



**Motion der CVP-Fraktion
betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang
in der kantonalen Verwaltung
(Vorlage Nr. 1681.1 – 12750)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 28. April 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. Mai 2008 hat die CVP-Fraktion folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der die nötigen und geeigneten gesetzlichen Grundlagen zur Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung geschaffen werden.

Zur Begründung werden die jahrelangen Unterlassungen im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug aufgeführt. Gemäss Untersuchungsbericht seien in 188 Fällen Strafen und Massnahmen nicht korrekt oder gar nicht vollzogen worden, ohne dass dies rechtzeitig und in der vollen Tragweite bemerkt worden wäre. Obschon die gründliche Untersuchung der Vorfälle inzwischen angeordnet und die nötigen personellen und organisatorischen Massnahmen zur Vermeidung ähnlicher Vorfälle in diesem Amt getroffen worden seien, dürfe es künftig nicht mehr vorkommen, dass sich Ähnliches innerhalb der kantonalen Verwaltung wiederhole.

Der Regierungsrat habe den Medien am 28. Mai 2008 erklärt, dass die Kontrolle nicht funktioniert und die Kontrollmechanismen versagt hätten. Bei genauer Betrachtung ergebe sich jedoch, dass die Kontrollmechanismen nicht nur versagt hätten, sondern schlicht nicht im nötigen Mass vorhanden gewesen seien. Diese Feststellung treffe auf die gesamte Verwaltung zu, weil eine institutionalisierte Kontrolle über den Geschäftsgang und die Art und Weise der Aufgabenerledigung in der Zuger Verwaltung fehle. Ein Aufsichts- und Kontrollorgan, das die Qualität (und auch die Quantität) der Aufgabenerfüllung überprüfe, fehle sowohl auf Verwaltungs- wie auch auf Parlamentsebene.

Der Regierungsrat habe deshalb Abklärungen zu treffen, welche Art von Mechanismen geeignet seien, diese Kontrolle zu gewährleisten und die nötigen gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten. Die Motion lasse bewusst offen, ob hierzu verwaltungsinterne, parlamentarische oder auch externe Kontrollorgane geschaffen werden sollen.

Der Regierungsrat erstattet Ihnen zur oben genannten Motion nachstehenden Bericht, der wie folgt gegliedert ist:

1. In Kürze	2
2. Parlamentarische Kontrollorgane und -instrumente	3
2.1. Generelle Aufsichtsfunktion des Kantonsrats	3
2.2. Staatswirtschaftskommission	3
2.3. Parlamentarische Geschäftsprüfungskommission	4
2.4. Parlamentarische Vorstösse	4
2.5. Fazit	5
3. Interne Kontrollorgane und -instrumente	5
3.1. Regierungsrat	5
3.2. Geschäftskontrollen der Staatskanzlei und der Direktionen	6
3.3. Gerichte	6
3.4. Finanzkontrolle	7
3.5. Ombudsperson	7
3.6. Budget, Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht	8
3.7. Leistungsaufträge sowie Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	9
3.8. Qualitätsmanagement-Systeme	9
3.9. Elektronisches Geschäftsverwaltungsprogramm	10
3.10. Personalstrategie	10
3.11. Mitarbeiterziele / -beurteilung	11
3.12. Elektronisches Organisationshandbuch	11
3.13. Risikoinventar	11
3.14. Fazit	12
4. Externe Kontrollorgane	12
4.1. Externe Revisionsstelle	12
4.2. Fazit	13
5. Schlussfolgerungen	13
6. Finanzielle Auswirkungen	14
7. Antrag	14

1. In Kürze

Ausreichende gesetzliche Grundlagen für Geschäftskontrollen

Die Aufsichtspflichten und Kontrollmechanismen in der kantonalen Verwaltung sind mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen ausreichend geregelt. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Motion der CVP-Fraktion nicht erheblich zu erklären.

Die CVP-Fraktion fordert den Regierungsrat mit ihrer Motion vom 28. Mai 2008 (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750) auf, Abklärungen betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung zu treffen. Der Regierungsrat ist der

Überzeugung, dass mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Aufsichtspflichten ausreichend geregelt sind und beantragt deshalb, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Kontinuierlicher Ausbau des Führungsinstrumentariums

Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren sein Führungsinstrumentarium kontinuierlich erweitert und verbessert, beispielsweise mit der geplanten flächendeckenden Einführung eines modernen Geschäftsadministrationsprogramms oder der geplanten Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Damit wird es in naher Zukunft möglich sein, in jedem Amt Soll-/Ist-Vergleiche betreffend Quantität und Qualität der Leistungserbringung anzustellen.

Bestehende Kontrollsysteme wirksam einsetzen

Die besten und umfassendsten Kontrollsysteme versagen jedoch, wenn die Verantwortlichen deren Umsetzung vernachlässigen. Die Herausforderung besteht vielmehr in der konsequenten praktischen Anwendung und Pflege der bestehenden Kontrollsysteme als im konzeptionellen Aufbau neuer Systeme. Schliesslich gilt es, ein angemessenes Verhältnis zu finden zwischen Kontrolle und Eigenverantwortung, zwischen Aufwand und Nutzen und letztlich auch zwischen Zeitaufwand für Administration und Reporting beziehungsweise für die eigentliche Leistungserfüllung.

2. Parlamentarische Kontrollorgane und -instrumente

2.1. Generelle Aufsichtsfunktion des Kantonsrats

Gestützt auf § 41 Bst. c der Kantonsverfassung vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) obliegt dem Kantonsrat die Oberaufsicht über die Behörden sowie über die Erhaltung und Vollziehung der Verfassung und der Gesetze. Ebenfalls obliegt ihm die Oberaufsicht über den Staatshaushalt gemäss § 41 Bst. d der KV.

