



Fünfter Zwischenbericht der Begleitkommission Pragma zum aktuellen Stand des Pilotprojektes

Bericht und Antrag der Begleitkommission Pragma
vom 27. August 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Allgemeines

Die Begleitkommission Pragma trat dieses Jahr zwei Mal zusammen. Am 9. April 08 wurden der Kommission anlässlich einer Informationsveranstaltung die Ergebnisse der Evaluation des Pilotprojektes vorgestellt. Am 27. August 2008 wurde die Kommission in einer halbtägigen Sitzung vom Finanzdirektor, Regierungsrat Peter Hegglin und der Projektleiterin Marianne Schnarwiler, über den aktuellen Stand des Pilotprojektes Pragma und die geplanten nächsten Schritte orientiert. Zudem nahm die Begleitkommission Pragma Einsicht in die Leistungsaufträge und die Globalbudgets des Jahres 2009.

2. Ergebnisse der Evaluation und weiteres Vorgehen nach Ablauf der Pilotdauer

Ein wichtiger Meilenstein des laufenden Jahres war der Abschluss der Evaluation des Pilotprojektes mit dem Schlussbericht von Ernst & Young vom 8. Februar 2008.

Die Empfehlungen der Evaluatoren wurden der Kommission am 9. April 2008 vom Evaluator, Christian Sauter, Ernst & Young AG Zürich, präsentiert. Zudem stellte der Finanzdirektor das vom Regierungsrat geplante weitere Vorgehen vor. An der Kommissionssitzung erfolgte dazu jedoch kein formeller Beschluss, da dieser erst bei Vorliegen eines konkreten Berichtes und Antrages des Regierungsrates erfolgen wird. Die Meinungsäusserungen der Kommissionsmitglieder zeigten jedoch, dass eine deutliche Mehrheit der Kommission die Empfehlungen gemäss Evaluationsbericht und die Grundsatzentscheide des Regierungsrats begrüsst.

Aus der Diskussion ergaben sich folgende Feststellungen bzw. Empfehlungen:

- Die Weiterführung von Pragma wird von der Kommission grossmehrheitlich befürwortet. Das pragmatische Vorgehen hat sich bewährt und soll so fortgesetzt werden.
- Während der Regierungsrat eine etappenweise Ausbreitung vorsieht und in gewissen Fällen Ausnahmen ermöglichen will, bevorzugt die Kommission mehrheitlich eine etappierte Einführung, dies jedoch ohne Ausnahmen. Damit soll verhindert werden, dass zwei Systeme nebeneinander bestehen. Mit einem situativ angepassten Detaillierungsgrad des Leistungsauftrages sollte das neue Modell für alle anwendbar sein. Ausserdem ist es sehr schwer zu definieren, nach welchen Kriterien allfällige Ausnahmen bestimmt werden.
- Leistungsauftrag und Globalbudget gehören nach Ansicht der Kommissionsmitglieder zusammen. Entsprechend soll der Kantonsrat die Leistungsaufträge genehmigen.
- Die Übertragbarkeit nicht ausgeschöpfter Globalbudgets wird kontrovers beurteilt.
- Beim Globalbudget wäre allenfalls eine Gliederung nach Leistungsgruppen wertvoll, ebenso der Ausweis der gebundenen Ausgaben.
- Die Weiterführung der KLR wird grossmehrheitlich unterstützt und von einigen Kommissionsmitgliedern auch unabhängig von Pragma als notwendiges Führungsinstrument beurteilt.

- Eine Mehrheit der Kommissionsmitglieder unterstützt den Verzicht auf die Personalplafonierung, da damit übersteuert wird. Es muss jedoch weiterhin griffige Controlling-Instrumente geben.
- Die künftige Rolle der Stawiko ist klar zu definieren.
- Aus Sicht der Kommission geht es beim Projekt Pragma nicht um eine Sparübung und nicht um operative Einflussnahme, sondern um die Verbesserung der strategischen Steuerbarkeit der Verwaltung. Die Einführung bedingt denn auch einen gewissen Initialaufwand und ist (zumindest in einer Übergangsfrist) nicht kostenneutral.

Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2009 den Bericht und Antrag zum weiteren Vorgehen nach Ablauf der Pilotdauer vorlegen. Die Kommission hofft, dass ihre obigen Überlegungen in den Entwurf der Vorlage einfließen werden.

Mit den Vorlage Nrn. 1678.1/2 - 12742/43 vom 20. Mai 2008 hat der Regierungsrat die Verlängerung der Pilotdauer um ein Jahr beantragt, damit genügend Zeit für die notwendigen Vorbereitungen zur Verfügung steht. Die ausführliche Stellungnahme der Begleitkommission Pragma zu dieser Vorlage ist in ihrem Bericht und Antrag Nr. 1678.3 - 12865 vom 10. September 2008 enthalten. Die Kommission befürwortet einstimmig die Verlängerung der Pilotdauer um ein Jahr.

