



**Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»**

**Teilrevision**

**der Verfassung des Kantons Zug (Kantonsverfassung) vom 31. Januar 1894 sowie**

**des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 und**

**des Kantonsratsbeschlusses betreffend die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013**

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 30. August 2016

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag auf Änderung der Kantonsverfassung und des Organisationsgesetzes sowie der Geschäftsordnung des Regierungsrats. Dazu erstatten wir Ihnen den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1.	<b>In Kürze</b>	1
2.	<b>Ausgangslage (Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»)</b>	2
3.	<b>Vorgaben und Ziele der Teilrevision</b>	4
4.	<b>Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungsreform</b>	8
5.	<b>Vorteile und Nachteile der vorgeschlagenen Lösung</b>	10
6.	<b>Vernehmlassungsverfahren</b>	11
7.	<b>Finanzielle Auswirkungen</b>	15
8.	<b>Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen</b>	17
9.	<b>Parlamentarische Vorstösse</b>	23
10.	<b>Zeitplan</b>	25
11.	<b>Anträge</b>	26

**1. In Kürze**

**Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Anzahl Regierungsratsmitglieder von sieben auf fünf zu ändern und ihm die Kompetenz zu geben, die künftigen fünf Direktionen selber zu bezeichnen. Dazu müssen unter anderem die Kantonsverfassung, das Organisationsgesetz und die Geschäftsordnung des Regierungsrats angepasst werden. Diese Änderungen sollen auf die nächste Amtsperiode, also auf den 1. Januar 2019, in Kraft treten. Die Verfassungsänderung unterliegt dem obligatorischen Referendum.**

Nach umfangreichen Abklärungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Anzahl Regierungsratsmitglieder von sieben auf fünf zu ändern und ihm die Kompetenz zu geben, die künftigen fünf Direktionen selber zu bezeichnen. Eine Fünfer-Regierung soll es der kantonalen Exekutive erlauben, sich vermehrt strategischen Fragen bzw. dem «Kerngeschäft» zu widmen, dem Regieren. Gleichzeitig wird die Verwaltung reorganisiert, um noch effektiver und effizienter zu arbeiten. Die Reform ist sinnvoll, weil eine schlankere Verwaltung mit ausgewogener Aufgabenverteilung und einheitlicher Führungsspanne resultiert. Die Direktionen werden nach nachvollziehbaren Themenbereichen («Labels») benannt.

### **Auch in Zukunft bürgernah und schlank**

Der Handlungsbedarf für ein Strukturreformprojekt wurde offensichtlich, als im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 die Frage nach der «richtigen» Staatsorganisation aufkam. Dabei ging es auch um die Klärung von Synergiemöglichkeiten durch eine Reorganisation. Denn die Verwaltung muss auch in Zukunft fit sein für die Aufgabenerfüllung. Zudem verlangen die Budgetvorgaben des Kantonsrats seit 2012, dass der Regierungsrat und die Verwaltung sparen. Und das Postulat «45 Ämter sind genug» fordert eine Strukturreform. Letztlich folgt das Projekt der Einsicht, dass eine Verwaltungsreform nachhaltiger ausfällt, wenn gleichzeitig eine Regierungsreform erfolgt.

### **Strukturreform parallel zu Aufgabenreformen**

Das Strukturreformprojekt «Regierung und Verwaltung 2019» fügt sich ein in die Masterplanung des Regierungsrats. Dazu gehören das Aufgabenreformprojekt «ZFA Reform 2018» sowie die Führungsprozesse «Strategie 2019–2026», «Entlastungsprogramm 2015–2018», «Finanzstrategie» und «Finanzen 2019». Es ist ein Gebot der Stunde, nebst der Aufgabenüberprüfung auch die Organisationsstrukturen zu hinterfragen und zu verbessern. Es gilt, das eine zu tun (Aufgabenreformen), und das andere nicht zu lassen (Strukturreform). Das Zusammenwirken dieser Projekte bietet Gewähr für eine zukunftsgerichtete Organisation der Regierung und der Verwaltung.

### **«Kurze Wege» als oberstes Gebot**

Mit der vorliegenden Strukturreform kann der Kanton Zug den steigenden Anforderungen und Ansprüchen von Politik, Bevölkerung und Unternehmen an die kantonale Verwaltung gerecht werden, dem zunehmenden Spardruck Rechnung tragen und letztlich auch das Postulat «45 Ämter sind genug» erfüllen. Für die Bevölkerung und die Unternehmungen sollen die geschätzten «kurzen Wege» zur Zuger Verwaltung beibehalten und nach Möglichkeit noch kürzer werden.

### **Volksabstimmung voraussichtlich am 26. November 2017**

Sofern der Kantonsrat dem Reformprojekt zustimmt, müssen die Stimmberechtigten über die Änderung der Kantonsverfassung abstimmen (obligatorisches Referendum). Dieser Urnengang ist für den 26. November 2017 geplant. Heisst das Volk die Verfassungsänderung gut, wird das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» wie geplant weitergeführt. Die Regierungs- und Verwaltungsreform soll auf die neue Amtsperiode 2019–2022 wirksam werden. Diese beginnt am 1. Januar 2019.

## **2. Ausgangslage (Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»)**

2.1. Der **Handlungsbedarf** für ein Strukturreformprojekt wurde offensichtlich, als im Entlastungsprogramm 2015–2018 die Frage nach der «richtigen» Staatsorganisation aufkam (Klärung von Synergiemöglichkeiten durch Reorganisationen). Auslöser für den vorliegenden Bericht und Antrag waren markante Veränderungen, insbesondere folgender Rahmenbedingungen:

- Steigende Anforderungen und Ansprüche an die kantonale Verwaltung und damit gesteigerter Effizienzdruck;
- Zunehmender Spardruck, namentlich in den Budgetdebatten seit dem Jahre 2012;
- Hängiges Postulat «45 Ämter sind genug» (Vorlage 2294.1);
- Entlastungsprogramm 2015–2018 aufgrund des strukturellen Aufwandüberschusses;
- Einsicht, dass eine Verwaltungsreform wirksamer ausfällt, wenn gleichzeitig eine Regierungsreform erfolgt.

2.2. Nach der Durchführung von fünf Strategieworkshops beschloss der Regierungsrat am 9. Juni 2015, die Zuger Verwaltungs- und Regierungsorganisation zu überprüfen. Die Analyse sollte den Handlungsbedarf und mögliche Lösungen aufzeigen. Insbesondere sollten zwei Varianten untersucht werden:

- a. «Verwaltungsreform 7» (sieben Regierungsmitglieder; «nur» Verwaltungsreorganisation);
- b. «Regierungs- und Verwaltungsreform 5 statt 7» (fünf Regierungsmitglieder; Regierungs- und Verwaltungsreorganisation).

2.3. Der Regierungsrat beauftragte ein Projektteam unter der Leitung des Landschreibers, nach der Projektmethode HERMES 5.0 die Grundlagen zu erarbeiten. Das Projekt sollte in vier Projektphasen bearbeitet werden (in der «Mitte» fügt sich der parlamentarische Prozess und eine Volksabstimmung ein):

- Initialisierungsphase, die mit der Projektfreigabe durch den Regierungsrat abschliesst;
- Konzeptphase, die mit der Antragstellung des Regierungsrats an den Kantonsrat endet;
- Parlamentarischer Prozess und Volksabstimmung;
- Realisierungsphase, die von den Umsetzungs- und Vorbereitungsarbeiten geprägt ist;
- Betriebsphase (nach Inkrafttreten der Änderungen).

Am 29. September 2015 fällte der Regierungsrat noch in der Initialisierungsphase, gestützt auf einen Zwischenbericht des Projektteams, einen **Richtungsentscheid**: Das Projektteam erhielt die Vorgabe, nur die Variante «5 Regierungsratsmitglieder / 5 Direktionen / pro Direktion mittelgrosse Ämter» zu vertiefen (siehe Ziffer 4). Dies, weil der Regierungsrat überzeugt war, dass nur eine **gesamtheitliche Reform** auf allen Stufen wirkungsvoll sei. Folglich sollte nicht nur die Verwaltung reorganisiert, sondern auch die Grösse des Regierungsrats reduziert werden. Dies mit dem Ziel, einerseits die Regierung als strategisches Organ zu stärken und andererseits die heutige operative Qualität der Verwaltung zu gewährleisten.

2.4. Am 19. November 2015 reichte das Projektteam der Initialisierungsphase seinen Bericht ein, den der Regierungsrat am 15. Dezember 2015, 12. Januar 2016 und 19. Januar 2016 diskutierte und formell zur Kenntnis nahm. Gleichzeitig entschied der Regierungsrat, das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» weiter zu verfolgen. Da das Vorhaben eine enorme politische Dimension aufweist, entschied der Regierungsrat am 19. Januar 2016, den Kantonsrat für einen **Grundsatzentscheid** einzubeziehen, bevor allfällige Detailarbeiten ausgelöst werden. Der Kantonsrat soll festlegen, ob er die für die Reorganisation erforderlichen Änderungen der Verfassung des Kantons Zug, des Organisationsgesetzes und der Geschäftsordnung des Regierungsrats gutheisst. Bei Zustimmung des Kantonsrats soll dem Volk die Änderung der Kantonsverfassung in einem obligatorischen Referendum zur Abstimmung unterbreitet werden. Fällt dieser Beschluss des Zuger Stimmvolks zu Gunsten des Projekts aus, soll das Projekt weitergeführt werden mit der Reorganisation der Ämterstruktur. Andernfalls bleibt es bei einer Siebner-Regierung und sieben Direktionen.

2.5. Um die thematisch miteinander in Berührung stehenden Bereiche der Verwaltung zu gruppieren, liess der Regierungsrat bei den Amtsleitenden der Verwaltung im Dezember 2015 / Januar 2016 zu ihren Schnittstellen eine Umfrage durchführen. Die Auswertung dieser Befragung floss in das Zwischenergebnis für die fünf neuen Direktionsbezeichnungen ein («Labeling»). Als zusätzliche Entscheidungshilfen für diese Namensgebung dienten die gängigsten Bezeichnungen für Departemente in den anderen Kantonen und im nahen europäischen Ausland, die Themenbereiche in den interkantonalen Regierungskonferenzen sowie die Nomenklatur beim Bund. Gleichzeitig ordnete der Regierungsrat mit einem «Grobclustering» (Bündelung der Aufgaben) die Themenbereiche, wie er sie in Ämtern der Verwaltung zusammenfassen könnte. In

einem Workshop überprüfte der Regierungsrat die Erkenntnisse zum «Labeling» und «Grobclustering». Die Neugestaltung der Direktionen und der Ämter erwies sich für die künftige Aufgabenerfüllung als effizient, schnittstellenarm und kundenfreundlich.

2.6. Der Regierungsrat führte das Projekt sowohl in der Initialisierungs- als auch in der Konzeptphase «top down». Der Einbezug der Kader der Verwaltung erfolgte sowohl mündlich am 16. Juni 2015 und 28. Oktober 2015 mit Informationsveranstaltungen für die Amtsleitenden als auch schriftlich. Die vom Ausschuss des Projektteams der Konzeptphase erarbeiteten Vorschläge für eine neue Verwaltungsorganisation wurden durch die Generalsekretärinnen und Generalsekretäre am 26. Januar 2016 in einem Workshop analysiert. Die Amtsleitenden der Verwaltung und die Schulleitenden der kantonalen Schulen waren am 5. Februar 2016 an einem Anlass ebenfalls eingeladen, dem Regierungsrat Rückmeldungen zu geben, und konnten so ihre Erfahrungen und Bedürfnisse einbringen.