2.2. Staatswirtschaftskommission

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) nimmt auf parlamentarischer Seite die institutionalisierte Finanzaufsicht wahr. Sie wird bei ihrer Arbeit durch die Finanzkontrolle unterstützt. Die Stawiko kann die Finanzkontrolle direkt kontaktieren und ihr als Gremium besondere Prüfungsaufträge erteilen. Die Finanzkontrolle stellt der Präsidentin oder dem Präsidenten der Stawiko und den zuständigen Mitgliedern der erweiterten Stawiko unaufgefordert die Prüfberichte der Amtsrevisionen zu (vgl. Kapitel 3.4).

Der erweiterten Stawiko obliegt nicht nur die Prüfung von Budgets und Jahresrechnungen, sondern auch diejenige der Rechenschaftsberichte des Regierungsrates, wie auch der Verwaltungsberichte der staatlichen Anstalten gemäss § 18 Abs. 1 Ziffer 2 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (GOKR; BGS 141.1).

Zusätzlich zur Prüfung der Unterlagen besuchen Delegationen der Stawiko die einzelnen Direktionen. Dabei untersucht die jeweilige Delegation eine Direktion vertieft; sie trifft sich dazu zweimal jährlich mit der zugeteilten Direktion zur Diskussion der aufgeworfenen Fragen. Der Detaillierungsgrad der Befragung wird durch die Stawiko festgelegt.

Gestützt auf § 24^{bis} der GOKR hat die Stawiko zudem die Möglichkeit, externe Sachverständige zur Prüfung der Verwaltungstätigkeit herbeizuziehen. Dafür ist ein bewilligter Budgetkredit vorhanden. Die Möglichkeit dieser zusätzlichen Unterstützung bei der Wahrnehmung von Kontroll-

aufgaben steht nicht nur der Stawiko zu, sondern allen ständigen und nicht ständigen Kommissionen, also beispielsweise auch der Justizprüfungskommission.

Gestützt auf § 18 Abs. 1 Ziffer 8 der GOKR prüft die Stawiko auch die Globalbudgets und die Leistungsaufträge der Pilotämter oder -abteilungen des Projektes Pragma (Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget). Die erweiterte Stawiko nimmt nicht nur eine finanzielle, sondern auch eine inhaltliche Prüfung der Rechenschaftsberichte, Globalbudgets und Leistungsaufträge vor. Es handelt sich also um eine Art Geschäftskontrolle. Für die Pragma-Ämter hat die Stawiko einen Fragenkatalog zur systematischen Prüfung entwickelt.

Mit dem geplanten Kantonsratsbeschluss betreffend die definitive Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist vorgesehen, dass die Stawiko weiterhin alle Leistungsaufträge und Globalbudgets der Ämter oder Abteilungen prüfen soll und dem Parlament Bericht und Antrag stellt. Zusätzlich kann die Stawiko bei Bedarf Einsicht in die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) nehmen. Damit hat die Stawiko die Möglichkeit, die qualitative und quantitative Aufgabenerfüllung der Verwaltung umfassend zu untersuchen. Im Gegensatz zu heute wird die Berichterstattung über die Zielerreichung künftig auf dem Leistungsauftrag basieren und mit einem Soll-/Ist-Vergleich ergänzt. Der Regierungsrat hat den Kantonsratsbeschluss betreffend der definitiven Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget in erster Lesung am 24. März 2009 beraten und die externe Vernehmlassung mit Frist bis 30. Juni 2009 eröffnet. Die parlamentarische Beratung dürfte demzufolge im zweiten Semester 2009 stattfinden (vgl. auch Kapitel 3.7).

2.3. Parlamentarische Geschäftsprüfungskommission

Im Kanton Zug besteht heute keine parlamentarische Geschäftsprüfungskommission (GPK). Aus Sicht des Regierungsrates wäre es schwierig, Kompetenzüberschneidungen und Doppelspurigkeiten zwischen der Stawiko und einer allfälligen zusätzlich geschaffenen GPK zu vermeiden.

Zum gleichen Schluss kam die Kommission Parlamentsreform in ihrem Bericht und Antrag vom 6. September 2000 (vgl. Vorlage 817.1 - 10301). Ihr Bericht sah deshalb weiterhin eine einzige Kommission vor. Die inhaltliche und finanzielle Kontrolle sollte neu durch die GPK (15 Mitglieder) und den aus ihr gebildeten ständigen Finanzausschuss (7 Mitglieder) erfolgen.

Der Kantonsrat hat die Parlamentsreform mit den Änderungen im Bereich parlamentarischer Kontrolle am 28. Juni 2001 abgelehnt.

Aufgrund der beschränkten Ressourcen würde eine parlamentarische GPK ohnehin keine flächendeckende Kontrolle durchführen können. Sollte sie dies tun, wäre sie bei der Ausübung ihres Mandats auf die Mitarbeit einer – von der Exekutive und der Verwaltung unabhängigen – Stabsstelle angewiesen. Die Einrichtung einer solchen Organisation würde zu erheblichen Mehrkosten führen.

2.4. Parlamentarische Vorstösse

Der Landschreiber überwacht den Stand der hängigen parlamentarischen Vorstösse. Er führt hierzu eine Liste, die als Geschäftskontrolle dient und jährlich mit dem Rechenschaftsbericht publiziert wird. Zudem ist gemäss § 39 der Geschäftsordnung des Kantonsrates für jeden Vorstoss, bei welchem die Einhaltung der gesetzlichen Behandlungsfristen nicht möglich ist, dem Kantonsrat ein Fristerstreckungsgesuch einzureichen. Dies betrifft sowohl die erstmalige Behandlung eines Vorstosses (Erheblicherklärung, Antwort) wie auch bei erheblich-erklärten Motionen und Postulaten deren Erledigung.

