



**Kantonsratsbeschluss
betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget**

Bericht und Antrag der Staatswirtschaftskommission
vom 14. Januar 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlagen Nrn. 1852.2/.3 - 13167/68 und 1852.5/.6 - 13271/72 an der Sitzung vom 14. Januar 2010 beraten. Zwei Stawiko-Mitglieder waren auch in der vorberatenden Kommission vertreten. Finanzdirektor Peter Hegglin und Projektleiterin Marianne Schnarwiler erläuterten einleitend die Vorlage des Regierungsrates und standen zusammen mit Othmar Geiser, Betriebsbuchhalter Finanzdirektion, für zusätzliche Auskünfte zur Verfügung. Wir gliedern unseren Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Fragerunde
3. Eintretensdebatte
4. Detailberatung
5. Anträge

1. Ausgangslage

Der Zuger Kantonsrat erklärte am 30. November 2000 eine Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf erheblich, die vom Regierungsrat verlangte, dass er eine Strategie, ein Konzept und ein Pilotprojekt für eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) entwickle und dem Kantonsrat zur Entscheidung vorlege (Vorlage Nr. 744.1 - 10078). Der Kantonsrat hat daraufhin am 27. Mai 2004 gestützt auf den Antrag des Regierungsrates beschlossen, die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu erproben.

Am 1. Januar 2005 startete das Pilotprojekt mit dem Namen «Pragma» mit zunächst fünf (heute acht mit 172 Mitarbeitenden) Ämtern. Der Pilotversuch ist bis 31. Dezember 2011 befristet. Aufgrund der positiven Erfahrungen während der Versuchsphase und der Ergebnisse der Evaluation beabsichtigt der Regierungsrat, das Modell – mit einzelnen Ausnahmen – auf die gesamte Verwaltung auszudehnen. Die kantonale Verwaltung soll zukünftig mittels Leistungsaufträgen und Globalbudgets gesteuert werden. Bei Bedürfnis der jeweiligen Amtsstelle führt diese eine Kosten- / Leistungsrechnung (KLR). Die neue Verwaltungsführung bringt zudem höhere Vergabekompetenzen für die Amtsstellen. Schliesslich soll auch die heutige Personalplafonierung entfallen.

Die vorberatende Kommission beschloss mit 14 : 1 Stimmen Eintreten auf die Vorlagen und empfiehlt die Änderung der Kantonsverfassung (mit den Anträgen der Kommission) mit 13 : 2 Stimmen und den Kantonsratsbeschluss betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (mit den Anträgen der Kommission) mit 13 : 1 Stimmen bei einer Enthaltung zur Annahme.

2. Fragerunde

Leistungsauftrag/Globalbudget

In der Stawiko wurde die Frage aufgeworfen, warum ein Leistungsauftrag vom Kantonsrat nur als Ganzes genehmigt oder nicht genehmigt werden könne. Die Möglichkeit einer Teilgenehmigung würde es erlauben, nur auf einzelne Punkte zu reagieren und nicht gleich den ganzen Leistungsauftrag in Frage zu stellen. Die Nichtgenehmigung eines ganzen Leistungsauftrages sei für die Verwaltung im zeitlichen Ablauf hinderlich. Der Finanzdirektor gab hier zu Bedenken, dass ein Herausbrechen oder eine Änderung von einzelnen Teilen eines Leistungsauftrags in die operative Verantwortung des Regierungsrates eingreife und somit dem Grundgedanken von Pragma zuwiderlaufe. Er geht zudem davon aus, dass der Regelfall die Genehmigung eines Leistungsauftrages darstellen und das Erfordernis einer «zweiten Runde» eher die Ausnahme bilden würde.

