



Änderung Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) und Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma»

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 20. Mai 2008

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Änderung des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) und des Kantonsratsbeschlusses zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» (Verlängerung der Pilotdauer).

1. In Kürze

Am 1. Januar 2005 startete das Pilotprojekt Pragma zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Die sechs am Pilotprojekt teilnehmenden Ämter der kantonalen Verwaltung werden 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 (GS 28, 161) wurde die Pilotphase auf fünf Jahre, bis 31. Dezember 2009, befristet.

Inzwischen ist die Evaluation des Projektes abgeschlossen. Aufgrund der mehrheitlich positiven Erfahrungen beabsichtigt der Regierungsrat, das Modell auf die gesamte Verwaltung (mit einzelnen Ausnahmen) auszudehnen. Damit genügend Zeit für die Erarbeitung und die Meinungsbildung zum entsprechenden Bericht und Antrag bleibt und die Umsetzung fundiert geplant und durchgeführt werden kann, schlägt der Regierungsrat dem Kantonsrat vor, die Pilotdauer um ein Jahr bis 31. Dezember 2010 zu verlängern. Ab 1. Januar 2011 soll die etappenweise Einführung des neuen Führungsmodells erfolgen.

2. Das Pilotprojekt Pragma

Motion vom November 2000

Der Zuger Kantonsrat erklärte am 30. November 2000 eine Motion von Karl Rust und Hans Peter Schlumpf erheblich, 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 744.1 - 10078).

Modell Pragma

Am 1. Juli 2003 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat den Bericht und Antrag zur Erprobung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung während einer fünfjährigen Pilotphase (Vorlage Nr. 1140.1 - 11215). Die vorberatende Kommission befasste sich intensiv mit dem

vorgeschlagenen WOV-Modell des Regierungsrates und liess sich insbesondere auch über Modelle anderer Kantone und Städte informieren. Das von der vorberatenden Kommission vereinfachte und neu als «Pragma» bezeichnete Modell wurde vom Kantonsrat schliesslich am 27. Mai 2004 verabschiedet. Die entsprechende Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget Pragma (BGS 153.63) erliess der Regierungsrat am 10. August 2004. 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)
- Amt für Informatik und Organisation (Finanzdirektion) ab 1. Januar 2007

3. Stand Pilotprojekt / Weiteres Vorgehen

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. In einem ersten Schritt hat Ernst & Young einen Fragebogen entwickelt, der 43 Thesen zu den Auswirkungen des Pragma-Versuchs enthielt. Die Thesen wurden aus den Zielsetzungen des Pragma-Versuchs bei Projektbeginn abgeleitet und betrafen:

- Politische Steuerung
- Betriebliche Steuerung
- Beurteilung der Instrumente
- Generelle Beurteilung
- Handlungsbedarf bei einer allfälligen Fortführung.

In die per Internet durchgeführte Umfrage einbezogen waren das Büro des Kantonsrates, die Begleitkommission Pragma, die erweiterte Staatswirtschaftskommission, die Mitglieder des Regierungsrates inkl. Landschreiber, Generalsekretäre, die Leiterinnen und Leiter der Querschnittsämter, sowie die Leiterinnen bzw. Leiter und Mitarbeitenden der sechs Pragma-Ämter.

Zusätzlich zum Fragebogen wurde vom externen Experten mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Evaluation ein Einzel- oder Gruppengespräch geführt, um zusätzliche, qualitative Aussagen zu den Thesen einzuholen.

Die Fragebogen und Interviews wurden von Ernst & Young ausgewertet und zusammen mit konkreten Empfehlungen im Schlussbericht vom 8. Februar 2008 zusammengefasst. 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 amtsspezifisch – 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 Bericht mit Beschluss vom 18. März 2008 zur Kenntnis genommen und die Finanzdirektion beauftragt, zuhanden des Kantonsrates einen Bericht und Antrag zum weiteren Vorgehen zu erarbeiten.

