



**Kantonsratsbeschluss
betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 18. August 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen Bericht und Antrag zur Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze	2
2. Ausgangslage	3
2.1. Grundlagen Pilotprojekt Pragma	3
2.2. Ergebnisse der Evaluation	4
3. Grundzüge und Instrumente der künftigen Verwaltungsführung	5
3.1. Der Controlling-Kreislauf als Grundlage	5
3.2. Ziele der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget	5
3.3. Überblick der künftigen Planungs- und Steuerungsinstrumente	5
3.4. Leistungsaufträge	5
3.5. Globalbudgets/-rechnungen	5
3.6. Kosten-/Leistungsrechnung	5
3.7. Vergabekompetenzen und interner Leistungsbezug	5
3.8. Zivilrechtliche Anstellungen	5
3.9. Mittelfristige Planung und Steuerung	5
3.10. Abläufe, Aufgaben und Kompetenzen	5
4. Weiteres Vorgehen	5
4.1. Leistungsaufträge und Globalbudgets	5
4.2. Kosten-/Leistungsrechnung (KLR)	5
5. Kommentar zur Anpassung der Kantonsverfassung	5
6. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen	5
6.1. Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (OrgG, BGS 153.1)	5
6.2. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (BGS 611.1)	5
6.3. Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1)	5
6.4. Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 – 2011	5
6.5. Inkrafttreten	5

7. Anpassung von Verordnungen	5
7.1. Verordnung über die Schwerpunktgeschäfte des Regierungsrates und über die Jahresziele der Direktionen (BGS 153.4)	5
7.2. Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 (BGS 153.63)	5
7.3. Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7)	5
8. Ergebnisse der Vernehmlassung	5
9. Finanzielle Auswirkungen	5
10. Antrag	5

1. In Kürze

Die mit dem Pilotprojekt Pragma seit 2005 erprobte Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget hat sich bewährt. Der Regierungsrat will dieses Führungsmodell ab dem Budgetjahr 2012 in allen Direktionen und der Staatskanzlei anwenden.

Als Folge einer Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf sel. aus dem Jahre 2000 startete am 1. Januar 2005 das Pilotprojekt Pragma zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die am Pilotprojekt teilnehmenden Ämter der kantonalen Verwaltung werden seither mit Leistungsaufträgen und Globalbudgets geführt und verfügen über eine Kosten-/Leistungsrechnung. Im Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget Pragma vom 27. Mai 2004 wurde die Pilotphase auf fünf Jahre, bis 31. Dezember 2009, befristet. Am 26. Februar 2009 hat der Kantonsrat der Verlängerung der Pilotdauer bis 31. Dezember 2011 zugestimmt (Vorlage Nrn. 1678.1/.2 - 12742/43 vom 20. Mai 2008 und Vorlage Nr. 1678.5 - 12990 vom 27. Januar 2009).

Flächendeckende Einführung des bewährten Modells

Inzwischen ist die Evaluation des Projektes abgeschlossen. Aufgrund der mehrheitlich positiven Erfahrungen beabsichtigt der Regierungsrat, das Modell auf die gesamte Verwaltung (mit einzelnen Ausnahmen; ohne richterliche Behörden, selbständige Anstalten) auszudehnen und gleichzeitig die einzelnen Instrumente, soweit erforderlich, anzupassen.

Die wesentlichen Elemente des neuen Führungsmodells sind die jährliche Zieldefinition und Berichterstattung mittels Leistungsauftrag und Globalbudgets, die höheren Vergabekompetenzen für die Amtsstellen und die Aufhebung der Personalplafonierung sowie je nach Bedarf das Führen einer Kosten- und Leistungsrechnung.

Moderne Führungsinstrumente für eine leistungsfähige Verwaltung

Der Regierungsrat verbindet mit der Einführung dieser neuen Form der Verwaltungsführung folgende Ziele und Erwartungen:

- Verankerung moderner, ergebnisorientierter Führungs- und Steuerungsinstrumente wie Leistungsaufträge, Globalbudget und teilweise Kosten-/Leistungsrechnung

- Vermehrter Fokus und Dialog auf allen Führungsstufen in Bezug auf qualitative Aspekte z.B. im Verhältnis zwischen Amtsleitung und Direktionsvorstehenden wie auch zwischen Stawiko und Direktion
- Transparenz bezüglich Leistungsangebot, Leistungsstandard und Wirkung des staatlichen Handelns
- Verknüpfung von Leistungen (und Wirkungen) mit Ressourcen
- Erhöhtes Kostenbewusstsein
- Stärkung der Kunden- und Wettbewerbsorientierung
- Delegation von Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsbehörden verbunden mit erhöhter Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und unternehmerischem Handlungsspielraum
- Systematische und stufengerechte Zielsetzungs- und Reportingprozesse.

Der Regierungsrat ist überzeugt, dass die neue Verwaltungsführung einen wichtigen Beitrag leistet, dass die Verwaltung des Kantons Zug auch in Zukunft modern, leistungsfähig und flexibel bleibt. Davon profitiert nicht zuletzt auch die Zuger Bevölkerung, indem sie zeitgemässe Leistungen beanspruchen kann und die Leistungserbringung gezielt, effizient und wirkungsvoll erfolgt.

Ehrgeiziger Zeitplan bis zur Einführung per 2012

Die neue Verwaltungsführung soll ab 2012 wirksam werden. Dabei ist vorgesehen, die Leistungsaufträge und Globalbudgets mit einzelnen Ausnahmen flächendeckend einzusetzen. Bei der Kosten-/Leistungsrechnung erfolgt die Ausbreitung freiwillig, je nach Informationsbedürfnissen der Ämter und Direktionen.

2. Ausgangslage

2.1. Grundlagen Pilotprojekt Pragma

Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf sel. vom 31. Januar 2000

Auslöser für das Pilotprojekt Pragma war eine Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf sel. vom 31. Januar 2000, die vom Regierungsrat verlangte, dass er eine Strategie, ein Konzept und ein Pilotprojekt für eine Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV) entwickle und dem Kantonsrat zur Entscheidung vorlege (Vorlage Nr. 744.1 - 10078). In seinem Bericht und Antrag vom 31. Oktober 2000 befürwortete der Regierungsrat die Durchführung eines Pilotprojektes und der Kantonsrat erklärte die Motion am 30. November 2000 als erheblich.

Modell Pragma

Daraufhin unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat den Bericht und Antrag zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung während einer fünfjährigen Pilotphase (Vorlage Nr. 1140.1 - 11215 vom 1. Juli 2003). In diesem Zusammenhang hat der Regierungsrat seine grundsätzlichen Überlegungen zur Wirkungsorientierten Verwaltungsführung ausführlich dargelegt und das vorgesehene Modell skizziert. Das von der vorberatenden Kommission nach eingehender Grundsatzdiskussion vereinfachte und neu als «Pragma» bezeichnete Modell wurde vom Kantonsrat am 27. Mai 2004 verabschiedet (GS 28, 161). Gleichzeitig wurde die Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf sel. als erledigt abgeschlossen. Am 10. August 2004 erliess der Regierungsrat die Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget Pragma (BGS 153.63). Damit konnte der Pilotversuch am 1. Januar 2005 plangemäss starten. Folgende Ämter nehmen seither am Pilotprojekt teil:

- Amt für Berufsberatung (Direktion für Bildung und Kultur)
- Landwirtschaftliches Bildungs- und Beratungszentrum Schluethof (Volkswirtschaftsdirektion)
- Amt für Umweltschutz (Baudirektion)
- Amt für Lebensmittelkontrolle (Gesundheitsdirektion)
- Ambulante Psychiatrische Dienste (Gesundheitsdirektion)

Zu einem späteren Zeitpunkt sind folgende Ämter zum Pilotprojekt dazu gestossen:

- Amt für Informatik und Organisation (Finanzdirektion) ab 1. Januar 2007
- Amt für Brückenangebote (Volkswirtschaftsdirektion) ab 1. August 2009
- Strassenverkehrsamt (Sicherheitsdirektion) ab 1. Januar 2010

Der ursprünglich auf fünf Jahre befristete Kantonsratsbeschluss für das Pilotprojekt Pragma wurde vom Kantonsrat am 26. Februar 2009 bis 31. Dezember 2011 verlängert (Vorlage Nrn. 1678.1/.2 - 12742/43 vom 20. Mai 2008 und Vorlage Nr. 1678.5 - 12990 vom 27. Januar 2009). Damit soll gewährleistet werden, dass für die Vorbereitung und die politische Diskussion des neuen Modells genügend Zeit zur Verfügung steht und für die bestehenden Pragmaämter rechtzeitig Klarheit über die künftigen Abläufe, die Form der Budgetierung etc. herrscht.

2.2. Ergebnisse der Evaluation

Der Regierungsrat stellte dem Kantonsrat bereits im Vorfeld des Projektes in Aussicht, nach drei Jahren eine Evaluation durchzuführen und dem Kantonsrat anschliessend einen Bericht und Antrag zum weiteren Vorgehen vorzulegen.

Für die Konzeption und Durchführung der systematischen und unabhängigen Auswertung des Projektes hat der Regierungsrat im Januar 2007 die Firma Ernst & Young AG beauftragt. Die im Evaluationsbericht vom 8. Februar 2008 enthaltene Auswertung und die daraus abgeleiteten Empfehlungen wurden dem Kantonsrat bereits in der Vorlage Nr. 1678.1 - 12742 vom 20. Mai 2008 im Detail dargelegt und der Öffentlichkeit anlässlich einer Medienkonferenz im Juni 2008 vorgestellt.

Der Evaluationsbericht stellt eine wichtige Entscheidungsgrundlage für das weitere Vorgehen betreffend Wirkungsorientierter Verwaltungsführung nach Ablauf der Pilotdauer dar. Er enthält folgende Empfehlungen:

- «1. Wir empfehlen, das Pragma-Modell definitiv in der Kantonsverwaltung einzuführen. Die Elemente des Pragma-Modells sollen überprüft und gemäss den Erkenntnissen des fünfjährigen Versuchs angepasst werden.
2. Wir empfehlen, das Pragma-Modell flächendeckend für alle Verwaltungseinheiten einzuführen. Gleichzeitig aber eine differenzierte Anwendung des Instrumentariums je nach den Bedürfnissen des Amtes – innerhalb der formalen Vorgaben – zu ermöglichen.
3. Wir empfehlen, die Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlamentes bei der Verabschiedung der Leistungsaufträge zu stärken. Es ist zu prüfen, in welcher Form dies geschehen kann. Allenfalls drängt sich eine Abstufung der Leistungsaufträge in einen politischen Teil, der vom Parlament bestimmt wird, und in einen betrieblichen Teil auf, der vom Regierungsrat verabschiedet wird. Auch sollen neue parlamentarische Mitwirkungsmöglichkeiten in der mittelfristigen Planung und Steuerung (vgl. Empfehlung 12) geprüft werden.

4. Wir empfehlen, bei der Fortführung des Pragma-Modells dem Change Management – verstanden als Kommunikation, Aus- und Weiterbildung sowie Veränderung der Anforderungsprofile der Mitarbeitenden – grosses Gewicht beizumessen. Für die Übergangsphase ist auch temporär von einem erhöhten Ressourcenbedarf auszugehen.
5. Wir empfehlen, die Leistungsaufträge in ihrer heutigen Ausgestaltung zu belassen. Allfällige Veränderungen ergeben sich durch eine Änderung der Kompetenzen von Kantons- und Regierungsrat. Auch die Gültigkeitsdauer soll bei einem Jahr bleiben, weil unterschiedliche Gültigkeitsdauern von Globalbudget und Leistungsauftrag das Modell sehr komplex machen und Verwirrung schaffen.
6. Wir empfehlen, die heutige Regelung der Globalbudgets zu verändern, indem Beiträge an Dritte mit Zweckbindung und andere nicht mit dem Betrieb des Amtes zusammenhängende Aufwendungen und Erträge ausserhalb des Globalbudgets geführt werden und als separate Position dem Kantonsrat vorgelegt werden.
7. Die Übertragung nicht ausgeschöpfter Teile des Globalbudgets soll – wenn überhaupt – nur restriktiv möglich sein. Der Verwendungszweck der übertragenen Summen ist zu prüfen und im Detail zu regeln.
8. Die Personalplafonierung soll aufgehoben werden und durch ein strategisches Personalcontrolling bzw. -reporting ersetzt werden.
9. Es ist zu prüfen, nach welchem Ansatz – einheitlich kantonsweit oder amtspezifisch – die Kosten-/Leistungsrechnung weiterentwickelt werden soll. Auf jeden Fall ist zu beachten, dass genügendes und qualifiziertes Personal zur Führung der KLR in den Verwaltungseinheiten vorhanden ist. Allenfalls sind auch neue Organisationsformen – wie Pooling von KLR- und Finanzverantwortlichen – zu prüfen.
10. Wir empfehlen, auf die zivilrechtliche Anstellungsform für Mitarbeitende von Pragma-Ämtern bei der definitiven Einführung zu verzichten.
11. Wir empfehlen, die erhöhte Limite für Vergaben durch die Amtsleitung beizubehalten.
12. Wir empfehlen, die mittelfristige Planung und Steuerung der Aufgaben und Finanzen der Kantonsverwaltung zu verstärken und eine allfällige Mitwirkung des Kantonsrates zu prüfen.»

Der Regierungsrat hat den Evaluationsbericht mit Beschluss vom 18. März 2008 zur Kenntnis genommen. Er erachtet die gewonnenen Erkenntnisse als nachvollziehbar und teilt die Ansicht, dass die Vorteile der neuen Verwaltungsführung – trotz einem gewissen Mehraufwand – überwiegen. Folglich sprach er sich seinerseits ebenfalls für die flächendeckende (mit einzelnen Ausnahmen) Ausbreitung der neuen Verwaltungsführung aus. Damit erging der Auftrag an die Finanzdirektion, ein im Wesentlichen auf der Basis der Empfehlungen der Evaluation angepasstes Modell und einen entsprechenden Bericht und Antrag zuhanden des Kantonsrates zu erarbeiten.

Das zwischenzeitlich nach einem internen Mitberichtsverfahren und einer externen Vernehmlassung bereinigte Modell der künftigen Verwaltungsführung wird in den nachfolgenden Kapiteln im Detail beschrieben.

3. Grundzüge und Instrumente der künftigen Verwaltungsführung

3.1. Der Controlling-Kreislauf als Grundlage

Grundlage für die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget bildet der Controlling-Kreislauf, wie er im Rahmen der Finanzstrategie 2008 - 2015 definiert worden ist (Vorlage Nr. 1593.1 - 12504). Controlling wird als Teil des Führungsablaufes verstanden und umfasst den gesamten Prozess der Zielfestsetzung, der Planung, der Überwachung und Steuerung so-

wie die Berichterstattung in Bezug auf eine spezifische Leistungserbringung. Es handelt sich um eine Führungsaufgabe, und zwar auf jeder Hierarchiestufe.

Der Controlling-Kreislauf lässt sich wie folgt abbilden:

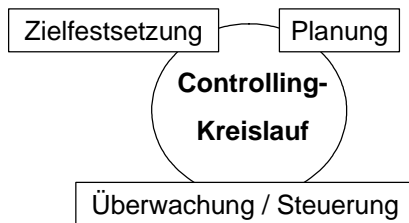


Abbildung 1: Controlling-Kreislauf

Die Kernfunktion des Controllings ist die Berichterstattung zu Führungs- und Steuerungszwecken. Sie ist bei allen Prozessschritten wichtig und erfolgt immer stufengerecht, transparent und verständlich.

Beispiele zu den einzelnen Schritten:

- **Zielfestsetzungen** sind z.B. Strategie und Leitbild, die Finanzstrategie oder ein Leistungsauftrag;
- bei der **Planung** werden die konkreten Massnahmen und die benötigten Ressourcen für die Realisierung der Ziele bestimmt (z.B. Globalbudget für die finanziellen Ressourcen)
- bei der **Überwachung / Steuerung** werden Soll-Ist-Vergleiche und Kennzahlen analysiert. Bei wesentlichen Zielabweichungen sind entsprechende Korrekturmassnahmen vorzuschlagen und umzusetzen.

