



**Kantonsratsbeschluss**

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

Bericht und Antrag der Begleitkommission Pragma  
vom 30. November 2009

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Begleitkommission Pragma hat die Vorlage Nrn. 1852.1/.2/.3 - 13166/67/68 vom 18. August 2009 in einer halbtägigen und einer ganztägigen Sitzung beraten. Es erwies sich dabei als grosser Vorteil, dass die Kommission, welche 2004 aus der damaligen vorberatenden Kommission des Pilotprojektes Pragma entstanden ist, das Projekt seit den Anfängen begleitet hat. So wurde die Kommission im gesamten Projektverlauf immer wieder über den aktuellen Stand informiert und sie konnte bereits während der Pilotphase Empfehlungen anbringen.

Bei der Beratung der Vorlage wurde die Kommission von Finanzdirektor Peter Hegglin, von der Projektleiterin Marianne Schnarwiler und von Roland Infanger für juristische Auskünfte und das Protokoll unterstützt. Die Kommission dankt der Finanzdirektion für die kompetenten Fachauskünfte und die rasche Bearbeitung der Abklärungsaufträge.

Zur definitiven und flächendeckenden Einführung von Pragma sind verschiedene rechtliche Grundlagen zu schaffen: Die Genehmigung der Leistungsaufträge durch den Kantonsrat benötigt eine Ergänzung der Kantonsverfassung mit einer zwingenden Volksabstimmung. Im Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung sind die Leistungsaufträge zu verankern und der Ablauf festzulegen. Im Finanzhaushaltgesetz gilt es die Globalbudgets zu verankern. Die Geschäftsordnung des Kantonsrates hat die Rolle der Stawiko zu regeln und schliesslich werden für die Umsetzung und Implementierung von Pragma vier zusätzliche Stellen benötigt. Dazu ist der Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen anzupassen.

Die Kommission erstattet Ihnen wie folgt Bericht:

1.	Eintretensdebatte .....	2
2.	Detailberatung Vorlage 1852.2 - 13167 (Änderungen der Kantonsverfassung) .....	5
3.	Detailberatung Vorlage 1852.3 - 13168 (Gesetzesänderungen) .....	6
3.1.	Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1)	6
3.2.	Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (BGS 154.21)	8
3.3.	Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (BGS 611.1)	9
3.4.	Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1)	9
3.5.	Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 vom 25. September 2008 (BGS 154.212)	11
3.6.	Inkrafttreten	11
4.	Schlussabstimmung .....	11
5.	Antrag der Kommission .....	12

## 1. Eintretensdebatte

An der ersten, halbtägigen Sitzung stellten der Finanzdirektor und die Projektleiterin die Vorlage umfassend vor und beantworteten die Fragen der Kommissionsmitglieder. Die Kommission diskutierte einige grundlegende Themen und erteilte der Finanzdirektion sechs Abklärungsaufträge für die zweite Kommissionssitzung. Die schriftlichen Erläuterungen der Finanzdirektion sind nachfolgend kurz zusammengefasst:

### - **Abklärungsauftrag 1: Abgrenzung von strategischer und operativer Ebene im neuen Verwaltungsmodell**

Die langfristig orientierte, strategische Steuerung durch das Parlament erfolgt in erster Linie über die Gesetzgebung. Die Kenntnisnahme von Finanzstrategie und Finanzplan erlaubt dem Parlament ebenfalls eine gewisse Mitwirkung. Die Budgethoheit des Kantonsrates gewährt diesem einen direkten Einfluss auf die Verwaltungstätigkeit, indem er über die Steuerung der finanziellen Ressourcen letztendlich den Rahmen der staatlichen Tätigkeiten vorgibt. So kann bezüglich Mitwirkung des Kantonsrates nicht absolut zwischen strategischer und operativer Ebene abgegrenzt werden.

Bei der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget bleibt die bisherige Systematik im Grundsatz bestehen. Die bisher vorwiegend finanziellen Planungsinstrumente Budget und Finanzplan werden jedoch mit der Dimension Aufgaben bzw. Leistungen ergänzt. Dazu dient der Leistungsauftrag, in welchem die Leistungen und die konkreten Ziele des nächsten Jahres definiert sind und mittelfristige Trendangaben zur Entwicklung der Aufgaben aufgeführt sind. Gemäss den Empfehlungen der Evaluation wird dabei die Mitwirkung des Parlamentes gestärkt, indem die Leistungsaufträge dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden. Die vom Kantonsrat zu beschliessenden Budgets werden im Gegenzug stufengerecht zusammengefasst und erscheinen neu als Globalbudgets. Gleichzeitig wird die mittelfristige Planungsebene ausgebaut, indem nebst der mittelfristigen Finanzentwicklung (Finanzplan) in den Leistungsaufträgen neu auch die mittelfristige Aufgabenentwicklung dargelegt wird.