2.5. Fazit

Mit der Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets erhalten das Parlament und insbesondere die Stawiko ein effektives Mittel zur inhaltlichen und finanziellen Kontrolle der einzelnen Aufgabenbereiche. Der Regierungsrat empfiehlt dem Kantonsrat, die Implementierung dieser neuen Instrumente und deren Bewährung im Parlamentsalltag abzuwarten.

Zum heutigen Zeitpunkt rät der Regierungsrat deshalb von weiteren Massnahmen auf parlamentarischer Ebene – wie beispielsweise der Einführung einer GPK – ab.

Vielmehr erachtet der Regierungsrat eine enge Zusammenarbeit zwischen der Stawiko und der Finanzkontrolle als wichtig und gewinnbringend, um frühzeitig allfällige Fehlentwicklungen zu erkennen und proaktiv handeln zu können.

Prüfenswert wäre allenfalls eine sporadische, interne Rotation der Stawiko-Mitglieder in den Direktionsdelegationen. Dies liegt in der Kompetenz der Stawiko selbst und hätte den Vorteil, dass von Zeit zu Zeit ein neuer Blickwinkel eingenommen wird und andere Aspekte in die Prüfung einfließen.

3. Interne Kontrollorgane und -instrumente

3.1. Regierungsrat

Gestützt auf § 47 Abs. 1 KV ist der Regierungsrat mit dem Vollzug der Gesetze, Verordnungen und Beschlüsse und mit der Staatsverwaltung und Rechnungsführung in allen Teilen beauftragt. Ihm obliegt insbesondere die Beaufsichtigung und Leitung aller Zweige der Verwaltung (§ 47 Abs. 1 Bst. c KV) und die Aufsicht über die untern Verwaltungsbehörden und das Entscheidungsrecht über diesbezügliche Anstände und Beschwerden unter Vorbehalt der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichtes (§ 47 Abs. 1 Bst. h KV).

Gemäss § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) ist der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Ihm kommt die Aufsicht über die Staatsverwaltung zu.

In Erlassen wie der Delegationsverordnung vom 23. November 1999 (BGS 153.3) sowie der Verordnung über die Schwerpunktgeschäfte des Regierungsrates und über die Jahresziele der Direktion vom 3. Januar 2006 (BGS 153.4) werden weitere Rahmenbedingungen definiert.

Mit § 40 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) und der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7) wird die Zeichnungsberechtigung für Verträge des Kantons und seiner Anstalten, die unmittelbar finanzielle Verpflichtungen des Kantons auslösen, geregelt. Bei Beträgen über Fr. 20'000.-- ist die Kollektivunterschrift zu zweien notwendig. Die Direktionsvorstehenden sind einzeln zeichnungsbe-rechtigt.

Diese rechtlichen Grundlagen ermöglichen es dem Regierungsrat, seine Funktion als oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons wahr zu nehmen und für seine Bedürfnisse geeignete Führungs- und Steuerungsinstrumente anzuwenden. Diese Verantwortung und Aufgabe nimmt der Regierungsrat wahr, indem er die nachfolgend beschriebenen Kontrollsysteme zur Geschäftsprüfung, ausgerichtet auf die spezifischen Bedürfnisse und Erfordernisse der ver-

schiedenen Aufgabenbereiche, einsetzt. Die bestehenden Kontrollmechanismen werden laufend erweitert und modifiziert und den individuellen Anforderungen der Direktionen und Ämter angepasst.

In ihrer Rolle als Direktionsvorstehende nehmen die Mitglieder des Regierungsrats weitere Führungs- und Kontrollaufgaben wahr. Es ist beispielsweise üblich, dass sie wichtige Geschäfte der Direktionen eng begleiten. Die Direktionsvorstehenden führen mit ihren Amtsleitenden auch regelmässig Führungsrapporte durch. An diesen Besprechungen werden sie von ihrem Kaderpersonal über die Aufgabenerfüllung, deren Erfüllungsgrad und allfällige anstehende Probleme informiert. In den meisten Direktionen wird ein Protokoll dieser Rapporte erstellt. Dank diesen Protokollen sind die Absprachen und Beschlüsse verbindlich, transparent und intern nachvollziehbar. Überdies dienen sie als Pendenzenliste und zur Terminplanung. Die Direktionssekretariate nehmen in den meisten Direktionen eine zentrale Funktion in der operativen Planung der Arbeiten der jeweiligen Direktion ein. Bei ihnen werden die neuen Geschäfte erfasst, die Zuweisung an den Geschäftseigner getätigt, und die Terminplanung und -überwachung geführt.

Gestützt auf § 28 des Gesetzes über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz) vom 1. September 1994 (BGS 154.21) haben die Mitarbeitenden die ihnen übertragenen Aufgaben sorgfältig auszuführen und die berechtigten Interessen des Kantons in guten Treuen zu wahren. Sowohl Führungspersonen als auch Mitarbeitende sind verpflichtet, ihren Beitrag zur effizienten Aufgabenerfüllung des Staats beizutragen. Bestrebungen zur Verbesserung von Kontrolle, Qualität und Aufsicht in der kantonalen Verwaltung erfolgen somit ständig.

3.2. Geschäftskontrollen der Staatskanzlei und der Direktionen

Der Landammann überwacht die Erledigung der überwiesenen Geschäfte anhand eines Verzeichnisses der Pendenzen, das die Staatskanzlei vierteljährlich erstellt (vgl. § 31 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrates und der Direktionen vom 25. April 1949, GORR; BGS 151.1). Gemäss § 32 derselben Geschäftsordnung sind die Direktionen zudem zur Führung einer Geschäftskontrolle verpflichtet. Die Direktionen setzen dazu das Geschäftsverwaltungsprogramm «Konsul» ein (vgl. Kapitel 3.9)

Diese Rechtsgrundlagen bedeuten, dass alle Eingänge bei der Staatskanzlei und bei den Direktionen einer strengen Behandlungskontrolle unterliegen.