Der Zweck des Controllings in der öffentlichen Verwaltung besteht in der Erhöhung der Transparenz bezüglich Zielen, Leistungen und Ergebnissen sowie in der Verbesserung der Führungs- und Steuerungsmöglichkeiten. Die Führungskräfte benötigen die für sie relevanten Entscheidungsgrundlagen, damit die gesetzten Ziele in der geforderten Qualität, Quantität, Zeit und mit den vorgegebenen Ressourcen erreicht werden. In festgelegten zeitlichen Abständen wird die Umsetzung der Ziele überwacht und bei Bedarf steuernd eingegriffen.

3.2. Ziele der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Das in der Schweiz und in vereinfachter Form auch im Kanton Zug praktizierte Modell der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WoV) basiert auf dem Denkmodell des New Public Management (NPM). NPM versucht, die Führung und den Leistungsprozess der öffentlichen Verwaltung durch gezielten Einbezug unternehmerischer und marktwirtschaftlicher Elemente zu verbessern. Als strategische Ziele des NPM werden die Kundenorientierung, Leistungs-/ Wirkungsorientierung, Qualitätsorientierung und Wettbewerbsorientierung angeführt.¹

Der Regierungsrat verbindet mit der Einführung dieser neuen Form der Verwaltungsführung folgende Ziele und Erwartungen:

- Verankerung moderner, ergebnisorientierter Führungs- und Steuerungsinstrumente wie Leistungsaufträge, Globalbudget und Kosten-/Leistungsrechnung
- Vermehrter Fokus und Dialog auf qualitative Aspekte auf allen Führungsstufen
- Transparenz bezüglich Leistungsangebot, -standard und Wirkung des staatlichen Handelns

¹ Vgl. u.a. Kuno Schedler, Isabella Proeller, New Public Management, 2003, S. 57ff.

- Verknüpfung von Leistungen (und Wirkungen) mit Ressourcen
- Erhöhtes Kostenbewusstsein
- Stärkung der Kunden- und Wettbewerbsorientierung
- Delegation von Verantwortung an die ausführenden Verwaltungsbehörden verbunden mit erhöhter Flexibilität, mehr Eigenverantwortung und unternehmerischem Handlungsspielraum
- Systematische und stufengerechte Zielsetzungs- und Reportingprozesse.

Die neue Verwaltungsführung leistet einen wichtigen Beitrag, dass die Verwaltung des Kantons Zug auch in Zukunft modern, leistungsfähig und flexibel bleibt. Davon profitiert nicht zuletzt auch die Zuger Bevölkerung, indem sie zeitgemässe Leistungen beanspruchen kann und die Leistungserbringung gezielt, effizient und wirkungsvoll erfolgt.

3.3. Überblick der künftigen Planungs- und Steuerungsinstrumente

Die untenstehende Grafik gibt einen Überblick über die künftige Systematik der wesentlichen internen Planungs- und Steuerungsinstrumente in der Zuger Verwaltung. Die weiss gestrichelten Felder in der Grafik stellen jene Elemente dar, welche mit der neuen Verwaltungsführung umgesetzt werden.

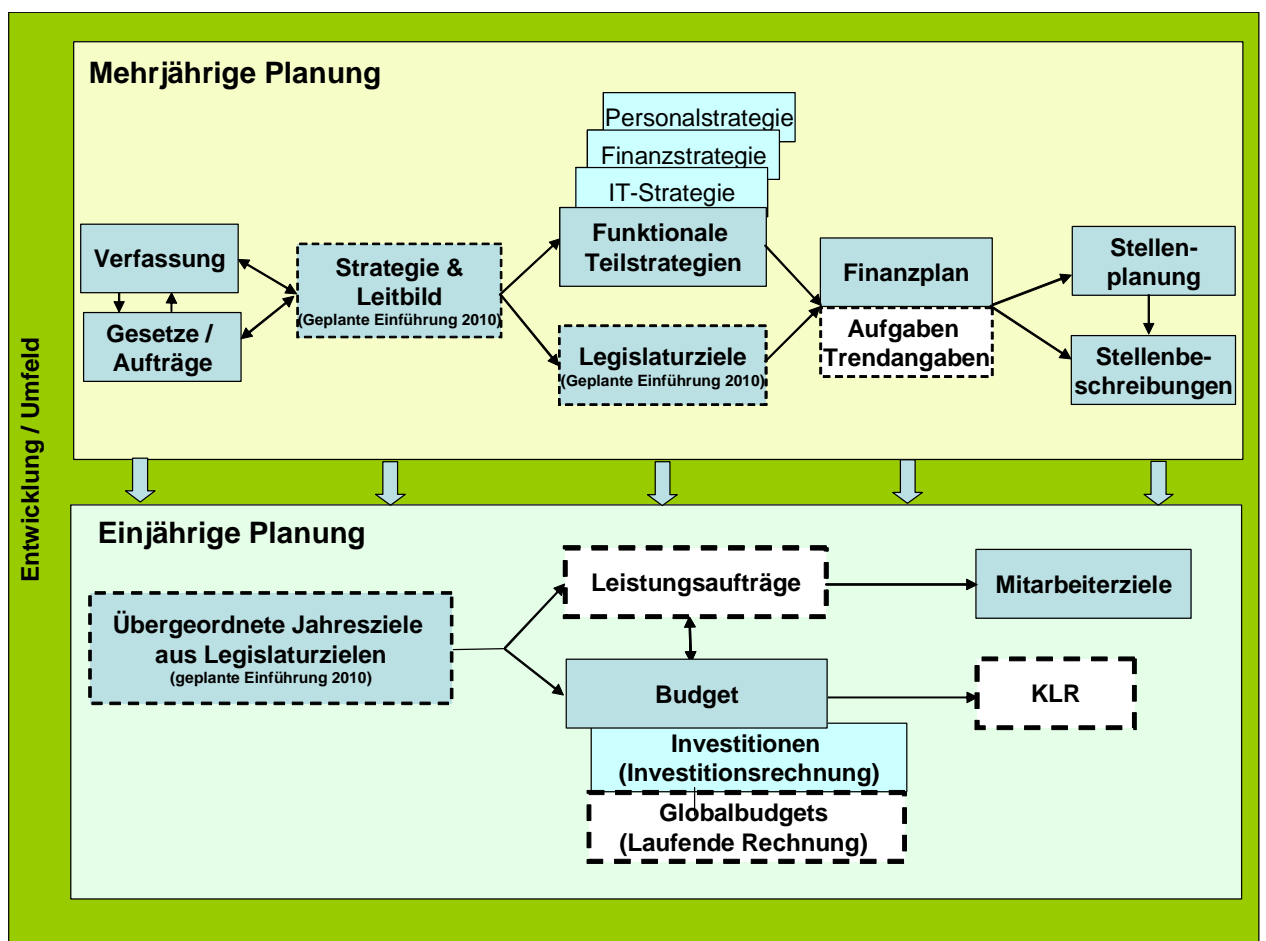


Abbildung 2: Überblick Planungs- und Steuerungsinstrumente

Wie im Controlling-Kreislauf in Kapitel 3.1 aufgezeigt, sind die obigen Instrumente mit der entsprechenden Überwachung und Berichterstattung zu verbinden (z.B. Budget in Verbindung mit Jahresrechnung).

Nachfolgend werden zu den einzelnen Instrumenten die Entscheidungsinstanzen (in Klammer = Kennnismnahme), der aktuelle Stand der Anwendung und der Zeitpunkt von bevorstehenden Anpassungen aufgelistet.

Instrument	Instanz	Stand	Zeitpunkt Änderung
Mehrjährig			
Verfassung	Volk	Bestehend	Verfassungsänderung ist Gegenstand des vorliegenden Berichtes und Antrages
Gesetze	KR	Bestehend (vgl. BGS)	Situative Anpassung, mit dem vorliegenden Bericht und Antrag
Strategie / Leitbild /	RR	Wird für die Periode 2010-2018 neu erstellt	Beschluss Regierungsrat voraussichtlich Januar 2010
Legislaturziele	RR (KR)	Wird für die Periode 2010-2014 neu erstellt	Beschluss Regierungsrat voraussichtlich bis Januar 2010
Funktionale Teilstrategien	RR	Bestehend (Finanz-/Personal-/Informatik-Strategie) bzw. geplant (strategische Büroraumplanung)	Bei Bedarf bzw. bei Ablauf der Geltungsdauer
Finanzplan	RR (KR)	Bestehend	Rollende Vierjahresplanung wird jährlich neu erstellt
Aufgabenplan	RR (KR)	In den Leistungsaufträgen sind künftig mittelfristige Trendangaben zu den Aufgaben als Zusatzinformation und Ergänzung zum Finanzplan aufgeführt	Ab 2012
Stellenplanung	KR	KRB Personalstellen vom 25.9.08 für Planjahre 2009-2011	KRB Personalstellen läuft Ende 2011 aus und wird durch internes Personalcontrolling ersetzt
Stellenbeschriebe	Amt	Bestehend	Flächendeckende Erstellung per Ende 2008 abgeschlossen, danach situative Anpassung

Einjährig			
Übergeordnete Jahresziele	RR	Wird aus Legislaturzielen 2010-2014 abgeleitet	
Leistungsaufträge	KR	In acht Pragma-Ämtern eingeführt	Einführung ab 2012 ist Gegenstand des vorliegenden Berichtes und Antrages
Budget	KR	Bestehend Globalbudgets in acht Pragma-Ämtern eingeführt	Jährliche Budgetierung der Laufenden Rechnung mittels Globalbudgets ab 2012 ist Gegenstand des vorliegenden Berichtes und Antrages Investitionsrechnung unverändert
Kosten-/Leistungsrechnung (KLR)	RR / FD	In acht Ämtern in Betrieb	Weitere Ausdehnung nach Bedarf
Zielvereinbarungen	Vorgesetzte	Bestehend	Jährlich neu erstellt

Die Übersicht zeigt, dass in der Zuger Verwaltung die wesentlichen strategischen und operativen Führungs- und Steuerungsinstrumente vorhanden sind bzw. die Einführung von Strategie, Leitbild und Legislaturzielen geplant ist. Da in der Praxis die zweckmässige zeitliche und inhaltliche Verknüpfung der Instrumente noch nicht in allen Fällen gewährleistet ist, sind bereits diverse Bestrebungen im Gange, die Anzahl Instrumente, deren Anwendung, und die Inhalte zu optimieren sowie die Prozesse einfacher und durchgängiger zu gestalten. Die dazu notwendigen Anpassungen liegen grösstenteils in der Kompetenz des Regierungsrates.

Die flächendeckende Einführung von Leistungsauftrag und Globalbudget setzt hingegen die entsprechenden Rechtsgrundlagen voraus, welche Gegenstand des vorliegenden Antrages sind.²

3.4. Leistungsaufträge

Die Leistungsaufträge haben sich im Pilotprojekt Pragma bewährt. Sie geben einen guten Überblick über den Grundauftrag eines Amtes, die in Leistungsgruppen zusammengefasst zu erbringenden wesentlichen Leistungen, die Leistungsziele und die Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Überdies ist die Form der Berichterstattung des Amtes gegenüber dem Direktionsvorsteher oder der Direktionsvorsteherin definiert und die Rechtsgrundlagen für die Tätigkeiten des Amtes sind aufgelistet. Im Pilotprojekt liegt die Kompetenz zur Genehmigung der Leistungsaufträge beim Regierungsrat; die Begleitkommission Pragma kann Empfehlungen dazu abgeben und dem Kantonsrat werden die Leistungsaufträge mit dem Budget zur Kenntnis gebracht. Die Berichterstattung zur Erreichung der gesetzten Ziele erfolgt als Beilage zur Jahresrechnung.

² Vorbehalten bleiben spezialgesetzliche Bestimmungen, wie sie beispielsweise im Bereich des Datenschutzes aufgestellt sind.

Die Leistungsaufträge werden auch künftig jedes Jahr gleichzeitig mit den Globalbudgets und den Investitionsanträgen zwischen Amt und Direktionsvorsteherin oder Direktionsvorsteher vereinbart

Wie im Evaluationsbericht empfohlen, soll das Parlament künftig vermehrt mitwirken können. So wird im vorliegenden Bericht und Antrag vorgeschlagen, dass das Parlament künftig die einzelnen Leistungsaufträge – gleichzeitig mit dem Beschluss zum Budget (d.h. Globalbudget und Investitionen) – genehmigt. Die vorgesehene Zuständigkeit des Kantonsrates zur Genehmigung der Leistungsaufträge tangiert die verfassungsmässige Kompetenzabgrenzung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Damit sich dieses neue Instrument des Kantonsrates zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit genügend auf die Kantonsverfassung abstützen lässt, ist eine Änderung der Kantonsverfassung nötig (siehe Kapitel 5). Die jährliche Berichterstattung an den Kantonsrat zur Zielerreichung der Leistungsaufträge erfolgt mit der Jahresrechnung.

Der Leistungsauftrag und dessen Erarbeitung sind wichtige Hilfsmittel im Führungskreislauf eines Amtes. Der Leistungsauftrag eines Amtes orientiert sich inhaltlich an den gesetzlichen Grundlagen und den strategischen Vorgaben des Regierungsrates. Er dient seinerseits als Grundlage für die Stellenbeschreibungen und Zielvereinbarungen mit den Mitarbeitenden. Interessierten Dritten vermittelt der Leistungsauftrag zudem einen raschen Überblick über die Leistungserbringung eines Amtes. Die jährliche Aktualisierung des Leistungsauftrages bietet auch den Anlass, das Leistungsangebot, die Leistungsstandards und die Leistungserfüllung periodisch zu überprüfen, wie dies der Regierungsrat im Schlussbericht zur Staatsaufgabenreform (Vorlage Nr. 1797.1 - 13037 vom 24. März 2009) dargelegt hat.

Dabei ist auf eine praxisorientierte Ausgestaltung der Dokumente und einfache Abläufe zu achten. Die Leistungsaufträge sollen optimal in die «Hierarchie» der Führungsinstrumente gemäss Abbildung 2 eingebettet werden, so dass sich für die Amtsleitenden auch Vereinfachungen zum heutigen System ergeben. So ist beispielsweise vorgesehen künftig auf die bisherigen, separaten «Jahresziele der Direktionen» zu verzichten, und damit Doppelspurigkeiten zu den übergeordneten strategischen Instrumenten (Strategie und Legislaturplan) und zu den jährlichen Planungsinstrumenten (Leistungsaufträge, Arbeitsprogramm des Kantonsrates) zu beseitigen.

In einzelnen Ämtern wurden in der Pilotphase versuchsweise auch Wirkungsziele definiert. Solche Zielsetzungen sind grundsätzlich wertvoll und entsprechen auch der Philosophie der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Für die Motivation und auch die Steuerung sind Wirkungsziele allerdings nur dann von Nutzen, wenn sie relevant, direkt beeinflussbar, eindeutig und mit vernünftigem Aufwand messbar sind. Es zeigte sich im Pilotbetrieb, dass es je nach Tätigkeitsgebiet eines Amtes oftmals nahezu unmöglich ist, Wirkungsziele zu definieren, welche diese Kriterien erfüllen (z.B. Ambulante Psychiatrische Dienste). Oftmals besteht bei Wirkungszielen auch eine zeitliche Verschiebung, d.h. Massnahmen zeigen nicht eine unmittelbare Wirkung, die Zielerreichung erfolgt erst mittelfristig. Die Definition von jährlichen Wirkungszielen soll deshalb auch künftig nicht als zwingend vorgeschrieben werden.