Leitbild, Strategie des Regierungsrates und Legislaturziele werden voraussichtlich 2010 eingeführt. Diese neu erarbeiteten Dokumente ersetzen die bisherigen «Schwerpunkte des Regierungsrates 2005 – 2015». Sie dienen dem Regierungsrat zur Erfüllung seines Auftrages gemäss § 47 der Kantonsverfassung und gemäss § 2 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 Organisationsgesetz (BGS 153.1), wonach der Regierungsrat die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons ist, der die Aufsicht und die Steuerung der Verwaltungstätigkeit obliegt und die mit Zielvorgaben führt.

**Fazit:** Der Regierungsrat erachtet die im Modell der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget vorgeschlagenen Zuständigkeiten und Instrumente als sachgerecht und pragmatisch.

### - **Abklärungsauftrag 2: Kriterien für Ausnahmen vom neuen Verwaltungsmodell**

Es ist die erklärte Absicht des Regierungsrates, allfällige Ausnahmebegehren restriktiv zu handhaben. Er hat aber derzeit noch nicht entschieden, welche Ämter allenfalls als Ausnahmen von der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget gelten sollen. Ein solcher Entscheid erscheint heute verfrüht, da der Beschluss des Kantonsrates (und letztlich auch des Stimmvolkes) über die neue Verwaltungsführung noch aussteht.

Ausnahmen der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget sind dabei beispielsweise in Bezug auf den Zeitpunkt der Einführung denkbar. So kann aufgrund von

personellen Engpässen in einem Amt eine zeitliche Verschiebung angezeigt sein. Dasselbe gilt bei bevorstehenden Führungswechseln, Reorganisationen oder aufgrund der begrenzten Ressourcen bei der Projektleitung. Ein weiterer Grund für eine Ausnahmeregelung könnte sein, dass sich für ein Amt kein aussagekräftiger Leistungsauftrag formulieren lässt, beispielsweise wenn ein Amt ausschliesslich oder mehrheitlich interne Leistungen erbringt oder reine Vollzugsaufgaben erfüllt.

**Fazit:** Damit die Leistungsaufträge möglichst flächendeckend eingeführt werden können, ist das Verständnis auf allen Entscheidungsebenen notwendig, dass sich die Leistungen und Ziele nicht in jedem Amt gleich konkret, aussagekräftig und messbar formulieren lassen.

- **Abklärungsauftrag 3: Anwendung von Leistungsvereinbarungen zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben auf private Dritte**

Im Kanton Zug wird begrifflich zwischen Leistungsaufträgen und Leistungsvereinbarungen unterschieden. Leistungsaufträge werden im Rahmen von Pragma für die Aufgabenerfüllung eines Amtes definiert. Leistungsvereinbarungen kommen bei der Übertragung einer öffentlichen Aufgabe an externe Dritte zur Anwendung. Sofern die rechtliche Voraussetzung zur Übertragung einer öffentlichen Aufgabe auf Dritte gegeben ist, hat diese zwingend in Form einer Leistungsvereinbarung, einer Konzession oder eines anderen Übertragungsaktes zu erfolgen, ausser wenn das Gesetz selbst bereits die wesentlichen Parameter enthält. Dies wird in der Praxis sichergestellt, indem in den entsprechenden Spezialerlassen die rechtliche Grundlage zur Übertragung der öffentlichen Aufgabe geschaffen und die Form der Übertragung (Konzession, Leistungsvereinbarung) geregelt wird. Zur Zeit bestehen 55 Leistungsvereinbarungen mit privaten Dritten. Für die Übertragung öffentlicher Aufgaben mittels Leistungsvereinbarungen besteht ein vom Regierungsrat festgelegter Mustervertrag.

**Fazit:** Nachdem die bundesgerichtlichen Vorgaben bezüglich Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte klar sind und die notwendigen Regelungen im Kanton Zug in diversen Spezialgesetzen verankert sind, besteht kein weiterer Handlungsbedarf.

- **Abklärungsauftrag 4: Szenarien von Genehmigung / Nichtgenehmigung von Leistungsauftrag und / oder Globalbudget**

Leistungsauftrag und Globalbudget weisen einen starken inneren Zusammenhang auf. Es erscheint daher kaum wahrscheinlich, dass der Kantonsrat einem Leistungsauftrag die Genehmigung verweigert, aber das Globalbudget ganz oder teilweise verabschiedet. Verweigert der Kantonsrat die Genehmigung eines Leistungsauftrages, so legt der Regierungsrat deshalb bis Ende Februar des Budgetjahres einen revidierten Leistungsauftrag samt entsprechendem Globalbudget vor. Die Verweigerung eines Leistungsauftrages als Ganzes durch den Kantonsrat bedeutet einen einschneidenden Schritt und bedingt in den meisten Fällen eine umfassende Überarbeitung des Leistungsauftrages. Es leuchtet ein, dass mit dieser Überarbeitung des Leistungsauftrages auch das Globalbudget neu zu beurteilen ist.