2.7. Die übrigen Mitarbeitenden wurden über die wesentlichen Beschlüsse des Regierungsrats zum Projekt mittels E-Mail orientiert. Der Regierungsrat verzichtete hingegen auf ein internes Vernehmlassungsverfahren, weil die Fragestellung nebst den rechtlichen, planerischen und organisatorischen Aspekten gerade eben eine pointiert politische ist.

2.8. Das vorliegende Strukturreformprojekt fügt sich ein in die **Masterplanung** des Regierungsrats. Dazu gehören das Aufgabenreformprojekt «ZFA Reform 2018» sowie die Führungsprozesse «Strategie 2019–2026», «Entlastungsprogramm 2015–2018», «Finanzstrategie» und «Finanzen 2019». Der Bedarf nach Aufgabenreformen ist aufgrund des finanziellen und zeitlichen Drucks ausgewiesen. Das vorliegende Strukturreformprojekt unterstützt diese komplexen Prozesse, indem parallel dazu die für die Aufgabenerfüllung «richtige» Organisationsform für den Regierungsrat und die Staatsverwaltung definiert wird.

2.9. Es ist für den Regierungsrat letztlich ein Gebot der Stunde, nebst der Aufgabenüberprüfung auch die Organisationsstrukturen zu hinterfragen und zu verbessern. Es gilt, das eine zu tun (Aufgabenreformen), und das andere nicht zu lassen (Strukturreform). Das Zusammenwirken dieser Projekte bietet als iterativer Prozess Gewähr für eine zukunftsgerichtete Organisation der Regierung und der Verwaltung, die der Aufgabenerfüllung gewachsen ist.

2.10. Mit dem gewählten Vorgehen unterstreicht der Regierungsrat seine Bereitschaft für Veränderungen, die er von sich aus anstossen will.

### 3. Vorgaben und Ziele der Teilrevision

#### 3.1. Vorgaben

Der Regierungsrat erachtete folgende **Vorgaben** als erfolgversprechend für das ganze Projekt:

- Die Verwaltung muss auch nach der Reorganisation Herausforderungen effektiv und effizient meistern.
- Der Regierungsrat fokussiert sich nach der Reorganisation vermehrt auf strategische Fragen (Stärkung der Regierungsfunktion; mehr Handlungsspielraum für die Exekutive durch vermehrte Delegation von operativen Aufgaben).
- Die Verwaltung wird schlanker.
- Die Abläufe werden noch mehr vereinfacht («kurze Wege» beibehalten oder sogar verkürzen): Effizienzsteigerung.
- Die Reorganisation soll einen Beitrag zur Entlastung des kantonalen Haushalts leisten. Die Verwaltung muss auch in Zukunft fit für die Aufgabenerfüllung sein.
- Einsparungen sind die (Neben-)Folge, nicht der Treiber des Projekts.

### 3.2. Ziele

Als Rahmenbedingungen des Projekts legte der Regierungsrat am 9. Juni 2015 bei der Auftragserteilung **Ziele** fest, die er wie folgt strukturierte:

- Strategische Ziele;
- Politische und finanzielle Ziele;
- Organisatorische und Vorgehensziele.

Die einzelnen Ziele sind wie folgt zu verstehen (Kurzerläuterung):

### 3.3. Strategische Ziele

3.3.1. Mit dem Projekt schafft die Zuger Verwaltung die Voraussetzungen, um auf Herausforderungen effizienter und effektiver reagieren zu können.

Vor dem Hintergrund des Entlastungsprogramms 2015–2018 stehen Regierungsrat und Verwaltung in der Pflicht, ihre Aufgaben nach den Grundsätzen der Effektivität («Tun wir das Richtige?») und der Effizienz («Tun wir es richtig?») zu erfüllen. Dieses Ziel entspricht letztlich einem Dauerauftrag, weil sich gemäss § 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (Finanzhaushaltgesetz) vom 31. August 2006 (FHG; BGS 611.1) die Haushaltsführung nicht nur nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit und der Sparsamkeit richtet, sondern auch nach den Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit. Eine Reorganisation muss in jedem Fall dazu führen, dass die Verwaltung genügend flexibel bleibt, um ihre Aufgaben auch künftig gut erfüllen zu können. Die nötige Flexibilität der Verwaltung lässt sich mit (den künftig) mittelgrossen Strukturen einfacher erreichen, weil der Spielraum grösser wird, als er heute gegeben ist mit eher vielen kleine(re)n Verwaltungseinheiten.

3.3.2. Das Projekt gibt eine organisatorische Antwort für die strategischen Vorhaben bis 2030.

Mit dieser Vorgabe wird die Langfristigkeit und Nachhaltigkeit der durch das Projekt erwarteten Impulse unterstrichen. Bewusst reicht der Zeithorizont über die Finanzplanperiode von mindestens vier Jahren (§ 21 Abs. 1 FHG) und auch über die nächste Phase der regierungsrätlichen Strategie von acht Jahren hinaus (2019–2026).

3.3.3. Das Projekt leistet einen Beitrag zur Zuger Spitzenposition im Standortwettbewerb (und eventuell im Kantonsranking im Vergleich).

Gute Dienstleistungen des Staates zu Gunsten von natürlichen und juristischen Personen sind ein Aushängeschild. Dieses Ziel ist auch ein Bekenntnis zum Wettbewerb zwischen den Kantonen. Anzustreben ist eine Position an der Spitze, was nicht zwingend (nur) mit der Spitzenposition gleichzusetzen ist. Die Verwaltung des Kantons Zug steht dabei ihrerseits insbesondere in Bezug auf die Anstellungskonditionen und die Leistungserbringung im Wettbewerb mit vergleichbaren Arbeitgebenden der Privatwirtschaft im Grossraum Zug und mit öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern im Metropolitanraum Zürich.

3.3.4. Mit dem Projekt schafft die Zuger Verwaltung die Voraussetzungen, dass der Regierungsrat sich auf strategische Fragen fokussieren kann.

Der Regierungsrat soll sich vermehrt auf übergeordnete Themen konzentrieren können («big picture») und sich nicht im Mikro-Management engagieren. Das ist Teil der angestrebten Verbesserung bei der Professionalisierung. Pointiert ausgedrückt: Der Regierungsrat regiert, die Verwaltung setzt um. Dieses strategische Ziel ist ein Beispiel für die gewollte Veränderungsfähigkeit des Regierungsrats.

### 3.3.5. Das Projekt ermöglicht einen weiteren Schritt in der Professionalisierung der Regierung.

Bereits heute arbeitet der Regierungsrat schnell und ergebnisorientiert. Er hält jährlich rund 40 Sitzungen ab, an denen er die traktandierten Geschäfte zeitnah erledigt. Gemäss § 47 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (BGS 111.1) hat der Regierungsrat zahlreiche Befugnisse und Verpflichtungen. Die Erwartungen an die einzelnen Regierungsratsmitglieder sowie an den Gesamtregierungsrat steigen stetig. Die Aufgaben der Kantonsexekutive ähneln zusehends jener einer «Konzernleitung». Ein erhöhter Professionalisierungsgrad setzt voraus, dass sich der Regierungsrat mehr Zeit für strategische und übergeordnete Themen nehmen kann. Eine weiterhin gut strukturierte und funktionierende Verwaltung erlaubt es der Regierung, wirkungsvoller zu führen. Sie kann mehr an die Verwaltung delegieren und diese trotzdem richtig steuern.

### 3.3.6. Direktionen, Ämter und Gemeinden arbeiten in einer schlankeren Verwaltung noch besser zusammen.

Die Konzentration auf das Wesentliche und Notwendige soll es der Verwaltung des Kantons Zug erlauben, schlank zu bleiben oder bei Bedarf schlanker zu werden («lean management»). Dank einer verbesserten Koordination und nötigenfalls einer Reorganisation sollen Abläufe vereinfacht und optimiert werden. Gleiche Aufgaben sollen nicht mehrfach erledigt werden. Die Gemeinden sind vom vorliegenden Projekt nur in ihrer Rolle als Partnerinnen und Kundinnen der Kantonsverwaltung betroffen.

### 3.3.7. Das Projekt ermöglicht eine ausgewogene, gleichmässige, funktionale und verwaltungsökonomisch effiziente Anordnung der Verwaltungseinheiten.

Eine Reorganisation soll eine einheitliche(re) Verteilung der Ämter bewirken. Zu hinterfragen sind insbesondere Klein- und Kleinst-Einheiten. Zu prüfen ist ferner, ob nahestehende und sich ergänzende Aufgabenfelder zusammengeführt werden sollen. Gradmesser muss in jedem Fall das Funktionieren und die Leistungsfähigkeit der Verwaltung als Ganzes und der einzelnen Verwaltungseinheiten zu Gunsten aller Kundinnen und Kunden sein. Die Bewertung, ob und inwiefern mit dem Projekt eine ausgewogene, gleichmässige, funktionale und verwaltungsökonomisch effiziente Anordnung der Verwaltungseinheiten erfolgt bzw. erfolgen kann, nimmt nicht das an faktenbasierte Abklärungen gehaltene Projektteam vor, sondern der Regierungsrat. Im Projektauftrag wird dazu kein ausführlicher Kriterienkatalog definiert. Der Fokus soll auf der Funktionalität, dem Funktionieren sowie der Effizienz der Verwaltung liegen. Die Verwaltung muss fit bleiben, um die steigenden Anforderungen und Erwartungen erfüllen zu können.

## 3.4. Politische und finanzielle Ziele

### 3.4.1. Die Zuger Bevölkerung sieht in der Reformfähigkeit der Verwaltung eine Stärke des Kantons.

Das Bekenntnis des Regierungsrats zu Veränderungen und Verbesserungen in der Verwaltungsorganisation belegt das Problembewusstsein und den Willen zu Reformen. Die Verwaltung ihrerseits beweist Flexibilität und Wandlungsfähigkeit.

### 3.4.2. Das Projekt soll einen Beitrag zur Entlastung des kantonalen Haushalts leisten.

Vor dem Hintergrund des Entlastungsprogramms 2015–2018 und des Projekts «Finanzen 2019» darf das vorliegende Projekt keinen Selbstzweck haben. Reorganisationen müssen Aufwand- bzw. Kostensenkungen bewirken. Die Entlastung muss nachhaltig sein und darf nicht durch Verlagerungen kompensiert werden.

### 3.4.3. Die Wege von der Bevölkerung zur Verwaltung (Bürger–Verwaltung) und innerhalb der Verwaltung werden nicht länger.

Die «kurzen Wege» im Kanton Zug im Allgemeinen und in der Zuger Verwaltung im Besonderen sind bekannt, geschätzt und mittlerweile ein Markenzeichen. Die Verwaltung ist für die Kundinnen und Kunden da und nicht umgekehrt.

### 3.4.4. Verschiedene administrative Abläufe (Bürger-Verwaltung und verwaltungsintern) sollen vereinfacht werden und weiter zur Haushaltsentlastung beitragen.

Verbesserte Abläufe sollen die Qualität der Dienstleistungen verwaltungsextern und verwaltungsintern steigern (weniger Schnittstellen). So vernetzen sich beispielsweise die Verwaltungseinheiten zur Auftragserfüllung. Neue Techniken unterstützen die Erreichung des Ziels. Rückmeldungen der Kundinnen und Kunden fliessen in den konstanten Verbesserungsprozess ein. Vorbild könnten die bereits bestehende Zusammenarbeit und die koordinierten Abläufe zwischen den kantonalen und kommunalen Amtsstellen im Bauwesen sein. Andere Beispiele liefern die Bereiche der Arbeitssicherheit oder der Landwirtschaft.

## 3.5. Organisatorische Ziele und Vorgehensziele

### 3.5.1. Durch den breiten Einbezug der Betroffenen nach der Initialisierungsphase und einer angepassten Projektkommunikation werden die Massnahmen von den Mitarbeitenden verstanden und getragen.