Da sich die bisherige Form der Leistungsaufträge gemäss Evaluation weitgehend bewährt hat, werden die künftigen Leistungsaufträge auf der Basis der bisherigen Leistungsaufträge der Pragmaämter weiterentwickelt. Im Hinblick auf die flächendeckende Einführung ist dabei im Interesse sowohl des Parlamentes wie auch der Verwaltung sicherzustellen, dass der Umfang der Leistungsaufträge in einem praxisorientierten, angemessenen Rahmen bleibt. Es gilt somit in der praktischen Umsetzung je nach Ausgangslage des betreffenden Amtes bezüglich Detaillierungsgrad das geeignete Mass von Übersichtlichkeit versus Vollständigkeit zu finden. Zudem kann allenfalls auf die umfangreiche Auflistung aller gesetzlichen Grundlagen eines Amtes verzichtet werden. Stattdessen soll der Leistungsauftrag neu Bemerkungen zu den wesentlichen Abweichungen zum Vorjahr bzw. Budget enthalten. Die genaue Form der Leistungsaufträge ist im Detail noch zu definieren und hängt u.a. auch von der technischen

im Detail noch zu definieren und hängt u.a. auch von der technischen Unterstützung ab (Software).

Zu präzisieren ist, dass die Leistungsaufträge in den kantonalen Ämtern der sieben Direktionen und der Staatskanzlei angewandt werden, d.h. ohne richterliche Behörden, öffentlich-rechtliche Anstalten oder mit Erbringung staatlicher Dienstleistungen beauftragte Dritte. Ausnahmsweise kann der Regierungsrat in begründeten Fällen nicht nur ein Amt als Ganzes sondern auch Abteilungen mit Leistungsaufträgen versehen.

3.5. Globalbudgets/-rechnungen

Das Globalbudget betrifft die Laufende Rechnung. Es umfasst das Total der Aufwände und das Total der Erträge eines Amtes sowie den daraus resultierenden Saldo. Die Budgetierung und Rechnungsführung erfolgt weiterhin detailliert gemäss den bestehenden Kontoarten. Im Budget und in der Jahresrechnung werden die Globalbudgets bzw. die Globalrechnungen als Totale der Aufwände und Erträge sowie als Saldo pro Amt vom Kantonsrat genehmigt. Die Amtsstellen erhalten mit einem Globalbudget die Kompetenz, bei Bedarf Verschiebungen zwischen Konten vorzunehmen, sofern der vom Kantonsrat bewilligte Saldo eingehalten wird. So können die Amtsleitenden unternehmerisch und flexibel auf kurzfristige Entwicklungen reagieren und sich bietende Gelegenheiten wahrnehmen.

Vom Globalbudget generell ausgenommen sind Kostenstellen, auf welchen reine Finanzströme abgebucht werden (z.B. 5065 Kantonssteuern). Ausgenommen sind auch die richterlichen Behörden und öffentlich-rechtlichen Anstalten, da die neue Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget nur für die kantonalen Ämter der sieben Direktionen und der Staatskanzlei angewandt wird.

Die Investitionsrechnung ist vom Globalbudget nicht betroffen. Die Investitionsausgaben und -einnahmen (inkl. Jahrestanchen bei Verpflichtungskrediten) sind in der Investitionsrechnung weiterhin einzeln aufgeführt, da es sich jeweils um spezielle Vorhaben handelt, die einzeln beurteilt werden müssen.

Globalbudget und Leistungsauftrag sind eng miteinander verknüpft, ebenso die beantragten bzw. bewilligten Investitionen. Der Kantonsrat wird einem Globalbudget und den Investitionsausgaben nur dann zustimmen, wenn er Transparenz erhält, was mit den eingesetzten Mitteln erreicht werden soll. Voraussetzung für ein Globalbudget ist deshalb, dass die Amtsstelle über einen Leistungsauftrag verfügt, welcher den Auftrag, sowie die wesentlichen Leistungen und Ziele definiert.

Im Rahmen der Evaluation und des internen Mitberichtsverfahrens haben einige Befragte den Wunsch geäußert, nicht ausgeschöpfte Globalbudgets auf das nächste Jahr übertragen zu können, um mehr Flexibilität zu gewinnen, gewisse Anreize zu schaffen und dem «Dezemberfieber» (d.h. Ausschöpfen freier Budgets vor Jahresablauf) zu entrinnen. Im vorliegenden Modell wird jedoch, unter anderem aufgrund der Ergebnisse der externen Vernehmlassung, von einer solchen Übertragbarkeit abgesehen, da dies einen unverhältnismässig grossen administrativen Aufwand mit sich bringen würde und die Gefahr besteht, dass damit falsche Anreize gesetzt werden. Es wird im Einzelfall sehr schwierig zu eruieren sein, aus welchen Gründen das Globalbudget nicht ausgeschöpft wurde und ob dies von der Amtsstelle im positiven Sinn beeinflusst wurde oder durch externe Entwicklungen begründet ist. Beispiele anderer Kantone zeigen, dass sich kaum sinnvolle, allgemeingültige Kriterien für Globalbudget-Überträge definieren lassen. Die Berechtigung wäre von der antragstellenden Amtsstelle in jedem einzelnen Fall mit grossem Aufwand auszuweisen und von den Finanzverantwortlichen und Vorgesetzten zu beurteilen. Im Übrigen weisen alle Kantone, in welchen Globalbudgetüberträge erlaubt sind, eine flächendeckende KLR auf, was im Kanton Zug aus Kosten-/Nutzenüberlegungen nicht

vorgesehen ist. Der Regierungsrat zieht deshalb die bisherige, pragmatische Handhabung mit Abweichungsbegründungen einem komplizierten Übertragungsmechanismus vor (weitere Ausführungen siehe auch Kapitel 8).

3.6. Kosten-/Leistungsrechnung

Eine Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) gibt Auskunft darüber, welche Kosten und Erlöse (Kostenarten) wo (Kostenstellen) und wofür (Kostenträger) angefallen sind. Sie dient in erster Linie der internen Führungsunterstützung, als Planungs- und Steuerungsinstrument. Der Aufbau der KLR eines Amtes orientiert sich am Leistungsauftrag und den dort definierten Leistungen bzw. Leistungsgruppen. So kann erhoben werden, welches Produkt bzw. welche Leistung wie viel kostet. Eine besondere Bedeutung nimmt dabei die Leistungserfassung ein, mit welcher die geleistete Arbeitszeit den einzelnen Leistungsgruppen bzw. Leistungen zugeordnet werden kann.

Im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt Pragma wurde per 1. Januar 2006 bei den ersten Ämtern der kantonalen Verwaltung die KLR basierend auf den zu diesem Zweck erarbeiteten Konzepten neu eingeführt. Auch einige Gemeinden betreiben (Zug, Risch) bzw. planen (Oberägeri, Menzingen, Cham) eine KLR. Die Gemeinden haben sich auch an den Konzeptarbeiten und dem technischen Aufbau der KLR beteiligt, da die KLR mit der von Kanton und Gemeinden gemeinsam genutzten Finanzsoftware Navision geführt wird. Eine Arbeitsgruppe der Gemeinden hat ein Handbuch «KLR in den Zuger Gemeinden» erarbeitet und zwischenzeitlich per Mai 2009 aktualisiert, um eine einheitliche Anwendung in den betreffenden Gemeinden sicherzustellen und so direkte Vergleiche zu ermöglichen.

Im Rahmen der Evaluation des Projektes zeigte sich, dass auch nach zweijähriger Betriebsphase von der KLR als Controlling- und Führungsinstrument noch wenig Gebrauch gemacht wird. Aufgrund der Tatsache, dass sich viele Amtsstellen nicht auf dem freien Markt bewegen, sondern mehrheitlich hoheitliche Aufgaben erfüllen, wurde in der kantonalen Verwaltung der betriebswirtschaftlichen Perspektive bislang relativ wenig Gewicht beigemessen. Die KLR hat dementsprechend in der Verwaltung einen tieferen Stellenwert als in der Privatwirtschaft und ist für die meisten Beteiligten ein neues Instrument, dessen Aufbau und Funktionsweise erst erlernt werden muss. Die Umsetzung in der Praxis und Verankerung im Führungsalltag ist ein weiterer anspruchsvoller Schritt. Zudem hat der Pilot gezeigt, dass sich die Bedürfnisse der Ämter bezüglich KLR sehr stark unterscheiden. Während die KLR beispielsweise für Ämter mit extern erbrachten, verrechenbaren Leistungen oder für Querschnittsämter von grossem Interesse ist, spüren sehr kleine Amtsstellen oder Amtsstellen ohne verrechenbare Leistungen weniger direkten Nutzen. Je nachdem lässt sich daher der Aufwand für die KLR mehr oder weniger rechtfertigen.

In den WoV-Kantonen sind alle möglichen Varianten der Anwendung der KLR zu finden: von einer flächendeckenden KLR (z.B. BE), mit Ausnahmemöglichkeiten (ZH), über teilweise (z.B. SZ Leistungserfassung flächendeckend) oder freiwillige Anwendung (z.B. SZ, BL), bis zu vollständigem Verzicht auf eine KLR (z.B. GE) gibt es alle Varianten.

Da die KLR keinen Selbstzweck an sich ohne direkten Nutzen darstellen darf, sieht der Regierungsrat die weitere Ausbreitung der KLR auf freiwilliger Basis vor. Die Einführung der KLR hat in jenen Ämtern Priorität, die für Verrechnungen an Dritte Kalkulationen aus der KLR benötigen oder konkrete Informationen zu den Kosten einzelner Leistungsgruppen oder Leistungen erhalten möchten. Vor allem die Einführung und auch der Betrieb einer KLR sind mit erheblichem Aufwand verbunden. So ist auch bei diesem Führungsinstrument bezüglich Anwendungstiefe und Detaillierungsgrad Augenmass walten zu lassen und der Aufbau pragmatisch anzugehen. Im Vordergrund steht der Anspruch,führungsmässig relevante Informationen zu sammeln und auszuwerten und nicht überdimensionierte Datensammlungen zu generieren.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die Aussagekraft und die Wirkung der KLR beschränkt sind, solange sie nicht flächendeckend eingeführt ist. So ist die Verrechnung von Querschnittsleistungen bei einer partiellen Anwendung weniger wirkungsvoll, als wenn alle Arbeitsstellen über eine KLR verfügen und über entsprechende Kennzahlen geführt würden. Dennoch ist einem situativen, auf die Bedürfnisse der Direktionen und Ämter zugeschnittenen Vorgehen der Vorzug zu geben. Somit wird der Regierungsrat wie bis anhin auf Antrag der entsprechenden Direktion (in Absprache mit der Finanzdirektion) über die Einführung der KLR in einem bestimmten Amt entscheiden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die weitere Ausdehnung und Ausgestaltung der KLR nicht Gegenstand dieser Gesetzesvorlage ist, da der Regierungsrat gemäss § 11 des geltenden Finanzhaushaltsgesetzes vom 31. August 2006 (FHG, BGS 611.1) bereits die Kompetenz hat, eine KLR einzuführen. Im Jahr 2009 ist die KLR bereits bei acht Ämtern in Betrieb: nebst den Pragma-Ämtern führt auch das Hochbauamt eine KLR, im Amt für Brückenangebote wird diese per 2010 aufgebaut.

3.7. Vergabekompetenzen und interner Leistungsbezug

Die Pragmaämter waren in der Pilotphase bei der Beschaffung von Hilfsmitteln im Rahmen vorgegebener Standards³ frei und somit eigenständiger als die übrige Verwaltung. Die Piloten mussten allerdings im Rahmen der geltenden Bestimmungen folgende wichtige Querschnittsfunktionen beim Kanton beziehen:

- Dienstleistungen der Finanzverwaltung
- Dienstleistungen des Personalamtes
- Informatikdienstleistungen und -mittel des Amtes für Informatik und Organisation
- Dienstleistungen des Hochbauamtes hinsichtlich Immobilien, Neubauten, Umbauten und Renovationen in Liegenschaften des Kantons sowie für Vorhaben in gemieteten Objekten
- zentrale Telefondienste

Allfällige Ausnahmen hätten eines Beschlusses des Regierungsrates bedurft. Seit Inkrafttreten der Pragma-Verordnung am 1. Januar 2005 musste der Regierungsrat noch nie ein Gesuch eines Pilotamtes zur Frage der Befreiung vom «Pflichtbezug» bzw. von Querschnittsdienstleistungen beurteilen.

Die Kohärenz der Verwaltung erfordert auch künftig in gewissen Bereichen den Bezug von Querschnittsleistungen bei der Kantonalen Verwaltung. Einheitliche Systemanforderungen müssen weiterhin eingehalten werden. Es dürfen keine Doppelspurigkeiten und Unvereinbarkeiten entstehen. In verschiedenen Bereichen bestehen deshalb bereits heute Regelungen zu den Kompetenzen im Beschaffungswesen (z.B. Informatikverordnung vom 29. Juni 2004, BGS 153.53). Allfällige Ausnahmen wären deshalb auch künftig vom Regierungsrat zu bewilligen.

Die Pragma-Amtsleitenden hatten zudem generell eine höhere Vergabekompetenz: im öffentlichen Beschaffungswesen konnten sie selber über die Vergabe von Aufträgen bis Fr. 150'000.– entscheiden.⁴ Demgemäss waren sie befugt, die Vergabekompetenz bis zu Fr. 150'000.– in ei-

³ Gemäss § 9 Abs. 2 der Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 (BGS 153.63)

⁴ Gestützt auf § 9 Abs. 1 der Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 (BGS 153.63)

gener Regie auszuüben, unabhängig von einer allfälligen Delegation der jeweiligen Fachdirektion.⁵

Der grössere unternehmerische Handlungsspielraum wurde gemäss Aussagen im Rahmen der Evaluation geschätzt, hat sich bewährt und soll entsprechend weitergeführt werden. Es ist deshalb vorgesehen, diese höhere Vergabekompetenz bis Fr. 150'000.– künftig allen Ämtern mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu gewähren. Dies erfolgt mit einer Anpassung der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7).

3.8. Zivilrechtliche Anstellungen

Die Pragmaämter waren berechtigt, im Rahmen ihrer Globalbudgets für die Pilotdauer befristete, zivilrechtliche Anstellungen vorzunehmen. Die entsprechende «Experimentierklausel» im § 7 Organisationsgesetz (BGS 153.1) entfällt mit Ablauf des Pilotprojektes.

Während der Pilotdauer getätigte, befristete zivilrechtliche Anstellungen werden auf Ende der Pilotdauer geprüft und nach Möglichkeit in öffentlich-rechtliche Anstellungen umgewandelt, sofern der Bedarf auch nach Ablauf des Pilotprojektes ausgewiesen ist.

Es handelt sich um folgende Anstellungsverhältnisse (Stand 1. September 2009):

Amt	Befristete, zivilrechtliche Stelleneinheiten (1. September 2009)	Bedarf nach Ablauf Projektdauer in Stelleneinheiten	Begründung
BiZ	Keine	Keine	
LBBZ	2.20	2.20	1.85 Stellen waren bereits vor Pragma über die separate Internatsrechnung angestellt. 0.20 Stellen waren im Nebenamt angestellt und wurden überführt. Zusätzlich waren 0.15 Stellen wegen grösserer Auslastung der Infrastruktur notwendig.
AfU	0.80	1.00	Aufgabenfülle hat deutlich zugenommen: Vollzug von neuen (Bundes-)Verordnungen AltIV, VASA, NISV, SLV, Maschinenlärmverordnung; Aufgabenumfang bei bestehenden Verordnungen erweitert VeVA, FrSV, etc.
AfL (AVS)	Keine	Keine	
APD	3.30	5.30	2.00 Ausbildungsstellen 1.00 Vertretung / Entlastung der leitenden Ärztin im APD-KJ, 0.30 Sekretariat im Zuge der Erweiterung von APD-E/-KJ

⁵ Gemäss § 14 der (damaligen) Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen vom 10. September 1996 (BGS 721.53) bzw. gemäss § 40 Abs. 2 der heutigen Submissionsverordnung (SubV) vom 20. September 2005 (BGS 721.53, in Kraft seit 1. Oktober 2005)

			+ 0.40 Sekretariat wegen erweiterter Erreichbarkeit (Psychiatrischer Notfalldienst) und erforderlicher Doppelbesetzung (ab 11/09) + 0.60 APD-E für zusätzliche Aufgaben in den Bereichen Früherkennung und Suizidprävention sowie Gerontopsychiatrie (ab 1/10) + 1.00 APD-KJ/-E für zusätzliche Aufgaben (voraussichtlich ab 1/11)
AIO	2.00	2.00	Fremdleistungen im operativen Bereich verringert und durch eigenes Personal erfüllt
ABA	Keine	Keine	Pragma-Amt ab 1. August 2009
StVA	Keine	Keine	Pragma-Amt ab 1. Januar 2010

Zivilrechtliche Anstellungen bleiben im Rahmen des geltenden Personalgesetzes (BGS 154.21) weiterhin möglich für Lehrlinge, Aushilfspersonal oder Hilfskräfte (§ 2 Abs. 2) oder bei Vorliegen besonderer Verhältnisse (§ 2 Abs. 3). Eine über das geltende Recht hinausgehende Regelung erscheint nicht notwendig, zumal auch im Evaluationsbericht im Sinne der Gleichbehandlung aller Mitarbeitenden geraten wird, auf eine besondere Anstellungsform zu verzichten.