Weiter wollte die Stawiko wissen, wie die (finanzielle) Verknüpfung zwischen Leistungsauftrag und Globalbudget genügend sichtbar gemacht werde. Die Projektleiterin führte aus, dass bereits heute Kostenträgerrechnungen für die Leistungsgruppen und teilweise bis auf Stufe Leistung bestehen würden. Der Stawiko wird von der Finanzdirektion zugesichert, dass ihre Delegationen im Rahmen des Budgetprozesses mit den für sie relevanten Kostenträgerrechnungen bedient werden. Die Stawiko regt bezugnehmend auf die Empfehlung 6 im Evaluationsbericht vom 8. Februar 2008 an, bei der Detailausgestaltung der Globalbudgets nochmals zu prüfen, ob durchlaufende Beiträge oder Beiträge an Dritte mit Zweckbindung dem Kantonsrat nicht besser als separate Positionen vorzulegen sind.

Auf eine entsprechende Frage hin, wurde schliesslich festgestellt, dass ein Leistungsauftrag als solcher nie eine gebundene Ausgabe im Sinne von § 26 FHG begründen kann, sondern immer nur die gesetzliche Grundlage, welche einem Leistungsauftrag zugrunde liegt.

Kosten- / Leistungsrechnung

Mehrere Mitglieder der Stawiko forderten, dass es möglichst keine oder nur wenige Ausnahmen von der Führung einer Kosten- / Leistungsrechnung geben solle. Es sei in der Sache einfacher, wenn nicht zwei «Systeme» parallel nebeneinander bestünden. Andererseits wurde auch die Meinung vertreten, dass die Arbeitszeit- und Leistungserfassung, wie von der vorbereitenden Kommission beantragt, einen guten Kompromiss darstelle zu einer flächendeckenden Einführung der KLR. Die Stawiko hat aber schlussendlich keine Beschlüsse zur KLR gefasst.

Drittaufträge

Die Stawiko nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass im Rahmen von Pragma bisher nur zurückhaltend externe Drittaufträge erteilt worden sind. Zu erwähnen ist hier die extern in Auftrag gegebene Evaluation des Pilotversuchs. Weitere Drittaufträge ergeben sich gegebenenfalls im Verlaufe der weiteren Umsetzungsarbeiten für den Bereich der IT-Ressourcen (EDV-Fachanwendung für Einführung und Dauerbetrieb).

3. Eintretensdebatte

Die mit Pragma angestrebten Ziele nach einer (noch besseren) Kundenorientierung, mehr Transparenz für die Entscheidungsträger und einem grösseren Handlungsspielraum für die Verwaltungseinheiten im operativen Geschäft werden von der Stawiko begrüsst und unterstützt. Für ein Kommissionsmitglied ist es nicht ganz schlüssig, ob es zur Erreichung dieser Ziele Pragma wirklich brauche. Auch befürchtet es, dass der Legislative eher weniger Einflussmöglichkeiten zukommen könnten. Die Stawiko-Mehrheit erachtet die vorgeschlagene Lö-

sung aber insgesamt als ausgewogen und anerkennt die mit Pragma angestrebte Optimierung der Verknüpfung von Aufgaben und Ressourcen. Sie erachtet den eingeschlagenen Weg als wichtig und richtig. Es wurde auch geäußert, dass Pragma keine Sparvorlage darstelle, sondern dass es letztlich um die Sicherstellung einer guten Qualität der Verwaltungstätigkeit zum Wohle der Bevölkerung gehe. Die Stawiko erwartet auch, dass das gewählte Pragma-Modell im Verlaufe der Einführungsarbeiten flexibel gehandhabt wird und noch Raum für Feinjustierungen lässt.

Die Stawiko legt grossen Wert auf eine transparente und übersichtliche Berichterstattung über Budget und Rechnung. Die dem Bericht des Regierungsrates angehängten Beilagen zeigen erste mögliche Lösungsansätze auf. Diese sind mit Ausführungen über Veränderungen im Leistungsauftrag und ihre Auswirkungen auf das Globalbudget zu ergänzen. Im weiteren hat uns der Finanzdirektor versichert, dass die Artengliederung der laufenden Rechnung und die Investitionsrechnung auch in Zukunft in bisheriger Form Bestandteil der Berichterstattung sein werden.

Die Stawiko ist mit 6 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung auf die Vorlage eingetreten.

