



**Änderung des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung
(Organisationsgesetz)**

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

**Motion der erweiterten Justizprüfungskommission betreffend
Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen zur Weitergabe von Informationen durch die Gene-
ralsekretärin, den Generalsekretär
(Vorlage 1923.1 - 13371)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 31. Januar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zu der am 2. Juli 2009 erheblich erklärten Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung vom 28. Mai 2008 (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750) und der am 1. Juli 2010 erheblich erklärten Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 29. Mai 2009 (Vorlage Nr. 1923.1 - 13371) betreffend Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen, damit die Generalsekretärin oder der Generalsekretär in den aktuellen Stand sämtlicher wichtiger Geschäfte kennt und verpflichtet ist, bei Ausfall der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers dem stv. Regierungsratsmitglied die nötigen Informationen weiterzugeben. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1. In Kürze	2
1.1. CVP-Motion	2
1.2. Parlamentarische Vorstösse der erweiterten Justizprüfungskommission	2
1.3. Gemeinsame Bearbeitung der beiden Motionen	2
1.4. Rechtliche Anpassungen im Organisationsgesetz	2
1.5. Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit	3
1.6. Rechtliche Verankerung zur Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms	3
2. Ausgangslage	3
2.1. Motion der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750)	3
2.2. Parlamentarische Vorstösse der erweiterten Justizprüfungskommission (Vorlage Nr. 1683.3 - 13121)	3
2.3. Allgemeine Bemerkung	4
3. Übersicht aktueller Stand bestehende und geplante Kontrollmechanismen	4
3.1. Schaffung einer spezifischen, gesetzlichen Grundlage für die Generalsekretärin, den Generalsekretär	4
3.2. Flächendeckende Einführung von Leistungsaufträgen	5
3.3. Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit	5
3.4. Rechtliche Verankerung der zwingenden Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms	6

3.5.	Qualitätsmanagement-Systeme (QMS)	6
3.6.	Internes Kontrollsystem (IKS)	7
3.7.	Risikoinventar	8
4.	Finanzielle Auswirkungen	8
5.	Anträge	8

1. In Kürze

Nach Einführung von Strategie und Leitbild stärkt der Regierungsrat nun in einem weiteren Schritt die directionsinterne, operative Steuerung. Für diese Verbesserung ist eine Gesetzesänderung notwendig. Weitere rechtliche Anpassungen betreffen die zeitliche und inhaltliche Abstimmung der Führungsinstrumente des Regierungsrates in einer Verordnung und die Pflicht zur Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms.

1.1. CVP-Motion

Die Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung forderte den Regierungsrat auf, Abklärungen bezüglich Verbesserungen der Kontrollmechanismen in der Verwaltung zu treffen und dem Parlament geeignete Vorschläge zu unterbreiten. Auslöser für die Motion waren die Vorkommnisse im damaligen Amt für Straf- und Massnahmenvollzug. Der Kantonsrat hat diese Motion am 2. Juli 2009 erheblich erklärt.

1.2. Parlamentarische Vorstösse der erweiterten Justizprüfungskommission

Die Vorkommnisse im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug führten in der Folge zur Einreichung eines Postulats und weiteren Motionen. Das Postulat fordert Abklärungen des Gefährdungspotenzials bezüglich Begünstigungen bei Verwaltungshandlungen (Vorlage 1922). Die Motionen fordern die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Einführung eines einheitlichen und umfassenden Absenzenmanagements (Vorlage 1924), die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für den Anspruch auf «Whistleblowing» in der kantonalen Verwaltung (Vorlage 1925) und die Erarbeitung von gesetzlichen Grundlagen zur Weitergabe von Informationen durch die Generalsekretärin oder den Generalsekretär an die stellvertretende Direktionsvorsteherin bzw. den stellvertretenden Direktionsvorsteher.

Die erweiterte Justizprüfungskommission fordert, dass der Anspruch der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs, auf umfassende Information zum aktuellen Stand sämtlicher wichtiger Geschäfte, rechtlich verankert wird. Diese Motion hat das Parlament am 1. Juli 2010 erheblich erklärt.

1.3. Gemeinsame Bearbeitung der beiden Motionen

Aufgrund des engen inhaltlichen Zusammenhangs dieser beiden parlamentarischen Vorstösse hat der Regierungsrat beschlossen, diese zusammen zu bearbeiten.

1.4. Rechtliche Anpassungen im Organisationsgesetz

Das Recht der Generalsekretärin oder des Generalsekretärs auf eine umfassende Information durch die Direktionsvorstehenden wird mit einer neuen Gesetzesbestimmung im Organisationsgesetz verankert.