Dabei hat der Regierungsrat auf der Basis der Ergebnisse der Evaluation anlässlich einer Aussprache seine Absichten wie folgt formuliert:

- Pragma bzw. die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung ist fortzuführen und etappenweise auszudehnen; einzelne Ausnahmen sollen möglich sein.
- Leistungsauftrag, Globalbudget und KLR sind weiterzuführen, mit methodischen Anpassungen (soweit erforderlich).
- Eine Genehmigung der Leistungsaufträge durch den Kantonsrat ist denkbar (ohne Änderungsmöglichkeit des einzelnen Leistungsauftrages).
- Die Personalplafonierung ist aufzuheben – anstelle dessen gelten die strategischen Vorgaben (Finanzstrategie) und die Globalbudgets.
- Er hält die Ergänzung des Finanzplanes mit einer mittelfristigen Aufgabenplanung für prüfenswert (z.B. integrierter Aufgaben- und Finanzplan).
- Übertragungen nicht ausgeschöpfter Globalbudgets sollen restriktiv möglich sein.

Diese Grundsätze widerspiegeln den vorläufigen Meinungsstand des Regierungsrates, bei der definitiven Ausarbeitung des Modells können sich dazu Änderungen ergeben.

Der Regierungsrat plant die nächsten Schritte bezüglich Weiterführung und Ausdehnung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung wie folgt:

2. Quartal 2008	Entwurf Bericht und Antrag an den Kantonsrat
3. Quartal 2008	Verwaltungsinterne Mitberichte
4. Quartal 2008	1. Lesung Regierungsrat, Externe Vernehmlassung
1. Quartal 2009	2. Lesung Regierungsrat, Überweisung an Kantonsrat
2. Quartal 2009	Kommissionen
3. Quartal 2009	Kommissionen
4. Quartal 2009	Kantonsratsbeschluss 1. Lesung und 2. Lesung
1. Quartal 2010	Referendumsfrist
ab 2009	Vorbereitungsphase
1. Januar 2011	Beginn etappenweise Einführung
Folgejahre	Fortsetzung etappenweise Einführung

4. Verlängerung Pilotdauer

Der bestehende Kantonsratsbeschluss für das Pilotprojekt Pragma gilt bis Ende 2009. Damit für die bestehenden sechs Pragma-Ämter Klarheit über die künftigen Abläufe, die Form der Budgetierung etc. herrscht, müsste bereits beim Beginn der Budgetierung für das Jahr 2010, d.h. im April 2009, ein rechtsgültiger Beschluss des Kantonsrates zum weiteren Vorgehen bestehen.

Je nach gewähltem Modell sind jedoch umfangreiche Vorbereitungsarbeiten nötig. Es handelt sich um ein grundlegendes Reformprojekt, welches mit der nötigen Sorgfalt angegangen werden muss. Damit das beantragte Modell nachhaltig umgesetzt werden kann, braucht es u.a. auch genügend Zeit für einen breiten Informations- und Meinungsbildungsprozess bei allen Beteiligten. Auch die etappenweise Umsetzung und Ausbreitung benötigt eine fundierte Planung.

Obwohl die Evaluation gegenüber dem ursprünglichen Terminplan zeitlich vorgezogen wurde, bleibt die Zeit knapp. Auch bei einem weiteren idealen Verlauf der einzelnen Schritte (Erarbeitung Bericht und Antrag, internes Mitberichtsverfahren, Vernehmlassung etc.) wird der neue Kantonsratsbeschluss nicht rechtzeitig vor der Budgetierung für das Jahr 2010 (d.h. im Frühjahr 2009) vorliegen.

Damit genügend Zeit für die Vorbereitung und die politische Diskussion des neuen Modells bleibt und für die Budgetierung eine klare Ausgangslage besteht, erscheint es unumgänglich, dass die Pilotdauer um ein Jahr bis 31. Dezember 2010 verlängert wird. Parallel dazu erarbeitet der Regierungsrat den Bericht und Antrag betreffend Weiterführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

5. Notwendige Gesetzesanpassungen

Zur Verlängerung der Pilotdauer um ein Jahr bis neu 31. Dezember 2010 sind Absatz 2 von Ziffer IV. (Befristung) des Kantonsratsbeschlusses zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 27. Mai 2004 (GS 28,161) und § 7 Abs. 2 des Organisationsgesetzes vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1) entsprechend anzupassen.

Anschliessend wird der Regierungsrat die Pilotdauer auch in der Verordnung über die Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 10. August 2004 (BGS 153.63) anpassen.

6. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen,

auf die Vorlage Nr. 1678.2 - 12743 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 20. Mai 2008

Mit vorzüglicher Hochachtung

Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

Beilage: Synoptische Darstellung der Gesetzesänderung

300/hs