In der Initialisierungsphase wird das Projekt bewusst «top-down» gesteuert. Das Projektteam soll Grundlagenarbeiten leisten und diese mit dem Sounding Board «spiegeln». Sofern das Projekt nach der Initialisierungsphase weiter geführt wird, muss der Fächer noch mehr geöffnet werden. Die Mitarbeitenden sollen bei der Erarbeitung der zukünftigen Organisation und deren Realisierung stufengerecht einbezogen werden. Die Projektkommunikation wird gemäss einem vorgängig vom Regierungsrat zu genehmigenden Konzept intensiviert.

### 3.5.2. Das Projekt wird nach Grundsätzen von HERMES 5.0 geführt.

Die Projektmethode HERMES 5.0 ist eine standardisierte und bewährte Vorgehensweise zur Bewältigung von komplexen Themen und Fragestellungen. Sie soll mithelfen, das Projekt verfahrensmässig so transparent wie möglich zu gestalten. Dadurch kann sowohl bei Beteiligten als auch bei Aussenstehenden Verständnis für die jeweiligen Verfahrensschritte und deren Inhalte geweckt werden.

### 3.5.3. Die Projektumsetzung (Zeitpunkt) wird nach Vorliegen des Projektantrags (Abschluss Initialisierungsphase) festgelegt.

Der Regierungsrat entscheidet auf Antrag des Projektteams, ob und gegebenenfalls wie das Projekt weiterzuführen sei.

## 3.6. Fazit

Die definierten Ziele dienen als Wegweiser für das Projekt. Die Projektziele sind (je) für sich allein richtig; sie sind jedoch nicht priorisiert. Je nach Sichtweise und Auslegung kann man in diesen Projektvorgaben auch Widersprüche orten. Der gemeinsame Nenner aller Ziele ist: Für die Kundinnen und Kunden bzw. alle Anspruchsgruppen der Verwaltung muss das Projekt unter dem Strich einen Mehrwert bringen.

## 4. Grundsätze der Regierungs- und Verwaltungsreform

### 4.1. Übersicht über die geprüften Varianten

Der Regierungsrat liess verschiedene Varianten für die Regierungs- und Verwaltungsorganisation prüfen:

- «Status quo»: Die Beibehaltung der aktuellen Organisation diene als Ausgangslage für die Abklärungen. Da der Handlungsbedarf für eine Reorganisation ausgewiesen ist, wurde diese Variante nicht weiter bearbeitet.
- «Verwaltungsreform 7+»: Das heutige Regierungssystem mit sieben Mitgliedern wird nicht tangiert. Ziel sind ausgewogenere Direktionen. Geprüft wird eine gleichmässige(re) Anordnung der Verwaltungseinheiten auf die Direktionen, wobei diese Organisationsform funktional und verwaltungsökonomisch Sinn machen muss. Zugleich ist zu prüfen, wie viele Ämter nötig sind und ob bzw. wie diese Einheiten zusammengelegt werden können. Diese Variante kommt einer «Teilrevision» des heutigen Verwaltungssystems gleich und braucht keine Änderung der Kantonsverfassung. Je nach Ausgestaltung ist eine Teilrevision des Organisationsgesetzes nötig. In jedem Fall ist die Verordnung über die Ämterzuteilung zu überarbeiten.
- «5 Regierungsratsmitglieder / 7 Direktionen»: Der Regierungsrat wird um zwei Mitglieder auf fünf Personen reduziert. Zwei Regierungsratsmitglieder führen gemäss bestehendem Organigramm zwei Direktionen. Die Strukturen der Direktionen samt Direktionssekretariaten werden nicht angetastet. Diese Variante ist im Kanton Zug bereits bekannt. So gab es bis in die 1990er-Jahre noch eine Militärdirektion und eine Forstdirektion. Die Verwaltungsreform mit einer Reduktion von sieben auf fünf Mitglieder ist als Kombination mit dem Verzicht auf eine Verwaltungsreform (Status quo) oder mit einer Strukturreform gemäss Variante 7+ denkbar.
- «5 Regierungsratsmitglieder / 5 Direktionen / pro Direktion wenige, jedoch grosse Ämter» (Beispiel: Kanton Tessin mit 3 bis 4 Ämtern / «divisioni» pro Direktion): Der Regierungsrat wird von sieben auf fünf Mitglieder reduziert. Neben dieser Verwaltungsreform kommt es auch zu einer Verwaltungsreform. Aus den bisher sieben Direktionen entsteht eine Verwaltung mit fünf Direktionen mit wenigen, gleichzeitig jedoch grossen Ämtern. Diverse Kombinationen mit jeweils rund fünf Ämtern sind dabei aus verwaltungsökonomischer Sicht denkbar. Für die Kombinationsmöglichkeiten kann auf vier Kantone verwiesen werden, unter anderem auf das Tessin.
- «5 Regierungsratsmitglieder / 5 Direktionen / pro Direktion mittelgrosse Ämter» (siehe Ziffer 4.4): Es gibt fünf Mitglieder des Regierungsrats mit je einer Direktion, die verhältnismässig viele Ämter haben. Neben der Verwaltungsreform braucht es auch eine Verwaltungsreform. Aus sieben Direktionen müssen fünf werden. Im Unterschied zur Variante mit wenigen, gleichzeitig jedoch grossen Ämtern sollen bei dieser Variante die flachen Hierarchien und die kurzen Wege im Zentrum stehen. Dies soll mit vorwiegend mittelgrossen Ämtern möglich werden (siehe Ziffer 4.4). Dabei sind aus verwaltungsökonomischer Sicht diverse Kombinationen denkbar.

### 4.2. Details zur Variante «Fünf Regierungsratsmitglieder / Fünf Direktionen / mittelgrosse Ämter»

Gestützt auf den Zwischenbericht des Projektteams der Initialisierungsphase fällte der Regierungsrat am 29. September 2015 einen Richtungsentscheid (siehe Ziffer 2): Für das Projekt sollte nur noch die Variante «Fünf Regierungsratsmitglieder / Fünf Direktionen / mittelgrosse Ämter» bearbeitet werden. Die gesamtheitliche Reform auf allen Stufen erwies sich als am nachhaltigsten und langfristig am wirkungsvollsten. Indem nicht bloss die Verwaltung reorganisiert, sondern auch die Grösse des Regierungsrats reduziert wird, kann sich die kantonale Exekutive als strategisches Organ stärken. Gleichzeitig werden die bereits heute hohe operative Qualität der Verwaltung gefördert und die Dienstleistungen für die Kundschaft sichergestellt.



Die Stärken-/Schwächen-Analyse ergab, dass mit dieser Variante sowohl strategische als auch politische und finanzielle Ziele am besten erreicht werden können. Die Variante ist zwar sehr aufwändig in der Umsetzung, weil sie einen weitgehenden Umbau der bisherigen Strukturen bedingt und kurzfristig viele Ressourcen im Veränderungsprozess bindet. Eine längerfristige Optik zeigt indes deutlich mehr Chancen und Stärken als bei den anderen Varianten. Schwächen lassen sich keine erkennen. Mögliche Gefahren sind abschätzbar und – wie der Abklärungsbericht zeigt – zu bewältigen.

Zusammengefasst lassen sich die Vorgaben und Ziele (siehe Ziffer 3) am besten mit der Variante «Fünf Regierungsmitglieder / Fünf Direktionen / mittelgrosse Ämter» erreichen. Wesentlich ist, dass das strategische Handeln der Regierung gestärkt wird. Zudem ist die Chance für eine umfassende Verwaltungsreform bei einer Reduktion der Regierungsratsmitglieder bedeutend grösser. Es ist weitaus schwieriger, eine Reform zielgerichtet umzusetzen, wenn die Direktionen unangetastet bleiben. Durch eine Verringerung der Direktionsanzahl erhöht sich die Flexibilität für den anzustrebenden Verwaltungsumbau.

4.3. Organisatorische Zuordnung der Themenbereiche («Labeling» und «Grobclustering») Der Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung für die organisatorische Zuteilung der Themenbereiche auf die fünf Direktionen («Labeling») ist in Ziffer 2 beschrieben. Die Feinzuteilung der Themenbereiche («Grobclustering») – nach heutiger Lesart die Zuteilung der Ämter auf die Direktionen – nimmt der Regierungsrat definitiv vor, sobald die Bezeichnungen der Direktionen feststehen. Er wird die Themenbereiche in sachlogische Gruppen zusammenfassen und sie einem «Label» (einer Direktion) zuordnen. Dabei wird die heutige Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2) totalrevidiert. Gleichzeitig werden gestützt auf die neue Delegationsnorm in § 3 Abs. 1 OrgG auch die Bezeichnungen der Direktionen festgelegt (siehe auch Ziffer 7.2.5). Dieser iterative Prozess findet parallel zur Bearbeitung der Aufgabenreformprojekte statt, die in der Masterplanung des Regierungsrats aufgeführt sind (siehe Ziffern 2.8 und 2.9).

#### 4.4. Mindestgrösse pro Amt

Der Regierungsrat hat den Grundsatz statuiert, dass die reorganisierte Verwaltung mindestens mittelgrosse Ämter aufweisen soll. Im Sinne einer Selbstregulierung wird er auf Verordnungsstufe eine Mindestgrösse pro Amt der Verwaltung festlegen. Kleine Ämter und Kleinstämter müssen ihre Ressourcen bündeln. Als Richtgrösse sollen Ämter mindestens 15 Personaleinheiten aufweisen. Diese «kritische» Grösse ist unter anderem deshalb sinnvoll, weil nicht zuletzt administrative Arbeiten mit anderen Verwaltungseinheiten zusammengelegt werden können und sollen, die in jedem Amt zwangsläufig anfallen (Synergieeffekte beim «Overhead»: Sekretariat, Personal, Rechnungsführung, etc.). Es gilt, diese Synergien zu nutzen, Schnittstellen abzubauen und die Bearbeitung von kombinierbaren Themen zusammenzulegen (Konzentrationsprozess). Die Mindestgrösse pro Amt ist kein absoluter «Schwellenwert». Ausnahmen sind möglich. Bei nachvollziehbaren Gründen kann der Regierungsrat auch kleinere Verwaltungseinheiten als Ämter ausgestalten.

Aus heutiger Sicht sind in der weiteren Projektarbeit folgende 10 kleinere Ämter auf eine Reorganisation hin zu prüfen: Staatsarchiv, Amt für Sport, Amt für Kultur, Amt für Berufsbildung, Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum (LBBZ), Amt für öffentlichen Verkehr, Landwirtschaftsamt, Amt für Wohnungswesen, Finanzverwaltung, Personalamt. Je nach Ergebnis der Abklärungen werden diese Einheiten zusammengelegt oder als Abteilung einer grösseren Einheit weitergeführt. Die Direktionssekretariate sind von dieser Mindestgrössenbe-

schränkung ausgenommen, da diese Stabsstellen ohnehin möglichst klein gehalten werden sollen.

## 5. Vorteile und Nachteile der vorgeschlagenen Lösung

Die nachfolgenden Ausführungen geben einen **Überblick** über die Vorteile und Nachteile der vorgeschlagenen Lösung.

Vorab zielt die Reform auf eine Effizienzsteigerung, indem sie die Frage «Tun wir es richtig?» beantwortet. Sie gewährleistet, dass es innerhalb der Regierung und der Verwaltung weniger Schnittstellen gibt, was gleichzeitig der Verwaltungsökonomie zuträglich ist. Damit erfolgt auch eine Optimierung der Prozesse und Abläufe. Die Reform führt zusätzlich zu einer Verbesserung der Effektivität mit der Beantwortung der Frage «Tun wir das Richtige?». Diese Faktoren leisten einen wesentlichen Beitrag zum Erhalt der Zuger Spitzenposition als guter Dienstleister. Von diesen kürzeren Wegen sowie von den einfacheren Prozessen profitieren nicht zuletzt die Bevölkerung sowie die Unternehmen, aber auch die Verwaltung selbst.