1.5. Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit

Mit der im März 2010 in Kraft getretenen Strategie des Regierungsrates 2010–2018 und den Legislaturzielen wurden wichtige Meilensteine in der strategischen Steuerung gesetzt. Die flächendeckende Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget auf das Budgetjahr 2012 stellt einen weiteren gewichtigen Meilenstein des Regierungsrates in der Modernisierung seines Führungsinstrumentariums dar. Damit diese neuen Führungsinstrumente ihr Potenzial entfalten und Doppelspurigkeiten vermieden werden können, sind sie zeitlich und inhaltlich aufeinander abzustimmen. Der Regierungsrat hat deshalb die «Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit» erlassen. Damit bezweckt der Regierungsrat eine optimale Ausnutzung seiner bestehenden und zukünftigen Führungsinstrumente.

1.6. Rechtliche Verankerung zur Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms

Gleichzeitig erlässt der Regierungsrat eine Verordnung, welche die zwingende Pflicht zur Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms rechtlich verankert. Geschäftsverwaltungsprogramme stellen wichtige Arbeitsinstrumente der direktionsinternen Führung dar. Mit ihrer Hilfe können die direktionsinternen Leitungspersonen unter anderem eine rechtskonforme Aktenführung und Archivierung sowie die Termine und Fristen effizient überwachen.

2. Ausgangslage

2.1. Motion der CVP-Fraktion (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750)

Die CVP-Fraktion forderte den Regierungsrat mit ihrer Motion vom 28. Mai 2008 auf, Abklärungen betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung zu treffen (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750, Motion Kontrollmechanismus). Die Motion lässt bewusst offen, ob hierzu verwaltungsinterne, parlamentarische oder auch externe Kontrollorgane geschaffen werden sollen. Zur Begründung werden die Vorkommnisse im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug aufgeführt.

Mit Bericht und Antrag vom 28. April 2009 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären. Der Regierungsrat vertrat die Überzeugung, dass mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen die Aufsichtspflichten ausreichend geregelt seien. Der Kantonsrat hat die Motion mit Beschluss vom 2. Juli 2009 mit 33:32 Stimmen erheblich erklärt.

2.2. Parlamentarische Vorstösse der erweiterten Justizprüfungskommission (Vorlage Nr. 1683.3 - 13121)

Die Motion Kontrollmechanismus steht in engem Zusammenhang mit den am 29. Mai 2009 durch die erweiterte Justizprüfungskommission eingereichten, parlamentarischen Vorstössen (vgl. Vorlage Nr. 1683.3 - 13121):

1. Abklärung des Gefährdungspotenzials, insbesondere Begünstigungspotenzial, bei Verwaltungshandlungen innerhalb der gesamten kantonalen Verwaltung und bei Bedarf Treffen von Massnahmen, Vorlage 1922 (Postulat Gefährdungspotenzial).
2. Motion Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen, damit die Generalsekretärin oder der Generalsekretär den aktuellen Stand sämtlicher wichtiger Geschäfte kennt und verpflichtet ist, bei Ausfall der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers dem stv. Regierungsratsmitglied die nötigen Informationen weiterzugeben, Vorlage 1923 (Motion GS).
3. Motion betreffend Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Einführung eines einheitlichen und umfassenden Absenzenmanagements durch das Personalamt, Vorlage 1924 (Motion Absenzenmanagement).

4. Motion betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Anspruch auf «Whistleblowing» in der kantonalen Verwaltung, Vorlage 1925 (Motion Whistleblowing).

Der Kantonsrat hat die oben erwähnten parlamentarischen Vorstösse am 1. Juli 2010 (Vorlage 1922.1 / 1923.1 / 1924.1 / 1925.1 - 13371) erheblich erklärt. Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 1. Februar 2011 werden die in Ziffer 1, 3 und 4 aufgelisteten Vorstösse bei der nächsten Revision des Personalgesetzes umgesetzt. Es ist vorgesehen, dem Kantonsrat bis spätestens Ende 2012 eine Vorlage zur Revision des Personalgesetzes zu unterbreiten. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen den zuvor erwähnten Vorstössen und der Motion Kontrollmechanismus schlägt der Regierungsrat vor, die Ziffer 2, Motion GS (Vorlage 1923.1 - 13371), mit der Motion Kontrollmechanismus (Vorlage 1681.1 - 12750) zu verbinden und sie gemeinsam zu behandeln.

