu erlassenden Verordnung die wesentlichen Elemente wie Legislaturziele, Leistungsauftrag, aber auch den Bezug von verwaltungsinternen Querschnittsleistungen und die Beschaffung von Hilfsmitteln näher regeln. Weiter kann er die Einführung einer Leistungs- und Wirkungsprüfung sowie eines Controllings und Berichtswesens vorsehen.

c. Finanzhaushalt

Der Regierungsrat kann in der WOV-Verordnung hinsichtlich Kosten- und Leistungsrechnung, zweijährigem Globalkredit, einjährigem Globalbudget, der Übertragung

von Gewinnen und Verlusten auf die nachfolgende Leistungsperiode, der internen Verrechnung etc. vom Finanzhaushaltgesetz abweichen. Der Erlass von erforderlichen Weisungen im Bereich Rechnungslegung wird in der Verordnung an den Regierungsrat und an die Finanzdirektion delegiert.

d. Personalwesen

Mit der Änderung des Personalgesetzes vom 28. Oktober 1999 wurden schon WOV-Elemente berücksichtigt, indem der Stufenautomatismus abgeschafft und die Leistungskomponente verstärkt wurde. Die WOV-Ämter sollen nun selber über die Zahl der erforderlichen Personalstellen und deren Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereiche entscheiden. Die Pflicht, in der Regel die freien Stellen auszuscheiden, entfällt für zivilrechtlich anzustellendes Personal. Zu ersetzendes Personal kann ebenfalls zivilrechtlich angestellt werden. Bisher angestelltes Personal bleibt öffentlich-rechtlich angestellt. Im Übrigen haben die WOV-Ämter die Personalgesetzgebung weiter einzuhalten.

8.2 Änderung des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1)

§ 18 Abs. 1 Ziff. 8

Die Staatswirtschaftskommission prüft heute gemäss § 18 Abs. 1 Ziffer 1 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates den Staatsvoranschlag. Demzufolge ist es sachlich richtig, dass sie neu auch die Globalbudgets der WOV-Ämter überprüft. Mit dem jährlichen Rechenschaftsbericht des Regierungsrates wird sie auch die Einhaltung der Leistungsvorgaben und mit der Staatsrechnung die Einhaltung der Globalbudgets und -kredite der WOV-Ämter überprüfen. Am Ende der Pilotphase wird sie wiederum im Rahmen des Rechenschaftsberichtes des Regierungsrates den Evaluationsbericht zum WOV-Projekt prüfen.

8.3 Änderung des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2001-2004 vom 26. Oktober 2000 (BGS 154.212)

§ 1 Absatz 2 Buchstabe f

Da die WOV-Ämter im Rahmen des Globalbudgets und Globalkredites selber über die Anzahl Personalstellen bestimmen, sollen sie vom Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2001-2004 ausgenommen werden. Es soll ihnen zudem ermöglicht werden, zusätzliches Personal zivilrechtlich anstellen zu können. Damit sind sie freier in der Ausgestaltung der Arbeitsverträge. Das bisherige Personal bleibt weiterhin öffentlich-rechtlich angestellt und es gelten die Bestimmungen der Personalgesetzgebung.

9. Verordnung über die Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (VO WOV)

In der Verordnung werden die massgeblichen Rahmenbedingungen für die WOV-Ämter festgelegt, denn sie sollen ihre vorgegebenen und in den Leistungsaufträgen umschriebenen Aufgaben als selbstständige Verwaltungseinheiten wahrnehmen können. Sie bleiben jedoch weiterhin an die für die kantonale Verwaltung geltenden Vorschriften gebunden. In der Verordnung werden demgemäss die im Organisationsgesetz zur Verfügung gestellten Instrumente wie Legislaturziele, Leistungsauftrag, Leistungsgruppe und Leistung näher umschrieben. Ebenso sind die vom Finanzhaushaltgesetz abweichenden Bestimmungen über die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung, das Globalbudget, den Globalkredit, die interne Verrechnung, Kreditübertragung, etc. zu regeln. Die Finanzkontrolle ist weiterhin die Revisionsstelle. Die WOV-Ämter erhalten eine höhere Vergabekompetenz. Sie sind bei der Beschaffung von Hilfsmitteln eigenständiger als heute. Deshalb verpflichtet die Verordnung den Regierungsrat, in einer Weisung die bei der Beschaffung von Hilfsmitteln einzuhaltenden Standards zu regeln. Der Regierungsrat berichtet dem Kantonsrat im Rahmen des ordentlichen jährlichen Rechenschaftsberichtes über die Einhaltung der Leistungsvorgaben und die Legislaturziele mit Grundauftrag und Gesamtzielsetzungen und im Rahmen der Staatsrechnung über die Einhaltung der Globalkredite und der Globalbudgets. Auf das Ende der Pilotphase wird er dem Kantonsrat zudem über die Erfahrungen mit WOV berichten. Die Verordnung wird gleichzeitig mit dem Kantonsratsbeschluss zur Erprobung von WOV in Kraft gesetzt und soll für eine Frist von fünf Jahren gelten.

10. Anträge

Gestützt auf obige Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir,

1. auf die Vorlage Nr. 1140.2 - 11216 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. die erheblich erklärte Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf (Vorlage Nr. 744.1 - 10078 betreffend Strategie für die Einführung einer Wirkungsorientierten Zuger Verwaltungsführung (WVZ) als erledigt abzuschreiben.

Zug, 1. Juli 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilagen:

- 1a. Muster-Leistungsauftrag des Amtes für Lebensmittelkontrolle
- 1b. Muster Globalkredit Leistungsauftragsperiode 2003-2004 und Globalbudget 2003 für Amt für Lebensmittelkontrolle
- 1c. Muster Globalbudget 2004 für Amt für Lebensmittelkontrolle
2. WOV - Chancen und Risiken
3. WOV-Glossar Kanton Zug