Ändert der Kantonsrat das Globalbudget so **kann** der Regierungsrat dem Kantonsrat bis Ende Februar des Budgetjahres einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten. Es soll nicht jede Änderung im Globalbudget gleich eine gesamthafte Überarbeitung des Leistungsauftrages erfordern, welcher ja nicht alle Aktivitäten eines Amtes sondern nur die wesentlichen Leistungen abbildet. Bei einer markanten Kürzung der finanziellen Mittel durch den Kantonsrat würde der Regierungsrat hingegen einen neuen Leistungsauftrag vorlegen. Dieselbe Regelung gilt analog auch für den Fall, dass der Kantonsrat zwar den Leistungsauftrag genehmigt, das Globalbudget aber zurückweist.

**Fazit:** Die «Kann-Vorschrift» erlaubt dem Regierungsrat ein sachgerechtes, flexibles Reagieren auf die jeweilige konkrete Situation.

- **Abklärungsauftrag 5: Übertragung von Globalbudgets**

Die Mehrheit der Kantone, die WoV ganz oder teilweise eingeführt haben, kennen keine Globalbudgetüberträge. Jene Kantone, die Überträge erlauben, wenden die verschiedensten Modelle an: Im Kanton Aargau sind Überträge von mehrjährigen Globalkrediten generell möglich. Überträge von Globalbudgets sind hingegen mit der Jahresrechnung zu beantragen. Im Kanton Zürich kann der Regierungsrat beantragen, dass nicht ausgeschöpfte Globalbudgets als Rücklagen verwendet werden, dies aber nur bis zu einem bestimmten Prozentsatz und wenn die Überschüsse auf endogene Faktoren zurückzuführen sind. Solothurn führt mit mehrjährigen Globalbudgets sowie zweckgebundenen und nicht zweckgebundenen Reserven. In den Kantonen Luzern und Wallis sind Überträge lediglich für bereits eingegangene Verpflichtungen und / oder Investitionen möglich. In Luzern wird die vorgesehene Überschussbeteiligung anscheinend nicht mehr angewendet. Dies aufgrund eines zu grossen Aufwands, endlosen Diskussionen und weil die Verwendung innert der vorgesehenen Frist häufig nicht möglich war. Im Kanton Genf dürfen nur Globalbudgetüberträge in der Kontogruppe 31 «Sach- und übriger Betriebsaufwand» vorgenommen werden.

**Fazit:** Die Vielzahl der Modelle ist als Hinweis zu deuten, dass keine ideale Lösung besteht. Es ist sehr anspruchsvoll, die richtigen Anreize zu setzen und allgemeingültige und gerechte Kriterien für Globalbudgetüberträge zu finden. Die fachgerechte Überprüfung, ob der Überschuss durch eigene Anstrengungen oder durch externe Faktoren entstanden ist, dürfte in der Praxis schwierig sein. Sachgerechte Globalbudgetüberträge bedingen entsprechend erhebliche zusätzliche administrative Aufwendungen.

- **Abklärungsauftrag 6: obligatorische Leistungserfassung**

Das Reglement über die Jahresarbeitszeit (BGS 154.217) schreibt in § 9 explizit vor, dass die Arbeitszeit festzuhalten sei. Diese Zeiterfassung dient der Kontrolle der geleisteten Arbeitszeit (Präsenzzeit) sowie der Bewirtschaftung des Zeitsaldos und der Absenzen. Bei der Leistungserfassung wird die mittels Zeiterfassung erhobene Arbeitszeit einzelnen Leistungen bzw. Kostenträgern (Produkten, Projekten, Dienstleistungen u.a.) zugeordnet. Die Leistungserfassung ist in der kantonalen Verwaltung nicht flächendeckend eingesetzt. Sie wurde in den letzten Jahren insbesondere in den Ämtern mit einer Kosten- und Leistungsrechnung implementiert, aber auch einzelne andere Ämter machen von diesem Führungsinstrument Gebrauch.

Zur Zeit sind in der kantonalen Verwaltung verschiedene technische Systeme für die Arbeitszeit- und Leistungserfassung im Einsatz. In der Personalstrategie vom 2. Dezember 2008 hat der Regierungsrat deshalb als Ziel definiert, dass die Instrumente zur Präsenzzeit- und Leistungserfassung den Bedürfnissen der Führung und des übergeordneten Personalcontrollings angepasst werden sollen. Dies beinhaltet unter anderem die Harmonisierung der Erfassungskriterien und die Vereinheitlichung der verschiedenen technischen Systeme. Voraussichtlich im Januar 2010 unterbreitet die Arbeitsgruppe dem Regierungsrat ein entsprechendes Aussprachepapier.