2.3. Allgemeine Bemerkung

Die Vorkommnisse im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (heute: Vollzugs- und Bewährungsdienst) haben den Kantonsrat bewogen, verschiedene Vorstösse erheblich zu erklären. Mit dem Vorstoss für die Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus möchte er weitere ähnliche Vorfälle vermeiden. Es ist nun aber nicht so, dass es DEN einzigen und wirksamen Kontrollmechanismus gibt, mit dessen Einführung alle derartigen Zwischenfälle in Zukunft vermieden werden könnten. Gerade angesichts der äusserst vielfältigen staatlichen Aufgaben setzt sich ein wirksamer Kontrollmechanismus aus einer Vielzahl von unterschiedlichen Instrumenten zusammen, welche als Ganzes eine nachhaltige Beaufsichtigung der staatlichen Leistungserbringung ermöglichen. Für einen wirkungsvollen Kontrollmechanismus werden nicht nur passende Instrumente benötigt, sondern Kontrollen müssen auch wahrgenommen und Unregelmässigkeiten verfolgt werden. Ansonsten nützt das ausgefeilteste Instrumentarium nichts. In den folgenden Kapiteln erläutert der Regierungsrat im Einzelnen die geplanten und neuen Kontrollmechanismen.

3. Übersicht aktueller Stand bestehende und geplante Kontrollmechanismen

3.1. Schaffung einer spezifischen, gesetzlichen Grundlage für die Generalsekretärin, den Generalsekretär

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 16. März 2010 (Vorlage 1922.1 / 1923.1 / 1924.1 / 1925.1 - 13371) schlägt der Regierungsrat vor, eine spezifische, gesetzliche Grundlage für die Generalsekretärin, den Generalsekretär zu schaffen, wonach ihr oder ihm ein Recht auf umfassende Information zukommt. Der Kantonsrat hat diese Vorlage am 1. Juli 2010 erheblich erklärt.

In § 3 Abs. 6 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Organisationsgesetz, BGS 153.1) ist bereits heute festgelegt, dass die Direktionssekretariate von einer Generalsekretärin oder einem Generalsekretär geleitet werden. Diese erfüllen primär Stabs-, Planungs-, Koordinations- und Beratungsfunktionen.

Aufgrund der erwähnten Vorfälle im Amt für Straf- und Massnahmenvollzug (heute Vollzugs- und Bewährungsdienst) soll diese Bestimmung mit einem neuen Absatz 7 dahingehend ergänzt werden, dass die Direktionsvorsteherin oder der Direktionsvorsteher, die Generalsekretärin bzw. den Generalsekretär laufend über die wichtigsten Direktionsgeschäfte orientiert. Bei Ausfall eines Mitglieds des Regierungsrates sind den Stellvertretenden der Generalsekretärin oder dem Generalsekretär unverzüglich alle nötigen Informationen weiterzugeben. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär stellt sicher, dass sie oder er jederzeit über alle wichtigen Informationen zu den aktuellen und wesentlichen Geschäften verfügt. Damit kann der Betrieb bei einem Ausfall der Direktionsvorsteherin oder des Direktionsvorstehers zusammen mit dem

stellvertretenden Mitglied des Regierungsrates normal weiter geführt werden. Es ist allerdings schon heute so, dass eine Direktion ohne einen engen Informationsfluss zwischen der Direktionsvorsteherin oder dem Direktionsvorsteher und der Generalsekretärin bzw. dem Generalsekretär gar nicht reibungslos funktionieren kann. Insofern normiert diese gesetzliche Regelung im Organisationsgesetz eine notwendige, aber selbstverständliche operationelle Voraussetzung. Die Generalsekretärin oder der Generalsekretär erhält durch diese neue Gesetzesbestimmung einen Rechtsanspruch auf Informationen; dessen Umfang wird durch die neue Bestimmung nicht ausgedehnt.

3.2. Flächendeckende Einführung von Leistungsaufträgen

Ein wichtiges Instrument im Zusammenhang mit der Verbesserung von Kontrollen in der Verwaltung ist die per 1. Januar 2012 flächendeckend eingeführte neue Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (Pragma).