3.9. Mittelfristige Planung und Steuerung

Aus der Evaluation und teilweise auch aus der Vernehmlassung resultiert die Empfehlung, die mittelfristige Planung und Steuerung der Aufgaben und Finanzen zu verstärken und eine Mitwirkung des Kantonsrates zu prüfen. Der Regierungsrat wird voraussichtlich anfangs 2010 ein Leitbild und eine Strategie mit einem Zeithorizont von zwei Legislaturen (d.h. bis 2018) beschliessen. Ebenso wird der Regierungsrat die Legislaturziele für die Zeitspanne 2010-2014 festlegen und dem Kantonsrat in geeigneter Weise zur Kenntnisnahme vorlegen. Damit sind die wesentlichen mittel- bis langfristigen Führungsinstrumente auf dem neusten Stand. Überdies ist vorgesehen, dass in den Leistungsaufträgen nebst dem rollenden, vierjährigen Finanzplan auch die wesentlichen Eckpunkte einer rollenden Aufgabenplanung für die nächsten vier Jahre – sofern verfügbar – als mittelfristige Trendangaben im Sinne einer Zusatzinformation festgehalten werden.

Bei der Interpretation ist zu beachten, dass mit einem längerfristigen Planungshorizont immer auch eine geringere Verlässlichkeit der Daten verbunden ist und teilweise auch Schätzgrössen eingesetzt oder Annahmen getroffen werden müssen. Dennoch lassen sich daraus und in Verbindung mit dem Finanzplan wertvolle Hinweise bezüglich künftiger Entwicklungen gewinnen.

3.10. Abläufe, Aufgaben und Kompetenzen

Erarbeitung in Ämtern und Direktionen

Die Zielformulierung und Berichterstattung zu den Leistungsaufträgen, Globalbudgets und Budgetkrediten für Investitionen werden von den Ämtern erarbeitet und mit den Direktionsvorstehenden verhandelt. Wie bei der Budgetierung (Budgetrichtlinien) und beim Rechnungsabschluss wird der Regierungsrat bzw. die Finanzdirektion auch für die Erarbeitung und Berichterstattung der Leistungsaufträge gewisse formale und inhaltliche Rahmenbedingungen vorgeben.

Verabschiedung durch Regierungsrat

Bevor der Regierungsrat die Leistungsaufträge und Globalbudgets zuhanden des Kantonsrates verabschiedet, soll beim Rechenschaftsbericht eine Vorprüfung durch die stellvertretende Direktion stattfinden.

Leistungsauftrag, Globalbudget und Investitionskredite weisen einen engen Zusammenhang auf. Sie sind deshalb zeitgleich zu bearbeiten und zu beschliessen. Sie sind dem Regierungsrat wie später auch dem Kantonsrat jeweils gleichzeitig vorzulegen. So kann sichergestellt werden, dass beispielsweise bei einer Korrektur eines Globalbudgets auch die allfällige Rückkoppelung auf den Leistungsauftrag beachtet wird.

Prüfung durch erweiterte Staatswirtschaftskommission (Stawiko)

Die vom Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates verabschiedeten Leistungsaufträge und Budgets (inkl. Globalbudgets und Budgetkredite für Investitionen) werden wie bis anhin von der erweiterten Stawiko geprüft, die dann ihrerseits dem Parlament Bericht und Antrag stellt. Die erweiterte Stawiko kann dabei in die Detailpositionen Einsicht nehmen. Auch bei der Jahresrechnung, dem Rechenschaftsbericht beziehungsweise den Berichten zur Erfüllung der Leistungsaufträge bleibt die Rolle der erweiterten Stawiko unverändert. Die eher politisch orientierte Prüftätigkeit der Stawiko ist dabei mit der technischen Prüfung durch die Finanzkontrolle zu koordinieren, bzw. die Schnittstellen zu definieren und die jeweiligen Prüfaufträge abzugrenzen.

Bei der KLR teilt der Regierungsrat die Auffassung, wie sie die Stawiko in ihrem Bericht und Antrag zur Jahresrechnung 2007 vertritt (Vorlage Nr. 1677.1 - 12741) «Eine detaillierte Prüfung durch die Stawiko-Delegationen ist weder möglich noch stufengerecht. Es handelt sich bei der KLR um eine interne Rechnung, welche ein Führungsinstrument der Amtsleitenden und der Direktionsvorstehenden darstellt. Die Stawiko kann zwar jederzeit Informationen aus der KLR verlangen, wenn sie für die Beurteilung notwendig sind. Die Aufgabe der Stawiko-Delegationen besteht jedoch primär darin zu überwachen, ob eine KLR geführt wird und ob die daraus gewonnenen Informationen von den Amtsleitenden und den Direktionsvorstehenden zur Führung verwendet werden.»

Begleitkommission Pragma

Die Begleitkommission Pragma hatte den Auftrag, das Pilotprojekt zu begleiten. Sie wurde vom Regierungsrat jeweils über den Stand des Projektes informiert, nahm Einsicht in die Leistungsaufträge und gab dem Regierungsrat Empfehlungen dazu ab. Zudem erstattete sie dem Kantonsrat jährlich einen Zwischenbericht über den Verlauf des Projektes.

§ 21^{bis} der Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) entfällt mit dem Ablauf des per 31. Dezember 2011 befristeten Kantonsratsbeschluss betreffend Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (GS 28, 161). Mit der flächendeckenden Einführung entwickelt sich die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung denn auch vom Projekt zum «Normalbetrieb». Eine gesonderte Begleitung durch eine Spezialkommission ist deshalb nicht mehr notwendig.

Prüfung durch Finanzkontrolle

Die Haupttätigkeit der Finanzkontrolle bleibt die Finanzaufsicht. Die Finanzkontrolle wird bei den Amtsrevisionen gestützt auf § 42 FHG somit weiterhin eine detaillierte Prüfung des Finanz- und Rechnungswesens der jeweiligen Amtstellen vornehmen. Durch die enge Verknüpfung von Globalbudget und Leistungsauftrag, welche die neue Verwaltungsführung mit sich bringt, kann die Prüfung der Globalbudgets jedoch nicht losgelöst von den Leistungsaufträgen erfolgen.

Zudem richtet sich gemäss § 2 FHG die Haushaltsführung nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Sparsamkeit, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit. Zur Prüfung der Einhaltung dieser Grundsätze wird die Finanzkontrolle nebst den Budgets und der Jahresrechnung zusätzlich auch die Ordnungsmässigkeit der Berichte zu den Leistungsaufträgen und die Kosten-/Leistungsrechnung stichprobenweise kontrollieren.

Beschluss bzw. Genehmigung durch Kantonsrat

Die Beschlussfassung im Parlament zum Budget des kommenden Jahres erfolgt gemäss § 22 FHG bis Ende November. Auch die Leistungsaufträge werden zu diesem Zeitpunkt vom Kantonsrat genehmigt. Ein Leistungsauftrag kann dabei als Ganzes genehmigt oder abgelehnt werden. Wird ein Leistungsauftrag abgelehnt, legt der Regierungsrat dem Kantonsrat bis im Februar des Budgetjahres einen neuen Leistungsauftrag vor. Diese Möglichkeit ist dem Regierungsrat auch vorbehalten, falls der Kantonsrat das Globalbudget ändert oder dessen Genehmigung ablehnt.

Der Rechnungsabschluss und die Berichterstattung zu den Leistungsaufträgen werden dem Kantonsrat gemäss § 23 Abs. 2 FHG bis Ende Juni des Folgejahres vorgelegt. Sie durchlaufen wiederum dieselben Instanzen wie oben für das Budget und die Leistungsaufträge beschrieben ist.

4. Weiteres Vorgehen

4.1. Leistungsaufträge und Globalbudgets

Die Leistungsaufträge und Globalbudgets sollen in den kantonalen Ämtern der sieben Direktionen und der Staatskanzlei möglichst flächendeckend eingeführt werden. In begründeten Einzelfällen kann der Regierungsrat bewilligen, dass auch Abteilungen mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt werden.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Erarbeitung eines Leistungsauftrages für die beteiligten Amtsstellen einen wertvollen Prozess darstellt. Indem das Leistungsangebot und die Leistungserfüllung aufgelistet, analysiert und mit Zielsetzungen versehen werden, setzen sich alle Beteiligten bewusst mit der Aufgabenstellung und den künftigen Herausforderungen eines Amtes auseinander. Dies führt zu einer Klärung von Erwartungen, hilft Prioritäten zu setzen und Zusammenhänge aufzuzeigen. In der Evaluation wurde denn auch verschiedentlich erwähnt, dass Leistungsaufträge in jedem Fall (d.h. auch ohne Pragma) eingeführt werden sollten.

Das Pilotprojekt hat gezeigt, dass rasch ein Ungleichgewicht z.B. bezüglich Informationsstand entsteht, wenn einzelne Direktionen das neue System einführen und sich damit auseinandersetzen, während andere noch keinerlei Erfahrung damit haben. Auch ist es für Aussenstehende schwierig nachvollziehbar, welches Amt über Leistungsauftrag und Globalbudget verfügt und damit mehr Freiheiten bezüglich dem Bezug von Hilfsmitteln, Vergabekompetenz etc. hat und welches nicht. Nicht zuletzt führt das gleichzeitige Bestehen unterschiedlicher Formen der Budgetierung und Berichterstattung zu administrativem Mehraufwand und unübersichtlichen Darstellungen. Es ist zu befürchten, dass ein Nebeneinander von zwei Systemen sowohl beim Parlament wie auch in der Verwaltung zu Missverständnissen, Unsicherheiten und Ungleichbehandlung führt.

Die Vorarbeiten zu den Leistungsaufträgen und Globalbudgets müssen im Jahre 2011 erfolgen, damit – nach Inkrafttreten der rechtlichen Grundlagen – die neue Verwaltungsführung ab 1. Januar 2012 eingeführt werden kann. Dabei sollen die Leistungsaufträge auch weiterhin pragmatisch und auf die Situation des jeweiligen Amtes bezogen ausgestaltet sein. So ist beispiels-

weise bei der Definition der Ziele soweit als möglich auf bestehende Qualitätssicherungssysteme abzustellen. Es sollen keine Ziele definiert werden, die im Reporting einen unverhältnismässigen, zusätzlichen Erhebungsaufwand verursachen.

Auf allen Stufen ist das Verständnis nötig, dass die Einführung der neuen Führungsinstrumente einen Prozess darstellt. Die Leistungsaufträge werden nicht von Anfang an vollständig und perfekt sein, sondern sich je nach den gewonnenen Erfahrungen im Laufe der Zeit weiter entwickeln. Auch wird es eine Weile dauern, bis der damit verbundene Kulturwandel spürbar wird. Dieser Prozess wird gefördert, wenn der Systemwechsel für alle Amtsstellen gleichzeitig erfolgt. So wird sich das neue System rascher etablieren und zur Selbstverständlichkeit werden.

Die Globalbudgetierung bringt für die Ämter wenige Veränderungen, da die Budget- und Rechnungspositionen nicht zuletzt auch im Hinblick auf die weiter bestehende Sachartengliederung weiterhin im Detail erfasst werden müssen. Der Zusammenzug der Globalbudgets bzw. rechnungen zuhanden des Kantonsrates wird durch die Finanzdirektion erstellt.

Grösserer Umstellungsbedarf besteht hingegen in der Gestaltung des Budgets, der Jahresrechnung und des Rechenschaftsberichtes. Der Zahlenteil von Budget und Jahresrechnung wird durch die Globalbudgets wesentlich reduziert und der Textteil mit den Leistungsaufträgen deutlich ausgebaut (vgl. auch Kapitel 3.10). Es ist anzustreben, dass im Sinne einer Vereinfachung einerseits das Budget und der Finanzplan und andererseits der Rechenschaftsbericht und die Jahresrechnung enger koordiniert oder ganz verbunden werden können. Denkbar ist beispielsweise die Auftrennung des heutigen Rechenschaftsberichtes in einen statistischen Teil und einen Berichtsteil. Der Berichtsteil könnte dann mit der Jahresrechnung und den Tabellen betreffend Erreichungsgrad der Leistungsaufträge in einem einzigen Dokument zusammengefasst werden. So könnten Doppelspurigkeiten vermieden und die Berichte zielgruppengerecht, übersichtlicher und gestraffter dargestellt werden. Die konzeptionelle und technische Umsetzung wird derzeit u.a. in Zusammenarbeit mit dem Kommunikationsbeauftragten, dem Staatsarchiv und der neuen Fachstelle Statistik geplant.

Gemäss heutigem Stand der Planung ist vorgesehen, die institutionelle Gliederung im Budget (im Rahmen von § 22 FHG) und der Jahresrechnung (im Rahmen von § 23 FHG) in den Grundzügen wie folgt aufzubauen:

Amt X

Element	Beschlussfassung
A) Leistungsauftrag <ul style="list-style-type: none"> – Grundauftrag – Leistungen, gegliedert in Leistungsgruppen – Leistungsziele und allenfalls Wirkungsziele – Indikatoren zur Messung der Zielerreichung mit Hinweisen auf wesentliche Änderungen zum Vorjahr / Budget bzw. Kommentaren zur Zielerreichung	Genehmigung des Leistungsauftrags als Ganzes durch Kantonsrat
B) Budget bzw. Jahresrechnung <ul style="list-style-type: none"> – Laufende Rechnung Globalbudget bzw. -rechnung (Total Aufwände, Total Erträge, Saldo je Amt) mit Begründungen bei wesentlichen Abweichungen	Beschluss Kantonsrat

- Investitionsrechnung Beschluss Kantonsrat
Einnahmen / Ausgaben / Saldo je Projekt
- bei Verpflichtungskrediten: Einnahmen / Ausgaben /
Saldo je Projekt für das kommende Budgetjahr bzw.
das abgeschlossene Rechnungsjahr⁶

C) Informationen

Information

- Ausgewählte Einfluss-/Planungsgrössen je nach Amt
 - Berichtswesen zwischen Amt und Direktion
-

Danach folgt Amt Y mit derselben Darstellung. Auf diese Weise sind alle relevanten Informationen bezüglich Aufgaben und Finanzen je Amt zusammengefasst und auf einen Blick ersichtlich.

Zur besseren Veranschaulichung liegt diesem Bericht und Antrag ein mögliches Beispiel bei, welche Inhalte die Leistungsaufträge und Globalbudgets künftig im Budget (Beilage 1) und im Rechenschaftsbericht bzw. in der Rechnung (Beilage 2) umfassen werden. Es handelt sich dabei lediglich um einen Entwurf, die Darstellung und Ausgestaltung wird im weiteren Projektverlauf und bei der technischen Umsetzung noch Änderungen erfahren.