**Fazit:** Die Regelung der Arbeitszeit- und Leistungserfassung ist Teil der operativen Verantwortung des Regierungsrates. Die zur Zeit laufenden Abklärungen betreffend Arbeitszeiterfassung sind eng mit der Frage einer allfälligen Leistungserfassung zu verknüpfen. Die Finanzdirektion ist der Ansicht, dass eine gesetzliche Verpflichtung zur Leistungserfassung in der kantonalen Verwaltung ein unzulässiger Eingriff in die operative Verantwortung des Regierungsrates wäre und lehnt daher eine Festschreibung auf Gesetzesstufe ab.

Gestützt auf diese Abklärungen und die ausführlichen Informationen im Bericht und Antrag wurde an der zweiten Kommissionssitzung die Eintretensdebatte fortgeführt und abgeschlossen. Die überwiegende Mehrheit der Kommission beurteilt dabei das im Bericht und Antrag des Regierungsrates vorgeschlagene Modell als fundiert und ausgewogen. Die neue Form der Verwaltungsführung ist sowohl für die Verwaltung, die Parlamentsarbeit wie auch für die Bevölkerung ein Gewinn. Dank den Leistungsaufträgen ist die Verwaltungstätigkeit für den Kantonsrat und auch die Bevölkerung künftig wesentlich transparenter. Die bisher stark finanziell geprägte Betrachtung wird mit der Dimension der Leistungen und Ziele erweitert. Mit dem Wechsel von der Input- zur Outputsteuerung stehen die Dienstleistungskultur und die Kundenorientierung vermehrt im Fokus. Anstelle eines engen Rahmens setzt das Parlament künftig Leitplanken für die Verwaltungstätigkeit. Damit die gewünschte positive Wirkung auf Eigenverantwortung und Motivation eintritt, gilt es darauf zu achten, dass Regierungsrat und Verwaltung tatsächlich über mehr Flexibilität verfügen und der grössere Handlungsspielraum nicht durch übermässige Kontrollen zunichte gemacht wird.

Die praxisorientierte Ausgestaltung des Modells verdient den Namen Pragma und entspricht den Vorstellungen der Kommissionsmehrheit. Gestützt auf die Erfahrungen anderer Kantone konnten deren Fehler vermieden bzw. geeignete Formen übernommen werden. Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass damit eine gute Basis für die künftige Entwicklung der Verwaltung geschaffen wird, im Bewusstsein, dass sich das Führungsmodell auch in Zukunft weiter entwickeln wird. Deutliche Vorbehalte gibt es allerdings beim fehlenden Einbezug des Parlamentes auf strategischer Ebene (vgl. nachfolgende Erläuterungen bei der Detailberatung).

Ein Kommissionsmitglied anerkennt zwar, dass das neue Modell auch einige positive Punkte wie beispielsweise die Einführung von Leistungsaufträgen beinhaltet, erachtet jedoch die vorgesehene Genehmigung der Leistungsaufträge durch den Kantonsrat als zu starke Vermischung von strategischer und operativer Ebene. Damit werde die im Kanton Zug stark ausgeprägte und etablierte Gewaltentrennung zwischen Parlament und Regierung unnötigerweise durchbrochen. Es wird auch geltend gemacht, die neuen Instrumente würden den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung nicht gerecht, die nicht mit einer privatrechtlichen Firma zu vergleichen sei.

#### **Beschluss:**

Die Kommission hat mit 14 : 1 Stimmen Eintreten auf die Vorlagen beschlossen.

## **2. Detailberatung Vorlage 1852.2 - 13167 (Änderungen der Kantonsverfassung)**

Für die Detailberatung der beantragten Änderungen von § 41 Bst. h der Kantonsverfassung lagen der Kommission an der zweiten Kommissionssitzung nebst dem Antrag des Regierungsrates gemäss Vorlage 1852.2 - 13167 auch ein Entwurf des Präsidenten der Staatswirtschaftskommission vor. Dieser Entwurf vom 14. November 2009 beinhaltete Vorschläge zur Aktualisierung von 41 Bst. g und h der Kantonsverfassung (KV).

### § 41 Bst. g

Die Kommission erachtet den Vorschlag des Präsidenten der Staatswirtschaftskommission zur Neuformulierung von Bst. g grundsätzlich als nachvollziehbar, wonach der Begriff «Prüfung» mit «Beschlussfassung» zu ersetzen sei. Sie hat jedoch auf eine Beschluss zu § 41 Bst. g KV verzichtet, da dieser Vorschlag nicht direkt mit Pragma zusammenhängt und zum Zeitpunkt der Kommissionsberatungen lediglich auf einer Absprache des Präsidenten der Staatswirtschafts-

kommission mit dem Landschreiber beruhte und in der Staatswirtschaftskommission noch nicht beraten worden war. Da somit kein Bericht oder weitere Erläuterungen vorlagen, konnte die Kommission die Hintergründe und Folgen dieser Änderung nicht ausreichend abschätzen.