Als Chancen der Reform erweisen sich die Sicherung der hohen Qualität, des Tempos, der Verfügbarkeit und der Kundennähe der Dienstleistungen der Verwaltung. Diese bleibt beweglich; die Transparenz wird verbessert. Der Regierungsrat kann sich vermehrt vom Tagesgeschäft freispielen und gestärkt als strategisches Gremium auftreten. Regierung und Verwaltung sind damit für kommende Herausforderungen besser gewappnet. Zudem muss mit einer Verkleinerung des Regierungsrats von sieben auf fünf Mitglieder eine Verwaltungsreform zwingend einhergehen. Eine Reduktion der Mitgliederzahl des Regierungsrats erhöht die Chancen einer zeitgerechten Reorganisation der Verwaltung erheblich, weil man nicht vom Status quo ausgehen muss. Es bietet sich die Gelegenheit, historisch gewachsene Strukturen zu ändern.

Diesen Chancen und Stärken stehen aber auch Gefahren und Schwächen gegenüber. Der Umbau der Verwaltung erfordert erhebliche personelle und finanzielle Mittel. Zudem werden bisherige Strukturen umgebaut. Gewohntes, Vertrautes und Eingespieltes gehen verloren. Im Besonderen ist darauf zu achten, dass die heutige Nähe von Regierungsrat und Verwaltung zur Bevölkerung und zu den Unternehmen auch inskünftig erhalten bleibt (Präsenz von Regierungsratsmitgliedern an Veranstaltungen). Nach dem Umbau kann jedoch in der Folge Neues und nicht zuletzt Besseres entstehen. Finanzielle Einsparungen werden sich ebenfalls einstellen.

Aufgrund der Strukturreform werden die Direktionen ausgewogener. Die Befürchtung der Übersteuerung der Politik durch die Verwaltung ist unbegründet. Dies zeigen auch die Erfahrungen in anderen Kantonen, die eine Reorganisation durchgeführt haben.

Der Zeitpunkt für eine Regierungs- und Verwaltungsreform ist ideal. Denn der Regierungsrat erarbeitet für die Amtsperiode 2019–2026 eine neue Strategie. Gleichzeitig wurde der Handlungsspielraum in finanzieller Hinsicht deutlich enger. Parallel dazu stieg die Komplexität der Geschäfte und Aufgaben, dies nicht zuletzt wegen der Regelungsdichte im kantonalen und im Bundesrecht. Der Handlungsbedarf ist also gegeben. Der Regierungsrat übernimmt mit seinem Revisionsvorschlag Leadership-Verantwortung.

## 6. Vernehmlassungsverfahren

### 6.1. Übersicht

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 8. April 2016 bis 11. Juli 2016. Dabei gingen 31 Antworten ein. Neun Vernehmlassungsteilnehmende (Einwohnergemeinden Risch und Hünenberg; kath. Kirchgemeinden Baar und Menzingen; CVP, FDP und GLP; Verein für Arbeitsmarktmassnahmen; Pädagogische Hochschule Zug) unterstützen die Stossrichtung des Projekts «Regierung und Verwaltung 2019». Zwölf Vernehmlassungsteilnehmende (Einwohnergemeinden Neuheim, Steinhausen, Menzingen, Oberägeri, Unterägeri und Baar; Stadt Zug; Alternative – die Grünen ALG, CSP, Piratenpartei, SP, SVP) sind gegen eine Reduktion des Regierungsrats auf fünf Mitglieder. Der Gewerbeverband des Kantons Zug fordert vor einer Diskussion über die Zahl der Regierungsmitglieder eine Aufgabenüberprüfung. Sieben zur Vernehmlassung eingeladenen Institutionen verzichteten explizit auf eine Stellungnahme (Kath. Kirchgemeinden Risch, Zug, Steinhausen und Oberägeri; Verband der Bürgergemeinden des Kantons Zug; Obergericht und Gebäudeversicherung des Kantons Zug). Neben Stellungnahmen zu den Hauptanträgen «5 oder 7 Regierungsmitglieder» und «Delegation der Kompetenz zur Bildung von Direktionen und Ämtern an den Regierungsrat» sind Einzelanträge zu verschiedenen Punkten eingegangen.

### 6.2. Vernehmlassung zu den Hauptanträgen «5 oder 7 Regierungsmitglieder» und «Delegation der Kompetenz zur Bildung von Direktionen und Ämtern an den Regierungsrat»

Die Chancen und Risiken einer Regierungsreform und der damit einhergehenden Verwaltungsreform werden vor allem von den politischen Parteien und den Gemeinden sehr unterschiedlich eingeschätzt. Allgemein begrüsst wird, dass der Regierungsrat die Überprüfung der Strukturen an die Hand nimmt.

Meinungsdifferenzen bestehen vor allem darüber, ob die zentralen Vorgaben – Stärkung der Regierungsfunktion und vermehrte Konzentration des Regierungsrats auf strategische Fragen; schlankere Verwaltung; Vereinfachung der Abläufe; Entlastungen des Kantonshaushalts – mit fünf oder sieben Regierungsmitgliedern und fünf oder sieben Direktionen besser erreicht werden können. Die der Strukturreform zustimmenden Vernehmlassenden sehen die Möglichkeit, das Regierungsgremium in seiner strategischen Funktion zu stärken, die Direktionen ausgeglichener aufzustellen sowie Abläufe weiter zu vereinfachen und zu straffen. Vernehmlassungsteilnehmende, die einer Fünfer-Regierung kritisch oder ablehnend gegenüberstehen, befürchten aufgrund knapper werdender Zeitressourcen einen Verlust von Volksnähe und weniger Einfluss durch die Regierung auf nationaler und interkantonaler Ebene, eine Machtverschiebung zur Verwaltung sowie einen Verlust von politischer Vielfalt im Regierungsrat. Unterschiedlich waren auch die Meinungen darüber, ob die Kompetenz zur Bildung der Direktionen und Ämter vom Kantonsrat an den Regierungsrat übertragen werden soll.

Der Regierungsrat hat die Eingaben geprüft und entschieden, an seinen Anträgen festzuhalten. Seine Hauptargumente fasst der Regierungsrat nach der Vernehmlassung wie folgt zusammen:

- *Professionalisierung und Fokussierung*

Die Reorganisation stärkt den Regierungsrat, weil er sich vermehrt auf strategische Fragen fokussieren kann. Der Regierungsrat soll sich auf übergeordnete Themen konzentrieren können («big picture») und sich nicht im Mikro-Management engagieren. Das Projekt ermöglicht einen weiteren Schritt in der Professionalisierung der Regierung. Der Regierungsrat regiert, die Verwaltung setzt um. Er kann mehr an die Verwaltung delegieren und diese trotzdem richtig steuern.

- *Bevölkerungsnähe und Vertretung der kantonalen Interessen bleiben auch bei fünf Regierungsmitgliedern gewahrt*

Eines der Ziele ist es, dass sich der Regierungsrat nach der Reorganisation vermehrt auf strategische Fragen fokussiert. Das gibt den einzelnen Regierungsratsmitgliedern den Spielraum, weiterhin die Nähe zur Bevölkerung zu pflegen und sich um deren Anliegen und Probleme zu kümmern sowie sich national weiterhin aktiv für die Interessen des Kantons Zug zu engagieren.

- *Effizienzsteigerung mit Sparpotential*

Die Konzentration auf das Wesentliche soll es der Verwaltung des Kantons Zug ermöglichen, schlank zu bleiben oder bei Bedarf schlanker zu werden («lean management»). Dank einer verbesserten Koordination und nötigenfalls einer Reorganisation sollen Abläufe vereinfacht und optimiert werden. Diese Effizienzsteigerungen führen zu Einsparungen.

Für die Umstrukturierung ist mit einmaligen Kosten zu rechnen. Dank Synergieeffekten und Prozessoptimierungen lassen sich jedoch verschiedene Funktionen und Stellen zusammensetzen. Es müssen weniger Mitberichte verarbeitet und nur noch fünf statt sieben Sekretariate aufrechterhalten werden. Ausserdem nehmen an direktionsübergreifenden Sitzungen nur noch fünf statt sieben Delegierte der Direktionen teil, was zu Arbeitszeiteinsparungen führt. Damit können Personaleinheiten reduziert werden, was zu einer Aufwandreduktion führt.

- *Politische Vielfalt in der Regierung*

Die Frage der Repräsentanz der Bevölkerung und der Parteien in einer Regierung ist eine eminent politische Frage. Sie ist allerdings nur bedingt von der Grösse des Regierungsrats abhängig. So sind z.B. in den Kantonen Uri, Schwyz und Nidwalden mit sieben Regierungsmitgliedern nicht alle grösseren Fraktionen des Parlaments in der Regierung vertreten. Festzuhalten ist, dass die politische Repräsentanz bezüglich der Anzahl vertretener Parteien in Regierungen mit sieben Mitgliedern tendenziell höher ist. Auch deshalb ist es zu begrüssen, dass die Grundsatzfrage «5 oder 7 Regierungsglieder» dem Volk zur Abstimmung vorzulegen ist.

### 6.3. Weitergehende Anträge

Zu verschiedenen Punkten wurden Einzelanträge eingereicht. Der Regierungsrat hat diese geprüft und entschieden, sie nicht zu übernehmen oder in anderem Zusammenhang aufzugreifen.

- *Verschiebung des Projekts «Regierung und Verwaltung 2019»*

Der Zeitpunkt für eine Regierungs- und Verwaltungsreform ist ideal, insbesondere auch weil der Regierungsrat für die Jahre 2019–2026 eine neue Strategie erarbeitet. Gleichzeitig wird der Handlungsspielraum in finanzieller Hinsicht deutlich enger. Parallel dazu stieg die Komplexität der Geschäfte und Aufgaben, dies nicht zuletzt wegen der Regeldichte im kantonalen und im Bundesrecht. Der Handlungsbedarf ist gegeben.

Es kommt hinzu, dass am 4. Juni 2016 eine Verfassungsinitiative mit folgendem Titel lanciert wurde: «'5 ist ideal' – JA zu 5 Regierungsräten und 5 Direktionen». Das Inkrafttreten der so initiierten Verfassungsänderung ist per 1. Januar 2019 vorgesehen. Dieses Initiativprojekt befindet sich derzeit im Stadium der Unterschriftsammlung. Verfassungsinitiativen haben keine rechtliche Vorwirkung auf den Gesetzgebungsprozess.

- *Aufgabenüberprüfung vor Strukturreform*

Der Gewerbeverband des Kantons Zug wünscht vor dem Entscheid über 5 oder 7 Regierungsmitglieder eine Aufgabenüberprüfung.

Die vom Regierungsrat angestossenen Grossprojekte («ZFA-Reform 2018», «Entlastungsprogramm 2015–2018», «Finanzstrategie 2017–2025» und «Finanzen 2019») sind Aufgabenreformen mit einem bestimmten Fokus. Es gilt, das eine zu tun (Aufgabenreform), und das andere nicht zu lassen (Strukturreform). Das Zusammenwirken dieser Projekte bietet Gewähr für eine zukunftsgerichtete Organisation von Regierung und Verwaltung.

- *Neun statt sieben Regierungsmitglieder, allenfalls im Teilzeitpensum*

SP und SVP regen die Prüfung einer Aufstockung der Regierung auf neun Regierungsmitglieder an. Die SVP kann sich dabei auch Teilzeitpensen vorstellen.