4. Detailberatung

Die Stawiko hat die Detailberatung anhand der Vorlagen Nrn. 1852.2 / .3 - 13167/68 (Regierungsrat) und 1852.5 / .6 - 13271/72 (vorberatende Kommission) vorgenommen.

§ 41 Bst. g Kantonsverfassung

Die Stawiko stellt den Antrag, dass die Bestimmung in redaktioneller Hinsicht anzupassen ist. Der Begriff «Prüfung» ist in formeller Hinsicht durch den Begriff «Beschlussfassung» zu ersetzen, da er die Obliegenheiten des Kantonsrates, wie sie heute wahrgenommen werden, besser wiedergibt. In der Stawiko wurde noch die Frage aufgeworfen, ob in diesem Zusammenhang nicht der Begriff «Staatsrechnung» durch den Begriff «Jahresrechnung» zu ersetzen sei. Darauf ist jedoch zu verzichten, da der Begriff «Staatsrechnung» auch noch an anderer Stelle in der Kantonsverfassung (§ 47 Bst. f KV) verwendet wird. Gemäss Auskunft des kantonalen Gesetzestechnikers sind formelle Anpassungen der Kantonsverfassung bei Teilrevisionen zurückhaltend, nur wenn eine Verfassungsbestimmung materiell geändert wird, vorzunehmen.

Die Stawiko beantragt dem Kantonsrat mit 7 Ja-Stimmen zu 0 Nein-Stimmen die Neufassung von § 41 Bst. g KV wie folgt:

«Die Beschlussfassung über die Amtsberichte des Regierungsrates, des Obergerichtes und des Verwaltungsgerichtes sowie über die vom Regierungsrat jährlich abzulegende Staatsrechnung;»

§ 41 Bst. h Kantonsverfassung

Ein Kommissionsmitglied stellte den Antrag, die Bestimmung sei dahingehend abzuändern, dass der Kantonsrat die Leistungsaufträge nicht genehmigt, sondern bloss zur Kenntnis nimmt. Das Mitglied vertritt die Ansicht, dass eine Genehmigung der Leistungsaufträge durch den Kantonsrat zu stark in den operativen Charakter der Leistungsaufträge eingreife. Die Legislative solle in erster Linie auf der strategischen Ebene wirken.

Die Stawiko schliesst sich mit 6 Ja-Stimmen zu 1 Nein-Stimme der Fassung gemäss Antrag der vorberatenden Kommission an.

§ 7 Organisationsgesetz

Abs. 1

Die vorberatende Kommission beantragte im Vergleich zur Vorlage des Regierungsrates eine Ergänzung von § 7 Abs. 1, wonach dem Kantonsrat die regierungsrätliche Strategie und die Legislaturziele zur Kenntnisnahme zu unterbreiten sind. Die vorberatende Kommission möchte damit die strategische Rolle des Parlamentes stärken. Der Finanzdirektor führte aus, dass die Regierung die Strategie und die Legislaturziele als in ihrer alleinigen Zuständigkeit betrachte.

Die Stawiko unterstützt die Fassung gemäss Antrag der vorberatenden Kommission mit 4 Ja-Stimmen bei 3 Enthaltungen. Eine Stawiko-Minderheit sieht die regierungsrätliche Strategie und die Legislaturziele primär als Teil der operativen Verantwortung des Regierungsrates.

Abs. 2

Die Stawiko erwartet vom Regierungsrat, dass allfällige Ausnahmen von der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget nur sehr restriktiv vorgenommen werden, wie dies auch im Bericht und Antrag des Regierungsrates in Aussicht gestellt worden ist. Dies etwa im Sinne einer zeitlichen Verschiebung der Einführung aus betrieblichen Gründen.

Die Stawiko nimmt Kenntnis davon, dass die kantonalen Gerichte nicht unter die Bestimmung von Abs. 2 fallen. Sie hält ausdrücklich fest, dass damit für sie das Thema, ob die Gerichte allenfalls später, z.B. im Rahmen einer Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes, ebenfalls dem neuen Verwaltungsmodell zu unterstellen sind, noch nicht erledigt ist.