Mit der definitiven Einführung ändern sich wesentliche Elemente zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit. Ab 2012 erfolgt die jährliche Zieldefinition und Berichterstattung mittels Leistungsauftrag und Globalbudget. Der Leistungsauftrag gibt einen umfassenden Überblick über die Aufgaben und Ziele eines Amtes. Er umfasst unter anderem den Grundauftrag, die wesentlichen Leistungen, die Ziele und die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Der Leistungsauftrag berücksichtigt weiter, nebst den gesetzlichen Grundlagen, die Vorgaben aus der Strategie des Regierungsrates, dem Leitbild, den Teilstrategien und den Legislaturzielen. Mit dem Leistungsauftrag wird die Transparenz bezüglich Leistungsangebot und -standards und Aufgabenerfüllung erhöht, was die Qualitätskontrolle und die Steuerung der Verwaltungstätigkeit auf allen Stufen verbessert. Die neue Verwaltungsführung ermöglicht dem Kantonsrat direkt Einfluss auf den Leistungskatalog der Verwaltung, die gesetzten Ziele sowie auf die Qualität zu nehmen.

Mit der flächendeckenden Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget werden auch die Berichterstattungsinstrumente an den Kantonsrat ab Berichtsjahr 2012 den heutigen Erfordernissen angepasst und gesamthaft modernisiert. Das neue Berichterstattungsinstrument wird adressatengerecht, benutzerfreundlich und übersichtlich ausgestaltet. Es erlaubt dem Kantonsrat künftig einen raschen und umfassenden Überblick über Leistungen, Ziele und Zielerreichungsgrad eines Amtes.

3.3. Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit

Ein Meilenstein in der Verbesserung der Kontrollmechanismen in der Verwaltung stellt die im März 2010 in Kraft getretene Strategie des Regierungsrates 2010–2018 mit den Legislaturzielen 2010–2014 dar.

Damit die neuen Führungsinstrumente ihr Potenzial entfalten, Synergien gewonnen und Doppelspurigkeiten vermieden werden können, sollen sie zeitlich und inhaltlich aufeinander abgestimmt und die wesentlichsten Eckpunkte näher umschrieben werden.

Die neue Verordnung betreffend Steuerung der Verwaltungstätigkeit (Steuerungs-Verordnung) vom 23. August 2011 (GS 31, 64; BGS 153.62) definiert wichtige Einzelheiten der Steuerung der Verwaltungstätigkeit. Sie sorgt für eine bessere Abstimmung von Abläufen und Zuständigkeiten u.a. bei den Prozessen «Strategie», «Legislaturziele», «Koordination von bedeutenden Projekten» und «Leistungsauftrag und Globalbudget».

Erarbeitet wurde die Verordnung von einer Arbeitsgruppe (Zusammensetzung: Landschreiber, stellvertretende Landschreiberin, Generalsekretäre der Volkswirtschafts-, Gesundheits- und Finanzdirektion sowie Projektleiterin Pragma).

3.4. Rechtliche Verankerung der zwingenden Nutzung eines elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramms

Elektronische Geschäftsverwaltungsprogramme sind Arbeitsinstrumente, welche sowohl die rechtskonforme Aktenführung und Archivierung (geschäftsbbezogener 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 Records Management- oder Schriftgutverwaltungsnorm ISO 15489: Nachvollziehbarkeit, Zuverlässigkeit, Benutzbarkeit und Integrität von Geschäften. ISO 15489 gilt übrigens für öffentliche wie für private Organisationen. Die massiv gewachsene Bedeutung von Records Management in der Privatwirtschaft hängt stark mit Compliance-Fragen zusammen, also mit dem Bedürfnis, die Einhaltung von Vorschriften und Richtlinien kontrollieren zu können. Sie stellen deshalb ein wichtiges Kontrollinstrument der Verwaltungsführung dar. Im Kanton Zug ist bereits seit 2001 auf Ebene Parlamentsdienst und Regierungsrat, Direktionssekretariate und teilweise auch auf Amtsstufe das elektronische Geschäftsverwaltungsprogramm «Konsul» im Einsatz, welches 2012 durch das neue ISO-konforme Geschäftsverwaltungsprogramm «OpenGever» ersetzt wird. Abhängig vom Aufgabengebiet werden auch in Zukunft in Ergänzung zu «OpenGever» zudem spezifische Fachanwendungen zur Geschäftsverwaltung im Einsatz sein. Eine elektronische Geschäftsverwaltung erhöht sowohl die Kontrollmöglichkeiten durch Verwaltung, Parlament und Bevölkerung wie auch die Transparenz der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit.