Heute bestehen alle Kantonsregierungen aus fünf oder sieben Regierungsmitgliedern. In fast allen Kantonen ist das Regierungsratsmandat ein Voll- oder Hauptamt. Eine Erhöhung der Zahl der Regierungsmitglieder – und wohl auch der Zahl der Direktionen – würde den Zielvorgaben der vermehrten strategischen Ausrichtung des Kollegiums, der Effizienzsteigerung und der Verkürzung der Wege entgegenlaufen. Eine Ausübung im Haupt- oder Nebenamt würde zusätzliche Erschwernisse im Bereich der Koordination mit sich bringen (längere Wege).

- *Präsidialsystem statt Reduktion auf fünf Regierungsmitglieder*

Der Gemeinderat Baar schlägt die Einführung eines Präsidialsystems anstelle einer Reduktion der Anzahl Regierungsrätinnen und Regierungsräte vor.

Einige Kantone kennen ein Präsidialsystem mit einem dauernden Regierungsvorsitz mit eigenem Präsidialdepartement. Diese Art der Regierungs- und Verwaltungsorganisation bzw. -hierarchie hat im Kanton Zug keine Tradition und ist in den vergangenen Jahren auch nie in der öffentlichen Diskussion aufgetaucht. Eine einzelne prägende Person ist gegenüber dem heutigen System mit wechselndem Regierungsvorsitz auf der Stufe des Kantons (auch) wegen des Vollamts kaum denkbar. Entweder hätte sie kein eigenes Aufgabenportfolio im Vollzugsbereich, was den Bestrebungen des Entlastungsprogramms zuwiderlaufen würde, oder sie müsste neben präsidialen Aufgaben weitere Vollzugsaufgaben übernehmen, was zu einer unerwünschten Doppelbelastung führen würde.

- *Reduktion der Gehälter des Regierungsrats*

Um Kosten zu sparen, regen SP und SVP eine Reduktion der Regierungsratsaläre an.

Die Frage der Saläre des Regierungsrats hat nicht unmittelbar etwas mit der Frage fünf oder sieben Regierungsrätinnen und Regierungsräte zu tun und ist separat zu behandeln. Derzeit ist sie Gegenstand der Vorlage 2639 betreffend die Änderung des Rechtsstellungsgesetzes, des Personalgesetzes und der Geschäftsordnung des Kantonsrats betreffend Abgangsentschädigungen.

- *Landschreiberin oder Landschreiber als Verwaltungs-CEO*

Die GLP regt an, die Führung der Verwaltung durch eine personell-operative Leitung, z.B. durch die Landschreiberin oder den Landschreiber als «CEO», in den Evaluationsprozess einzubeziehen. Dadurch soll die aus Sicht der GLP zu hinterfragende Doppel-

rolle des Regierungsrats als Gremium der politischen Führung im Staat und als oberstes Management der Verwaltung reduziert werden.

Die Regierungsrätinnen und Regierungsräte sind als Direktionsvorstehende nicht einfach eine «Fortsetzung» der Verwaltung, sondern in vielen Fragen politische Steuerungs- und Entscheidungsinstanz. Eine Delegation an die Landschreiberin oder an den Landschreiber als «Verwaltungs-CEO» ist daher nur beschränkt zielführend. Zudem könnte die Landschreiberin oder der Landschreiber aufgrund der zunehmenden Fülle der Aufgaben diese Arbeiten nicht alleine bewältigen – ein Ausbau der Verwaltung wäre die Folge. Dies würde die Zielvorgaben der Strukturreform ins Gegenteil verkehren.

Das auf Gemeindeebene teils praktizierte System eines Verwaltungs-CEO kann nicht auf die Kantonsebene übertragen werden und wird deshalb nicht weiter in den Evaluationsprozess einbezogen.

- *Direktionsbezeichnung «Direktion des Innern» beibehalten*

Die Gemeinderäte Risch und Hünenberg regen die Belassung der Direktionsbezeichnung «Direktion des Innern» an.

Die Benennung der Direktionen und die Zuteilung der Aufgabenbereiche sind noch nicht definitiv und werden später vorgenommen, falls der Kantonsrat dem Regierungsrat die Kompetenz dazu erteilt.

- *Verkleinerung des Kantonsrats im Einklang mit der Verkleinerung des Regierungsrats*

Die CVP regt im Zuge der Verkleinerung der Regierung eine Prüfung der Verkleinerung des Kantonsrats an.

Für den Regierungsrat hat diese Frage nichts mit der Frage von «5 oder 7 Regierungsrätinnen und Regierungsräten» zu tun und ist zwecks Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie zwingend in einem separaten Verfahren zu behandeln. Es würde sich ebenfalls um eine Verfassungsänderung handeln. Im Übrigen hat der Kantonsrat § 38 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug erst am 2. Mai 2013 geändert und die Grösse des Kantonsrats auf 80 Mitglieder festgesetzt (Vorlage 2170). In der Volksabstimmung vom 22. September 2013 hat das Stimmvolk diese Vorlage mit 26 497 «Ja» gegen 6392 «Nein» angenommen. Diese Änderung der Kantonsverfassung trat am 2. November 2013 in Kraft (GS 2013/063).

- *Stimmenzwang für Mitglieder des Regierungsrats*

Der Gemeinderat Hünenberg beantragt, einen Stimmenzwang für den Regierungsrat einzuführen (analog § 88 Abs. 1 Ziff. 3 des Gemeindegesetzes (BGS 171.1), nach dem die Mitglieder des Gemeinderats bei Wahlen und Abstimmungen zur Stimmabgabe verpflichtet sind). Nach Überzeugung des Regierungsrats ist diese Frage nicht im Rahmen des Projekts «Regierung und Verwaltung 2019» zu klären. Immerhin wurde die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) erst am 26. September 2013 totalrevidiert und trat am 21. Dezember 2013 in Kraft. Es gibt keine neuen Erkenntnisse, welche die Streichung des Rechts der Regierungsratsmitglieder auf Stimmenthaltung rechtfertigten.

## 7. Finanzielle Auswirkungen

### 7.1. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

7.1.1. Die mutmasslichen finanziellen Auswirkungen auf den Kanton sind nach möglichst objektivierte Überlegungen gemäss dem sogenannten Bruttoprinzip auszuweisen (siehe § 3 Abs. 2 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden [Finanzhaushaltgesetz] vom 31. August 2006, BGS 611.1, FHG). Diese Vorlage ist zwar ausdrücklich keine Sparvorlage. Die Herausforderungen des strukturellen Aufwandüberschusses waren und sind aber einer der Auslöser dieses Projekts (siehe Ziffer 2.1). Die finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage auf den Kanton lassen sich lediglich schätzen, nicht jedoch berechnen. Grund dafür sind die zahlreichen **Planungsannahmen**, deren Eintritt sich – wie kaum in einem anderen Projekt – nicht abschliessend voraussagen lassen. Mit der Reduktion von sieben auf fünf Direktionen entfallen zumindest zwei Regierungsratsmitglieder. Zudem gibt es zwei Direktionssekretariate weniger. Entsprechend fallen gewisse Funktionen, die in jedem Direktionssekretariat nur einmal gegeben sind, als überzählig weg so z.B. die Generalsekretärin bzw. der Generalsekretär. Die verbleibenden Mitarbeitenden, die häufig über spezifisches Fachwissen verfügen und deren Aufgaben auch in der neuen Struktur zu erfüllen sind (z.B. Juristinnen und Juristen zuständig für den Vollzug von Bundesrecht), müssen in ein anderes Direktionssekretariat oder Amt integriert werden. Dank **Synergieeffekten** und Prozessoptimierungen lassen sich gewisse Stellen zusammenlegen. So müssen weniger Mitberichte verarbeitet und nur noch fünf statt sieben Sekretariate aufrechterhalten werden. Ausserdem nehmen an direktionsübergreifenden Sitzungen nur noch fünf statt sieben Delegierte der Direktionen teil, was zu Arbeitszeiteinsparungen führt. Diese Effizienzsteigerungen und -gewinne tragen viel zur «Fitness» der in den letzten zehn Jahren personell um über 25 Prozent gewachsenen Verwaltung bei.

Gemäss Budget 2015 gibt es in den sieben Direktionssekretariaten abgerundet 63 Personaleinheiten. Es wird angenommen, dass trotz Weiterführung von nicht abbaubaren Aufgaben rund neun Personaleinheiten reduziert werden können. Herleitung dieser Schätzung: Von sieben Direktionssekretariaten entfallen zwei. Rechnerisch sind somit 18 Personaleinheiten betroffen. Über die gesamte Verwaltung hinweg dürfte sich die Hälfte dieser betroffenen Stellen einsparen lassen, also neun Personaleinheiten (zwei Generalsekretärinnen oder Generalsekretäre [GS] plus sieben weitere Verwaltungsangestellte). Das entspricht einer Lohnsumme von rund 1,350 Millionen Franken, die nachhaltig eingespart werden kann (Planungsannahme, dass eine Personaleinheit im Durchschnitt 150 000 Franken kostet). Im Gegenzug können einmalige Abgangsentschädigungen von sechs Monatslöhnen anfallen, die im schlechtesten Fall rund 675 000 Franken ausmachen (9 x 75 000 Franken). Bei der Reorganisation der Direktionssekretariate können und sollen «natürliche Abgänge» wie Übertritte in den Ruhestand und interne Versetzungen genutzt werden.

Fünf von acht Kantonen, die in den letzten 15 Jahren eine Regierungsreform durchgeführt haben, gaben in einer Umfrage an, dass sie trotz Reduktion der Direktionen keine Einsparung beim Personalaufwand ausweisen können. Im Kanton **Glarus** wurde gleichzeitig mit der Regierungs- und Verwaltungsreform eine Vorgabe zur Einsparung von 10 Prozent der Personalkosten gemacht und eingehalten. Der Kanton **Luzern** betont, dass nachhaltige Einsparungen von 0,5 Millionen Franken über einen Zeitraum von fünf Jahren anfielen (zwei Regierungsratsmitglieder und zwei persönliche Mitarbeitende). Ob es darüber hinaus weitere Einsparungen gab, wurde nicht evaluiert; wegen der gestrafften Struktur sei aber davon auszugehen.

7.1.2. Bei Erreichen des Sollzustandes können somit nachhaltig in etwa folgende finanzielle und personelle Ressourcen eingespart werden (Bruttoprinzip):

<b>Funktionen</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Lohnkosten in Fr. (ohne TREZ)</b>	<b>Total Lohneinsparung in Fr.</b>
Regierungsratsmitglieder	2	294 000	ca. 600 000
Mitarbeitende in Direktionssekretariaten (inkl. 2 GS weniger)	9	ca. 150 000	ca. 1'350 000
Lohndifferenz: Wechsel von Amts- zu Abteilungsleitung (Bruttobetrachtung; unter Vernachlässigung allfälliger Besitzstandsansprüche)	9*	ca. 21 000	ca. 190 000
<b>Total Lohneinsparungen pro Jahr</b>			<b>ca. 2 140 000</b>
* Diese Zahl ergibt sich aus der Anzahl der Amtsleitungen der kleineren Ämter (10; siehe Ziffer 4.4) minus einer Amtsleitung, die aufgrund spezialgesetzlicher Vorgaben nicht in der Funktion einer Amtsleitung entlohnt wird.			

7.1.3. Für die Umstrukturierung ist mit einmaligen Kosten zu rechnen. Die Spannweite ist gross, weil diese Umstrukturierungskosten von diversen Faktoren abhängen, so von Lohn- und Infrastruktureinsparungen, von Kosten für die externe Projektbegleitung, vom Umfang der räumlichen Verlagerung von Verwaltungseinheiten (Umzugskosten), von Abgangsentschädigungen und Rekrutierungskosten, von der verbesserten Wirtschaftlichkeit dank optimierter und kürzerer Prozesse, von Wirtschaftlichkeitseinbussen während der Projektumsetzung usw. Diese Umstrukturierungskosten werden im besten Fall ein Jahr nach Projektabschluss mit den Einsparungen aufgewogen. Es ist das erklärte Ziel des Regierungsrats, dass die Umstrukturierungskosten höchstens doppelt so hoch ausfallen wie die jährlich prognostizierten Einsparungen dieses Projekts; die Projektaufwendungen würden somit zwei Jahre nach Projektabschluss mit der Senkung des Personalaufwandes kompensiert.

