

Präsidialverfügung

Schwyz, 28. September 2012

Änderung der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)

Bericht und Vorlage an den Kantonsrat

1. Übersicht

Der Kantonsrat soll zukünftig bei der Ausgestaltung der Leistungsaufträge und Globalbudgets mitwirken können. Dafür ist eine Teilrevision der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung notwendig. Das derzeitige Genehmigungsverfahren soll mit einem Antragsrecht der Staatswirtschaftskommission auf Änderungen einzelner Leistungsaufträge und Globalbudgets ergänzt werden. Diese Anpassung bildet die Basis für die weitere Ausgestaltung der parlamentarischen Steuerung in der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.

2. Ausgangslage

Seit der flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Jahr 2011 werden 48 Verwaltungseinheiten mit einem Leistungsauftrag und einem Globalbudget geführt. Der Regierungsrat entscheidet über die Inhalte der Leistungsaufträge und erteilt diese. Die Leistungsaufträge werden dem Kantonsrat als Vorlage zur Genehmigung unterbreitet.

Das Genehmigungsverfahren der Leistungsaufträge ist in § 7 der Verordnung über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung vom 17. März 1999, SRSZ 143.210, WOV-VO, geregelt.

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) prüft als vorberatende Kommission die Vorlage und stellt dem Kantonsrat Antrag über die Genehmigung oder Ablehnung derselben. Sie zieht eine Delegation der ständigen Kommission des Kantonsrates zur Prüfung hinzu, die von der Vorlage in ihrem Aufgabenbereich betroffen ist.

Die Leistungsaufträge werden vom Kantonsrat an der ordentlichen Dezember-Session behandelt, zusammen mit der Verabschiedung des Voranschlags. Eine Genehmigung wird pro Leistungsauftrag erteilt. Sie umfasst alle Teile eines Leistungsauftrages und erfolgt mit einer einzigen Abstimmung. Der Kantonsrat kann somit einen Leistungsauftrag nur als Ganzes genehmigen oder zurückweisen. Änderungen einzelner Inhalte (Globalbudget, Ziele, Indikatoren oder Standardwerte) sind nicht möglich.

Verweigert der Kantonsrat die Genehmigung, kann der Regierungsrat in der nächsten Kantonsratssitzung einen revidierten Leistungsauftrag unterbreiten oder auf die Erteilung eines Leistungsauftrages verzichten. Bei einer Rückweisung des Leistungsauftrages wird nach Ablauf der alten Leistungsperiode die entsprechende Verwaltungseinheit nach den Grundsätzen des traditionellen Verwaltungsansatzes geführt.

Das bisherige Genehmigungsverfahren weist zwei Nachteile auf. Erstens ist keine Einflussmöglichkeit des Kantonsrates auf die Inhalte der Leistungsaufträge möglich. Der Kantonsrat kann einen Leistungsauftrag nur als Ganzes genehmigen oder ablehnen. Änderungswünsche zu einzelnen Inhalten des Leistungsauftrags können nicht eingebracht sowie umgesetzt werden, auch wenn diese seitens des Regierungsrates machbar wären. Als Folge daraus konzentriert sich der Kantonsrat verstärkt auf die Finanzseite und vernachlässigt dabei die Diskussion der Leistungsseite, wobei gerade dies ein zentrales Element der wirkungsorientierten Verwaltungsführung ist. Zweitens können Anpassungsmöglichkeiten oder ein Korrekturbedarf des Regierungsrates bei der Behandlung der Leistungsaufträge im Kantonsrat nicht berücksichtigt werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Leistungsauftrag vom Kantonsrat abgelehnt wird, ist in diesem Fall hoch, auch wenn Einigkeit zwischen Kantonsrat und Regierungsrat über die korrekten Inhalte eines Leistungsauftrages besteht. Zusätzlicher administrativer Aufwand ist für die erneute Vorlage eines angepassten Leistungsauftrages notwendig.

Der daraus entstandene Anpassungsbedarf hat sich mit der flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und der damit gestiegenen Anzahl an Leistungsaufträgen und Globalbudgets verstärkt. Es ist ein Anliegen des Kantonsrates das derzeit geltende Genehmigungsverfahren anzupassen. Die Situation wird vom Kantonsrat als nicht zufriedenstellend beurteilt. Die Möglichkeit zur parlamentarischen Mitwirkung ist gewünscht. Kantonsrat Walter Duss hat aus diesem Grund am 10. September 2012 namens der Stawiko eine Motion eingereicht, welche verlangt, die WOV-Verordnung zur Stärkung der parlamentarischen Mitsprache bei der Ausgestaltung der Leistungsaufträge entsprechend zu ergänzen (vgl. Ziffer 5). Die Motion wurde am 26. September 2012 vom Kantonsrat erheblich erklärt.

3. Grundzüge der Revision

3.1 Vorgezogene Teilrevision

Die revidierte WOV-Verordnung soll bis zu deren Überführung in die neue Finanzhaushaltsgesetzgebung massgebend sein. Sie hat somit voraussichtlich bis in das Jahr 2014 Übergangscharakter. Dennoch ist die Teilrevision zeitlich vor der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes zu beschliessen, da seitens der Staatswirtschaftskommission dringender Anpassungsbedarf des Genehmigungsverfahrens besteht.