Wenn ein Amt keinen Leistungsauftrag und damit auch kein Globalbudget hat, wird es in derselben Darstellung aufgeführt. Teil A) ist dann allerdings leer und im Teil B) ist anstelle des Globalbudgets eine detailliertere Gliederung von Budget bzw. Jahresrechnung aufgeführt; Teil C) bleibt gleich.

Vom Globalbudget generell ausgenommen sind Kostenstellen, auf welchen reine Finanzströme abgebucht und auch künftig im Detail aufgezeigt werden (z.B. KST 2040 Allg. Sozialversicherung und Mutterschaftsbeiträge, KST 3051 Spezialfinanzierung Deponienachsorge, KST 5065 Kantonssteuern). Ausgenommen sind auch die richterlichen Behörden und selbständigen Anstalten, die von der neuen Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget nicht betroffen sind.

Die Übersichtstabellen über die Gesamtverwaltung (Sachartengliederung, Totale pro Direktionen, Stand Verpflichtungskredite etc.) bleiben in der neuen Darstellungsform des Budgethefts erhalten. Auch werden wesentliche Abweichungen der Globalbudgets weiterhin zu begründen sein. Die Details dazu wird der Regierungsrat im Rahmen der Budgetrichtlinien regeln.

4.2. Kosten-/Leistungsrechnung (KLR)

Bei der KLR erfolgt die Einführung freiwillig, je nach Anforderungen der Ämter und Direktionen. Die Einführung einer KLR ist mit einigem Aufwand sowohl seitens der Amtsstellen, Direktionsrechnungsführenden und auch der kantonalen Finanzverwaltung verbunden. Dies einerseits, weil eine enge Begleitung der Ämter seitens Finanzverwaltung notwendig ist und deren Kapazitäten begrenzt sind. Andererseits erfordert die KLR ein betriebswirtschaftliches Grundverständnis bei den Führungspersonen und ein spezifisches Know-how bei den Finanzverantwortlichen. Die KLR ist deshalb vor allem dort einzusetzen, wo die gewonnenen Informationen Führungsmässig relevant sind (weitere Ausführungen dazu siehe Kapitel 3.6).

Die Einführung der KLR erfolgt in der Regel erst, wenn bereits ein genehmigter Leistungsauftrag besteht. Der dort aufgeführte Katalog von Leistungsgruppen und Leistungen bildet die Ba-

⁶ Die Abrechnung von abgeschlossenen Verpflichtungskrediten < 10 Mio. CHF erfolgt gemäss § 28 Abs. 8 FHG im Anhang zur Jahresrechnung.

sis für die in der KLR festzulegenden Kostenträger. Je nach Anzahl und Komplexität der Ämter, welche die Einführung einer KLR wünschen, wird diese voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 2012 erfolgen können, da die technische Einrichtung der KLR eines Amtes eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt.

5. Kommentar zur Anpassung der Kantonsverfassung

§ 41

Im Zusammenhang mit der definitiven Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist neu vorgesehen, dass der Kantonsrat den Leistungsauftrag eines Amtes als Ganzes zu genehmigen hat. Das Globalbudget ist – wie bereits im Rahmen des Pilotprojekts – vom Parlament zu beschliessen. Es stellt sich die Frage, ob sich die Genehmigung der Leistungsaufträge und der Beschluss des Globalbudgets genügend auf die bestehenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen abstützen lassen. Dabei gilt es, die grundlegende Bestimmung von § 21 Abs. 1 KV zu beachten, welche festhält, dass die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt getrennt sind. Keine Gewalt darf in den durch Verfassung oder Gesetz festgelegten Wirkungsbereich der anderen eingreifen. Gemäss Marco Weiss ist in der Verfassung des Kantons Zug ein strenges Gewaltenteilungsprinzip umgesetzt (Marco Weiss, Verfahren der Verwaltungsrechtspflege im Kanton Zug, Diss. Zürich 1983, S. 6).

Die Kompetenzen von Kantonsrat und Regierungsrat sind in den §§ 41 und 47 der Kantonsverfassung (KV; BGS 111.1) beschrieben. Kernkompetenz des Kantonsrates ist die Gesetzgebung. Der Regierungsrat übt schweremächtig Regierungs- und Verwaltungsfunktionen aus. Aufgrund des Wortlautes von § 41 Abs. 1 KV ist davon auszugehen, dass die Auflistung der Aufgaben des Kantonsrates abschliessend ist. Dies im Gegensatz zur Wortwahl von § 47 Abs. 1 KV, welche bei den Zuständigkeiten des Regierungsrates das Wort «insbesondere» anführt. Daraus ist zu schliessen, dass die Auflistung der Aufgaben des Regierungsrates gemäss § 47 KV nicht abschliessend zu verstehen ist.

a) Leistungsaufträge

Die Hauptfunktion des Regierungsrates als Exekutive wird in § 2 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (OG; BGS 153.1) näher präzisiert und er wird dort als die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons bezeichnet. Dies legt nahe, das Instrument der Leistungsaufträge, welches überwiegend der operativen Ebene zuzuordnen ist, grundsätzlich als im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates liegend zu betrachten. Die vorgesehene Zuständigkeit des Kantonsrates zur Genehmigung der Leistungsaufträge tangiert somit die verfassungsmässige Kompetenzabgrenzung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat.

Eine Genehmigung der Leistungsaufträge durch die Legislative bedeutet für den Regierungsrat seinerseits eine Einschränkung seiner eigenen Kompetenzen, da der Kantonsrat seine Meinung zum jeweiligen Verwaltungsvollzug (dargestellt im Leistungsauftrag) äussern und den beabsichtigten Vollzug der Gesetze (gemäss Leistungsauftrag) zurückweisen bzw. nicht genehmigen kann. Dieses neue Instrument des Kantonsrates zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit muss sich daher genügend auf die Kantonsverfassung abstützen lassen, wozu § 41 Bst. h entsprechend zu ergänzen ist.

b) Globalbudgets

Der Kantonsrat ist gemäss § 41 Bst. h KV für die Feststellung der Jahresvoranschläge zuständig. Er darf die vom Regierungsrat ins Budget aufgenommenen Budgetkredite streichen, kürzen oder ändern, soweit es sich nicht um budgetmässig gebundene Ausgaben handelt.⁷

Mit Einführung des Globalbudgets bestehen die Budgetpositionen lediglich aus den Saldi, das heisst aus dem Total der Aufwände und dem Total der Erträge einer Verwaltungseinheit pro Jahr. Der Kantonsrat kann also aufgrund seiner Budgethoheit die einzelnen Globalbudgets bzw. Saldi als Ganzes streichen, kürzen oder ändern, soweit es sich nicht um budgetmässig gebundene Ausgaben handelt. Eine detailliertere Bewilligung von Sach- und Finanzmitteln für die einzelnen Verwaltungseinheiten ist nicht mehr möglich, denn die Zuteilung der finanziellen Mittel erfolgt auf der Stufe Globalbudget und nicht auf Stufe Konto. Dadurch wird im Gegenzug zur obgenannten Ausweitung der Kompetenzen der Legislative deren Budgethoheit auf die einzelnen Saldi der Verwaltungseinheiten beschränkt. Dieser Kompetenzverlust des Kantonsrates wird durch die Möglichkeit der Einflussnahme auf die Leistungsaufträge durch deren Genehmigung oder Nichtgenehmigung kompensiert. Zudem erhält der Kantonsrat mit den Leistungsaufträgen viel detailliertere Informationen zu den jeweiligen Leistungen der Verwaltungseinheiten als er sie heute aufgrund des Budgets hat.

Eine Anpassung der Verfassung ist für diese Änderung nicht nötig, da der Umfang der Budgethoheit nicht auf Ebene Verfassung (§ 41 Bst. h KV), sondern in der Ausführungsgesetzgebung (insbesondere Finanzhaushaltgesetz) festgelegt wird.

6. Kommentar zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

6.1. Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (OrgG, BGS 153.1)

§ 7 Steuerung der Verwaltungstätigkeit

Während Absatz 1 unverändert bleibt, wird in den Absätzen 2 bis 7 die Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget verankert und definiert. Die bisherigen, befristet für die Pilotdauer bis 31. Dezember 2011 geltenden Absätze 2 und 3 werden dabei durch die neuen Bestimmungen ersetzt.

Absatz 2

Es wird als Regelfall definiert, dass die Ämter und die Staatskanzlei mit Leistungsauftrag und Globalbudgets geführt werden. Dies betrifft die den Direktionen direkt unterstellten Ämter gemäss der Verordnung über die Ämterzuteilung vom 9. Dezember 1998 (BGS 153.2), ohne administrativ zugeteilte Einheiten. Erwähnt sei auch, dass gemäss § 1 die Gerichte nicht dem Organisationsgesetz unterliegen.

Der Regierungsrat kann Ausnahmen von der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget bewilligen. Kriterien für Ausnahmen von der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget auf Amtsstufe können etwa darin erblickt werden, dass ein Amt ausschliesslich interne Leistungen erbringt und es daher für eine Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung als nicht geeignet erscheint. Allerdings zeigen die Erfahrungen aus dem Pilot mit dem Amt für Informatik und Organisation, dass gerade auch für so genannte Querschnittsämter Leistungsauftrag, Globalbudget und KLR sinnvolle Führungsinstrumente sein können. Weiter könnte ein Ausnahmetatbestand auch darin liegen, dass aufgrund ihrer

⁷ Vgl. Gutachten Kiener/Kuhn zu Zuständigkeitsfragen im Finanzhaushaltsrecht des Kantons Zug, Zug, S. 10, 19

Grösse auch eine Abteilung und nicht nur das übergeordnete Amt mit Leistungsauftrag und Globalbudget geführt und publiziert werden soll. Schliesslich ist auch denkbar, dass aufgrund zeitlicher Engpässe, eines personellen Wechsels der Amtsleitung oder bevorstehenden strukturellen Änderungen vorübergehend auf die Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget in einem bestimmten Amt verzichtet wird.

Leistungsauftrag und Globalbudget sind grundsätzlich immer eng verbunden – so wird in § 32 FHG neu verankert, dass ein Globalbudget immer einen Leistungsauftrag voraussetzt.

Absatz 3

Der Leistungsauftrag umfasst die in diesem Absatz genannten Elemente, wobei die Definition von Wirkungszielen nicht als zwingend vorgeschrieben wird. Hier soll auf die Situation und die Bedürfnisse eines Amtes Rücksicht genommen werden können, da es nicht in jedem Fall gelingen wird, aussagekräftige, messbare und beeinflussbare Wirkungsziele zu definieren.

Die Einführung der Leistungsaufträge beinhaltet gemäss dem vorgesehenen Modell die unter Buchstaben a) bis d) genannten Punkte. Um eine allfällige zukünftige Weiterentwicklung der Inhalte eines Leistungsauftrages zu ermöglichen, wurde die Auflistung der Elemente unter Absatz 3 bewusst mit dem Wort «insbesondere» ergänzt. Sie ist daher nicht abschliessend.

Zudem ist im Sinne einer Information geplant, jeweils in geeigneter Weise die wesentlichsten Änderungen zum Vorjahr darzustellen, ähnlich wie das bisher beim Budget bei den Abweichungsbegründungen der Fall ist.

Absatz 4

Gemäss dieser Bestimmung werden die Leistungsaufträge jeweils für ein Jahr zwischen Direktion und Amt vereinbart und vom Regierungsrat beschlossen. Mehrjährige Leistungsaufträge sind damit ausgeschlossen. Leistungsaufträge sind ein wichtiges Steuerungsinstrument und Ausdruck eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens. Letztlich entscheidet aber die Direktion, mit welchem Inhalt ein Leistungsauftrag dem Regierungsrat zur Beschlussfassung unterbreitet wird, da die Ämter von Gesetzes wegen den Direktionen untergeordnet sind (vgl. § 3 Abs. 4 OrgG).

Absatz 5

Die Leistungsaufträge bedürfen der Genehmigung des Kantonsrates. Diese erfolgt aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Leistungsauftrag, Globalbudget und Investitionen gleichzeitig mit dem Budgetbeschluss. Der Kantonsrat kann einen Leistungsauftrag als Ganzes genehmigen oder zurückweisen, nicht jedoch einzelne Positionen abändern.

Die beantragte Lösung erweist sich insgesamt als ausgewogen. Der Kantonsrat verzichtet zukünftig auf die finanzielle Einzelsteuerung, an deren Stelle tritt das Globalbudget. Im Gegenzug erhält er durch die Kompetenz zur Genehmigung der Leistungsaufträge ein neues Steuerungsinstrument. Die enge Verknüpfung von Budget und Leistungsauftrag, von Ressourcen und Aufgaben ist essenziell bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Es entspricht einer inneren Logik, das Parlament nicht nur über das Globalbudget, sondern auch über die Leistungsaufträge entscheiden zu lassen. Ansonsten entsteht die Gefahr einer reinen finanziellen Steuerung, ohne Betrachtung der zu erfüllenden Aufgaben – was den Grundprinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zuwiderläuft.

Der Kantonsrat wird somit zukünftig rund sechzig Leistungsaufträge zu genehmigen haben, was seine Gestaltungsmöglichkeiten erheblich erweitert. Dabei gilt zu beachten, dass die Genehmigung als Ganzes pro Leistungsauftrag eines Amtes zu erfolgen hat. Damit wird dem exe-

kutiven Charakter der Leistungsaufträge Rechnung getragen. Die konkrete Ausgestaltung der Leistungsaufträge ist Vollzugsaufgabe und verbleibt in der Kompetenz des Regierungsrates. Er trägt auch letztlich die Verantwortung für einen sachgerechten und gesetzeskonformen Aufgabenvollzug.

Absatz 6

Diese Bestimmung regelt das Vorgehen, wenn ein Leistungsauftrag oder das Globalbudget zurückgewiesen oder angepasst wird. Sofern der Kantonsrat die Genehmigung eines Leistungsauftrages verweigert, ist automatisch auch das damit zusammenhängende Globalbudget nicht genehmigt. Beides muss dem Kantonsrat nochmals zur Genehmigung vorgelegt werden. Es sind dem Kantonsrat bis Ende Februar des Budgetjahres ein revidierter Leistungsauftrag und das allenfalls angepasste Globalbudget zu unterbreiten. Die Frist wurde analog zu § 22 Abs. 3 FHG gewählt, wonach bei Rückweisung eines Budgets ebenfalls bis Ende Februar ein neues Budget vorzulegen ist. Da die Erfüllung des Leistungsauftrages eng mit den dafür bereitgestellten finanziellen Ressourcen zusammenhängt, soll der Regierungsrat die Möglichkeit erhalten, auf ein angepasstes Globalbudget bei Bedarf mit der Vorlage eines revidierten Leistungsauftrages zu reagieren. Auf die gesetzliche Regelung einer allfälligen zweimaligen Verweigerung der Genehmigung eines Leistungsauftrages wurde verzichtet. Eine solche dürfte praktisch ausgeschlossen sein und es ist daher nicht angezeigt, für diesen Extremfall eine gesetzliche Regelung aufzustellen. Von der Logik her müsste dann auch eine drei- oder viermalige Nichtgenehmigung geregelt werden. In der Regel wird der Regierungsrat jedoch die Bedenken des Kantonsrates aufnehmen. Zudem prüft ja die erweiterte Stawiko die Leistungsaufträge bereits vorgängig. Entsprechend ist im Finanzhaushaltsgesetz auch nur die einmalige Rückweisung eines Budgets geregelt. Die Tätigung der unerlässlichen Ausgaben bei einer Verweigerung der Genehmigung der Leistungsaufträge gestaltet sich entsprechend der Bestimmung von § 22 Abs. 4 FHG.

Schliesslich gilt es noch darauf hinzuweisen, dass die Wechselwirkung zwischen Globalbudget und Leistungsauftrag nicht absolut ist. Ein überhöhtes Globalbudget beispielsweise könnte vom Kantonsrat nach unten angepasst werden, ohne dass zwingend eine Reduktion des Leistungsauftrages erfolgt.