In der Finanztabelle wird lediglich der im Budget 2017 anfallende Projektierungsaufwand erwähnt (260 000 Franken für «Honorare externe Berater» wie für das Change Management sowie 250 000 Franken für den IT Fachsupport, total 510 000 Franken). Die weiteren finanziellen Auswirkungen sind zurzeit noch so unklar, dass sie in den Planjahren 2018–2020 noch nicht berücksichtigt sind. Im Budget 2018 werden dann die effektiven Auswirkungen aufgrund der Beschlüsse des Kantonsrats eingestellt.

<b>A</b>	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
<b>B Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)</b>					
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				



<b>C Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)</b>					
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	510 000			
	bereits geplanter Ertrag	0			
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	510 000			
	effektiver Ertrag				

## 7.2. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

Diese Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Gemeinden.

## 7.3. Anpassungen von Leistungsaufträgen

Die Leistungsaufträge sind in formeller Hinsicht erst anzupassen, wenn der Regierungsrat die Ämterzuteilung vorgenommen hat. Diese Pendenz wird im Budgetprozess 2019 zu erledigen sein.

## 8. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Die vorliegende Revision ist ein Paket. Um die Strukturreform «Regierung und Verwaltung 2019» erlasstechnisch durchzuführen, gibt es einen minimalen gesetzgeberischen Handlungsbedarf in folgenden Erlassen:

### 8.1. Verfassung des Kantons Zug (Abkürzung neu: KV)

Die demokratische Tradition in der Schweiz geht bei der Zusammensetzung von Exekutiven aller föderalen Ebenen davon aus, dass für Mehrheiten bei Abstimmungen eine ungerade Zahl von Behördenmitgliedern sinnvoll ist. Bei einer Reduktion der Anzahl Regierungsmitglieder von sieben ist diese daher auf fünf festzusetzen. Auf Verfassungsstufe muss § 45 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 angepasst werden (KV; BGS 111.1; Ersetzen des Wortes «sieben» durch das Wort «fünf»).

### 8.2. Organisationsgesetz (Abkürzung neu: OrgG)

8.2.1. Im Hinblick auf die verstärkte eigene Ausrichtung auf strategische Fragen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat bei der Reorganisation der Verwaltung, seinerseits einen strategischen «Wurf» vorzunehmen: Der Kantonsrat soll dem Regierungsrat die sachliche Zuständigkeit für die Zuteilung der von der Verwaltung zu bearbeitenden Themenbereiche (die «Geschäfte» in der Terminologie des Organisationsgesetzes) auf fünf Direktionen überlassen. Mit einer **Delegationsnorm** in § 3 Absatz 1 Satz 1 des Organisationsgesetzes unterstreicht der Kantonsrat die grundsätzliche, unmittelbare und primäre (Eigen-)Verantwortung des Regierungsrats für die Gliederung und Benennung der Direktionen. Der Regierungsrat erhält so die Flexibilität, auf künftige Entwicklungen und Herausforderungen zeitnah zu reagieren. Eine derartige Delegationsnorm kennen unter anderem die Kantone Zürich<sup>1</sup>, Aargau<sup>2</sup> und Basel-Stadt<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Kanton Zürich: Loseblattsammlung (LS): § 28 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (OG RR) vom 6. Juni 2005 (LS 172.1).

<sup>2</sup> Kanton Aargau (Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts, SAR): § 25 und § 27 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (Organisationsgesetz) vom 26. März 1985 (SAR 153.100).

<sup>3</sup> Kanton Basel-Stadt (Systematische Gesetzessammlung, SG): § 29 Abs. 1 des Gesetzes betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt (Organisationsgesetz, OG) vom 22. April 1976 (SG 153.100).

Aus Gründen der Rechtssicherheit soll der Regierungsrat die Verteilung seiner Geschäfte auf die Direktionen (Dikasterien) generell-abstrakt in einer **Verordnung** normieren und nicht bloss mit einem Beschluss festlegen.

8.2.2. Eine für das ganze Projekt wichtige Vorgabe soll bewusst in § 3 Absatz 1 Satz 2 des Organisationsgesetzes verankert werden: Die vom Regierungsrat zu benennenden Direktionen sollen in Bezug auf ihre Themenbereiche, Grösse (Anzahl Ämter und / oder Anzahl Mitarbeitende) sowie Funktionalität (Vermeidung von Schnittstellenproblemen) möglichst ausgewogen und schlank(er) ausgestaltet sein. Der Regierungsrat legt dabei im Rahmen seines ihm gesetzlich zugebilligten Ermessensspielraums selber fest, wie er die gesetzlich geforderte Ausgewogenheit erreicht. Zentral ist, dass die Dienstleistungen verwaltungsökonomisch effektiv und effizient organisiert sind. Die Schlankheit der neuen Verwaltungsorganisation kann nur schon sprachlich und symbolisch zum Ausdruck kommen, indem der Regierungsrat kurze oder (gegenüber heute) kürzere Bezeichnungen für die Direktionen festlegt.

8.2.3. Die neuen fünf Direktionsbezeichnungen sollen wenn möglich die schweizweit am meisten verwendeten «Labels» abbilden. Diese sollen für die externe und die interne Kundschaft verständlich und einprägsam sein – ähnlich einer «Marke» im urheberrechtlichen Sinne. Man begreift auf Anhieb, welche Themen in diesen Verwaltungseinheiten bearbeitet werden.

Der Regierungsrat beabsichtigt, die neuen fünf Direktionen wie folgt zu benennen (in der Kurzkomentierung sind einzelne wesentliche und / oder neue Ausprägungen der «Labels» aufgeführt):

#### **Variante 1**

- **Direktion 1: **Direktion für Bau und Umwelt****  
Themenbereiche: Bau, Umwelt, Verkehr, Landwirtschaft, Wald und Wild, Raumplanung, Denkmalpflege und Archäologie.
- **Direktion 2: **Direktion für Bildung und Wirtschaft****  
Themenbereiche: Mittelschulen, Pädagogische Hochschule, gemeindliche Schulen, Berufsfachschulen, Kultur, Wirtschaft und Arbeit, Berufsberatung, Arbeitslosigkeit.
- **Direktion 3: **Direktion für Finanzen****  
Themenbereiche: Finanzen, Steuern, Informatik, Personal, Handelsregister, Konkurse, Finanzkontrolle.
- **Direktion 4: **Direktion für Gesundheit und Soziales\*****  
Themenbereiche: Gesundheit, Soziales, Sozialversicherungen (AHV, IV, EL), Kindes- und Erwachsenenschutz, Verbraucherschutz, Sport, Gemeinden, Wahlen und Abstimmungen, Grundbuch und Vermessung.
- **Direktion 5: **Direktion für Sicherheit****  
Themenbereiche: Polizei, Justizvollzug, Rettungsdienst, Zivilschutz und Militär, Feuer-  
schutz / Gebäudeversicherung, Strassenverkehr, Migration.
- **Staatskanzlei:**  
Themenbereiche: Staatskanzlei, Staatsarchiv

#### **Variante 2**

- **Direktion 1: **Direktion für Bau, Verkehr und Umwelt****  
Themenbereiche: Bau, Verkehr, Umwelt, Wald und Wild, Raumplanung, Grundbuch und Vermessung.
- **Direktion 2: **Direktion für Bildung und Kultur****  
Themenbereiche: Mittelschulen, Pädagogische Hochschule, gemeindliche Schulen, Berufsberatung, Kultur, Denkmalpflege und Archäologie, Staatsarchiv, Sport.

- **Direktion 3: Direktion für Finanzen und Gesundheit**  
Themenbereiche: Finanzen, Steuern, Informatik, Personal, Finanzkontrolle, Gesundheit, Verbraucherschutz.
- **Direktion 4: Direktion für Soziales und Sicherheit\***  
Themenbereiche: Soziales, Kindes- und Erwachsenenschutz, Polizei, Justizvollzug, Rettungsdienst, Zivilschutz und Militär, Feuerschutz / Gebäudeversicherung, Strassenverkehr, Migration, Gemeinden, Wahlen und Abstimmungen,
- **Direktion 5: Direktion für Wirtschaft und Berufsbildung**  
Themenbereiche: Wirtschaft und Arbeit, Handelsregister, Konkurse, Sozialversicherungen (AHV, IV, EL), Arbeitslosigkeit, Berufsbildung, Landwirtschaft
- Staatskanzlei:  
Themenbereiche: Staatskanzlei

\* Diese Direktion liesse sich auch mit dem bereits bekannten Überbegriff «Direktion des Innern» bezeichnen.

- **Direktion 4: Direktion des Innern**  
Themenbereiche: Soziales, Sozialversicherungen (AHV, IV, EL), Kindes- und Erwachsenenschutz, Gesundheit, Verbraucherschutz, Sport, Grundbuch und Vermessung, Gemeinden, Wahlen und Abstimmungen.

8.2.4. Mit der Zuordnung von Themenbereichen zu diesen fünf «Labels» wird der Regierungsrat bei der Anpassung der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2) sachlogische Gruppen von Verwaltungstätigkeiten bilden. Dieses «Grobclustering» ergibt sich aus den massgeblichen Zusammenarbeitsfeldern der in der Verwaltung zu erfüllenden Aufträge. Die Verwaltungseinheiten sollen möglichst ausgewogen, gleichmässig, funktional und verwaltungsökonomisch effektive(r) und effizient(er) angeordnet werden.

8.2.5. Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (EG BetmG)

In § 9 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel (EG BetmG) ist ausnahmsweise die zahlenmässige Zusammensetzung einer regierungsrätlichen Delegation auf Gesetzesstufe normiert. In Anlehnung an § 23 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR; siehe Ziffer 8.3) müssen in diesem Erlass die Grössen der Delegationen angepasst werden: für die gemeindlichen Exekutiven auf drei und für die kantonale Exekutive auf zwei Mitglieder. Der Einfachheit halber wird diese Gesetzesänderung parallel zur Änderung des Organisationsgesetzes vorgenommen.

8.2.6. Nachführung der Gesetzessammlung

Im Nachgang zur Änderung der verwaltungsübergreifenden Erlasse (Organisationsgesetz und Geschäftsordnung des Regierungsrats) sind alle übrigen Erlasse des geltenden kantonalzugehörigen Rechts auf ihren Revisionsbedarf zu prüfen. Die neuen Bezeichnungen der Direktionen sind darin nachzuführen. Je nach Ausgestaltung der neuen Verordnung des Regierungsrats betreffend die Organisation der Staatsverwaltung sind auch die Bezeichnungen der Ämter anzupassen. Die Staatskanzlei wird beauftragt und ermächtigt, auf das Inkrafttreten der Änderungen gemäss dieser Vorlage diese Nachführung zu erledigen.

8.3. Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR)

Für das Funktionieren des zahlenmässig verkleinerten Regierungsrats sind die massgeblichen Quoren im Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Regierungsrats (GO RR) vom 26. September 2013 (BGS 151.1) anzupassen. Für Einzelfragen siehe Tino Jorio, Geschäftsordnungen des Regierungsrats und des Kantonsrats des Kantons Zug, Ein Kommentar für die Praxis, Zürich/St. Gallen 2015.

