



**Interpellation der CVP-Fraktion
betreffend Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget - wie weiter
(Vorlage Nr. 2828.1 - 15682)**

Antwort des Regierungsrats
vom 5. Juni 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP-Fraktion hat am 2. Februar 2018 eine Interpellation eingereicht, in welcher sie detaillierte Informationen zur heutigen Situation und zur Weiterentwicklung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget wünscht. Der Kantonsrat hat die Interpellation am 22. Februar 2018 an den Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen. Die in der Interpellation gestellten Fragen beantwortet der Regierungsrat wie folgt:

1. In wie vielen Ämtern wurde oder wird die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) inkl. Arbeitszeiterfassung eingeführt?

1.1. Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Im Kanton Zug gilt seit dem Jahr 2012 die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Eine KLR stellt keine zwingende Voraussetzung dazu dar. Gemäss § 11 Abs. 1 des Finanzhaushaltgesetzes (BGS 611.1) kann eine KLR durch Beschluss der Exekutive eingeführt werden.

Per Ende 2016 hatten in der kantonalen Verwaltung 31 Ämter eine KLR eingeführt.

Am 4. April 2017 hat der Regierungsrat im Rahmen von «Finanzen 2019» beschlossen, die KLR nur noch auf freiwilliger Basis weiterzuführen und die Unterstützung durch die Finanzdirektion zu reduzieren. Der Beschluss enthält folgende Aussagen:

- Eine KLR kann in der Finanzsoftware weiterhin geführt werden mit Kostenstellen, Kostenträgern und amtsinternen Umlagen;
- Globale Umlagen durch die kantonale Finanzverwaltung erfolgen nicht mehr;
- Grundsätzlich gibt es keine Neueinführungen mehr;
- In der Finanzverwaltung erfolgt ein Personalabbau;
- In den Ämtern erfolgt im Grundsatz eine Reduktion des Administrationsaufwands (die Reduktion ist breit verteilt und deshalb nicht bezifferbar);
- Die Leistungserfassung wird weiterhin unterstützt.

Aufgrund dieses Beschlusses führten per Ende 2017 noch 18 Ämter eine KLR auf freiwilliger Basis.

1.2. Arbeitszeit- und Leistungserfassung

Grundsätzlich erfassen alle Mitarbeitenden die **Arbeitszeit** gemäss den Vorgaben des Personalamtes unter Verwendung der hierfür zur Verfügung gestellten elektronischen Systeme oder ausnahmsweise auf Zeiterfassungsbogen. Sofern nach festen Arbeitszeiten gearbeitet wird, kann mit Zustimmung der Direktion auf eine zusätzliche Arbeitszeiterfassung verzichtet wer-

den. Besonderheiten wie Überstundenarbeit, bezahlte Absenzen (Ferien, Krankheit, Unfall, Weiterbildung) und dergleichen sind jedoch aufzeichnungspflichtig.¹

Bei der **Leistungserfassung** wird die mittels Zeiterfassung erhobene Arbeitszeit einzelnen Leistungen bzw. Kostenträgern (Produkte, Projekte oder Dienstleistungen) zugeordnet.² Die Leistungserfassung erfolgt gemäss einer Umfrage der Finanzdirektion vom April 2017 in 25 Ämtern über die Zeit- und Leistungserfassungssoftware «Siaxma». Sonst erfolgt sie über ein anderes Erfassungsinstrument.

Für **Lehrpersonen** der kantonalen Schulen gelten spezielle Regelungen, wonach das Arbeits- bzw. Leistungsvolumen über das jeweilige Pflichtpensum gesteuert wird.

2. Welche Auswirkungen hatte diese Einführung?

Die Einführung der KLR war in den Ämtern mit einem zusätzlichen administrativen Aufwand verbunden. Dies galt auch für die Direktionsrechnungsführenden sowie die Generalsekretärinnen und -sekretäre, die auf Direktionsebene für eine einheitliche Umsetzung und Anwendung zuständig sind.