Es stellt sich die weitere Frage, was bis zur Genehmigung eines zurückgewiesenen Leistungsauftrages gilt. In diesem Falle gilt provisorisch der Entwurf des Leistungsauftrages mit den Modifikationen, die zur Ablehnung des Leistungsauftrages durch den Kantonsrat führten.

Absatz 7

Diese Bestimmung regelt das Berichtswesen. Die periodische Zwischenberichterstattung ist zwischen Direktionen und Ämtern im Leistungsauftrag zu regeln, so dass Form und Periodizität an die Bedürfnisse und Führungsrhythmen der jeweiligen Direktionen angepasst werden können. Über die Erfüllung der Leistungsaufträge erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat jährlich Bericht.

6.2. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden (BGS 611.1)

§ 3 Allgemeines

In Absatz 1 wird die Terminologie präzisiert und das Wort «darstellen» mit dem umfassenderen Begriff «führen» ersetzt.

§ 30 Globalkredit

Diese Bestimmung kann aufgehoben werden, da keine mehrjährigen Leistungsaufträge und Globalkredite vorgesehen sind.

§ 31 Budgetkredit

Da keine mehrjährigen Leistungsaufträge vorgesehen sind, braucht es auch keine Ausnahmegestimmung vom Grundsatz, dass ein Budgetkredit am Ende des Rechnungsjahres verfällt. Der zweite Satz von Absatz 3 kann somit gestrichen werden. Eine Übertragung von nicht ausgeschöpften Budgetpositionen aufs Folgejahr ist nicht vorgesehen. Auflagen und Kontrollen wären sehr aufwändig, um sicherzustellen, dass nur gerechtfertigte Übertragungen vorgenommen werden. (vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.5 und Kapitel 8).

§ 32 Globalbudget

Die bisherigen Bestimmungen zum Globalbudget werden präzisiert. Das Globalbudget umfasst den Saldo aus dem Total der Aufwände und dem Total der Erträge einer Verwaltungseinheit pro Jahr. Aufwand und Ertrag sind in der Laufenden Rechnung enthalten. Die in der bisherigen Formulierung von § 32 FHG ebenfalls aufgeführten «Kosten und Erlöse je Leistungsgruppe» sind hingegen Elemente der Kosten-/Leistungsrechnung, die eine interne Betriebsrechnung darstellt und deshalb nicht mit der Laufenden Rechnung gleichzusetzen ist. Die Begriffe «Kosten» und «Erlöse» sind deshalb aus § 32 zu streichen, um Missverständnisse bzw. eine unzulässige Vermischung der beiden Rechnungsformen zu vermeiden.

Da der Kanton Zug im Vergleich zu anderen Kantonen eine stark gegliederte Organisationsstruktur mit vielen relativ kleinen Ämtern aufweist, ist davon abgesehen, die Globalbudgets pro Leistungsgruppe darzustellen. Was im Kanton Zug Ämter sind, sind teilweise in anderen Kantonen den Ämtern untergeordnete Leistungsgruppen. Insofern ist der Detaillierungsgrad im Kanton Zug bei einer Darstellung pro Amt auf einer vergleichbaren Stufe. Ein Globalbudget pro Leistungsgruppe müsste zudem aus der KLR generiert werden, was wiederum zu einer unerwünschten Vermischung von Finanzbuchhaltung und interner Betriebsrechnung bzw. aufwändigen Abgrenzungen und Umlagen führen würde.

Auch sieht der Regierungsrat davon ab, nebst dem Globalbudget bestimmte Kontoarten separat auszuweisen, wie dies im Evaluationsbericht vorgeschlagen wird. Er ist der Ansicht, dass dadurch die mit Pragma bezweckte Flexibilität zu stark eingeschränkt würde.

Die institutionelle Gliederung im Budget gemäss § 22 Absatz 2 Ziffer b FHG und in der Jahresrechnung gemäss § 23 Absatz 1 Ziffer c FHG umfasst somit künftig die Globalbudgets je Verwaltungseinheit und nicht mehr eine detaillierte Darstellung der Kontenarten.

Voraussetzung für ein Globalbudget ist das Vorliegen eines Leistungsauftrages im Sinne von § 7 Organisationsgesetz, damit die notwendige Transparenz über das Leistungsangebot und die Ziele der betreffenden Verwaltungseinheit vorhanden ist. Eine Verwaltungseinheit ist dabei in der Regel gleichbedeutend mit einem Amt. Gestützt auf § 7 Absatz 2 Organisationsgesetz kann der Regierungsrat Ausnahmen bewilligen und in besonderen Fällen z.B. eine Abteilung mit einem Leistungsauftrag und Globalbudget versehen. Dies ist allenfalls denkbar, wenn ein einzelner Leistungsauftrag für ein besonders grosses Amt zu unübersichtlich wäre und dieser deshalb auf die Abteilungen aufgeteilt wird.

Wenn auch den Amtsleitenden ein grösserer finanzieller Handlungsspielraum zugestanden wird und im publizierten Budget nur noch das Globalbudget ersichtlich ist, so ist die Verwaltung selbstverständlich weiterhin an die Grundsätze der Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit gemäss § 7 OrgG und § 2 FHG gebunden. Die Führungskräfte, die

Rechnungsführenden, die Finanzverwaltung, die Finanzkontrolle, die Direktionsvorstehenden und auch die erweiterte Stawiko haben deshalb auch künftig Einsicht in die Detailpositionen und können damit einer missbräuchlichen Verwendung der global bewilligten Mittel entgegenwirken. Sinngemäss zu den bestehenden Weisungen werden auch künftig grössere Abweichungen zum Globalbudget bzw. zum Vorjahr zu begründen sein. Ausserordentliche Aufwände und Erträge werden zudem mit der Einführung der Rechnungslegungsvorschriften von HRM2 auf separaten Kontoarten gebucht und bei der Beurteilung der Einhaltung der Globalbudgets entsprechend zu würdigen sein. Dies gilt sinngemäss auch bereits vor der Einführung von HRM2 – eine ausserordentliche Rückerstattung des Bundes soll beispielsweise trotz Globalbudget nach Treu und Glauben nicht einfach für eine völlig andere, nicht damit zusammenhängende Anschaffung verwendet werden.

Kostenstellen mit reinen Zahlungsströmen (z.B. Steuererträge, Spezialfinanzierungen) sind von der Globalbudgetierung ausgenommen, entsprechend werden weiterhin die Details aufgelistet. Die Übersicht über die Gesamtentwicklung der Kontoarten ist mit der Sachartengliederung unverändert vorhanden.

6.3. Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1)

§ 18 Staatswirtschaftskommission

Die Aufgaben und Kompetenzen der Staatswirtschaftskommission bleiben im Wesentlichen dieselben wie bereits im Pilotbetrieb. Die erweiterte Staatswirtschaftskommission prüft das Budget (und damit auch die Globalbudgets) sowie die beantragten Leistungsaufträge. Andererseits prüft sie im Rahmen der Jahresrechnung und des Rechenschaftsberichtes die effektiven Aufwände und Erträge bzw. die Berichterstattung zum Erreichungsgrad der Leistungsaufträge – wie sie gemäss Geschäftsordnung bis anhin schon die Leistungserfüllung der Amtstellen anhand des Rechenschaftsberichtes begutachtete. Die erweiterte Staatswirtschaftskommission kann bei der Prüfung der Globalbudgets und Jahresrechnungen auch weiterhin Einblick in die Detailzahlen nehmen. Gleichzeitig erhält sie mit den Leistungsaufträgen mehr Transparenz über die Verwaltungstätigkeit. Insbesondere sind neu Soll-/Ist-Vergleiche bezüglich der Leistungs- und der allfälligen Wirkungsziele möglich, was für die Beurteilung der Budgets und Jahresrechnungen von Relevanz ist.

Mit der definitiven Einführung werden die Globalbudgets als Teil des in Absatz 1 Ziffer 1 bereits erwähnten Budgets verstanden und sind somit nicht mehr gesondert aufgeführt. Die Prüfung der Leistungsaufträge – die mit der beschriebenen Änderung von § 7 Organisationsgesetz (BGS 153.1) eingeführt werden – ist neu in Ziffer 2 enthalten. Dadurch verschieben sich die bisherigen Ziffern 2 bis 7 entsprechend.

Die bisherige Ziffer 8, welche während der Pilotdauer die Prüfung der Leistungsaufträge und Globalbudgets regelte, entfällt mit dem Ablauf des per 31. Dezember 2011 befristeten Kantonsratsbeschlusses betreffend Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (GS 28, 161).

In den Absätzen 1, 2 und 3 wird zudem die Terminologie an das Finanzhaushaltsgesetz vom 31. August 2006 (FHG 611.1) angepasst, in welchem anstelle der Begriffe «Voranschlag» und «Staatsrechnung» die Begriffe «Budget» und «Jahresrechnung» verwendet werden.

Pro memoria sei erwähnt, dass § 21^{bis} mit dem Ablauf des per 31. Dezember 2011 befristeten Kantonsratsbeschlusses betreffend Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (GS 28, 161) entfällt. Mit der flächendeckenden Einführung entwickelt sich die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung denn auch vom Projekt zum «Normalbetrieb», eine gesonderte Begleitung durch eine Spezialkommission erscheint nicht mehr notwendig.

6.4. Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 – 2011

Übergang / Einführungsphase

Die Erstellung der Globalbudgets folgt im Wesentlichen den bisherigen Schritten und verursacht somit in den Ämtern – ausser für die Finanzverwaltung bei der technischen Anpassung und Umsetzung – keinen erheblichen Zusatzaufwand.

Aufwändiger ist hingegen die erstmalige Erarbeitung des Leistungsauftrages und – sofern anwendbar – die später folgende Einführung der KLR. Dies bedingt, dass eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Aufgabenstellung und den künftigen Herausforderungen eines Amtes stattfindet, gilt es doch das Leistungsangebot und die Leistungserfüllung aufzulisten, zu analysieren und mit aussagekräftigen Zielsetzungen zu versehen (vgl. auch Schlussbericht zur Staatsaufgabenreform, Vorlage Nr. 1797.1 - 13037 vom 24. März 2009).

Für die direktionsinterne Koordination sind in den Direktionen Anlaufstellen zu bezeichnen, welche einerseits die Ämter bei der Erarbeitung ihrer Leistungsaufträge unterstützen und andererseits zusammen mit der Finanzdirektion und den Verantwortlichen der anderen Direktionen für eine einheitliche Anwendung der neuen Führungsinstrumente besorgt sind. Die Zuständigkeit und Verantwortung für die Inhalte der Leistungsaufträge liegt dabei immer bei den Direktionen und Ämtern. Zur Führungsunterstützung in der Aufbauphase sind dezentral bei den Direktionen zwei zusätzlich Stelleneinheiten vorgesehen.

Die Projektleitung ist während der Übergangszeit weiter bei der Finanzdirektion angesiedelt, welche die Einführungsarbeiten koordiniert, Schulungsunterlagen und Hilfsmittel erstellt und für die allgemeine Betreuung zur Verfügung steht. Diesen Elementen des Change Management ist während der ganzen Übergangszeit grosse Bedeutung beizumessen, damit intern das Verständnis und die Motivation für die neue Verwaltungsführung geweckt und vertieft werden kann. Aus heutiger Sicht ist vorgesehen, dass in der Aufbauphase 200 zusätzliche Stellenprozente für die notwendigen Konzept- und Koordinationsaufgaben, die technische Umsetzung sowie die fachliche Unterstützung der Direktionen und Ämter eingesetzt werden. Diese Stelleneinheiten hat der Kantonsrat mit Beschluss vom 2. Juli 2009 durch eine Umwandlung der bisher für das Projekt Staatsaufgabenreform eingesetzten Stellen bereits bewilligt.

Auch wenn die Ämter durch Schulungsunterlagen, Hilfsmittel und direkte Ansprechpersonen bestmöglich unterstützt werden, so ist insbesondere der Übergangszeit doch mit einem Zusatzaufwand für die Mitarbeitenden, insbesondere für die Führungskräfte, zu rechnen. Wie viel Zeit konkret je Amt aufzuwenden ist, ist abhängig von der Ausgangslage und der Führungskultur des betreffenden Amtes bzw. der Direktion. Vielerorts kann auf bereits vorhandenen Grundlagen aufgebaut werden. So dienen beispielsweise die per 31. Dezember 2008 flächendeckend eingeführten bzw. aktualisierten Stellenbeschreibungen als wertvolle Grundlage für die Erarbeitung des Leistungskataloges, ebenso wie Dokumentationen aus bereits vorhandenen Zertifizierungen und Qualitätsmanagement-Systemen.

Damit die Verwaltung den Fokus auf die professionelle Vorbereitung und Einführung von Leistungsaufträgen, Globalbudgets und KLR legen kann, hat der Regierungsrat dem Kantonsrat beantragt, das parallel laufende Grossprojekt Staatsaufgabenreform (STAR) nicht weiter zu verfolgen (Vorlage Nr. 1797.1 - 13037 vom 24. März 2009). Der Kantonsrat ist diesem Antrag mit Beschluss vom 2. Juli 2009 gefolgt, wodurch die Mehrbelastung der Kadermitarbeitenden in einem vertretbaren Rahmen gehalten werden kann.

Ständiger Betrieb

Nach der Einführungsphase sollte sich der Betrieb einspielen und die in der Aufbauphase stark beanspruchten Kadermitarbeitenden zumindest teilweise wieder entlastet werden. Da die Direktionsvorstehenden mit den ihnen unterstellten Ämtern bereits bisher Ziele vereinbarten und der Budgetierung und dem Finanzplan inhaltliche Überlegungen zugrunde liegen mussten, sollte die jährliche Überarbeitung bzw. Erneuerung der Leistungsaufträge auf dieser Stufe keinen erheblichen Zusatzaufwand darstellen. Auch haben sich die Direktionsvorstehenden bereits bisher in bestimmten Zeitabständen über den Stand der Zielerreichung der Ämter informieren lassen. Somit ist auch beim Berichtswesen kein übermässiger Zusatzaufwand zu erwarten, zumal das Reporting im Leistungsauftrag je nach Bedürfnissen von Direktion und Amt vereinbart wird und mit geeigneten Informatikanwendungen unterstützt werden kann. Allerdings ist bereits bei der Zielformulierung darauf zu achten, dass

- a) relevante Ziele definiert werden, die aussagekräftig und von Interesse sind (und die Indikatoren beispielsweise bereits für andere Zwecke erhoben werden müssen);
- b) die definierten Ziele mit vertretbarem Aufwand messbar sind.

Dennoch sind die Führungskräfte auf Amts- und Direktionsstufe von administrativen Aufgaben zu entlasten und im Controlling-Kreislauf zu unterstützen, damit die neu eingeführten Instrumente in der Praxis tatsächlich ihre Wirkung entfalten.