#### § 4 Abs. 1 GO RR

Die Mindestbeteiligung an den Sitzungen muss von vier auf drei Ratsmitglieder gesenkt werden. Sinn und Zweck ist es, dem Regierungsrat die Eröffnung der Sitzung und die gültige Beschlussfassung zu erlauben, sobald die Mehrheit seiner Mitglieder anwesend ist. Bei Wahlen und Anstellungen gilt dieselbe Regelung.

#### § 13 Abs. 4 GO RR

Das Mindestquorum für einen Regierungsratsbeschluss wird gesenkt auf zwei Stimmen. Wenn nicht alle Ratsmitglieder anwesend sind und / oder wenn sich Ratsmitglieder der Stimme enthalten, darf nicht wie bisher ein Mindestquorum von drei Stimmen gefordert sein. Dies käme in jedem Fall einem Mehrheitsbeschluss gleich und würde das Zustandekommen von Beschlüssen nicht fördern, im schlechtesten Falle gar das Funktionieren des Ratskollegiums behindern.

#### § 14 GO RR

Es lässt sich aus rein rechnerischen Gründen nicht mehr vertreten, die bisherigen Quoren beizubehalten. Denn bei einer Fünfer-Regierung würde dies je nachdem Einstimmigkeit bedeuten (siehe § 14 Abs. 2 Satz 2 GO RR des geltenden Rechts). Der Grundsatz der Abstufung der Quoren im ganzen Paragraphen ist jedoch beizubehalten, weil Rückkommensanträge die Ausnahme und die Hürden für deren Erfolg verhältnismässig hoch bleiben sollen.

#### § 17 Abs. 1 GO RR

Für Dringlichkeitsbeschlüsse braucht es neu noch drei Ratsmitglieder. Sie dürfen – sofern Dringlichkeit gegeben ist und unter diesen drei Ratsmitgliedern Einstimmigkeit zustande kommt – ausnahmsweise Beschlüsse im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats fassen.

#### § 23 Abs. 1 GO RR

Damit Delegationen des Regierungsrats nicht bereits in der Zusammensetzung der Delegation eine Mehrheit der Stimmen der Ratsmitglieder auf sich vereinen können, ist die Grösse der regierungsrätlichen Delegationen auf höchstens zwei zu beschränken (mit der Möglichkeit von Einer-Delegationen im Sinne einer «envoyée spéciale» oder eines «envoyé spécial»). Wäre eine höhere Zahl an Delegationsmitgliedern zulässig, wäre bei einer Fünfer-Regierung die Beschlussfähigkeit gemäss § 4 GO RR jederzeit bereits in der Delegation erreicht. Die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung im Ratsplenum würde dadurch obsolet. Dies käme einer Verwischung der Aufgabenbereiche zwischen Regierungsrat und Delegation gleich. Die bestehenden regierungsrätlichen Delegationen für Personalfragen (Vorsitz Finanzdirektorin oder Finanzdirektor), Delegation betreffend Verwendung des Ertragsüberschusses (Vorsitz Finanzdirektorin oder Finanzdirektor) und Baudelegation (Vorsitz Baudirektorin oder Baudirektor) können auch bei dieser Änderung dieser Rechtsgrundlagen bestehen bleiben, müssen jedoch formell verkleinert werden. Wenn an einer Sitzung oder Veranstaltung mehr als zwei Regierungsratsmitglieder teilnehmen, haben sich diese vorgängig abzusprechen und sich bei Äusserungen zurückhaltend zu verhalten, um bei anstehenden Beschlussfassungen im Rat nicht das Plenum vor vollendete Tatsachen zu stellen (Beispiel: Bisheriger Rahmen für die Semestergespräche der Delegation des Regierungsrats und der Gerichtspräsidien mit den Personalverbänden).

#### 8.4. Übergangsbestimmungen

Wenn die Stimmberechtigten die Änderung von § 45 Abs. 1 KV gutheissen, gilt gemäss § 1–3 von Ziffer IV der Verfassungsvorlage Folgendes:

8.4.1. Laut § 30 Abs. 1 des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen (Wahl- und Abstimmungsgesetz, WAG) vom 28. September 2006 (BGS 131.1) finden die Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat für die Amtsperiode 2019–2022 am ersten Oktobersonntag vor der neuen Legislatur statt, das nächste Mal also am 7. Oktober 2018. Gemäss § 1 von Ziffer IV der Verfassungsvorlage tritt die Verfassungsänderung erst am 1. Januar 2019 in Kraft, also nach den Gesamterneuerungswahlen. Die Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat für die Amtsperiode 2019–2022 sind aber nur noch für fünf Regierungsratsmitglieder auszu-schreiben. Der Verfassungsgeber (Kantonsrat und Volk) ordnet dies für die massgeblichen Gesamterneuerungswahlen vom 7. Oktober 2018 entsprechend an. Dies ist an sich eine Selbstverständlichkeit. Zwecks Vermeidung von Unklarheit ist dies jedoch ausdrücklich festzuhalten (§ 3 Ziff. 1 der Übergangsregelungen in Ziffer IV der Verfassungsvorlage).

8.4.2. Nach der Volksabstimmung über § 45 Abs. 1 KV sind Ergänzungswahlen nur noch dann durchzuführen, wenn ohne diese Ergänzungswahlen bis Ende der Amtsperiode 2015–2018 weniger als fünf Regierungsratsmitglieder im Amt wären (§ 3 Ziff. 2 der Übergangsregelungen in Ziffer IV der Verfassungsvorlage). Die Verlängerung der in § 57 Abs. 1 WAG enthaltenen Frist auf Verfassungsstufe ist erforderlich, weil ohne diese verfassungsmässige Übergangsregelung allein gestützt auf § 57 Abs. 1 WAG Unklarheit bestünde, ob sogenannte besondere Verhältnisse im Sinne des Gesetzes vorliegen, die eine Verschiebung von Ergänzungswahlen erlauben. Solche sind sonst nämlich «in der Regel innert drei Monaten durchzuführen». In Bezug auf die Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat wäre somit aufgrund der geltenden Regelung nur bei einer Vakanz zwischen dem 1. Juli 2018 und dem 31. Dezember 2018 keine Ergänzungswahl mehr durchzuführen. Mit der zusätzlichen Übergangsregelung ist neu eine «Unterbesetzung» der kantonalen Exekutive somit zusätzlich für die Zeit vom 27. November 2017 (mutmasslicher Tag nach der Volksabstimmung über die Verfassungsänderung) und dem 30. Juni 2018 hinzunehmen. Der Regierungsrat kann, muss und wird also mit internen Stellvertretungsregelungen das Funktionieren seines staatlichen Organs in einer solchen «Unterbesetzung» mit sechs oder fünf Mitgliedern sicherstellen müssen.

Die vorliegende Übergangsregelung ist letztlich also ein auf Verfassungsstufe geregelter Anwendungsfall der in § 57 Abs. 1 WAG stipulierten «besonderen Verhältnisse». Ohne diese Spezialregelung müssten Ergänzungswahlen auch in der genannten Zeitspanne durchgeführt werden; dies wäre in zeitlicher, logistisch-organisatorischer und finanzieller Hinsicht und auch aus staatsrechtlichen Überlegungen unverhältnismässig: Das zu wählende Regierungsratsmitglied könnte aufgrund der Publikationsfristen in § 29 Abs. 1 WAG (Ausschreibung der Wahl durch die Staatskanzlei) und § 23 Abs. 2 WAG (Publikation des Wahlergebnisses durch die Staatskanzlei) sowie der Fristen für die Validierung der Wahl im Kantonsrat (§ 58 Abs. 1 WAG: Feststellung der Gültigkeit) je nach zeitlicher Konstellation nur gerade für wenige Monate oder gar nur für einige Wochen im Einsatz sein und müsste sich dann umgehend in den Gesamterneuerungswahlen als Kandidatin oder Kandidat wieder zur Verfügung stellen.

## 8.5. Referendumsregelungen

8.5.1. Verfassungsrevisionen unterliegen der obligatorischen Volksabstimmung (§ 79 Abs. 1 und 3 KV), Gesetzesrevisionen hingegen «lediglich» dem fakultativen Referendum (§ 34 Abs. 1 KV); für Gesetzesrevisionen ist auch ein Behördenreferendum möglich (§ 34 Abs. 4 KV; § 74 Abs. 3 GO KR). Die Geschäftsordnung des Regierungsrats ist in einem sogenannten einfachen Kantonsratsbeschluss verankert, der nicht referendumsfähig ist.

8.5.2. Entscheidend für den Weiterbestand der gesamten Revision (des Pakets) ist das Ergebnis der Verfassungsänderung:

- Wird gegen die Änderung des Organisationsgesetzes das Referendum nicht ergriffen und heisst das Volk die Verfassungsänderung gut, ist damit auch die Änderung des Organisationsgesetzes angenommen.

- Lehnt das Volk in der obligatorischen Referendumsabstimmung die Verfassungsänderung indessen ab, fallen die gleichzeitig vom Kantonsrat verabschiedeten Änderungen von Gesetzen im formellen Sinne sowie von Kantonsratsbeschlüssen von Rechts wegen dahin. Der Grund für diesen staatsrechtlichen Mechanismus und Automatismus liegt in der Normenhierarchie begründet: Gibt es keine Grundlage in der Kantonsverfassung, sind die niederrangigeren Erlasse hinfällig. Die Staatskanzlei darf diese folglich nicht in die Gesetzessammlung aufnehmen.

## 8.6. Inkrafttreten der Änderungen

8.6.1. Die Änderung von § 45 Abs. 1 KV tritt am 1. Januar 2019 in Kraft. Das gleiche Datum für das Inkrafttreten haben die Änderungen des Organisationsgesetzes und der Geschäftsordnung des Regierungsrats. Bei diesen beiden Erlassen gilt in Bezug auf das Inkrafttreten der Vorbehalt, dass das Volk die Kantonsverfassung als höherrangigeren Erlass gutheisst (vgl. die Ausführungen zu den Referendumsregelungen in Ziffer 7.5).

8.6.2. Die bei der Verfassungsänderung vorgesehene Regelung betreffend die Anordnung der Gesamterneuerungswahlen vom 7. Oktober 2018 muss selbstredend unmittelbar mit der Publikation des Abstimmungsergebnisses im Amtsblatt in Kraft treten, sonst können die Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2019–2022 nicht auf einer korrekten Rechtsgrundlage durchgeführt werden (siehe für den Bedarf einer besonderen Regelung des Inkrafttretens § 8 Abs. 1 des Gesetzes über die Veröffentlichung der Gesetze und das Amtsblatt des Kantons Zug [Publikationsgesetz] vom 29. Januar 1981, BGS 152.3).

## 8.7. Anzahl Lesungen der Revision im Kantonsrat

8.7.1. Der Kantonsrat soll alle von ihm zu beratenden Erlasse (Verfassung, Gesetze im formellen Sinne, Kantonsratsbeschluss) «en bloc» behandeln, damit die Erlasssammlung nach den Änderungen in sich stringent bleibt.

8.7.2. Zu Verfassungsänderungen führt der Kantonsrat zwei Lesungen durch (§ 44 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KV; § 72 Abs. 1 Ziff. 1 GO KR), zu Revisionen von Gesetzen im formellen Sinne ebenfalls (§ 44 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KV; § 72 Abs. 1 Ziff. 3 GO KR). Anpassungen von sogenannten einfachen Kantonsratsbeschlüssen wie der Geschäftsordnung des Regierungsrats berät der Kantonsrat grundsätzlich nur in einer Lesung (Umkehrschluss aus § 44 Abs. 1 Sätze 2 und 3 KV; § 72 Abs. 1 – 3 GO KR). Der Kantonsrat kann im Einzelfall beschliessen, sogenannte einfache Kantonsratsbeschlüsse in zwei Lesungen zu behandeln (§ 72 Abs. 5 GO KR). Der Regierungsrat erachtet aufgrund der Tragweite der gesamten Vorlage eine zweite Lesung auch des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Regierungsrats als sinnvoll. Er ersucht daher den Kantonsrat, eine zweite Lesung durchzuführen.