Mit Ausnahme von § 5 des Archivgesetzes vom 29. Januar 2004 (BGS 152.4; Verpflichtung zur systematischen Verwaltung) existieren bisher keinerlei Vorschriften zur Aktenführung. Die zunehmende Bedeutung der elektronischen Geschäftsverwaltung erfordert Schritte zu deren adäquaten Verankerung im Verwaltungsalltag. Deshalb hat das Staatsarchiv im Rahmen des Projekts «Verwaltungsweite Ausbreitung von OpenGever» den Erlass von Grundsätzen und Vorgaben (Policies) zur Aktenführung angeregt.

Weil ISO-konforme Geschäftsverwaltungen zur wirksamen Bewältigung von Kontrollaufgaben in der Verwaltung Wesentliches beizutragen vermögen, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass die verwaltungsweite, zwingende Nutzung von Verwaltungssystemen rechtlich verankert werden soll. Er sieht vor, dass die Pflicht einer systematischen Aktenführung auf Verordnungsstufe rechtlich verankert wird. Die neue Verordnung über die Aktenführung wird voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2012 in Kraft treten.

3.5. Qualitätsmanagement-Systeme (QMS)

Verschiedene Ämter der kantonalen Verwaltung (u.a. Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Schluechthof, Gewerblich-industrielles Bildungszentrum, Hochbauamt, Amt für Verbraucherschutz, Strassenverkehrsamt, Generalsekretariat Direktion des Innern, Grundbuch- und Vermessungsamt) haben ihre Geschäftstätigkeit einem Qualitäts-Zertifizierungsprogramm unterzogen. Damit verbunden sind regelmässige externe Audits und es sind periodische Re-Zertifizierungen zu bestehen.

Qualitätsmanagement-Systeme (QMS) bezwecken die Qualität von Prozessen und Verfahren zu prüfen und dauerhaft zu verbessern. Damit sollen eine einwandfreie und sichere Herstellung sowie tadellose Endprodukte sichergestellt werden.

Ein QMS ist nicht in erster Linie ein Kontrollinstrument, sondern ermöglicht eine detaillierte Analyse und Dokumentierung eines Leistungs- bzw. Produktionsprozesses. In der Folge werden kritische oder fehleranfällige Schritte eines Prozesses ersichtlich und es können Massnahmen zur Sicherung und Verbesserung ergriffen werden. Ein QMS bildet eine gute Basis für die Einführung eines internen Kontrollsystems (vgl. Kapitel 3.6).

Allerdings ist der Aufbau und Betrieb eines QMS aufwändig und teuer. Der mit der Einführung und dem Betrieb verbundene zeitliche und führungsmässige Aufwand ist nicht zu unterschätzen. Ausserdem ist die Begleitung und Beratung durch ein Zertifizierungsunternehmen notwendig, was zusätzlich Kosten generiert. Die Einführung eines QMS empfiehlt sich deshalb nur, wenn für die Verwaltungsführung ein Mehrwert erzielt werden kann.

Bei vielen Ämtern der Verwaltung würde ein QMS über das gewünschte Ziel, die Sicherstellung einer ordnungs- und rechtmässigen Verwaltungsführung, hinausschiessen. Dieses Ziel ist auch mit einfacheren Methoden, wie beispielsweise der konsequenten Nutzung der heute zur Verfügung stehenden Hilfsmittel, Geschäftsverwaltung, elektronische Terminverwaltung, Teamrapporte, amtsinterne Pendenzen- und Checklisten oder Durchsetzen des Vieraugen-Prinzips, erreichbar. Zudem steht seit kurzem das elektronische Organisationshandbuch (OHB) als weiteres Hilfsmittel zur Verfügung, aus welchem für die Gesamtverwaltung geltende Standardabläufe, Arbeitsanweisungen etc. abrufbar sind.

All diese Gründe bewegen den Regierungsrat, QMS weiterhin selektiv und nur bei ausgewiesenem Nutzen einzuführen.

3.6. Internes Kontrollsystem (IKS)

Als weiteres Instrument zur Verbesserung der Kontrollmechanismen hat der Regierungsrat die Einführung eines Internen Kontrollsystems (IKS) vertieft untersucht.

Nach der umfassenden Definition¹ versteht man unter einem IKS die Gesamtheit der von Verwaltungsrat und Geschäftsleitung angeordneten Vorgänge, Methoden und Massnahmen, die dazu dienen, einen ordnungsgemässen Ablauf des betrieblichen Geschehens sicherzustellen sowie das betriebliche Vermögen zu schützen.