3.3. Gerichte

Das Obergericht erhebt jährlich von den ihm unterstellten Gerichten und Ämtern alle Zahlen, welche im Rechenschaftsbericht an den Kantonsrat veröffentlicht werden. Zudem berichten die Gerichtspräsidien und der Oberstaatsanwalt dem Obergericht schriftlich über den Verlauf des vergangenen Jahres inklusive Zielerreichung. Sobald diese Angaben vorliegen, inspiziert das Obergericht die Gerichte und Ämter. Konkret läuft dies so ab, dass Delegationen des Obergerichts jeweils Anfang Jahr alle Amtsstellen bzw. deren einzelne Funktionsträger besuchen. Dabei werden Fragen zu einzelnen Verfahren gestellt, die Verfahrensdauer und stichprobenweise ganze Verfahren überprüft. Wenn nötig, werden diese Verfahren auch mit der Amts- bzw. Gerichtsleitung besprochen. Die Delegationen erstellen danach schriftliche Inspektionsberichte zuhanden der Verwaltungskommission und des Plenums des Obergerichts. In diesen beiden Gremien wird die Geschäftsführung nochmals besprochen, und es werden allenfalls notwendige Massnahmen beschlossen. Danach gehen der Rechenschaftsbericht des Obergerichts und die internen Berichte an die Justizprüfungskommission des Kantonsrats. Jeweils eine Delegation der Justizprüfungskommission besucht daraufhin die Gerichte und die Staatsanwaltschaft, stellt ihrerseits zusätzliche Fragen und erörtert das Resultat schliesslich mit dem Obergericht.

Die Kontrollinstrumente in finanzieller Hinsicht sind wohl mit denjenigen in der Verwaltung vergleichbar. Das Obergericht ist hinsichtlich Jahresrechnung und Budget in die Abläufe der Verwaltung integriert und wird jeweils von einer Delegation der Staatswirtschaftskommission des Kantonsrats visitiert. Die Rechnungen des Obergerichts und der ihm unterstellten Gerichte und der Staatsanwaltschaft werden jährlich durch die Finanzkontrolle überprüft. Die Regelungen betreffend Zeichnungs- und Anweisungskompetenzen entsprechen ungefähr denjenigen der Verwaltung.

Das Obergericht überprüft im Rahmen der Anpassung der kantonalen Gesetze an die schweizerische Zivil- und Strafprozessordnung, welche voraussichtlich Anfang 2011 in Kraft treten wird, auch die Zivil- und Strafrechtspflege und wird dem Kantonsrat allenfalls notwendige Anpassungen vorschlagen.

3.4. Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle ist das Fachorgan der kantonalen Finanzaufsicht. Sie unterstützt den Kantonsrat bei der Oberaufsicht und den Regierungsrat, die Direktionen, die Staatskanzlei und obersten kantonalen Gerichte bei der Ausübung der Finanzaufsicht. Die Finanzkontrolle erfüllt dabei externe und interne Revisionsaufgaben. Sie ist fachlich unabhängig, selbständig und in ihrer Prüftätigkeit Verfassung und Gesetz sowie allgemein anerkannten Grundsätzen der Revision verpflichtet. Die Aufgaben und Stellung der Finanzkontrolle werden in §§ 41 - 52 FHG geregelt. Ihr Kontrollbereich erstreckt sich über das gesamte Finanz- und Rechnungswesen der kantonalen Verwaltung und der Rechtspflege. Sofern nicht andere gesetzliche Regelungen gelten, überprüft die Finanzkontrolle auch die Anstalten des Kantons und Organisationen ausserhalb des Kantons, welche staatliche Aufgaben ausführen. Sie ist insbesondere für die Prüfung der Jahresrechnungen, der separaten Rechnungen der Ämter und Anstalten des Kantons, der internen Kontrollsysteme, der Projekt- und Kreditabrechnungen und für Prüfungen im Auftrag des Bundes zuständig.

Mindestens alle vier Jahre führt die Finanzkontrolle eine Revision pro Amtsstelle durch. Die Prüfungen werden so geplant und durchgeführt, dass wesentliche Fehlansagen im Rechnungswesen der geprüften Ämter mit angemessener Sicherheit erkannt werden. Ferner beurteilt die Finanzkontrolle die finanzrelevanten Betriebsabläufe der Ämter, um daraus Schlüsse auf allfällige den Finanzhaushalt betreffende Mängel oder Risiken zu ziehen. Die Finanzkontrolle teilt der geprüften Stelle die Ergebnisse schriftlich mit. Der Bericht enthält Hinweise und Empfehlungen zu den festgestellten Sachverhalten und allfällige Beanstandungen. Aufgrund der Revisionen werden zudem regelmässig Empfehlungen zu Verbesserungen in den internen Kontrollsystemen abgegeben. Kopien dieses Berichts gehen an die Direktionsvorsteherin oder den Direktionsvorsteher, an die Finanzdirektion und an die Stawiko (Details vgl. § 47 FHG).

Die Finanzkontrolle verkehrt direkt mit der Stawiko, dem Regierungsrat sowie mit denjenigen Stellen, die ihrer Aufsicht unterstehen. Stawiko und Regierungsrat können ihr besondere Prüfungsaufgaben erteilen.

Die definitive Einführung von Pragma wird voraussichtlich auch bei den Kontrollaufgaben der Finanzkontrolle den Fokus erweitern und zusätzliche Ressourcen erfordern.

3.5. Ombudsperson

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Funktion des «Vermittlers in Konfliktsituationen» soll mit dem «Gesetz über die Ombudsstelle (Ombudsgesetz)» die Grundlage für eine kantonale Ombudsstelle geschaffen werden. Die Vorlage wurde am 17. Februar 2009 durch den Regie-

rungsrat verabschiedet und ist bis am 31. Mai 2009 in der externen Vernehmlassung. Gemäss Gesetzesentwurf ist es primäre Aufgabe der Ombudsperson, bei Konflikten zwischen Einwohnerinnen und Einwohnern einerseits und den verschiedenen Trägerinnen und Trägern öffentlicher Aufgaben andererseits zu vermitteln. Die Ombudsstelle kann im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit im Einzelfall auch Kontrollfunktionen wahrnehmen.