3.2 Konzept des neuen Genehmigungsverfahrens

Das bisherige Genehmigungsverfahren bleibt im Grundsatz von der Teilrevision unangetastet. Es wird vielmehr mit einer zusätzlichen Komponente ergänzt, welche die Voraussetzungen für inhaltliche Änderungen der Leistungsaufträge und Globalbudgets schafft. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, der Staatswirtschaftskommission neu ein Antragsrecht für Änderungen vor der Behandlung der Leistungsaufträge und Globalbudgets im Dezember einzuräumen.

3.3 Terminierung

Die Terminierung des gesamten Budgetprozesses inklusive der Leistungsaufträge ist eine Herausforderung – sowohl verwaltungsintern als auch seitens der Parlamentskommissionen. Daher ist eine frühzeitige Einbindung der Stawiko-Delegationen bei der Erstellung der Leistungsaufträge im Frühling unerlässlich. Allfällige Änderungen der Leistungsaufträge können so zeitgerecht vorbeprochen, sachlich geprüft und fachlich fundiert diskutiert werden. Es darf somit grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass von Änderungsanträgen der Staatswirtschaftskommission zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

Für die Fristfestsetzung der Änderungsanträge ist vor allem die Sitzung der Staatswirtschaftskommission zur Vorberatung des Voranschlags und der Leistungsaufträge sowie die geplanten Fraktionssitzungen vor der Dezembersession Taktgeber. Im Rahmen der vorliegenden Revision wurden zusammen mit den Departementen und der Staatswirtschaftskommission mehrere Terminierungsvarianten geprüft. Nach Vorstellung und Diskussion der Varianten in der Staatswirtschaftskommission, soll folgende Terminierung festgelegt werden: Die Staatswirtschaftskommission kann bis 30 Tage vor der ordentlichen Dezembersession Anträge auf Änderung einzelner Leistungsaufträge und von Globalbudgets stellen. Der Regierungsrat beurteilt die Anträge innert zehn Tagen hinsichtlich Realisierbarkeit und deren Auswirkungen und beschliesst gegebenenfalls einen angepassten Leistungsauftrag bzw. ein angepasstes Globalbudget. Das Zeitfenster des Kantonsrates zur Kenntnisnahme und Prüfung des Regierungsratsentscheids beträgt demzufolge 20 Tage.

4. Änderungen der WOV-Verordnung

§ 6

Im bestehenden § 6 wird die Überschrift erweitert und ein zusätzlicher Absatz eingefügt. Der neu geschaffene Absatz 3 enthält den unveränderten Inhalt des derzeit geltenden § 7 Absatz 1. Es erfolgt lediglich eine sprachliche Anpassung. Das Genehmigungsverfahren soll neu in seiner chronologischen Reihenfolge abgebildet werden. Beginnend mit § 6 *Erteilung und Vorlage an den Kantonsrat* werden alle Komponenten des Genehmigungsverfahrens in Paragraphen eingeteilt.

§ 6a (neu)

Der neue § 6a regelt die *Vorberatung* der Vorlage. Absatz 1 enthält den unveränderten Inhalt des derzeit geltenden § 7 Absatz 3, gemäss dem neuen chronologisch geordneten Ablauf. Um dem Kantonsrat künftig eine Möglichkeit für die inhaltliche Änderung der Vorlage zu bieten, wird in Absatz 2 neu festgelegt, dass die Stawiko dem Regierungsrat Änderungsanträge zu einzelnen Inhalten eines Leistungsauftrages (Globalbudget, Ziele, Indikatoren oder Standardwerte) stellen kann. Die Stawiko prüft gemäss Absatz 1 als vorberatende Kommission unter Beizug der Delegation der ständigen Kommission des Kantonsrates die Vorlage und stellt dem Kantonsrat Antrag, ob die Genehmigung erteilt oder verweigert werden soll. Damit besitzt die Stawiko auch grundsätzlich die Kompetenz für Änderungsanträge. Ferner setzt sich die Stawiko aus Mitgliedern aller Fraktionen zusammen. Die politische Diskussion bleibt gewahrt. Änderungsanträge zu einzelnen Leistungsaufträgen und Globalbudgets können von der Stawiko in Zukunft mit einer Frist von 30 Tagen vor der ordentlichen Dezember-Session gestellt werden. Diese Frist ist gewählt, damit vor der Dezember-Session der Regierungsrat Änderungsanträge hinsichtlich Realisierbarkeit und deren Auswirkungen prüfen kann. Ferner benötigt auch der Kantonsrat Zeit, um eventuell vom Regierungsrat geänderte Leistungsaufträge erneut zu prüfen. Daher wird mit Absatz 3 geregelt, dass der Regierungsrat innert zehn Tagen über einen Änderungsantrag der Stawiko entscheidet. So verbleiben dem Kantonsrat insgesamt 20 Tage vor der Behandlung der Vorlage zur Prüfung geänderter Leistungsaufträge und Globalbudgets.

