



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

Zusatzbericht und -Antrag des Regierungsrates zur 2. Lesung
vom 27. Januar 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1. Änderung für 2. Lesung

Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2008 das Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz; BGS 153.1) und den Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» (GS 28, 161) in erster Lesung beraten. Das Ergebnis der ersten Lesung ist in der Vorlage Nr. 1678.4 - 12924 festgehalten.

Für die zweite Lesung schlagen wir Ihnen gestützt auf § 56 der Geschäftsordnung des Kantonsrates (BGS 141.1) vor, die Pilotdauer anstatt bis zum 31. Dezember 2010 bis zum **31. Dezember 2011** zu verlängern.

2. Begründung

Die Finanzdirektion hat inzwischen das künftige Modell der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget weiter konkretisiert und einen Entwurf des entsprechenden Berichtes und Antrags zur definitiven Einführung erarbeitet. Gemäss vorliegendem Entwurf ist vorgesehen, dass neu der Kantonsrat den Leistungsauftrag eines Amtes als Ganzes genehmigt oder nicht genehmigt. Bisher lag die abschliessende Kompetenz für den Beschluss der Leistungsaufträge beim Regierungsrat. Im Rahmen des bis Ende November 2008 abgeschlossenen verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens zum Entwurf des Berichtes und Antrags wurde die Frage aufgeworfen, ob sich die neuen Instrumente – insbesondere die Genehmigung der Leistungsaufträge durch den Kantonsrat – genügend auf die geltenden Verfassungsbestimmungen abstützen lassen.

Die in der Folge durchgeführte vertiefte Prüfung der Verfassungsmässigkeit ergab, dass das neue Instrument der Genehmigung von Leistungsaufträgen durch das Parlament einer expliziten Verankerung in der Kantonsverfassung bedarf. Die Genehmigung der Globalbudgets durch den Kantonsrat ist hingegen mit dem geltenden Verfassungsrecht vereinbar.

Der Regierungsrat stützt seine Beurteilung auf folgende Überlegungen:

Es gilt 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 schwergewichtig 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.

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.

a) Leistungsaufträge

Der oben genannte § 2 Abs. 1 des Organisationsgesetzes (OG; BGS 153.1) legt nahe, das Instrument der Leistungsaufträge, welches überwiegend der operativen Ebene zuzuordnen ist, grundsätzlich als im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates liegend zu betrachten.

Wenn neu die Genehmigung der Leistungsaufträge durch die Legislative erfolgen soll, bedeutet dies für den Regierungsrat 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. Die vorgesehene Zuständigkeit des Kantonsrates zur Genehmigung der Leistungsaufträge tangiert deshalb 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 Ergänzung der Kantonsverfassung angezeigt.

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 (vgl. Gutachten Kienner/Kuhn zu Zuständigkeitsfragen im Finanzhaushaltsrecht des Kantons Zug, Zug, S. 10, 19). Mit Einführung des Globalbudgets bestehen die Budgetpositionen aus den Saldi, das heisst aus dem Total der Aufwände und dem Total der Erträge einer Verwaltungseinheit pro Jahr. Er kann 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 mit den Globalbudgets nicht mehr möglich. Dieser Kompetenzverlust des Kantonsrates wird

aber 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.

3. Revidierter Zeitplan

Der zusätzliche Zeitbedarf für eine Verfassungsrevision zieht eine Anpassung des zeitlichen Fahrplans mit sich. Der Regierungsrat plant die nächsten Schritte bezüglich Weiterführung und Ausdehnung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget inklusive Verfassungsänderung und obligatorischer Volksabstimmung wie folgt:

17. Februar 2009	1. Lesung Regierungsrat
März - Mai 2009	Externe Vernehmlassung
Mitte August 2009	2. Lesung Regierungsrat, Überweisung an Kantonsrat
Okt 09 - Mai 2010	vorberatende Kommission und Stawiko
2./3. Quartal 2010	Kantonsrat 1. Lesung und 2. Lesung
1./2. Quartal 2011	Volksabstimmung
30. Juni 2011	Inkrafttreten Gesetzesänderungen «Pragma»
1. Januar 2012	Beginn etappenweise Einführung
Folgejahre	Fortsetzung etappenweise Einführung

Die aus heutiger Sicht notwendige Verfassungsänderung hat zur Folge, dass die dem Kantonsrat mit Vorlage Nr. 1678.1/2 - 12742/43 beantragte Verlängerung der Pilotdauer für das Projekt «Pragma» um ein Jahr bis 31. Dezember 2010 nicht ausreicht. Der Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» ist somit um zwei Jahre bis 31. Dezember 2011 zu verlängern.

4. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir Ihnen, dem nachfolgenden Antrag zuzustimmen:

II.

Der Kantonsratsbeschluss zur Erprobung der Verwaltungsführung mit Leistungsauftrag und Globalbudget «Pragma» vom 27. Mai 2004¹⁾ wird wie folgt geändert:

Ziffer IV. Abs. 2

² Er ist befristet bis zum 31. Dezember 2011.

Zug, 27. Januar 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio

300/mb

¹⁾ GS 28, 161