#### § 41 Bst. h

Materiell ist eine überwiegende Mehrheit der Kommission mit dem Antrag des Regierungsrates einverstanden, wonach der Kantonsrat die Leistungsaufträge genehmigen soll. Im Zusammenhang mit den neuen Globalbudgets ergibt sich eine ausgewogene Kompetenzverteilung zwischen Kantonsrat und Regierungsrat. Der innere Zusammenhang zwischen Leistungsauftrag und Globalbudget ist gewahrt. Redaktionell bevorzugt die Kommission die vom Präsidenten der Staatswirtschaftskommission vorgeschlagene Formulierung, da der Begriff «Beschlussfassung» heutzutage geläufiger ist als «Feststellung».

Eine Kommissionsminderheit hat beantragt, § 41 Bst. h in der heutigen Fassung zu belassen, da der Kantonsrat mit der Genehmigung der Leistungsaufträge zu stark in die operative Verantwortung des Regierungsrates eingreifen würde. Für eine verbesserte Transparenz würde auch die Kenntnisnahme der Leistungsaufträge ausreichen.

#### **Beschluss:**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 13 : 2 Stimmen folgende Formulierung von § 41 Bst h KV:

*h) die **Beschlussfassung** der Budgets und Nachtragskredite sowie die Genehmigung der Leistungsaufträge;*

### **3. Detailberatung Vorlage 1852.3 - 13168 (Gesetzesänderungen)**

#### **3.1. Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1)**

##### § 7 Abs. 1

Die Kommission hat eine ausführliche Diskussion über den Einbezug des Kantonsrates bei den strategischen Führungsinstrumenten geführt. Dabei bestanden unterschiedliche Auffassungen wie dies abzugrenzen wäre. Eine Kommissionsminderheit erachtet die heute dem Kantonsrat zur Verfügung stehenden strategischen Instrumente (Richtplan, Finanzstrategie) als genügend. Das System soll nicht übersteuert werden, der Kantonsrat sich nicht in alle Details einmischen. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder wünscht sich jedoch zusätzlich auch bei der Gesamtstrategie und / oder bei den Legislaturzielen eine Mitwirkung, in Form einer Kenntnisnahme durch das Parlament. Ein formeller Beschluss durch den Kantonsrat ist nicht angezeigt, da die Instrumente keine Verbindlichkeit entfalten, sondern lediglich als Planungsgrundlage dienen. Idealerweise sollen Strategie und Legislaturziele jeweils zu Beginn einer neuen Legislatur erarbeitet und dem Parlament vorgelegt werden.

#### **Beschluss:**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 12 : 1 Stimmen bei zwei Enthaltungen

§ 7 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> *Dem Regierungsrat obliegt die Steuerung der Verwaltungstätigkeit nach den Kriterien der Gesetzmässigkeit, der Wirksamkeit und der Wirtschaftlichkeit. Er führt mit Zielvorgaben, insbesondere mit einer mehrjährigen Strategie und mit Legislaturzielen. Strategie und Legislaturziele werden dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet.*

§ 7 Abs. 2

Ein Kommissionsmitglied hat beantragt, von der Einführung von Globalbudgets abzusehen und entsprechend den Begriff «Globalbudget» in § 7 Abs. 2 zu streichen. Globalbudgets könnten den Kantonsrat zu Sparübungen mit der Rasenmähermethode verleiten. Die Mehrheit der Kommission geht jedoch davon aus, dass der Kantonsrat mit den neuen Instrumenten verantwortungsvoll umgehen wird und erachtet die Chancen des Globalbudgets grösser als die Gefahren. Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist der Verwaltung dieser grössere Handlungsspielraum zuzugestehen.

**Beschluss:**

Die Kommission folgt mit 14 : 1 Stimmen dem Antrag des Regierungsrates und befürwortet die Einführung von Globalbudgets.

§ 7 Abs. 3

Keine Anträge. Die Kommission ist mit dem Vorschlag des Regierungsrates einverstanden.

§ 7 Abs. 4

Keine Anträge. Die Kommission ist mit dem Vorschlag des Regierungsrates einverstanden.

§ 7 Abs. 5

Eine Kommissionsminderheit hat aus den bereits oben bei § 41 Bst. h KV genannten Gründen beantragt, dass die Leistungsaufträge dem Kantonsrat lediglich zur Kenntnisnahme, nicht aber zur Genehmigung vorgelegt werden.