Abs. 3 und 4

Keine Wortbegehren

Abs. 5

Es wurde der Antrag gestellt, dem Kantonsrat die Leistungsaufträge lediglich zur Kenntnisnahme und nicht zur Genehmigung zu unterbreiten.

Die Stawiko unterstützt mit 6 Ja-Stimmen zu 1 Nein-Stimme den Antrag des Regierungsrates.

Abs. 6

Keine Wortbegehren

Abs. 7

In der Stawiko wurde diskutiert, ob es richtig sei – wie vom Regierungsrat beantragt – im Organisationsgesetz vorzuschreiben, dass die Direktionen das Berichtswesen in den Leistungsaufträgen regeln oder ob auf eine Festschreibung im Organisationsgesetz – wie von der vorberatenden Kommission beantragt – zu verzichten sei. Für den Vorschlag des Regierungsrates wurde argumentiert, es sei für die Aufgabe des Kantonsrates vorteilhaft, wenn das Berichtswesen offen gelegt werde. Es wurden jedoch Bedenken laut, ob eine solche Offenlegung aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wirklich angezeigt sei. Schliesslich genüge es, wenn das Organisationsgesetz die Berichterstattung als solche vorschreibe. Wie dies zu geschehen habe, gehöre nicht ins Gesetz.

Nach Abstimmung unterstützt die Stawiko die Fassung gemäss Antrag der vorberatenden Kommission mit 7 Ja-Stimmen zu 0 Nein-Stimmen.

§ 30^{bis} Personalgesetz

In der Stawiko bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob es richtig ist – wie von der vorberatenden Kommission beantragt – in der Personalgesetzgebung für sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung eine Arbeitszeit- und Leistungserfassung zu verankern. Es wird festgestellt, dass die Arbeitszeiten bereits heute flächendeckend in der gesamten Verwaltung erfasst werden. Diese werden jedoch nur in Ausnahmefällen den Leistungen zugeordnet. In der Stawiko wurde einerseits die Meinung vertreten, dass eine Arbeitszeit- und Leistungserfassung ein wichtiges Führungsinstrument darstellen könne und eine notwendige Vorstufe für eine KLR bilde. Andererseits wurde auch ausgeführt, es sei dem Regierungsrat als operativen Entscheid zu überlassen, wie er die Arbeitszeit- und Leistungserfassung zu handhaben gedenke. Teilweise wurde auch befürchtet, dass mit einer obligatorischen Festschreibung einer Arbeitszeit- und Leistungserfassung im Gesetz bei den Mitarbeitenden unnötig Widerstände gegen Pragma geweckt werden könnten.

Die Stawiko lehnt den Antrag der vorberatenden Kommission mit 4 Nein-Stimmen zu 3 Ja-Stimmen ab.

§ 3, 30 und 31 Finanzhaushaltgesetz

Keine Wortbegehren

§32

Zu dieser Bestimmung wurde der Antrag gestellt, die Definition des Globalbudgets sei weiter zu fassen. Diese dürfe sich nicht nur auf den Saldo beziehen, sondern müsse auch das Total der Aufwände und das Total der Erträge einer Verwaltungseinheit pro Jahr umfassen. Begründet wurde der Antrag damit, dass die Definition des Globalbudgets die Steuerungsmöglichkeiten des Kantonsrates zu stark hemme. Die Mehrheit der Stawiko ist jedoch der Ansicht, dass eine andere Definition des Globalbudgets die mit Pragma angestrebte grössere Flexibilität für die Verwaltungseinheiten gleich wieder in Frage stelle.

Die Stawiko unterstützt mit 6 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung den Antrag des Regierungsrates.

§ 18 Geschäftsordnung des Kantonsrates**Abs. 1**

Keine Wortbegehren

Abs. 2

Die Stawiko versteht unter dem Begriff «Plausibilität», dass sie bei ihrer Tätigkeit summarisch prüft, ob ein Geschäft inhaltlich nachvollziehbar, verständlich und überzeugend ist. Ansonsten keine weiteren Wortbegehren.