Das geplante Gesetz erfasst alle natürlichen Personen, unabhängig ihres Bürgerrechts und ihres Wohnsitzes. So sollen sich auch die Angestellten von Kanton und Gemeinden sowie der übrigen Träger öffentlicher Aufgaben an die Ombudsstelle wenden können. Dies erweist sich auch deshalb als sinnvoll, als die Ombudsstelle dadurch diesen Personen als Meldestelle für Korruptionsfälle zur Verfügung steht. Die Schweiz hat am 31. März 2006 das vom Europarat ausgearbeitete Strafrechtsübereinkommen über Korruption und ein entsprechendes Zusatzprotokoll ratifiziert. Damit wurde sie Mitgliedstaat des Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) des Europarats. Die Schaffung einer Meldestelle für Korruptionsfälle auf kantonaler und Gemeindeebene ist aufgrund der Mitgliedschaft der Schweiz zur GRECO erwünscht¹.

Im Zusammenhang mit dem Thema Geschäftskontrolle ist dies deshalb relevant, weil Missstände für Mitarbeitende meist in einem frühen Stadium erkennbar sind und eher gemeldet werden, wenn entsprechende Anlaufstellen bestehen.

Der bessere Schutz von Whistleblowers (der Meldung erstattenden Personen) ist auch auf eidgenössischer Ebene aktuell. Der Bundesrat hat am 5. Dezember 2008 eine Teilrevision des Obligationenrechts in die Vernehmlassung geschickt, welche die Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes bei der Meldung von Missständen am Arbeitsplatz zum Gegenstand hat. Sobald die neuen Bestimmungen auf Bundesebene definitiv bekannt sind, wird der Kanton Zug prüfen, ob und inwiefern entsprechende Anpassungen der kantonalen Gesetzgebung notwendig sind.

3.6. Budget, Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht

Bekannt und seit Jahren bewährte Planungs- und Kontrollinstrumente sind Budget, Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht.

Das Budget ist ein Planungsinstrument, welches den Blickwinkel in die Zukunft richtet. Der Budgetprozess beinhaltet u.a. Budgetvorbereitungen mit dem Finanzdirektor und Prüfungen durch eine Stawiko-Delegation. Aufgrund der Berichterstattung der Delegationen berät die erweiterte Stawiko danach das Budget vorgängig zum Kantonsrat und erteilt eine Empfehlung oder legt Anträge vor. Der Budgetprozess gibt damit bereits erste Anhaltspunkte in Bezug auf die Geschäftskontrolle.

Im Gegensatz zum Budget liegt der Fokus bei Jahresrechnung und Rechenschaftsbericht in der Vergangenheit. Die beiden Instrumente umfassen die jährliche finanzielle und materielle Berichterstattung über die Verwaltungstätigkeit inklusive Vorjahresvergleich.

Die Finanzdirektion ist ebenfalls federführend bei der Erarbeitung der Jahresrechnung. Die Buchungen werden während des Jahres laufend durch die jeweiligen Direktionen erfasst. Die Verantwortung für den Soll-/Ist-Vergleich bzw. die Budgetüberwachung ist Sache des Budgetverantwortlichen bzw. der Amtsleiterin oder des Amtsleiters. Nach Ablauf des Berichtsjahres

¹ Vgl. Evaluation der Schweiz durch den Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) auf www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/kriminalitaet/korruption_greco.html

vervollständigt die Finanzverwaltung die Jahresrechnung und erarbeitet die Dokumentation zuhanden des Regierungsrates. Abweichungen gegenüber dem Budget von über CHF 10'000.– sind stichwortartig und solche CHF 200'000.– sind detailliert zu begründen.

Bei der Erarbeitung des Rechenschaftsberichts ist die Staatskanzlei federführend. Die Texte für den Rechenschaftsbericht werden in den einzelnen Direktionen erstellt. Danach prüft die stellvertretende Direktion diese Teilberichte, bevor der Regierungsrat den Rechenschaftsbericht verabschiedet.

Nach der Genehmigung durch den Regierungsrat berät die erweiterte Stawiko den Rechenschaftsbericht und die Jahresrechnung und erstattet dem Kantonsrat Bericht über die Ergebnisse der Prüfungen durch die Stawiko-Delegationen. Rechenschaftsbericht und Jahresrechnung werden Mitte Jahr im Kantonsrat beraten und verabschiedet.

3.7. Leistungsaufträge sowie Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die Pilotphase zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (Pragma) dauert bis 31. Dezember 2010. Die Ausdehnung der neuen Verwaltungsführung soll ab 2011 für das Budgetjahr 2012 erfolgen. Es ist vorgesehen, Leistungsaufträge und Globalbudgets mit einzelnen Ausnahmen flächendeckend einzuführen. Die Einführung einer KLR ist mit grösseren Aufwendungen verbunden; dieses Instrument wird deshalb je nach Bedarf eingesetzt.

Der Leistungsauftrag gibt einen umfassenden Überblick über Aufgaben und Ziele eines Amtes. Er umfasst insbesondere

- den Grundauftrag;
- die wesentlichen Leistungen, gegliedert in mehrere Leistungsgruppen, welche innerhalb eines Amtes eine Einheit bilden und in überblickbarer Anzahl die Aufgaben eines Amtes abbilden;
- die Leistungsziele und allenfalls die Wirkungsziele;
- die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.

Mit dem Leistungsauftrag wird die Transparenz bezüglich Leistungsangebot und -standards und Aufgabenerfüllung erhöht, was die Qualitätskontrolle verbessert.