Im Jahresablauf sind aus heutiger Sicht nebst den bestehenden Aufgaben für Rechnungswesen, KLR und Reporting folgende zusätzlichen Aufgaben abzudecken:

Aufgabe	Zuständig
– Formulierung und direktionsinterne Bereinigung der Leistungsaufträge	Direktionen
– Aufbau und direktionsinterne Koordination des Berichtswesens (Zwischenberichte an die Direktionsvorstehenden, Jahresberichte)	Direktionen
– Stellungnahmen zu den Leistungsaufträgen und Berichten (als stellvertretende Direktion)	Direktionen
– (allfälliger) Aufbau und Nutzung der KLR	Direktionen
– Controlling innerhalb der Direktion (gemäss Controlling-Kreislauf: Planen, Ziele setzen, Steuern/Überwachen)	Direktionen
– Prozessverantwortung, Koordination und Begleitung der neuen Planungs- und Berichtsprozesse (Budget, Leistungsaufträge, Jahresrechnung, Rechenschaftsbericht) für die gesamte Verwaltung	Zentral
– Aufbereitung aller Dokumente inkl. Schlussredaktion für die gesamte Verwaltung	Zentral
– Fachliche Anlaufstelle für die Direktionsvorstehenden und die Ämter (z.B. Unterstützung bei der Formulierung und Messung von Zielen und Indikatoren)	Zentral
– Bereitstellung von Hilfsmitteln und Durchführung von Schulungen	Zentral
– bei Bedarf Weiterentwicklung sowie konzeptionelle und technische Anpassungen	Zentral
– fachliche Unterstützung bei der (allfälligen) Einführung der KLR	Finanzverwaltung
– Prüfung Globalbudgets, Jahresrechnungen, KLR und Leistungsaufträge gemäss FHG	FIKO

Zur Erfüllung dieser Aufgaben sollen die für die Übergangszeit eingesetzten 400 Stellenprozentente auch in der Betriebsphase zur Verfügung gestellt werden. Die genaue Zuteilung der Stelleneinheiten auf die Direktionen bleibt dem Regierungsrat im Rahmen seiner Stellenbewirtschaftung vorbehalten, unter anderem in Abhängigkeit von Anzahl und Komplexität der Ämter, Anwendung der KLR und betriebswirtschaftlichen Vorkenntnissen. Alternativ wäre auch die im Evaluationsbericht vorgeschlagene Lösung eines direktionsübergreifenden Pools von Fachpersonen denkbar. Damit könnte das spezifische Know-how und die gegenseitige Stellvertretung sowie die Koordination und einheitliche Anwendung der neuen Führungsinstrumente gewährleistet und saisonale Belastungsspitzen abgefedert werden.

Andererseits darf aber auch davon ausgegangen werden, dass mittelfristig dank durchlässigeren Systemen, Vermeidung von Doppelspurigkeiten und durch weitere Effizienzsteigerungen im Rahmen der Verwaltungsführung mit Leistungsaufträgen und Globalbudget auch personelle Entlastungen möglich sind. Dieser Effekt wird allerdings erst mittelfristig eintreten und soll zu Gunsten der jeweiligen Kernaufgaben genutzt werden.

Für die flächendeckende Einführung der neuen Verwaltungsführung und den Normalbetrieb werden somit zusätzliche personelle Ressourcen im Umfang von 400 Stellenprozenten benötigt. Mit dem separaten Schlussbericht betreffend Projekt Staatsaufgabenreform hat der Kantonsrat, 2.00 befristete Stelleneinheiten aus dem Projekt STAR, wiederum befristet in das Projekt Pragma verschoben. Mit dem vorliegenden Bericht und Antrag beantragt der Regierungsrat, diese befristeten 2.00 Stelleneinheiten in unbefristete umzuwandeln und 2.00 zusätzliche Stellen zu bewilligen. In § 1 Abs. 1 des Kantonsratsbeschlusses betreffend Bewilligung von Personalstellen für die Jahre 2009 bis 2011 vom 25. September 2008 (BGS 154.212) ist der Stellenetat somit um 4.00 Stellen zu erhöhen und Abs. 2 aufzuheben.

Damit die neue Verwaltungsführung plangemäss ab 2012 umgesetzt werden kann, müssen die Direktionen und Ämter rechtzeitig mit der Erarbeitung der Leistungsaufträge d.h. der Definition des Leistungskatalogs, der Bildung von Leistungsgruppen, dem Formulieren von Zielen und Indikatoren etc. beginnen. Die Grunddaten zu den Leistungsaufträgen müssen beim Beginn des Budgetierungsprozesses für das Jahr 2012, also bereits im April 2011 vorliegen. Die zusätzlichen Stellen sollten also bereits ab dem 4. Quartal 2010 eingesetzt werden können. Da zu diesem Zeitpunkt die Volksabstimmung zur Verfassungsänderung noch ausstehend und entsprechend die Gesetzesvorlage noch nicht in Kraft ist, sieht der Regierungsrat vor, die entsprechenden Arbeitsverträge vorerst als befristete, zivilrechtliche Anstellungen zu gestalten.

Wie im Bericht und Antrag zum Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 bis 2011 vom 1. Juli 2008 (Vorlage Nr. 1708.1 - 12800) ausgeführt, ist der Regierungsrat im übrigen weiterhin der Überzeugung, dass der Stellenplafonierungsbeschluss mit der flächendeckenden Einführung des neuen Führungsmodells ab 2012 hinfällig wird und somit nicht erneuert werden soll.

In Kombination mit den engen Vorgaben aus der Finanzstrategie und den neuen Führungsinstrumenten (Leistungsaufträge, Globalbudgets) führt die Bewilligung von Personalstellen durch den Kantonsrat zu einer Übersteuerung und schränkt die Flexibilität stark ein. Die neue Verwaltungsführung hat jedoch zum Ziel, den unternehmerischen Spielraum der Leistungserbringenden zu vergrössern und gleichzeitig die strategische und operative Steuerungsfähigkeit zu verbessern. In diesem Sinne soll sich der Kantonsrat in Zukunft bei der Steuerung auf das Setzen der inhaltlichen und finanziellen Leitplanken (Leistungsaufträge, Globalbudgets) konzentrieren können. Wie und mit welchen konkreten Mitteln diese Aufträge umgesetzt werden und wie die Personalstellen bewirtschaftet werden, sollen Regierung und Verwaltung innerhalb dieser Vorgaben in eigener Kompetenz entscheiden und steuern können.

Dass die Entscheidungsgremien Instrumente zur Planung, Überwachung und Steuerung der Personalkosten- und Stellenentwicklung brauchen, ist dabei unbestritten. Diese sind stufengerecht auszugestalten und sollen die Transparenz sicherstellen, aber nicht zu einer Übersteuerung führen. Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Personalstrategie zum Ziel gesetzt, bis 2011 entsprechende Instrumente zu entwickeln.

Der Kantonsrat beschliesst den Personalaufwand mit dem Budget. Im Rahmen des Finanzplanes und der Finanzstrategie wird der Regierungsrat dem Parlament weiterhin Auskunft über die geplante Entwicklung der Personalstellen und des Personalaufwandes für die nächste Planungsperiode geben. Zudem ist vorgesehen, die Anzahl Personalstellen jeweils im Leistungsauftrag als Informationsgrösse aufzulisten (vgl. Kapitel 3.10). Im Übrigen verweisen wir in diesem Zusammenhang auf die detaillierten Ausführungen des Regierungsrates in der Vorlage Nr. 1708.1 - 12800 vom 1. Juli 2008.

6.5. Inkrafttreten

Aus heutiger Sicht sind keine Übergangsbestimmungen notwendig. Das Inkrafttreten ist nach erfolgter Volksabstimmung voraussichtlich Mitte 2011 geplant. Damit wird sichergestellt, dass die geänderten Rechtsgrundlagen im Hinblick auf den Beschluss des Budgets 2012 rechtzeitig gültig sind.

7. Anpassung von Verordnungen

Die Einführung des neuen Führungsmodells mit den damit verbundenen Gesetzesänderungen erfordert aus heutiger Sicht folgende Anpassungen von Verordnungen:

7.1. Verordnung über die Schwerpunktgeschäfte des Regierungsrates und über die Jahresziele der Direktionen (BGS 153.4)

Mit der Ausdehnung der neuen Verwaltungsführung ab 2012 sind verschiedene Führungsprozesse, insbesondere in zeitlicher Hinsicht, zu überprüfen und optimieren. Zudem wird der Regierungsrat voraussichtlich anfangs 2010 ein Leitbild und eine Strategie, sowie Legislaturziele verabschieden. Damit ist auch die Verordnung über die Schwerpunktgeschäfte des Regierungsrates und über die Jahresziele der Direktionen anzupassen beziehungsweise allenfalls aufzuheben.

7.2. Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 (BGS 153.63)

Für das Pilotprojekt Pragma waren diverse Einzelheiten in einer befristeten Verordnung geregelt. Mit der definitiven Einführung werden einzelne dieser Bestimmungen überflüssig, da sie inzwischen bereits auf anderer Ebene geregelt sind (z.B. § 7 Interne Verrechnung ist inzwischen sinngemäss in § 17 FHG enthalten). Andere Bestimmungen werden mit dem vorliegenden Antrag auf Gesetzesstufe präzisiert bzw. an das überarbeitete Führungsmodell angepasst. Die für die Pilotdauer befristete Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 wird deshalb mit Ablauf des Projektes voraussichtlich ersatzlos auslaufen.

7.3. Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7)

§ 6 der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung vom 20. November 2007 (BGS 153.7) ermächtigt die Pilotämter des Projektes «Pragma», die Zeichnungsberechtig-

gungen im Zusammenhang mit dem Beschaffungswesen bis Fr. 150'000.– unabhängig von der Regelung in § 5 Abs. 1 und 2 der Verordnung über die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigung festzulegen. Es ist vorgesehen, diese höhere Vergabekompetenz bis Fr. 150'000.– mit der Ausdehnung von Pragma bzw. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung allen Ämtern mit Leistungsauftrag und Globalbudget zu gewähren. Entsprechend muss die Verordnung bei einer Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget formell angepasst werden. Die Zeichnungs- und Anweisungsberechtigungen gemäss Verordnung werden im Übrigen durch die Finanzdirektion einer generellen Prüfung unterzogen.

8. Ergebnisse der Vernehmlassung

Von 52 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten haben 34 eine Antwort eingereicht, darunter alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Bürgergemeinden sowie zehn Einwohnergemeinden.⁸ Die geplante flächendeckende Ausbreitung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget wird grossmehrheitlich unterstützt. Lediglich die Alternative Kanton Zug und das Obergericht des Kantons Zug lehnen das neue Verwaltungsmodell aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Die befürwortende Seite begrüsst die neue Form der Verwaltungsführung, weil diese ein modernes ergebnisorientiertes Führungs- und Steuerungsinstrument beinhalte, welches erhöhtes Kostenbewusstsein und Wettbewerbsorientierung zum Ziel habe. Die Formulierung von Leistungsaufträgen schaffe eine verbesserte Transparenz und ermögliche eine vertiefte Diskussion über Ziele und Aufgaben. Mit dem Globalbudget würden für die Verwaltungseinheiten grössere Handlungsräume geschaffen, welche sich positiv auf eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung auswirken könnten. Die Genehmigung der Leistungsaufträge durch das Parlament wird grossmehrheitlich unterstützt. Als Gründe gegen das neue Verwaltungsmodell wurden u.a. genannt, dass die Einführung von positiven Punkten wie die Erstellung von Leistungsaufträgen nicht abhängig sei von der Einführung von Globalbudgets. Zudem erhalte der Kantonsrat mit der Genehmigung von Globalbudgets und Leistungsaufträgen eine Einflussmöglichkeit in die Hand, die leicht zu unsachlichen und unhaltbaren Budgetkürzungen führen könne («Rasenmähermethode»).

Die Anliegen der Vernehmlassenden bezogen sich im Wesentlichen auf die folgenden Punkte:

- **Ausnahmen vom neuen Verwaltungsmodell:** Vereinzelt wird gefordert, dass keine Ausnahmen von der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget möglich sein sollen (FDP) bzw. dass Ausnahmen nur ganz restriktiv zu handhaben seien (CVP).

Stellungnahme des Regierungsrates: Bei der Ausnahmemöglichkeit von § 7 Abs. 2 OrG handelt es sich um eine Kann-Vorschrift, welche nur sehr restriktiv gehandhabt werden soll. Da sich in der Praxis unter Umständen nicht voraussehbare Anwendungsprobleme zeigen können. Für begründete Spezialfälle soll eine Ausnahmemöglichkeit bestehen.

- **Steuerung/Überwachung:** Vereinzelt wurde eine stärkere Steuerung/Überwachung im Rahmen des neuen Verwaltungsmodells gefordert (CVP). So wurde etwa angeregt, die Funktion der Finanzkontrolle hin zu einer ganzheitlichen Geschäftsprüfungskontrolle zu prüfen und auch die Rolle der Stawiko neu zu beurteilen.

Stellungnahme des Regierungsrates: Es war bereits bisher die gesetzliche Aufgabe der Stawiko die Budgets, Rechnungen und Rechenschaftsberichte zu prüfen (Geschäftsordnung Kantonsrat); dem Regierungsrat obliegt als oberste leitende und vollziehende Behörde die Aufsicht über die Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) und die Finanzkontrolle

⁸ Die Bürgergemeinden, die Gemeinde Steinhausen und die Gemeinde Walchwil haben dabei ihren Verzicht auf eine materielle Stellungnahme erklärt.

prüft die Haushaltsführung (Finanzhaushaltgesetz). Die gesetzlich verankerten Pflichten zur Aufsicht und Prüfung bleiben somit gleich, wobei dank den Leistungsaufträgen mehr Transparenz über das Verwaltungshandeln entsteht, was die Prüfung erleichtert.

Mit der Einführung von Leistungsaufträgen, Globalbudgets und auch der KLR ändern sich hingegen allenfalls die Methoden der Prüfung und die Arbeitsweise der Prüforgane. Die dazu bereits heute teilweise bestehenden internen Richtlinien⁹ sind mit Inkrafttreten von Pragma von den zuständigen Stellen zu überprüfen und bei Bedarf zu revidieren.

Weitergehende Forderungen bezüglich Stellung und Funktion der Stawiko oder der Finanzkontrolle sind im Zusammenhang mit der Behandlung der erheblich erklärten Motion der CVP-Fraktion betreffend Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus über den Geschäftsgang in der kantonalen Verwaltung vom 28. Mai 2008 (Vorlage Nr. 1681.1 - 12750) zu prüfen.

- **Fehlender übergeordneter Strategie- und Zielsetzungsprozess:** Die SP bemängelt, der übergeordnete Strategie- und Zielsetzungsprozess liege noch nicht vor und sie stellt die (grundsätzliche) Frage, ob dem Kantonsrat nicht eher eine strategische Rolle zukommen sollte.
- **Stellungnahme des Regierungsrates:** Der Regierungsrat sieht vor, die Strategie, das Leitbild und die Legislaturziele anfangs 2010 zu verabschieden und dem Kantonsrat in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen. Dies erfolgt also fast zwei Jahre bevor Pragma in Kraft tritt. Der übergeordnete Strategie- und Zielsetzungsprozess und die strategische Verankerung der Leistungsaufträge und Globalbudgets sind damit sichergestellt.
- **Leistungsaufträge:** Die Leistungsaufträge werden in allen Stellungnahmen positiv beurteilt, da diese zu einer besseren Transparenz bezüglich Leistungsangebot und -standard führen und eine Diskussion über Ziele und Aufgaben ermöglichen. Die Alternative und die SP sind jedoch der Ansicht, dass der Kantonsrat mit der Genehmigung der Leistungsaufträge zu sehr ins operative Geschäft eingreift, während die CVP und die SVP die Genehmigung durch den Kantonsrat ausdrücklich begrüssen. Die Alternative ist zudem der Ansicht, dass die Ämter mit Leistungsauftrag aber ohne Globalbudgets geführt werden sollen.

Stellungnahme des Regierungsrates: Es gehört zum Wesen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung, dass nebst den (finanziellen) Ressourcen verstärkt auch die erwarteten Leistungen im Fokus sind. Leistungsauftrag und Globalbudget sind deshalb als Einheit zu betrachten. Die Genehmigung der Leistungsaufträge durch den Kantonsrat bildet dabei das Gleichgewicht zu den geringeren Einflussmöglichkeiten des Parlaments im Rahmen des Globalbudgets.

- **Übertragbarkeit Globalbudget:** Es wurde in den Vernehmlassungsantworten u.a. geltend gemacht, es sei nicht klar, nach welchen Kriterien der Regierungsrat die Übertragbarkeit von nicht ausgeschöpften Globalbudgetkrediten beurteilen werde. Das Verhältnis von Globalbudget je Verwaltungseinheit und sachbezogenen Spezialfinanzierungen sei noch nicht ausreichend geklärt oder es sei zu prüfen, ob in schwer budgetierbaren Bereichen allenfalls auch Fallpauschalen festgelegt werden könnten.