## 9. Parlamentarische Vorstösse

### 9.1. Postulat betreffend 45 Ämter sind genug (Vorlage 2294.1 – 14450)

#### 9.1.1. Ausgangslage

Am 18. September 2013 reichte die SVP-Fraktion das Postulat betreffend 45 Ämter sind genug ein (Vorlage 2294.1 – 14450). Mit diesem Vorstoss wird der Regierungsrat eingeladen, die Zahl der Ämter in der kantonalen Verwaltung auf höchstens 45 zu reduzieren. Ausgenommen von dieser Zahl seien die den Direktionen zurzeit lediglich administrativ zugeordneten Ämter. Hauptmotiv für die Postulantin ist eine schlanke Verwaltung; eine solche stärke die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger sowie den freien Wettbewerb, weil «sie zu einer Senkung der Staatsquote führt und damit auch zur Verminderung der Möglichkeit, Betriebe durch staatliche Aufträge an sich zu binden und politisch 'ruhig zu stellen'».

Der Kantonsrat überwies das Postulat am 31. Oktober 2013 dem Regierungsrat. Am 25. Juni 2015 erstreckte der Kantonsrat die Frist zur Beantwortung des Vorstosses bis am 31. März 2017.

#### 9.1.2. Geltendes Recht; beschlossene und geplante Reorganisationen

Die Zuständigkeit für die Ämterzuteilung liegt gestützt auf § 3 Abs. 5 OrgG ausschliesslich beim Regierungsrat. Dieser legte in der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2) die Verwaltungsstruktur fest. In der kantonalen Verwaltung gibt es derzeit 49 Ämter, somit zwei weniger als bei der Einreichung des Postulats. Die Verringerung der Anzahl Ämter ergab sich, weil

- per 1. Januar 2015 das Medizinalamt und das Gesundheitsamt zum Amt für Gesundheit fusioniert wurden;
- per 1. Juni 2015 das Amt für Straf- und Massnahmenvollzug und die Strafanstalt Zug zusammengelegt wurden zum Amt für Justizvollzug.

Schon früher legte der Regierungsrat bei passender Gelegenheit Ämter zusammen. Beispiele:

- Die Lebensmittelkontrolle und das Veterinäramt wurden per 1. Januar 2009 zum Amt für Verbraucherschutz vereint.
- Das Amt für Wald und Wild entstand per 1. Januar 2012 aus dem Kantonalen Forstamt und dem Amt für Fischerei und Jagd.

Der Regierungsrat hat folgende Reorganisationen beschlossen:

- Das Handelsregisteramt und das Konkursamt stehen heute unter der Leitung eines Amtsleiters. Diese beiden Ämter werden per 1. Januar 2017 formell zu einem Amt zusammengeführt werden.
- Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben ist es möglich, das Amt für wirtschaftliche Landesversorgung formell nicht als Amt zu führen. Die Aufgaben dieser Verwaltungseinheit wurden per 1. Juli 2016 einer geeigneten kantonalen Organisationseinheit zugeordnet (Zentralstelle).

Der Regierungsrat plant überdies eine weitere Restrukturierung:

- Im Rahmen der Totalrevision des Psychiatriekonkordats sollen die Ambulanten Psychiatrischen Dienste (APD) per 1. Januar 2018 in die neue Betriebsgesellschaft überführt werden (Vorlage 2607).

In absehbarer Zeit wird die kantonale Verwaltung somit 46 Ämter umfassen.

### 9.1.3. Stellungnahme zum Postulat

Der Regierungsrat hat die Verwaltungsstruktur ständig im Überblick. Im Strukturprojekt «Regierung und Verwaltung 2019» hat er sich unter anderem zum Ziel gesetzt, (weiterhin) eine funktionale Organisation zu haben sowie gleichzeitig die Anzahl Kaderpersonen (vor allem Amtsleitungen) und die Anzahl der Mitarbeitenden nach Möglichkeit gleichmässig(er) auf die Direktionen zu verteilen. Die Führungsspanne der Regierungsratsmitglieder ist dabei kein eigenständiges Kriterium, aber zumindest ein mögliches Indiz für einen allfälligen Handlungsbedarf. Der Regierungsrat wird die Verwaltung so reorganisieren, dass insbesondere die Eigenständigkeit von (sehr) kleinen Ämtern hinterfragt wird (siehe die Ausführungen in Ziffer 4.4. betreffend den künftigen Richtwert für die Mindestgrösse von Ämtern). Dem Regierungsrat ist es ein Anliegen, Zusammenlegungen von Aufgabenbereichen primär nach inhaltlichen Überlegungen vornehmen zu können, damit hauptsächlich die Kundschaft von Reorganisationen profitieren kann (Beibehaltung der «kurzen Wege»); gleichzeitig muss auch die Verwaltung selbst einen Nutzen aus diesem Veränderungsprozess ziehen können (zum Beispiel weniger Schnittstellen bei der Aufgabenerfüllung). Bei Zusammenlegungen von Verwaltungseinheiten wird der Regierungsrat immer auch Anforderungen der «good governance» im Auge behalten.

Sofern der Kantonsrat und das Volk der Änderung der Kantonsverfassung zustimmen und die Anzahl der Regierungsratsmitglieder von sieben neu auf fünf festlegen, wird dieser Konzentrationsprozess beschleunigt.

Das Postulat nimmt ein bestehendes Anliegen des Regierungsrats auf: Wo es möglich war, hat er bereits Ämter zusammengelegt. Die absolut richtige Anzahl Verwaltungseinheiten gibt es allerdings nicht, weder in der Organisations- noch in der Führungslehre. Aufgrund der Abklärungen zeigt sich, dass der Regierungsrat die im Postulat formulierten Erwartungen rein in numerischer Hinsicht (Anzahl Ämter) in absehbarer Zeit wird erfüllen können. Offen ist nur der Zeithorizont.

### 9.1.4. Erheblich- und Erledigterklärung des Postulats

Aus diesen Gründen ist das Postulat erheblich zu erklären. Der Regierungsrat wird dem Kantonsrat in einem der Sammel-Zwischenberichte zu den hängigen parlamentarischen Vorstössen, deren Fristen abgelaufen sind, zu gegebener Zeit beantragen, das Postulat als erledigt zu erklären.

9.2. Postulat der SP-Fraktion, der SVP-Fraktion und der Fraktion Alternative - die Grünen sowie von Thomas Lötscher, Thomas Gander, Daniel Stuber, Karen Umbach, Monika Weber, Claus Soltermann und Willi Vollenweider betreffend Projekt Regierung und Verwaltung 2019 (Vorlage 2586.1 – 15094)

#### 9.2.1. Ausgangslage

Am 8. Februar 2016 reichten die SP-Fraktion, die SVP-Fraktion und die Fraktion Alternative - die Grünen sowie Thomas Lötscher (FDP), Thomas Gander (FDP), Daniel Stuber (FDP), Karen Umbach (FDP), Monika Weber (FDP), Claus Soltermann (GLP) und Willi Vollenweider das Postulat betreffend das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» ein. Der Kantonsrat überwies das Postulat am 25. Februar 2016 dem Regierungsrat.

#### 9.2.2. Stellungnahme zum Postulat

Die zwei Hauptanträge auf Etappierung des Projekts sowie Unterscheidung zwischen Verwaltungsreform und Regierungsratsreform (inklusive Priorisierung der Verwaltungsreform) laufen letztlich auf drei Reformen mit umfangreichen Abklärungen hinaus. In der Begründung fordern die Postulantinnen und Postulanten, dass vorgängig eine Aufgabenüberprüfung vorzunehmen sei (insbesondere mit dem Projekt «ZFA Reform 2018»).



Diese Vorlage beinhaltet die von den Postulantinnen und Postulanten geforderten Abklärungen zu Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen zu den einzelnen Varianten einer Regierungs- und / oder Verwaltungsreform (siehe Ziffer 5). Die Ergebnisse der verwaltungsintern vorgenommenen und vom Regierungsrat gewerteten Abklärungen liessen sich freilich mit verwaltungsexternen Expertisen ganz oder teilweise verifizieren oder falsifizieren. Aufgrund der breit angelegten Abklärungen verzichtete der Regierungsrat darauf, derartige Gutachten einzuholen. Insbesondere könnte man zur Grundsatzfrage von vorab durchzuführenden Aufgabenreformen zahlreiche zusätzliche Berichte verfassen lassen und Sitzungen abhalten. Der Regierungsrat entschloss sich indessen, **das eine zu tun** (Aufgabenreformen, wie sie in der Masterplanung aufgeführt sind: siehe Ziffern 2.8 und 4.3), und **das andere nicht zu lassen** (Strukturreform gemäss dem vorliegenden Bericht und Antrag). Daher beschloss er, den Kantonsrat möglichst bald um einen **Grundsatzbeschluss** anzugehen. Letztlich ist es (auch) eine Frage der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit der Haushaltsführung gemäss § 2 Abs. 1 FHG, wenn der Regierungsrat nach fast 21 Monaten Projektarbeit dem Kantonsrat diese Grundsatzfrage zur Beschlussfassung vorlegt. Heisst das Parlament die Strukturreform im Grundsatz gut, hat das Volk das letzte Wort. In jedem Fall wird der Regierungsrat gestützt auf diese Grundsatzbeschlüsse die Verwaltung neu strukturieren. Die in einem iterativen Verfahren laufenden Aufgabenreformprojekte tragen dazu bei, dass auf die neue Amtsperiode 2019–2022 der Grundsatz «structure follows contents» eingehalten wird.

Würde der von den Postulantinnen und Postulanten vorgeschlagene Weg eingeschlagen, käme dies einer Beschäftigung des Regierungsrats und der Verwaltung mit sich selbst gleich. Das Postulat verkennt, dass der Regierungsrat und die Verwaltung nicht auf der grünen Wiese komplett neu zu organisieren sind. Die staatlichen Aufgabenbereiche sind klar und nicht erstmalig zu «erfinden».

### 9.2.3. Nichterheblicherklärung des Postulats

Aus diesen Gründen ist das Postulat nicht erheblich zu erklären.

## 10. Zeitplan

Der Zeitplan sieht wie folgt aus:

29. September 2016	Kantonsrat, Kommissionsbestellung
Herbst 2016	Kommissionssitzungen
Dezember 2016	Kommissionsbericht der vorberatenden Kommission
Januar 2017	Beratungen in der Staatswirtschaftskommission
Februar 2017	Kommissionsbericht der Staatswirtschaftskommission
30. März 2017	Kantonsrat, 1. Lesung
01. Juni 2017	Kantonsrat, 2. Lesung
26. November 2017	Volksabstimmung zur Änderung der Kantonsverfassung
07. Oktober 2018	Gesamterneuerungswahlen für den Regierungsrat
01. Januar 2019	Inkrafttreten

## 11. Anträge

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

1. Auf die Vorlagen Nrn. 2659.2 - 15256, 2659.3 - 15257 und 2659.4 - 15258 sei einzutreten und ihnen sei zuzustimmen.
2. Das Postulat der SVP-Fraktion betreffend 45 Ämter sind genug (Vorlage Nr. 2294.1 - 14450) sei erheblich zu erklären.
3. Das Postulat der SP-Fraktion, der SVP-Fraktion und der Fraktion Alternative - die Grünen sowie von Thomas Lötscher, Thomas Gander, Daniel Stuber, Karen Umbach, Monika Weber, Claus Soltermann und Willi Vollenweider betreffend Projekt Regierung und Verwaltung 2019 (Vorlage 2586.1 – 15094) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 30. August 2016

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Heinz Tännler

Der Landschreiber: Tobias Moser