Gleichzeitig erhalten die Amtsleitenden mit dem Leistungsauftrag klare Rahmenbedingungen für die Tätigkeit ihres Amtes. Diese Vorgaben aus dem Leistungsauftrag können für die Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden verwendet werden. Ebenfalls wird mit den neuen Instrumenten die amtsinterne Aufsicht vereinfacht und die Berichterstattung an die Direktionsvorstehenden systematisiert.

3.8. Qualitätsmanagement-Systeme

Ein weiteres Instrument zur inhaltlichen und qualitativen Kontrolle sind Qualitätsmanagement-Systeme, mittels denen u.a. Geschäftsprozesse definiert und Verantwortlichkeiten oder Standards in der Aufgabenerfüllung festgelegt werden. Diese Grundsätze sorgen dafür, dass Prozesse zuverlässig und sicher ablaufen und die zuvor vereinbarten Ergebnisse auch erzielt werden. Verschiedene Ämter der kantonalen Verwaltung (u.a. Landwirtschaftliches Beratungs- und Schulungszentrum Schluechthof, GIBZ, Hochbauamt, Amt für Verbraucherschutz, Strassenverkehrsamt) haben ihre Geschäftstätigkeit einem Qualitäts-Zertifizierungsprogramm unterzogen. Diese Ämter haben regelmässige externe Audits sowie periodische Re-Zertifizierungen zu bestehen.

Ein Qualitätsmanagement-System gibt zwar eine bestimmte Sicherheit, dass die staatliche Aufgabenerfüllung korrekt und effizient erfolgt. Der damit verbundene zeitliche und führungs-mässige Aufwand ist allerdings nicht zu unterschätzen. Die flächendeckende Zertifizierung der kantonalen Amtsstellen wäre ein teures Unterfangen und würde bei vielen Ämtern über das Ziel hinausschiessen. Der Regierungsrat wendet Qualitätsmanagement-Systeme deshalb nur selektiv an. Die beiden nächsten Ämter, bei denen die Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems geplant ist, sind das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und das Kaufmännische Bildungszentrum (KBZ). Die Implementierung soll voraussichtlich im Jahr 2009 stattfinden.

In diversen Ämtern, die über kein Qualitätsmanagement-System verfügen, finden weitere Qualitätssicherungsmittel wie doppelte Prüfungen (Vieraugen-Prinzip), diverse Check- und Pendenzenlisten Anwendung.

3.9. Elektronisches Geschäftsverwaltungsprogramm

Elektronische Geschäftsverwaltungsprogramme sind Instrumente, welche sowohl die rechtskonforme Aktenführung (geschäftsbezogener Umgang mit Dossiers, Unterlagen und Ablagen) als auch die Geschäftskontrolle (Festlegen und Nachverfolgen von Terminen und Fristen) und die Ablaufsteuerung (Zuweisen und Abarbeiten von Vorgängen, Aktivitäten und Arbeitsschritten) unterstützen. Geschäftsverwaltungsprogramme erfüllen die Kernanforderungen der Schriftgutverwaltungsnorm ISO 15489: Nachvollziehbarkeit, Zuverlässigkeit, Benutzbarkeit und Integrität von Geschäften.

Bereits seit 2001 ist auf Ebene Parlamentsdienst und Regierungsrat, Direktionssekretariate und teilweise auch auf Amtsstufe ein elektronisches Geschäftsverwaltungsprogramm im Einsatz, mit dem zurzeit über 250 Anwenderinnen und Anwender arbeiten. Im Rahmen des Projekts Staatsaufgabenreform (STAR) wurde die verwaltungsweite Ausbreitung der ISO-konformen elektronischen Geschäftsverwaltung angeregt und vom Regierungsrat am 12. August 2008 und 3. März 2009 beschlossen. Die Umsetzung unter Federführung des Staatsarchivs ist im Gange und wird bis 2011 abgeschlossen sein.

Im Hinblick auf eine Verbesserung der Kontrollmechanismen erlaubt der Einsatz eines ISO-konformen Geschäftsverwaltungsprogramms die vollständige Dokumentation eines Geschäftsfalles und dessen elektronische Überwachung auf allen Hierarchiestufen während des gesamten aktiven Lebenszyklus.

Punktuell werden zudem in einigen Ämtern weitere, aufgabenspezifische Geschäftsverwaltungsprogramme eingesetzt. Zudem wird zusätzlich häufig das Mailprogramm «Outlook» zur Aufgaben- und Terminüberwachung eingesetzt.

3.10. Personalstrategie

Bei der Ausübung einer wirkungsvollen Geschäftskontrolle ist die Ausbildung des Kaderpersonals wie auch generell aller Mitarbeitenden ein wichtiger Faktor. Mindestens so wichtig sind motivierte Mitarbeitende, die sich mit ihrer Aufgabe identifizieren, was sich in einer guten bis ausgezeichneten Qualität und Quantität der Arbeitsleistungen zeigt.

Der Regierungsrat ist sich dieser Faktoren bewusst und hat deshalb am 2. Dezember 2008 eine Personalstrategie verabschiedet. Er beabsichtigt, in den folgenden Jahren umfassende Massnahmen im personalpolitischen Bereich umzusetzen. Im Rahmen dieser Strategie sollen für Führungskräfte spezifische Aus-, Weiter- und Fortbildungskonzepte entwickelt und angebo-

ten werden. Mit diesem Vorgehen soll die Qualität des kantonalen Managements verbessert werden und damit indirekt auch die Leistungen der Verwaltung.

Ein weiteres wichtiges Paket der neuen Personalstrategie beinhaltet u.a. Massnahmen rund um Arbeitszufriedenheit und -klima. Zu diesem Zweck wird eine umfassende Mitarbeiterbefragung durchgeführt. Im Rahmen der Personalstrategie findet zudem das Personalcontrolling als Frühwarnsystem (z.B. betreffend gehäuften Absenzen, hoher Fluktuation) besondere Beachtung.