**Beschluss:**

Die Kommission folgt mit 13 : 2 Stimmen dem Antrag des Regierungsrates, wonach die Leistungsaufträge vom Kantonsrat zu genehmigen sind. Dabei sei nochmals betont, dass die Genehmigung jeweils einen Leistungsauftrag als Ganzes betrifft. Änderungen innerhalb eines Leistungsauftrages sind nicht möglich und würden einen zu starken operativen Eingriff darstellen.

§ 7 Abs. 6

Ein Kommissionsmitglied hat beantragt, dass bei einer Änderung des Globalbudgets zwingend ein revidierter Leistungsauftrag vorgelegt werden muss (und nicht nur «kann»). Es bestehe die Gefahr für die Verwaltung, dass das Parlament einseitig ein Globalbudget kürze, ohne dass der Regierungsrat im Leistungsauftrag die entsprechenden Anpassungen vornehme. Die Mehrheit der Kommission erachtet die vom Regierungsrat vorgeschlagene Formulierung als ausreichend. Der Regierungsrat wird bei einer Budgetkorrektur durch das Parlament in jedem Fall prüfen, ob und welche Konsequenzen dies auf den Leistungsauftrag hat. Wenn es sich um eine geringfügige Budgetänderung handelt, kann diese unter Umständen im Rahmen des bestehenden Leistungsauftrages aufgefangen werden, z.B. durch Verzicht auf eine untergeordnete Leistung, die im Leistungsauftrag nicht einmal aufgeführt ist. Wenn das Parlament das Globalbudget hingegen wesentlich anpasst, kann und wird der Regierungsrat den Leistungsauftrag revidieren. Die zwingende Vorlage eines revidierten Leistungsauftrages kann auch zu unerwünschten Unsicherheiten führen, da das betreffende Amt auch bei einer geringfügigen Budgetkorrektur zum Jahresbeginn noch keinen genehmigten Leistungsauftrag hätte.

**Beschluss:**

Die Kommission folgt mit 13 : 1 Stimmen bei einer Enthaltung dem Antrag des Regierungsrates.

### § 7 Abs. 7

Ein Kommissionsmitglied hat geltend gemacht, dass es unnötig und zu operativ sei, das Berichtswesen im Leistungsauftrag festzuhalten. Zudem könnten Persönlichkeitsrechte tangiert sein, wenn beispielsweise eine Direktionsvorsteherin oder ein Direktionsvorsteher aufgrund von besonderen Verhältnissen von einem Amt häufigere Berichte einverlangt und dies durch den Leistungsauftrag publik wird. Entsprechend sei der letzte Satz in § 7 Abs. 7 zu streichen.

### **Beschluss:**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 15 : 0 Stimmen, § 7 Abs. 7 wie folgt zu ändern:  
<sup>7</sup> *(neu) Der Regierungsrat erstattet dem Kantonsrat jährlich Bericht über die Erfüllung der Leistungsaufträge. Die Ämter erstatten ihren Direktionen periodisch Bericht. ~~Die Direktionen regeln im Leistungsauftrag das Berichtswesen.~~*

## **3.2. Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 1. September 1994 (BGS 154.21)**

Gestützt auf die Erläuterungen zu Abklärungsauftrag 6 diskutierte die Kommission ausführlich, ob eine obligatorische Leistungserfassung vorzusehen sei. Mehrere Kommissionsmitglieder erachten die Verankerung einer obligatorischen Leistungserfassung auf Gesetzesebene als zu starken operativen Eingriff. Es sei Sache des Regierungsrates, die Art und Weise der Zeit- und Leistungserfassung zu definieren, wobei dieser verständlicherweise die Ergebnisse der eingesetzten Arbeitsgruppe abwarten wolle. Es besteht die Gefahr, dass die zwingende Einführung der Leistungserfassung Widerstände auslöst, was die Einführung von Pragmata belasten dürfte. Eine knappe Mehrheit der Kommissionsmitglieder erachtet die Leistungserfassung im Zusammenhang mit den Leistungsaufträgen und den Globalbudgets hingegen als unerlässliches Führungsinstrument. Selbst wenn man zur Vermeidung eines übermässigen Aufwandes bei der Definition der Leistungskategorien Augenmass walten lassen muss, so erhält man mit der Leistungserfassung doch wertvolle Informationen. Die Verankerung auf Gesetzesebene erscheint notwendig, da der Wille des Regierungsrates zur Einführung einer flächendeckenden Leistungserfassung nicht fassbar ist. Ausnahmen von der Leistungserfassung sollen bei besonderen Situationen in Kompetenz des Regierungsrates möglich sein (z.B. Lehrpersonen).