In der Finanzverwaltung war eine Fachperson zu 100 Prozent angestellt, um die notwendigen Grundlagen und Instrumente zu erarbeiten, Schulungen durchzuführen und bei der Implementierung in den Ämtern zum Teil federführend, zum Teil unterstützend mitzuwirken. Ausserdem berechnete diese Fachperson jedes Jahr globale Umlagen und erstellte für alle KLR-Ämter Analysen und Auswertungen.

Die KLR ist ein internes Planungs-, Steuerungs- und Controllinginstrument für die betriebliche Leistungserstellung. Sie dient als Führungsinstrument und zeigt auf, wo welche Kosten für eine bestimmte Leistung angefallen sind. Gegebenenfalls weist sie auch die damit verbundenen Erlöse aus. Die Führung einer KLR ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn ein Amt in wesentlichem Umfang Gebühren erhebt, Vollkosten an Dritte weiterverrechnen kann oder die Ermittlung von Vollkosten für Verhandlungen mit einem externen Auftraggeber oder für externe Vergleiche (Benchmarks) wichtig ist.

3. Welche Ämter hatten diese nicht eingeführt und warum nicht?

Folgende 13 Ämter haben bis Ende 2017 keine KLR eingeführt:

Staatskanzlei, Staatsarchiv, Grundbuch- und Vermessungsamt, Amt für Wald und Wild³, Amt für Berufsbildung, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Amt für öffentlichen Verkehr, Landwirtschaftsamt, Handelsregister- und Konkursamt, Amt für Zivilschutz und Militär, Zuger Polizei, Amt für Migration und Amt für Justizvollzug.

Die Ämter gaben folgende Gründe an, weshalb die Informationen aus einer KLR für sie keinen Nutzen haben:⁴

- das Amt hat keinen Einfluss auf Menge und Umfang der zu erbringenden Leistungen;
- es können keine Kosten an Dritte weiterverrechnet bzw. Gebühren erhoben werden;
- die Amtsaufgaben sind durch Bundesrecht vorgegeben und deshalb besteht kein Handlungsspielraum;

¹ siehe § 26 Arbeitszeitverordnung (BGS 154.214)

² siehe § 27 Arbeitszeitverordnung (BGS 154.214)

³ die Einführung ist geplant per 1. Januar 2020

⁴ siehe RRB vom 26. Februar 2013 betreffend Einführung KLR

- die Aufträge werden dem Amt zum Vollzug zugeteilt und die Bearbeitung kann kaum beeinflusst werden;
- wichtige Kosten- bzw. Erlöselemente fallen nicht im Kanton Zug an und können deshalb mit der KLR nicht dargestellt werden;
- mit den bestehenden Systemen kann bereits genügend genau über Aufwand und Ertrag Auskunft gegeben werden;
- die Einführung und der Betrieb verursachen einen zu hohen zeitlichen und administrativen Aufwand im Verhältnis zu den resultierenden Erkenntnissen.

4. Inwiefern hat die Einführung (nach der Aufbauphase) der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu einem höheren/geringeren Aufwand als früher geführt?

Nach der fünfjährigen Pilotphase «Pragma» wurde per 2012 in der kantonalen Verwaltung die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget flächendeckend eingeführt. Die bestehenden Instrumente und Prozesse der Planung (Budget, Finanzplan) und Berichterstattung (Jahresrechnung, Rechenschaftsbericht) waren an diese neue Verwaltungsführung anzupassen und in diesem Zusammenhang neu zu gestalten. Die Aufbauphase und die Implementierung waren in der ganzen kantonalen Verwaltung sehr arbeits- und zeitintensiv.

Im Jahr 2015 hat der Regierungsrat die Leistungsaufträge grundlegend überprüfen lassen, um die einheitliche Systematik über die ganze Verwaltung zu verbessern. Auch diese Arbeiten forderten in den Ämtern und Direktionen einen zusätzlichen Aufwand, der neben den ordentlich zu erfüllenden Aufgaben erbracht werden musste.