Als weitere Massnahme ist geplant, systematisch Austrittsgespräche durchzuführen. Gerade austretende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind häufig über Schwierigkeiten oder Unregelmässigkeiten in ihrem Aufgabengebiet informiert und können deshalb den Führungsverantwortlichen wertvolle Hinweise erteilen.

3.11. Mitarbeiterziele / -beurteilung

Anlässlich des jährlichen Mitarbeitergesprächs werden mit den Mitarbeitenden die Zielerreichung des vergangenen Jahres besprochen und Ziele für das nächste Jahr vereinbart. Die jährlichen Mitarbeiterziele dienen dazu, die Qualität und Quantität der Leistungserbringung zu definieren und zu messen und damit zusammenhängend die Aufgaben, Kompetenzen und die berufliche Entwicklung zu überprüfen und neu festzulegen (§§ 50 und 65 des Personalgesetzes).

Die Mitarbeiterziele orientieren sich an den übergeordneten Direktions- und Amtszielen bzw. an den Leistungsaufträgen. Sie beinhalten auf den Arbeitsprozess bezogene Vorgaben. Gleichzeitig mit der jährlichen Vereinbarung von Mitarbeiterzielen wird der Stellenbeschrieb bei Bedarf aktualisiert.² Die jährliche Zielvereinbarung mit nachfolgender Überprüfung der Zielerreichung erachtet der Regierungsrat als besonders wirksame Instrumente zur Kontrolle des Geschäftsgangs und zur Sicherung der Qualität in der kantonalen Verwaltung.

3.12. Elektronisches Organisationshandbuch

Mit Einführung des neuen Intranet-Portals «iZug» per Ende April 2009 wird künftig für alle Mitarbeitenden der Verwaltung ein Organisationshandbuch zentral zugänglich sein. Inhalte des Organisationshandbuches sind u.a. wichtige Regierungsratsbeschlüsse, Arbeitsanweisungen, Checklisten oder die bildliche Darstellung von Prozessabläufen.

Zusätzlich sind weitere spezifische, direktions- oder teilweise sogar amtsweise verfasste Handbücher für die jeweiligen Aufgabenbereiche vorhanden. Diese Handbücher unterstützen eine regelkonforme Erledigung der Aufgaben in den jeweiligen Direktionen und Ämtern. Sie sind in erster Linie den zuständigen Mitarbeitenden zugänglich.

3.13. Risikoinventar

Das per 1. Oktober 2005 in Zusammenarbeit mit allen Direktionen und den Gerichten durch den vertraglich engagierten Versicherungsbroker erstellte «Risikoinventar des Kantons Zug» ist kein eigentliches Geschäftsprüfungsinstrument. Dennoch gibt ein Risikoinventar Führungspersonen wertvolle Informationen zu kritischen Geschäftsvorfällen in den verschiedenen Aufgabenbereichen sowie zu deren potenzieller Eintretenswahrscheinlichkeit. Das Risikoinventar

² Gemäss Regierungsratsbeschluss vom 29. Januar 2008 waren für alle Mitarbeitenden bis Ende 2008 Stellenbeschreibungen zu erarbeiten.

wird im Verlauf des Jahres 2009 überprüft und aktualisiert werden. Die Finanzdirektion ist federführend.

3.14. Fazit

Es besteht bereits eine Vielzahl von Steuerungs- und Kontrollinstrumenten. Der Regierungsrat setzt sich in vielfältiger Weise für die Verbesserung der Steuerung und Führung in der kantonalen Verwaltung ein.

Die flächendeckende Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget sowie des Geschäftsverwaltungs-Programms stehen kurz bevor. Sodann erfolgt die Umsetzung der neuen Personalstrategie mit ihren umfangreichen Massnahmen im Personalbereich. Diese Projekte stellen wichtige Meilensteine auf dem Weg zu einer qualitativ noch höher stehenden und effizienteren Verwaltung dar. Die eingeleiteten Massnahmen unterstützen die Anliegen der Motionärin in hohem Mass. Der Regierungsrat ist deshalb der Überzeugung, dass zuerst die Ergebnisse der bereits eingeleiteten Schritte vorliegen müssen, bevor allfällige neue Massnahmen lanciert werden.

4. Externe Kontrollorgane

4.1. Externe Revisionsstelle

Analog privaten Unternehmungen könnte der Kanton ergänzend zu den internen Kontrollorganen eine externe Firma als Kontrollorgan beauftragen. Damit ein externes Kontrollorgan mit Kontrollaufgaben betraut werden kann, wäre vorgängig eine gesetzliche Grundlage zu schaffen.

In einzelnen Aufgabenbereichen des Kantons (u.a. Arbeitslosenkasse, Sozialwerke AHV/IV und ALV) prüfen schon heute externe Revisionsstellen die Tätigkeit der Verwaltung. Es handelt sich dabei um kantonale Amtsstellen, die Bundesrecht vollziehen. Die externe Prüfung erfolgt denn auch im Auftrag und auf Kosten der zuständigen Bundesämter und wäre mit einer allfälligen kantonalen externen Prüfung besonders zu koordinieren.

Die Einführung einer flächendeckenden externen Kontrolle der gesamten kantonalen Verwaltung durch private Revisionsstellen wäre hingegen mit unverhältnismässigen Kosten verbunden. Einerseits sind Revisionen durch Beratungsunternehmen zeitintensiv und damit teuer, andererseits ist das erforderliche spezifische Verwaltungsfachwissen – vermutlich über mehrere Jahre – beim externen Kontrollorgan gegen Bezahlung aufzubauen. Dies würde nicht nur erhebliche Ressourcen beim Beratungsunternehmen bedingen, sondern insbesondere auch bei der kantonalen Verwaltung. Eine umfassende Abdeckung ist aus Kosten- und Ressourcen-gründen kaum möglich. Die Prüfungshandlungen würden also lediglich stichprobenweise erfolgen.