### **Beschluss:**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 8 : 7 Stimmen, das Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals wie folgt zu ergänzen:

#### **§ 30 a Arbeitszeit- und Leistungserfassung (neu)**

<sup>1</sup> *Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Verwaltung erfassen ihre Arbeitszeit. Diese wird den Leistungen zugeordnet.*

<sup>2</sup> *Der Regierungsrat bestimmt die Ausnahmen.*

### **3.3. Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons und der Gemeinden vom 31. August 2006 (BGS 611.1)**

#### § 11

Eingehend diskutiert wurde auch der Antrag eines Kommissionsmitgliedes, die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) flächendeckend einzuführen, wobei der Regierungsrat Ausnahmen bestimmen bzw. einzelne Ämter von der KLR befreien könnte.

Eine Kommissionsmehrheit will den Fokus zum jetzigen Zeitpunkt nicht auf solche Instrumente legen, um die Einführung von Pragma nicht zu behindern. In der Evaluation und auch in den Berichten der Finanzkontrolle wurde das Kosten-/Nutzenverhältnis der KLR teilweise kritisch kommentiert. Die flächendeckende Einführung der KLR würde unnötige Widerstände, erheblichen Zusatz-Aufwand und grossen Schulungsbedarf auslösen. Die heutige Formulierung im FHG reicht aus, dass der Regierungsrat die KLR dort einführen kann, wo der Bedarf ausgewiesen und der Nutzen gegeben ist.

Eine Minderheit der Kommission will die KLR zur Regel machen. Im Pilot wurde die KLR als fester Bestandteil von Pragma gehandhabt und soll auch künftig zur Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget gehören. Als Minimum wäre dies in jenen Amtsstellen zu erwarten, die Gebühren erheben.

#### **Beschluss:**

Die Kommission beschliesst mit 9 : 6 Stimmen, auf einen Antrag zur generellen Einführung der KLR zu verzichten.

### **3.4. Kantonsratsbeschluss über die Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 1. Dezember 1932 (BGS 141.1)**

Der Kommission lagen für die Detailberatung von § 18 der Geschäftsordnung des Kantonsrates auch Änderungsvorschläge der erweiterten Staatswirtschaftskommission vor. Diese hat im Herbst 2009 anlässlich eines Workshops und einer ordentlichen Sitzung ihren Prüfauftrag diskutiert und entsprechende Vorschläge zur Formulierung von § 18 der Geschäftsordnung des Kantonsrates erarbeitet. Der bereinigte Entwurf aufgrund der Beratung der erweiterten Staatswirtschaftskommission vom 5. November 2009 lag der vorberatenden Kommission bei der Detailberatung vor – ohne dass es allerdings bereits definitive Anträge der Staatswirtschaftskommission gewesen wären. Die vorberatende Kommission nimmt nachfolgend zu diesen Vorschlägen Stellung, behält sich aber vor, beim Vorliegen des definitiven Berichtes der Staatswirtschaftskommission nochmals darauf zurück zu kommen.

Der Vorschlag der erweiterten Staatswirtschaftskommission wurde in der Kommission von den drei Kommissionsmitgliedern, welche gleichzeitig auch Mitglieder der (erweiterten) Staatswirtschaftskommission sind, als Antrag eingebracht und erläutert. Demnach ist es der Staatswirtschaftskommission ein Anliegen, die gesetzlichen Grundlagen gemäss der heutigen Praxis zu aktualisieren. Während die Finanzkontrolle gemäss § 41 FHG das eigentliche Prüforgan des Kantons ist, nimmt die Staatswirtschaftskommission die Aufgabe wahr, sämtliche Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen (inkl. Budget und Jahresrechnung) vorzubereiten, damit sie dem Kantonsrat Berichte, Empfehlungen und Anträge abgeben kann. Dem Kantonsrat wiederum kommt gemäss § 41 Bst. d der Kantonsverfassung die Oberaufsicht über den Staatshaushalt zu. In den heute geltenden gesetzlichen Grundlagen ist im Zusammenhang mit der Staatswirtschaftskommission immer wieder von «Prüfung» die Rede. Dieser Begriff hat heute eine

andere Bedeutung als bei der Einführung der Verfassung im Jahr 1896 und weckt damit falsche Erwartungen. Die Staatswirtschaftskommission «prüft» längst nicht mehr im heutigen Sinn dieses Begriffes – das würde die Möglichkeiten der Mitglieder der Staatswirtschaftskommission zumindest in zeitlicher Hinsicht bei weitem sprengen.

Die Kommission erachtet die Anliegen der Staatswirtschaftskommission als nachvollziehbar. Die von der Staatswirtschaftskommission vorgeschlagene Formulierung in Abs. 1, dass die Staatswirtschaftskommission für Budget, Leistungsaufträge etc. «zuständig» sei, wird jedoch als nicht ganz korrekt erachtet – die Zuständigkeit liegt beim Regierungsrat, die Rolle der Stawiko liegt in der Aufsicht. Die Kommission schlägt deshalb für Abs. 1 eine andere Formulierung vor, wonach die Staatswirtschaftskommission die Regierung, Verwaltung, Gerichte und Anstalten in den Bereichen Budget, Leistungsaufträge etc. «beaufsichtigt». Diese Formulierung hat die Staatswirtschaftskommission in ihrem Vorschlag in Abs. 2 verwendet, den die Kommission in ihrem untenstehenden Antrag entsprechend anpasst.