Abs. 3

Die Stawiko beantragt, das Wort «besichtigen» durch das Wort «visitieren» zu ersetzen.

Abs. 4 - 6

Keine Wortbegehren

§ 1 KRB Personalstellen

In der Stawiko war es unbestritten, dass eine seriöse Einführung und der anschliessende Dauerbetrieb der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget mit zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen verbunden sind.

Der Regierungsrat beantragt für Pragma 4.0 Personalstellen. Von den vier Stellen sind zwei Stelleneinheiten, welche vom Kantonsrat am 2. Juli 2009 vom Projekt STAR ins Projekt Pragma überführt wurden. Absatz 2 von § 1 des Stellenplafonierungsbeschlusses kann daher aufgehoben werden. Der Stellenplafond beträgt gemäss aktuellem Beschluss vom 25. September 2008 (BGS 154.212) maximal 978.1 Personalstellen. Der Regierungsrat möchte diesen um die vier beantragten Stellen auf 982.10 Personalstellen erhöhen. Die Stawiko äussert sich zur Zahl der maximal zulässigen Personalstellen jedoch nicht, da es abzuwarten gilt, wie der bewilligte Stellenplafond zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Pragma-Vorlage aussieht.

Die Stawiko beantragt mit 6 Ja-Stimmen zu 1 Nein-Stimme, den Stellenplafond um 4.0 Personaleinheiten zu erhöhen und überlässt es dem Regierungsrat, den Personalstellenbeschluss beim Inkrafttreten der Gesetzesänderungen entsprechend anzupassen.

Die Stawiko nahm in diesem Zusammenhang zur Kenntnis, dass der Regierungsrat beabsichtigt, den heute geltenden Personalplafonierungsbeschluss per Ende 2011 auslaufen zu lassen und nicht zu erneuern. Dieser Entscheid wird grossmehrheitlich als folgerichtiger Schritt des neuen Verwaltungsmodells betrachtet. Daneben wurde aber auch die Meinung vertreten, dass sich der Stellenplafonierungsbeschluss als relativ griffiges Instrument erwiesen habe und nicht sicher sei, ob etwas Gleichwertiges an dessen Stelle treten werde. Die Mehrheit der Stawiko ist überzeugt, dass die bestehenden oder neuen Instrumente wie Budget, Finanzplan, Finanzstrategie oder Personalstrategie für eine wirkungsvolle Personalsteuerung ausreichen. Die Stawiko erwartet, dass der Regierungsrat weiterhin übersichtliche und klare Stellenpläne führt und diese der Stawiko zur Verfügung stellt.

Auf die Frage eines Stawiko-Mitgliedes hin erklärte der Finanzdirektor, dass die Überführung von öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen der Kantonsangestellten in zivilrechtliche im Rahmen von Pragma im Moment kein Thema sei.

5. Anträge

Wir beantragen Ihnen

- 5.1. mit 5 Ja-Stimmen zu 1 Nein-Stimme bei einer Enthaltung auf die Vorlage Nr. 1852.2 - 13167 (Kantonsverfassung) einzutreten und ihr in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss Vorlage Nr. 1852.5 - 13271 mit dem Antrag der Stawiko zu § 41 Bst. g KV zuzustimmen.
- 5.2. mit 6 Ja-Stimmen bei einer Enthaltung auf die Vorlage Nr. 1852.3 - 13168 (Kantonsratsbeschluss) einzutreten und ihr mit folgenden Ausnahmen in der Fassung der vorberatenden Kommission gemäss Vorlage Nr. 1852.6 - 13272 zuzustimmen:
 - § 30^{bis} Personalgesetz: Fassung des Regierungsrates
 - § 18 Abs. 3 Geschäftsordnung des Kantonsrates: „visitieren“ statt „besichtigen“

- 5.3. die zusätzlichen 4.00 Personalstellen für die Einführung und den Dauerbetrieb der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu bewilligen und den Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 vom 25. September 2008 entsprechend anzupassen.

Zug, 14. Januar 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Staatswirtschaftskommission
Der Präsident: Gregor Kupper