Der Regierungsrat erachtet deshalb die Formulierung eines konkreten Auftrags an ein externes Kontrollorgan als problematisch. Abgrenzungsprobleme und Doppelspurigkeiten zwischen den durch den Bund beauftragten externen Kontrollorganen, einem allfälligen externen Kontrollorgan des Kantons und der bestehenden internen Finanzkontrolle wären vorprogrammiert. Soweit bekannt, wird bislang kein Kanton durch ein externes Kontrollorgan geprüft.

4.2. Fazit

Zum heutigen Zeitpunkt erachtet der Regierungsrat die Mandatierung einer externen Kontrollstelle nicht als geeignetes Mittel, um Verbesserungen bei der Geschäftskontrolle der Verwaltung zu erzielen.

5. Schlussfolgerungen

Letztlich nützen die modernsten und ausgefeiltesten Kontrollinstrumente nichts, wenn die zuständigen Verantwortungsträgerinnen und Verantwortungsträger ihre Aufgaben nicht oder nicht vollständig wahrnehmen. So treffen Kontrollmechanismen ins Leere, wenn Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger nicht entscheiden, Führungspersonen nicht führen und Kommunikationsverantwortliche nicht kommunizieren. Das richtige Mass an Kontrolle entscheidet, ob ein zusätzlicher Kontrollmechanismus die gewünschte präventive Wirkung erzielt und tatsächlich zu mehr Sicherheit führt. Denn aus der Versicherungswirtschaft kennt man den Begriff «Moral hazard». Dieser Terminus beschreibt, dass sich Versicherte nach erfolgtem Vertragsabschluss weniger sorgfältig verhalten, respektive, dass das Risikobewusstsein vermindert ist. Setzt man diese Erkenntnisse auf den Bereich interner Kontrolle um, gelangt man rasch zum Schluss, dass ein Übermass an Kontrollen auch zu einem unselbständigeren Verhalten führen kann. Nach dem Motto «es kontrolliert ja noch jemand» kann ein aufwendiges Kontrollsystem so schachmatt gesetzt werden. Der Mensch ist demnach in jedem Kontrollsystem der grösste Risikofaktor. Die Effizienz der Kontrolle kann durch Fehleinschätzungen, umgangene Kontrollen, Unsorgfalt, Fälschungen oder gar deliktisches Handeln etc. beeinträchtigt werden.

Angesichts der begrenzten Ressourcen sind beim Aufbau von Kontrollmechanismen Kosten und Nutzen gegeneinander abzuwägen. Die Schwierigkeit bei dieser Beurteilung liegt in der Frage, wie gross ein tolerierbares Restrisiko sein darf. Gewisse Kontrollen sind zwingend durchzuführen, andere jedoch können sich als teuer und eventuell sogar kontraproduktiv auswirken. Eine Aufblähung des Staatsapparats ist zu vermeiden. Zusätzliche Kontrollen sollen prioritär in jenen Geschäftsbereichen eingeführt werden, in denen die grössten Risiken der Verwaltung bestehen. Die Übersicht des Versicherungsbrokers gibt Hinweise zu möglichen rechtlichen, technischen, personellen und finanziellen Risiken sowie Sachrisiken.

Es gibt nicht «den Kontrollmechanismus», mit welchem sich alle Risiken, Fehler, Unterlassungen vermeiden lassen. Die grosse Vielfalt der Aufgabenbereiche der kantonalen Verwaltung mit ihren unterschiedlichen Anforderungen und Bedürfnissen verunmöglichen ein einheitliches Kontrollsystem.

Verantwortung, Abläufe und Entscheidungen lassen sich nicht (bloss) durch Qualitätshandbücher und/oder eine Zertifizierung ersetzen. In jedem Fall stehen die Mitarbeitenden auf allen Stufen bei der täglichen Arbeit in der Pflicht, Aufträge einerseits mit Sorgfalt und Fachkompetenz andererseits mit der erforderlichen Verhältnismässigkeit einzelfallgerecht zu erfüllen. Jede und jeder Einzelne muss Pendenzen kundenorientiert, selbständig und pflichtbewusst erledigen. Dabei sollen Probleme antizipiert werden, damit sie erst gar nicht entstehen bzw. bei Entstehung richtig und zügig gelöst werden.

Weiter ist es Aufgabe der Führungskräfte, über den Stand der Leistungserfüllung und deren Qualität jederzeit im Bilde zu sein. (Zusätzliche) Controllinginstrumente und Kontrollmechanismen sind daher in der kantonalen Verwaltung nur dort situativ einzuführen, wo sie sinnvoll sind. Die neuen, erst zum Teil eingeführten Instrumente müssen sich zuerst etablieren.

Eine enge, flächendeckende Kontrolle hätte wohl auch eine gewisse Bremswirkung auf die bekannte und in der Öffentlichkeit geschätzte Dynamik der Zuger Verwaltung zur Folge. Wenn auch ein gewisses Mass an Kontrolle notwendig ist (siehe Beschreibung der eingesetzten Kontrollinstrumente und -organe in den Kapiteln 2 und 3), so erachtet der Regierungsrat Eigenverantwortung, Motivation, Identifikation mit der Aufgabe und Ausbildung als zielführender als ein zu enges Kontrollkorsett.

Aus den dargelegten Gründen erachtet der Regierungsrat die heutigen gesetzlichen Grundlagen für die Kontrolle des Geschäftsgangs der kantonalen Verwaltung als ausreichend.

6. Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage ist mit keinen finanziellen Auswirkungen verbunden.

7. Antrag

Wir beantragen Ihnen, die Motion der CVP-Fraktion vom 28. Mai 2008 (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 28. April 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Heggin

Der Landschreiber: Tino Jorio