Stellungnahme des Regierungsrates: Im Vernehmlassungsentwurf hatte der Regierungsrat noch eine Übertragbarkeit von nicht ausgeschöpften Globalbudgets vorgesehen, da die Amtsstellen damit mehr Flexibilität erhalten und besser auf kurzfristige Entwicklungen reagieren können. In der überarbeiteten Fassung der Vorlage verzichtet der Regierungsrat nun

⁹ Vgl. Richtlinie der Stawiko betreffend «Prüfung von Voranschlag, Rechnung und Rechenschaftsbericht durch die Delegationen der Stawiko» vom 31. März 2003

aber auf die Übertragbarkeit von Globalbudgets. Es ist in der Tat kaum möglich, allgemein verbindliche Kriterien für die Budgetübertragungen zu definieren und deren Einhaltung – ohne übermässigen Aufwand – objektiv zu überprüfen. Im Einzelfall wird es sehr schwierig zu eruieren sein, aus welchen Gründen das Globalbudget nicht ausgeschöpft wurde und ob dies von der Amtsstelle im positiven Sinn beeinflusst wurde oder nur durch externe Entwicklungen begründet ist.

In den anderen WOV-Kantonen ist die Handhabung sehr verschieden (z.B. Überträge mit maximalem Prozentsatz, nur bei bereits eingegangenen Verpflichtungen, nur bei Investitionen, nur mit Einverständnis der Stawiko etc.), was zeigt, dass einiger Interpretationsspielraum und auch Willkür mit den Überträgen verbunden ist. Jene Kantone, welche Globalbudgetüberträge zulassen, verfügen alle über eine flächendeckende KLR, was im Kanton Zug nicht vorgesehen ist. Aufgrund unerwünschter Wirkungen haben beispielsweise die Kantone Schwyz und Aargau die Überträge wieder abgeschafft. In Obwalden besteht theoretisch zwar die Möglichkeit für Überträge, wird in der Praxis aber nicht erlaubt. Der Motivationseffekt von Globalbudgetüberträgen ist zudem nicht klar. Unerwünschte Anreizwirkungen sind nicht auszuschliessen (z.B. zu vorneherein zu hohe Budgetbeträge). Meist ist die Rede von Überträgen von positiven Saldi, die Behandlung allfälliger Budgetüberschreitungen wird gerne ausgeblendet, denn ein Vortrag von negativen Saldi ist problematisch, wenn man davon ausgeht, dass im Budget nur das jeweils Notwendige eingesetzt wird. So würde ein Vortrag von Budgetüberschreitungen die ordentliche Aufgabenerfüllung im nächsten Jahr behindern, es sei denn es könnte von «Reserven» früherer Jahre gezehrt werden. Solche Reservenbildungen sind im Finanzhaushaltsgesetz aber nicht vorgesehen und im Sinne einer straffen, übersichtlichen Haushaltsführung auch nicht anzustreben.

Sofern sich budgetierte und geplante Aufgaben verzögern, werden die daraus folgenden Budgetunter- oder -überschreitungen schon heute im Rahmen von Abweichungsbegründungen transparent ausgewiesen und erläutert. Diese pragmatische Handhabung von begründeten Einzelfällen ist einem generellen Anspruch auf Budgetüberträge verbunden mit einer komplizierten Prüfung der Berechtigung vorzuziehen. Voraussetzung ist jedoch immer, dass die Budgetabweichungen im Rahmen der bestehenden Kompetenzregelungen liegen, frühzeitig angezeigt werden und klar und schlüssig begründet sind.

- **Kosten-/Leistungsrechnung:** Die Vernehmlassenden, welche dem neuen Verwaltungsmodell zustimmen, begrüssen auch die Einführung der KLR. Einige würden anstelle der vorgesehenen freiwilligen Anwendung eine flächendeckende Ausbreitung bevorzugen (CVP, Stadt Zug, Baar). Andere wiederum weisen auf den hohen Aufwand (FDP, Wirtschaftskammer). Es wurden auch technische Fragen zur konkreten Ausgestaltung der KLR gestellt.

Stellungnahme des Regierungsrates: Zum heutigen Zeitpunkt stellt die bedürfnisorientierte Einführung der KLR einen sinnvollen Kompromiss dar. Das Instrument soll jenen Ämtern zu Verfügung stehen, welche beispielsweise für Preis-Kalkulationen auf die Ergebnisse der KLR angewiesen sind. So kann auch das Know-how bezüglich KLR ausgebaut und weitere Erfahrungen gesammelt werden. Durch die situative Anwendung ist die Aussagekraft der KLR (z.B. bezüglich Querschnittskosten) zwar eingeschränkt. Die flächendeckende Ausbreitung in allen Ämtern wäre jedoch mit einem um einiges höheren Aufwand verbunden, ohne dass der Nutzen im gleichen Ausmass steigt.

- **Administrativer Aufwand:** Teilweise wird befürchtet, dass die neuen Führungsinstrumente einen hohen administrativen Aufwand verursachen (SP).

Stellungnahme des Regierungsrates: Der Regierungsrat ist bestrebt, den administrativen Aufwand in Grenzen zu halten. Dies beispielsweise, indem die KLR nur situativ eingeführt

wird, Wirkungsziele als fakultatives Element definiert werden und bisherige Führungsinstrumente wegfallen. Es braucht aber auch das entsprechende Verständnis des Parlamentes, beispielsweise dass in den Leistungsaufträgen nur die wesentlichen Leistungen abgebildet oder dass nur Indikatoren definiert werden, die mit vernünftigem Aufwand messbar sind.

- **Aufhebung Personalplafonierung:** Vereinzelt wird die geplante Aufhebung der Personalplafonierung kritisiert (SVP). Der Plafonierungsbeschluss habe sich in der Vergangenheit als griffiges Instrument zur Abschwächung des Personalstellenwachstums erwiesen. Die CVP betont, dass es ein griffiges Personalcontrolling brauche. Die FDP und die Zuger Wirtschaftskammer stimmen der Aufhebung der Personalplafonierung ausdrücklich zu.

Stellungnahme des Regierungsrates: Das neue Verwaltungsmodell bietet der Legislative via Leistungsaufträge und Globalbudget genügend finanzielle Steuerungsmöglichkeiten, auch was die personellen Ressourcen betrifft. Die Anzahl Personalstellen wird im Rechenschaftsbericht amtsweise ausgewiesen, so dass das Parlament zusammen mit der Jahresrechnung über die notwendigen Informationen verfügt. Die Aufrechterhaltung des Stellenplafonierungsbeschlusses ist hingegen systemfremd, da das Parlament damit in einem Teilbereich wieder ins Detail eingreifen würde, was der mit Pragma bezweckten operativen Flexibilität zuwiderläuft und einer Übersteuerung durch den Kantonsrat gleichkommt.

- **Zivilrechtliche Anstellungen und Einführung eines Leistungslohnes bzw. von Leistungslohnkomponenten:** Die FDP und die Zuger Wirtschaftskammer fordern, dass sämtliche öffentlich-rechtlichen Anstellungen in zivilrechtliche Anstellungen umgewandelt werden. Die Stadt Zug und Baar machen geltend, mit dem Übergang zur Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget stelle sich die Frage nach der Einführung eines Leistungslohnes bzw. von Leistungslohnkomponenten.

Stellungnahme des Regierungsrates: Leistungsaufträge und Globalbudgets lassen sich ohne weiteres im Rahmen der heutigen Personalgesetzgebung einführen. So stellen beispielsweise die Beförderungen bereits heute auf die Mitarbeiterbeurteilungen ab. Zudem können die Führungskräfte besondere Leistungen mit Einmalprämien belohnen. Ein grundlegender Systemwechsel des Lohnsystems und der Anstellungsbedingungen ist deshalb nicht Gegenstand dieser Vorlage. Solche Massnahmen hätten weitreichende Konsequenzen, welche den Rahmen des Projektes Pragma sprengen. Mit der Personalstrategie hat der Regierungsrat bereits einen umfassenden Massnahmenkatalog im Personalbereich definiert, welcher unter anderem mit der geplanten Revision des Personalgesetzes zu behandeln ist.

- **Change-Management, Kommunikation:** Es wird mehrfach auf die Bedeutung von Change-Management und Kommunikation hingewiesen. Es sei durch gute Kommunikation und Aus- und Weiterbildung sicherzustellen, dass die Pragma-Philosophie von allen Mitarbeitenden getragen und gelebt wird (Zuger Wirtschaftskammer).

Stellungnahme des Regierungsrates: Der Regierungsrat legt Wert auf eine gute interne und externe Kommunikation der Vorgehensschritte und wird auch der Aus- und Weiterbildung der Führungspersonen wie auch der Mitarbeitenden bei der Einführung des neuen Führungsmodells gebührende Beachtung schenken.

- **Personelle Auswirkungen:** CVP und Alternative anerkennen ausdrücklich den Bedarf zusätzlicher personeller Ressourcen für die Umsetzung der neuen Verwaltungsführung, wobei die CVP in Frage stellt, ob die zusätzlichen Stellen auch nach der Implementierung notwendig sein werden.

Stellungnahme des Regierungsrates: Gerade unter dem Aspekt des Change-Management (siehe oben) sind die zusätzlichen personellen Ressourcen unabdingbar. Diese sind über die Einführung hinaus vonnöten, damit die neuen Führungsinstrumente in der Praxis aktiv genutzt und wirkungsvoll eingesetzt werden können.

- Informationsaustausch Gemeinden: Mehrere Gemeinden wünschen einen Informations- und Erfahrungsaustausch, da teilweise bereits eigene Projekte bestehen oder geplant sind, welche in dieselbe Richtung wie die Bestrebungen des Kantons gehen.

Stellungnahme des Regierungsrates: Der Regierungsrat ist gerne bereit, einen solche Erfahrung- und Informationsaustausch zu pflegen. Erste diesbezügliche Absprachen sind inzwischen bereits erfolgt.

9. Finanzielle Auswirkungen

Übergang / Einführung

Damit das neue Führungssystem ab 2011 (mit Wirkung per Budgetjahr 2012) eingeführt werden kann, sollen insbesondere die konzeptionellen Vorarbeiten für die technische Umsetzung vorangetrieben und deren Umsetzung umgehend nach einem positiven Beschluss des Kantonsrates ausgelöst werden. So sind im Hinblick auf die Neugestaltung der Kantonsratsvorlagen zum Budget und Jahresrechnung Anpassungen bei der Finanzbuchhaltungssoftware notwendig. Diese sind zurzeit noch schwierig zu beziffern, da parallel weitere Anpassungen des Rechnungswesens (HRM2), des Budgetprozesses und der Kostenstellen-Struktur anstehen. Damit aussagekräftige Offerten eingeholt werden können, müssen die teilweise noch ausstehenden Angaben für die entsprechenden Projektaufträge und Detailspezifikationen vorliegen.

Zudem ist auch eine einfache elektronische Erfassung und Aufbereitung der Leistungsaufträge zur Verfügung zu stellen. Der heutige Ablauf mit Word-Dokumenten ist zu fehleranfällig und arbeitsintensiv und erlaubt keine direkte Verknüpfung mit der Finanzbuchhaltung und dem Rechenschaftsbericht. Aus heutiger Sicht könnte das neue Intranet-Portal «iZug» dazu eine geeignete Lösung bieten. So ist denn bereits unabhängig von Pragma geplant, die Erarbeitung des Rechenschaftsberichtes künftig über das Portal iZug abzuwickeln. Sofern sich diese Funktion bewährt, kann das Portal iZug für die Leistungsaufträge ausgebaut werden.

Je nach Zeitpunkt des Beschlusses des Kantonsrates und der Volksabstimmung können für das Budgetjahr 2012 noch nicht alle technischen Voraussetzungen realisiert werden. Somit bedarf es bei der Erarbeitung und Gestaltung der Leistungsaufträge und Globalbudgets allenfalls noch gewisser Übergangslösungen, bis alle organisatorischen und technischen Abläufe eingespielt sind.

Grob geschätzt dürften die totalen Kosten der Informatikinvestitionen zur technischen Implementierung der neuen Verwaltungsführung bei ca. 500'000 Franken liegen. Die Budgetkredite für die technischen Vorbereitungsarbeiten und die notwendigen Investitionen werden im Rahmen der ordentlichen Budgets beantragt.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass zumindest Teile dieser technischen Verbesserungen auch ohne die breite Einführung von Leistungsaufträgen und Globalbudgets notwendig würden, um die bestehenden betrieblichen Abläufe zu vereinfachen, zu vereinheitlichen und an extern vorgegebene Änderungen anzupassen.

Damit die neue Verwaltungsführung plangemäss ab dem Budgetjahr 2012 umgesetzt werden kann, müssen die Direktionen und Ämter rechtzeitig mit der Erarbeitung der Leistungsaufträge d.h. der Definition des Leistungskatalogs, der Bildung von Leistungsgruppen, dem Formulieren von Zielen und Indikatoren etc. beginnen. Die Grunddaten zu den Leistungsaufträgen müssen

beim Beginn des Budgetierungsprozesses für das Jahr 2012, also bereits im April 2011 vorliegen. Die zusätzlichen Stellen sollten also bereits ab dem 4. Quartal 2010 eingesetzt werden können. Da zu diesem Zeitpunkt die Volksabstimmung zur Verfassungsänderung noch ausstehend und entsprechend die Gesetzesvorlage noch nicht in Kraft ist, sieht der Regierungsrat vor, die entsprechenden Arbeitsverträge vorerst als befristete, zivilrechtliche Anstellungen zu gestalten.

Ständiger Betrieb

Nach einer gewissen Einführungsphase sollten sich der Betrieb und die technische Infrastruktur so einspielen, dass keine über die üblichen Wartungs- und Betriebskosten hinausgehenden zusätzlichen Aufwände mehr zu erwarten sind.

Hingegen sind, wie in Kapitel 6.4 ausgeführt, insgesamt 4.00 Personalstellen für die Einführung und künftige Bewirtschaftung der neuen Verwaltungsführung vorgesehen.

Davon sind die 2.00 Stelleneinheiten, welche mit separater Vorlage vom Projekt STAR befristet ins Pilotprojekt Pragma überführt worden sind, sowohl im Stellenplafond wie auch im Finanzplan 2009-2012 bereits eingeplant. Unter Annahme eines Standardkostensatzes von 153'000 Franken pro Personalstelle (Stand 2010, Folgejahre plus 1.0 % Teuerung) ergibt sich somit für die zwei zusätzlichen Personalstellen ein Mehraufwand von 306'000 Franken jährlich (plus Teuerung).

Der Vollständigkeit halber sei nochmals darauf hingewiesen, dass mit Ablauf der Projektdauer bzw. definitiven Einführung der neuen Verwaltungsführung bei den Pilotämtern 8.30 Stellen von befristeten zivilrechtlichen Anstellungen in ordentliche Anstellungsverhältnisse umgewandelt werden (vgl. Kapitel 3.8). Da es sich um bereits bestehende Anstellungsverhältnisse handelt, die im aktuellen Budget und Finanzplan bereits berücksichtigt sind, entstehen daraus keine Mehraufwendungen.

A	Investitionsrechnung	2009	2010	2011	2012
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben		250'000	250'000	
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben		250'000	250'000	
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen		100'000	160'000	96'000
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen		100'000	160'000	96'000
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand		382'500	386'300	390'200
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand		382'500 (Annahme: Einsatz ab 4. Quartal)	618'100	624'300
	effektiver Ertrag				

10. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nrn. 1852.2/3 - 13167/68 einzutreten und ihnen zuzustimmen.

Zug, 18. August 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilagen:

- Beilage 1: Entwurf einer möglichen Gestaltung von Leistungsauftrag und Globalbudget im Budget
- Beilage 2: Entwurf einer möglichen Gestaltung von Leistungsauftrag und Globalbudget im Rechenschaftsbericht bzw. in der Rechnung
- Beilage 3: Synoptische Darstellung von geltendem und neuem Recht