Ein direkter Vergleich mit den früheren Abläufen ist nicht möglich. Die Leistungsaufträge werden jedes Jahr den aktuellen Verhältnissen angepasst und von den Direktionen mit den Ämtern vereinbart.⁵ Zusätzlich haben die Ämter ihren Direktionen periodisch Bericht zum Stand der Leistungserbringung zu erstatten,⁶ was einen Mehraufwand verursacht. Dabei ist zu beachten, dass wohl auch das alte System hätte weiterentwickelt werden müssen. Insbesondere wären auch dort die Informationsbedürfnisse der Staatswirtschaftskommission, des Kantonsrats und der Öffentlichkeit gestiegen, was ebenfalls zu Mehraufwand in der kantonalen Verwaltung geführt hätte.

Aktuell, im siebten Jahr nach der Einführung, sind die Prozesse eingespielt. Sie haben sich bewährt und bilden die Basis für eine effiziente Verwaltungsführung.

5. Welche Auswirkungen hatte die Ausformulierung von Leistungsaufträgen auf das Führungsverhalten?

Der Leistungsauftrag umfasst folgende Elemente⁷:

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

⁵ siehe § 7 Abs. 4 Organisationsgesetz (BGS 153.1)

⁶ siehe § 7 Abs. 7 Organisationsgesetz (BGS 153.1)

⁷ siehe § 7 Abs. 3 Organisationsgesetz (BGS 153.1)

Die Auswirkungen waren positiv. Aus der Erarbeitung der Leistungsaufträge konnten die Amtsleitenden wertvolle Erkenntnisse zu ihren wichtigsten Leistungen, zu den Arbeitsabläufen und zu den dafür benötigten Ressourcen gewinnen. Mit den Indikatoren können die jährlich zu erreichenden Zielsetzungen kontrolliert werden. Mit unterjährigen Kontrollen werden allfällige Lücken und Mängel entdeckt und die Amtsleitenden können bei Bedarf Massnahmen einleiten.

6. Werden diese Erkenntnisse/neuen Führungsinstrumente zur Führung der Ämter angewendet?

Ja, das werden sie; wir verweisen auf die vorstehenden Ausführungen zur Frage 5. Zudem bilden der Leistungsauftrag und das Globalbudget Teil der regelmässig stattfindenden Führungs- und Mitarbeitendengespräche zwischen den Direktionsführungen und den Amtsleitenden.

7. Falls ja, wie werden die Ämter ohne KLR geführt?

Vorbemerkung:

Die Fragen 4–6 beziehen sich auf die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, während die Frage 7 wieder die KLR betrifft. Der Regierungsrat weist darauf hin, dass in der kantonalen Verwaltung alle Ämter mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden⁸ und verweist auf die vorstehenden Antworten.

Zur Frage 7:

Die Ämter, die keine KLR haben, benötigen für ihre Leistungserbringung keine Auswertungen aus dem internen bzw. betrieblichen Rechnungswesen. Sie beschaffen sich die für die Führung notwendigen finanziellen Informationen aus der Finanzbuchhaltung.

8. Hat die Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu einem Kontrollverlust oder zu einer besseren Steuerung der Verwaltung geführt?

Grundsätzlich ergibt sich für den Regierungsrat eine bessere Steuerung der Verwaltung durch Leistungsauftrag und Globalbudget. Die Direktionsvorstehenden erhalten die Informationen zu den Leistungszielen und den dafür benötigten Ressourcen, ohne sich in buchhalterischen Details zu verlieren. Durch die periodische Berichterstattung stehen den Verantwortlichen die notwendigen Kontrollmechanismen zur Verfügung, um Einblick in die Erledigung der Hauptaufgaben der Ämter zu erhalten.

9. Falls nicht in allen Ämtern die KLR eingeführt wurde, ist die Weiterführung der Verwaltung mit Leistungsauftrag und Globalbudget überhaupt noch sinnvoll? Insbesondere stellt sich diese Frage bei fehlenden Preisschildern für die zu erbringende Leistung. Wäre es demzufolge nicht sinnvoller, wieder zum alten System zurückzukehren?

Eine KLR ist keine zwingende Voraussetzung für die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget. Sie kann aber wertvolle Informationen liefern, sofern diese für ein Amt notwendig oder sinnvoll sind.