§ 7

Die *Genehmigung* der Vorlage erfolgt analog der derzeitigen Regelung. § 7 enthält den unveränderten Inhalt des derzeit geltenden § 7 Absatz 2.

§ 8

Für eine korrekte Aufzählung ist die Paragrafenüberschrift in Abschnitt *e) Änderung* (vorher Abschnitt d) zu ändern. Eine inhaltliche Änderung erfolgt nicht.

5. Parlamentarischer Vorstoss

Am 10. September 2012 hat Kantonsrat Walter Duss namens der Staatswirtschaftskommission die Motion M 9/12 eingereicht. Die Motion verlangt, dass die Staatswirtschaftskommission dem Regierungsrat bis spätestens 30 Tage vor der Behandlung im Kantonsrat Anträge auf Abänderung einzelner Leistungsaufträge und von Globalbudgets stellen kann. Der Regierungsrat soll anschliessend innert zehn Tagen entscheiden, ob er aufgrund der Anträge der Staatswirtschaftskommission dem Kantonsrat veränderte Leistungsaufträge und Globalbudgets zur Genehmigung unterbreiten will. Mit diesem Vorgehen soll die parlamentarische Mitsprache bei der Ausgestaltung der Leistungsaufträge gestärkt werden. Die vorliegende Ergänzung des Genehmigungsverfahrens mit dem Antragsrecht für Änderungen stimmt mit der Forderung der Motion überein.

Damit die Verordnungsänderung vom Kantonsrat in der Oktobersession verabschiedet und bereits auf die Leistungsaufträge für das Jahr 2013 angewendet werden kann, wurde die dringliche Behandlung der Motion beantragt. Der Kantonsrat hat an seiner Sitzung vom 26. September 2012 über die Dringlicherklärung befunden und die Motion mit 67 zu 27 als erheblich erklärt.

Die geforderte Ergänzung der WOV-Verordnung zur Stärkung der parlamentarischen Mitsprache bei der Ausgestaltung der Leistungsaufträge wird im vorliegenden Bericht aufgenommen und dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die beantragten Änderungen der WOV-Verordnung haben keine unmittelbaren finanziellen und personellen Auswirkungen.

7. Zeitplan

Die revidierte WOV-Verordnung soll dem Kantonsrat in der Oktobersession zum Beschluss vorgelegt werden. Dies ermöglicht – wie in der Motion verlangt –, dass das neue Verfahren bereits auf die Leistungsaufträge für das Jahr 2013 Anwendung finden kann.

8. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Regierungsrat anerkennt im Grundsatz das Bedürfnis, die parlamentarische Mitsprache bei der Definition der Leistungsaufträge zu verbessern. Den vorliegenden Ansatz erachtet der Regierungsrat insbesondere aufgrund der Zeitverhältnisse als nicht zweckmässig. Die Stawiko-Delegationen werden bereits bei der Erstellung der Leistungsaufträge im Frühjahr eingebunden. Im Rahmen dieser Delegationsbesuche können allfällige Änderungen eingebracht werden. Für die betroffenen Verwaltungseinheiten und für die Regierung bleibt dann genügend Zeit für eine fun-

dierte sachliche Prüfung und Beurteilung der geforderten Änderungen. Eine solche dürfte bei der vorgesehenen äusserst knappen Frist von zehn Tagen in den wenigsten Fällen möglich sein.

Ferner wird das Antragsrecht auch deshalb kritisch beurteilt, weil es einseitig auf die Stawiko ausgerichtet ist und nicht den gesamten Kantonsrat miteinbezieht. Letztlich ist die Vorlage auch vor dem Hintergrund der laufenden Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes abzulehnen. Die Gesetzgebungsarbeiten haben den Aspekt der parlamentarischen Mitsprache bei den Leistungsaufträgen von Beginn an aufgenommen und prüfen derzeit verschiedene Lösungsansätze. Die vorgeschlagene Übergangslösung ist damit sehr kurzfristig orientiert und wenig nachhaltig.

Der Regierungsrat lehnt die Vorlage aus den genannten Gründen ab.

9. Begründung für die Form eines Präsidialbeschlusses

Damit das neue Verfahren auf die Leistungsaufträge 2013 Anwendung finden kann, muss die revidierte WOV-Verordnung dem Kantonsrat in der Oktobersession 2012 zum Beschluss vorgelegt werden. Da die nächste Sitzung des Regierungsrates erst am 16. Oktober 2012 stattfindet, ist ein sofortiger Beschluss des Regierungsrates mittels Präsidialverfügung notwendig.

Beschluss des Landammanns

1. Dem Kantonsrat wird beantragt,
 - a) die beiliegende Vorlage abzulehnen;
 - b) die Motion M 9/12 als erledigt abzuschreiben.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantons- und des Regierungsrates; Gerichte; Departemente; Ämter; Finanzdepartement (2, unter Rückgabe der Akten) Staatskanzlei.

Der Landammann:

Walter Stählin