3. Leistungsaufträge 2009

Die Kommission hat gemäss ihrem Auftrag nach § 20^{bis} der Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) Einsicht in die Leistungsaufträge der Pragma-Ämter für das Jahr 2009 genommen. Es sind dies:

- Amt für Berufsberatung (BIZ)
- Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof, Cham (LBBZ)
- Amt für Umweltschutz (AfU)
- Amt für Verbraucherschutz (AVS)
- Ambulante psychiatrische Dienste (APD)
- Amt für Informatik und Organisation (AIO)

Am meisten Veränderungen waren im neuen Amt für Verbraucherschutz zu erkennen. Dieses neue Amt ist aus der Zusammenlegung des Amtes für Lebensmittelkontrolle und des Veterinär-amtes entstanden. Der bisherige Leistungsauftrag des Amtes für Lebensmittelkontrolle wurde deshalb mit den Leistungen, Rechtsgrundlagen sowie Zielen und Indikatoren des Veterinär-amtes ergänzt. Entsprechend steigt auch das Globalbudget deutlich an, da neu zusätzlich das Budget des Veterinär-amtes enthalten ist.

Die Kommission sieht davon ab, konkrete Empfehlungen für die Leistungsauftragsperiode 2009 zu verabschieden, und nimmt die Leistungsaufträge 2009 ohne Änderungen zur Kenntnis. Im Bewusstsein, dass Wirkungsziele schwierig zu formulieren sind, regt die Kommission dennoch an, in Zukunft noch mehr auf präzise, messbare Ziele zu achten.

Wie der Regierungsrat seinem Antrag zum Kantonsratsbeschluss¹ betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 ausgeführt hat, beabsichtigt er, die Personalplafonierung mittelfristig durch ein neues Instrument auf Stufe Regierungsrat zu ersetzen. Die Kommission ist sich bewusst, dass die Personalplafonierung nach der flächendeckenden Einführung

¹ Vgl. Vorlage 1708.1 - 12800 vom 1. Juli 2008

von Pragma nicht mehr weitergeführt werden kann. Damit die notwendige Transparenz gewährleistet ist, sollen künftig jedoch zumindest die Anzahl Personalstellen in den einzelnen Leistungsaufträgen aufgeführt werden.

Bei der Jahresrechnung 2007 hat die Stawiko die Pragma-Ämter nach einem einheitlichen Raster geprüft und fünf Schlussfolgerungen formuliert (vgl. Vorlage Nr. 1677.1 - 12741 vom 2. Juni 2008).

Die Finanzdirektion hat die Umsetzung dieser Schlussfolgerungen gegenüber der Begleitkommission Pragma wie folgt kommentiert:

- a) *Leistungsaufträge sind sinnvolle Instrumente, welche in allen Ämtern – unabhängig davon ob sie im Pilotprojekt mitmachen oder nicht – erarbeitet werden sollten.*
Kommentar Finanzdirektion (FD): Der Regierungsrat beabsichtigt nach Ablauf der Pilotdauer die Leistungsaufträge und Globalbudget mit einzelnen Ausnahmen in allen Ämtern flächendeckend einzuführen.
- b) *Die vorliegenden Leistungsaufträge decken in kleineren Ämtern die wesentlichen Leistungen ab. Bei Ämtern mit Querschnittsfunktionen, wie z.B. beim Amt für Informatik und Organisation, ist dies noch nicht vollständig umgesetzt.*
Kommentar FD: Die Leistungsaufträge von Ämtern mit Querschnittsfunktionen können nicht Leistungen (z.B. Projekte mit Auswirkungen auf die Informatik) als Zielgrößen enthalten, bei denen ein anderes Amt federführend ist. Sobald die Leistungsaufträge flächendeckend eingeführt sind, werden solche Projekte dann aber in den jeweiligen, auftraggebenden Ämtern ersichtlich sein.
- c) *Bei längerfristigen Aufgaben oder Projekten sollten die Leistungsziele auf ein Jahr hinuntergebrochen werden, damit der Erreichungsgrad plausibel beurteilt werden kann.*
Kommentar FD: Diesem Aspekt soll in den kommenden Jahren noch besser Rechnung getragen werden.
- d) *Es ist zu prüfen, ob im Leistungsauftrag auch die Investitionen berücksichtigt werden sollen.*
Kommentar FD: Im Budget und in der Rechnung sind alle Investitionen weiterhin im Detail aufgeführt. Investitionen sind im Leistungsauftrag dann ersichtlich, sofern Auswirkungen auf die Leistungen entstehen und z.B. erhebliche personelle Ressourcen für die Umsetzung der Investition benötigt werden. Im künftigen Modell wird die Darstellung von Leistungsauftrag, Globalbudget und Investitionen voraussichtlich so angepasst, dass alle wesentlichen Informationen eines Amtes zusammengefasst ersichtlich sind.
- e) *Jeweils bei der Budgetierung sind die wesentlichen Änderungen im Leistungsauftrag und deren finanzielle Auswirkungen im Globalbudget zu dokumentieren.*
Kommentar FD: Diese Empfehlung wurde im diesjährigen Budgetprozess soweit als möglich bereits auf einfache Weise umgesetzt und soll ebenfalls in der künftigen Darstellungsform berücksichtigt werden. Allerdings ist es kaum stufengerecht, für jede Änderung die finanziellen Auswirkungen zu dokumentieren, zumal den Ämtern mit dem Globalbudget ja unter anderem mehr unternehmerische Eigenverantwortung übertragen werden soll.

Die Kommentare der Finanzdirektion sind nachvollziehbar und wurden entsprechend von der Kommission ohne weitere Diskussion zur Kenntnis genommen. Auch hier gilt es bei Vorliegen des künftigen Modells nochmals zu überprüfen, inwiefern den obigen Anliegen in der Praxis Rechnung getragen werden kann.

4. Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 27. August 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung
Im Namen der Begleitkommission Pragma

Der Präsident: Werner Villiger