⁸ siehe § 7 Abs. 2 Organisationsgesetz (BGS 153.1)

Bezüglich der Preisschilder pro Leistungsgruppe hat der Regierungsrat am 12. Juli 2017 folgende Ergänzung zur bisherigen Berichterstattung beschlossen: Ab dem Budget 2019 ist in der institutionellen Gliederung bei den Ämtern im Budget und im Geschäftsbericht bei jeder Leistungsgruppe der entsprechende Anteil am Globalbudget in Franken und in Prozenten anzugeben. Die Amtsleitenden können die Zahlen mit folgenden Methoden erheben:

- a) Kosten- und Leistungsrechnung oder
- b) Leistungserfassung über Siaxma bzw. ein anderes aussagekräftiges Erfassungsinstrument oder
- c) mit einer qualifizierten Schätzung durch die Amtsleitenden mittels einer nachvollziehbaren Methode, die zu dokumentieren ist.

Damit ist die Anforderung der Staatswirtschaftskommission bezüglich des Preisschildes pro Leistungsgruppe erfüllt.

Eine Rückkehr zum alten System der «Input-Steuerung», bei welchem die Budgetierung und Berichterstattung in jedem Amt pro Konto erfolgte, erachtet der Regierungsrat als nicht sinnvoll. Ohne die Angaben, für welche Leistungen die finanziellen Mittel verwendet werden (Output-Steuerung), würde dem Kantonsrat ein wesentlicher Teil der Information vorenthalten werden.

10. Der Regierungsrat hat im Rahmen des Sparprogramms einen Personalstopp erlassen. Diese Massnahme verträgt sich nicht mit dem Grundsatz der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, da es Sache der Amtsführung ist, wie die Leistungen erbracht werden sollen. Es stellt sich somit die Frage, ob sich die Abschaffung der Personalplafonierung bewährt hat. Wäre es nicht sinnvoller, dass wie früher der Kantonsrat den Stellenetat vorgibt?

Es ist richtig, dass ein Personalstopp den Grundsätzen einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung bzw. der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, zuwiderläuft. Der Regierungsrat war jedoch aufgrund der sehr angespannten finanziellen Situation des Kantons Zug im Rahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 zu dieser Massnahme gezwungen, um das übergeordnete Ziel eines ausgeglichenen Staatshaushalts zu erreichen. Es handelt sich dabei um eine zeitlich befristete Massnahme.

Mit der Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget wurde die bis 2011 geltende Personalplafonierung abgeschafft. Der Regierungsrat schrieb dazu auf Seite 33 seines Berichts Nr. 1852.1 - 13166 vom 18. August 2009:

«Die Aufrechterhaltung des Stellenplafonierungsbeschlusses ist systemfremd, da das Parlament damit in einem Teilbereich wieder ins Detail eingreifen würde, was der mit Pragma⁹ bezweckten operativen Flexibilität zuwiderläuft und einer Übersteuerung durch den Kantonsrat gleichkommt.»

Die Stawiko hielt dazu in ihrem Bericht Nr. 1852.7 - 13274 vom 14. Januar 2010 auf Seite 6 Folgendes fest:

«Die Stawiko nahm in diesem Zusammenhang zur Kenntnis, dass der Regierungsrat beabsichtigt, den heute geltenden Personalplafonierungsbeschluss per Ende 2011 auslaufen zu lassen

⁹ Pragma wurde das Pilotprojekt genannt, mit dem die neue Verwaltungsführung während fünf Jahren erprobt worden ist.

und nicht zu erneuern. Dieser Entscheid wird grossmehrheitlich als folgerichtiger Schritt des neuen Verwaltungsmodells betrachtet.»

Diese Aussagen gelten auch heute noch, weshalb der Regierungsrat eine Wiedereinführung der Personalplafonierung ablehnt.

Antrag

Kenntnisnahme.

Zug, 5. Juni 2018

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Manuela Weichelt-Picard

Der Landschreiber: Tobias Moser