Zudem folgte die Kommission mit 12 : 1 Stimme bei zwei Enthaltungen dem Antrag eines Kommissionsmitgliedes in Abs. 4 den Begriff «Verordnungen» zu streichen. Diese Bestimmung wäre sowieso verfassungskonform auszulegen, da Verordnungen im Kompetenzbereich des Regierungsrates und nicht des Kantonsrates sind. Demnach kann der Begriff auch ersatzlos gestrichen werden.

#### **Beschluss:**

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 14 : 0 Stimmen bei einer Enthaltung, § 18 der Geschäftsordnung des Kantonsrates wie folgt zu ändern:

<sup>1</sup> *Die Staatswirtschaftskommission besteht aus sieben Mitgliedern und beaufsichtigt die Regierung, Verwaltung, Gerichte und Anstalten in folgenden Bereichen:*

1. *Budgets des Staates und seiner Anstalten;*
2. *Leistungsaufträge;*
3. *Rechenschaftsbericht des Regierungsrates inklusive die Berichterstattung zum Erreichungsgrad der Leistungsaufträge sowie die Verwaltungsberichte der staatlichen Anstalten;*
4. *Rechnung des Staates und seiner Anstalten;*
5. *Nachtragskreditbegehren;*
6. *Anträge und Gesetzesvorschläge welche die Einnahmen oder Ausgaben einmalig um mehr als Fr. 100'000 oder wiederkehrend um mehr als Fr. 20'000 beeinflussen.*

<sup>2</sup> *Sie verschafft sich einen vertieften Einblick in die Vorlagen der Regierung und der Gerichte (Gesetzmässigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit, Plausibilität), berät die Vorlagen und erstattet dazu Berichte und Anträge an den Kantonsrat.*

<sup>3</sup> *Sie kann die Amtsstellen und Anstalten des Staates nach vorheriger Mitteilung an die zuständige Direktion besichtigen.*

<sup>4</sup> *Sie kann Anträge stellen auf Erlass von Gesetzen und Beschlüssen über die verschiedenen Verwaltungszweige.*

<sup>5</sup> *Für die Behandlung der unter Ziffer 1 bis 4 von Absatz 1 angeführten Geschäfte wird die Staatswirtschaftskommission um acht auf 15 Mitglieder erweitert. Die Wahl der zusätzlichen Mitglieder erfolgt für die ganze Amtsdauer.*

<sup>6</sup> *Die Mitglieder der erweiterten Staatswirtschaftskommission koordinieren ihre Aufsichtstätigkeit, bevor sie zur Beratung zusammentreten.*

Die Kommission empfiehlt gleichzeitig der Staatswirtschaftskommission, bei ihrer Beratung den in Abs. 3 verwendeten Begriff «besichtigen» zu prüfen und allenfalls ein treffenderes Wort einzusetzen (z.B. visitieren, Auskunft verlangen).

### **3.5. Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen in den Jahren 2009 - 2011 vom 25. September 2008 (BGS 154.212)**

Auf Nachfrage eines Kommissionsmitgliedes bestätigt der Finanzdirektor, dass der Kantonsratsbeschluss betreffend Bewilligung von Personalstellen per Ende 2011 ersatzlos auslaufen wird. Es ist keine Gesetzesänderung zu dessen Aufhebung nötig, da keine gesetzliche Verpflichtung besteht, dem Kantonsrat wieder einen neuen Beschluss vorzulegen.

Es werden keine Anträge gestellt. Die Kommission ist mit dem Vorschlag des Regierungsrates einverstanden.

### **3.6. Inkrafttreten**

Die Inkrafttretensklausel ist aufgrund der zusätzlich eingefügten Änderung des Personalgesetzes anzupassen.

## **4. Schlussabstimmung**

Die Kommission hat in der Schlussabstimmung der Änderung der Kantonsverfassung (mit den Anträgen der Kommission) mit 13 : 2 Stimmen zugestimmt.

Dem Kantonsratsbeschluss betreffend Einführung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget (mit den Anträgen der Kommission) hat die Kommission mit 13 : 1 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt.

## **5. Antrag der Kommission**

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen die Kommission, auf die Vorlage Nrn. 1852.2/.3 - 13167/68 einzutreten und mit den Änderungen gemäss den Vorlage Nrn. 1852.5/.6 - 13271/72 zuzustimmen.

Zug, 30. November 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Im Namen der Begleitkommission Pragma

Der Präsident: Werner Villiger