Der Gesetzgeber hat allerdings die Thematik rund um das IKS wenig spezifiziert und keine Aussagen zur Ausgestaltung und zum Umfang der Risikobeurteilung und des IKS gemacht (vgl. Art. 663b OR, Art. 728a OR und Art. 728b OR). Die Botschaft des Bundesrats² hält jedoch fest, dass die Risikobeurteilung sich nicht auf sämtliche Geschäftsrisiken zu beziehen hat, sondern nur auf jene, welche einen wesentlichen Einfluss auf die Beurteilung der Jahresrechnung haben können. Die Interpretationen der gesetzlichen Bestimmung und der entsprechenden Botschaft sind teilweise widersprüchlich. Der Vorstand der Schweizer Treuhandkammer hat infolgedessen einen Prüfungsstandard (PS) zur Prüfung der Existenz des internen Kontrollsystems erarbeitet und verabschiedet (PS 890). Er gilt seit dem 1. Januar 2008. Im Sinne dieses Prüfungsstandards umfasst ein IKS nur jene Vorgänge und Massnahmen in einer Unternehmung, welche eine ordnungsgemässe Buchführung und finanzielle Berichterstattung sicherstellen. Für öffentliche Verwaltungen sind aber auch andere Aspekte, wie etwa Minimierung der (operativen) Prozessrisiken, Normen- und Gesetzeskonformität (Compliance) sowie operative Effizienz mindestens ebenso wichtig.

Bei der Finanzdirektion haben sich bereits die Steuerverwaltung und die Finanzverwaltung mit eigenen Mitteln (ohne externe Begleitung) mit IKS auseinandergesetzt. Erste Erkenntnisse zeigen, dass die Einführung eines IKS komplex, zeit- und ressourcenaufwändig ist. Die bereits getätigten Schritte bestätigen, dass ein IKS einiges an Potenzial zur Verbesserung und Optimierung bestehender Abläufe bietet.

Eine verwaltungsweite Einführung würde einerseits erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen in den Ämtern bedingen. Andererseits wäre eine Kompetenzstelle zu schaffen, welche

¹ vgl. LEHMANN Urs, Internes Kontrollsystem (IKS) in der Umsetzung, Ein risikobasiertes Gestaltungskonzept für mittelgrosse Unternehmen, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich, Basel, Genf, 2009, S. 18

² vgl. BOTSCHAFT zur Änderung des Obligationenrechts (Revisionspflicht im Gesellschaftsrecht) sowie zum Bundesgesetz über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren vom 23. Juni 2004, BBl 2004 4036

die Erarbeitung und Umsetzung von IKS begleiten würde. Das für eine flächendeckende Einführung notwendige Know-How wäre ausserdem extern einzukaufen bzw. müsste intern aufgebaut werden. Der Regierungsrat unterstützt deshalb die zweckmässige punktuelle Verbesserung oder Einführung von Internen Kontrollsystemen. Die Finanzkontrolle fördert diese Vorgehensweise im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages (Prüfung der Internen Kontrollsysteme, vgl. § 45 Abs. 1 Bst. c FHG), indem sie Informationen und Empfehlungen in den einzelnen Ämtern abgibt.

3.7. Risikoinventar

Mit dem seit 1. Oktober 2005 vorhandenen Risikoinventar besteht ein weiteres, internes Kontrollinstrument.

Das Ziel des Risikoinventars ist, Kenntnis aller Risiken zu haben, welche den Kanton Zug bedrohen könnten. Gleichzeitig dient es als Grundlage für einen Versicherungsabschluss. Entstanden ist das Risikoinventar in Zusammenarbeit mit allen Direktionen, den Gerichten und einem vertraglich engagierten Versicherungsbroker. Das Risikoinventar wird spätestens alle vier Jahre überarbeitet (letztmals Herbst 2009).

4. Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Bericht und Antrag ist mit keinen finanziellen und personellen Auswirkungen verbunden.

5. Anträge

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlage Nr. 2112.2 - 13989 einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Die erheblich erklärte Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung vom 28. Mai 2008 (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750) als erledigt abzuschreiben.
3. Die erheblich erklärte Motion der erweiterten Justizprüfungskommission vom 29. Mai 2009 (Vorlage Nr. 1923.1 - 13371) betreffend Erarbeitung gesetzlicher Grundlagen, damit der/die Generalsekretär/in den aktuellen Stand sämtlicher wichtiger Geschäfte kennt und verpflichtet ist, bei Ausfall der/des Direktionsvorstehenden dem stv. Regierungsratsmitglied die nötigen Informationen weiterzugeben, als erledigt abzuschreiben.

Zug, 31. Januar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart