



Controlling im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit: Grundsatzfragen betreffend Führungsrhythmus und Zuständigkeiten bei gemeinsamen Einrichtungen

Antrag der Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz ZFDK zuhanden der Zentralschweizer Regierungen

Luzern, 3. Juli 2006

Inhaltsverzeichnis:

1.	Einleitung	2
2.	Grundsatzfragen und Lösungsansätze	2
2.1.	Ausgangslage	2
2.2.	Führungsrhythmus	2
2.3.	Zuständigkeiten	3
2.4.	Lösungsansätze	3
3.	Faktoren zur Bestimmung der Lösungsvariante	4
3.1.	Führungsrhythmus	4
3.2.	Zuständigkeiten	5
4.	Vorschlag der ZFDK	5
4.1.	Erwägungen	5
4.2.	Lösungsvorschlag	6
5.	Exkurs: Quorum der Beschlussfassung	7
6.	Antrag	7

1. Einleitung

Mit dem Projekt „Controlling“ bezwecken die Zentralschweizer Kantone, ein gemeinsames oder koordiniertes Controlling zu regeln und aufzubauen, das die effektive und effiziente interkantonale Zusammenarbeit sicherstellt (Anstoss 74. ZRK). Neue Verträge sollen eine Organisation aufweisen, welche den Kantonen eine effektive Steuerung der gemeinsamen Trägerschaften und damit die effiziente Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erlaubt. Alte Verträge sind im Rahmen von Revisionen anzupassen.

Im Verlauf der Projektarbeit kristallisierten sich Grundsatzfragen heraus, deren Beantwortung für die Weiterbearbeitung wegweisend ist. Das Resultat des Projektes soll sämtlichen späteren interkantonalen Organisationen als Richtlinie dienen, unabhängig der zu erfüllenden Aufgabe. Betroffen sind daher alle Departemente. Die Grundsatzfragen sind deshalb von den Gesamtregierungen zu beantworten.

2. Grundsatzfragen und Lösungsansätze

2.1. Ausgangslage

Die ZFDK und die Arbeitsgruppe sind überzeugt, dass interkantonale Einrichtungen mittels Leistungsaufträgen zu führen sind: Der eigentliche Zweck der interkantonalen Einrichtung, die von der Einrichtung zu erfüllende öffentliche Aufgabe, wird mit dem Konkordat definiert. Die Umsetzung dieses gesetzlichen (bzw. vertraglichen) Auftrages soll mittels Leistungsauftrag erfolgen. Der Leistungsauftrag beinhaltet, gestützt auf das Konkordat, die Wirkungs- und Leistungsziele (quantitative und qualitative Vorgaben), eine Beschreibung der zu erbringenden Leistungen inkl. Leistungskatalog und die finanziellen Auswirkungen der zu erbringenden Leistungen (Globalbudget). Dadurch erhalten die Kantone ein wirksames Instrument zur Steuerung der interkantonalen Einrichtung in die Hand.

Im Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag stellen sich zwei Grundsatzfragen:

1. In welchem Rhythmus erteilen die Kantone der interkantonalen Einrichtung einen Leistungsauftrag?
2. Wer ist innerkantonal zuständig, den Beschluss über den Leistungsauftrag zu fassen?

2.2. Führungsrhythmus

Als Führungsrhythmus stehen zwei Varianten im Zentrum: Der einjährige und der mehrjährige (i.d.R. vierjährige) Leistungsauftrag. Beiden Varianten liegt eine rollende Planung zu Grunde. D.h. mit dem Einjahres-Leistungsauftrag sind zwingend weitere Planjahre aufzulegen und die mehrjährige Leistungsperiode ist mit einer rollenden Jahresplanung zu versehen. Bei beiden Varianten basiert die Beauftragung auf einer Berichterstattung über die Vorperiode(n). Diese enthält Aussagen zu den Planelementen (Wirkung, Leistung, Qualität, Finanzen), zum Umfeld (Ebene Europa, Bund und Kantone, Bedürfnisse der Leistungsabnehmer, Konkurrenten, usw.) und zur eigenen Organisation (Strategie, Konzepte).

Einjahres-Leistungsauftrag bedeutet, dass die Kantone sowohl die Leistungs- als auch die Finanzziele, d.h. auch die Kantonsbeiträge jährlich neu und verbindlich festlegen sowie auf der anderen Seite, dass die

interkantonale Einrichtung jährlich einen neuen Leistungsauftrag mit neuen Zielen und einem neuen Finanzrahmen zu erfüllen hat. Die rollende Planung zeigt Perspektiven auf, denen allerdings keine verpflichtende Verbindlichkeit zukommen; in der Regel werden sie zur Kenntnis genommen.

Mehrjahres-Leistungsauftrag bedeutet, dass die Kantone die Leistungs- und Finanzziele und damit auch die Kantonsbeiträge für mehrere Jahre verbindlich festlegen. Die interkantonale Einrichtung ihrerseits muss die Ziele innerhalb der mehrjährigen Leistungsperiode erreichen. Sie nimmt innerhalb des verbindlichen, mehrjährigen Leistungsauftrages die jährliche, rollende Planung vor. Die Kantonsbeiträge sind für die Kantone (und die Einrichtung) für die ganze Leistungsperiode verbindlich.

2.3. Zuständigkeiten

Zu beantworten ist die Frage, wer den Leistungsauftrag beschliesst. Im Zentrum stehen vier Varianten:

- a) die interkantonale Einrichtung selbst (vgl. FHZ);
- b) die Regierungen der Vertragskantone;
- c) die Parlamente der Vertragskantone;
- d) Teile des Leistungsauftrages die Parlamente, Teile die Regierungen.

Die ZFDK und die Arbeitsgruppe lehnen die Variante a ab. Sollen die Steuerungsmöglichkeiten der Kantone verbessert werden, kann die Lösung nicht darin bestehen, dass die interkantonale Einrichtung ihren Leistungsauftrag selber definiert und damit für die Kantone verbindlich festlegt, wie der gesetzliche/vertragliche Auftrag umgesetzt wird und wieviel dies die Kantone kostet.

Variante b bedeutet, dass der (von der interkantonalen Einrichtung vorbereitete) Leistungsauftrag die Zustimmung aller (eventuell einer Mehrheit der) Gesamtregierungen der Vertragskantone bedarf.

Variante c bedeutet, dass der (von der interkantonalen Einrichtung vorbereitete) Leistungsauftrag die Zustimmung aller (eventuell einer Mehrheit der) Parlamente der Vertragskantone bedarf.

Variante d bedeutet, dass die Gesamtzielsetzung im Sinne der Wirkung sowie das Globalbudget im Sinne eines Produktgruppen- oder Institutionenbudgets des (von der interkantonalen Einrichtung vorbereiteten) Leistungsauftrages von den Parlamenten zu genehmigen ist, die detaillierten Leistungs- und Finanzziele hingegen von den Gesamtregierungen. (Wiederum ist theoretisch Einstimmigkeit oder Mehrstimmigkeit denkbar).

2.4. Lösungsansätze

Entsprechend dieser beiden Grundsatzfragen und den zentralen Varianten bestehen sechs Lösungsmöglichkeiten:

Die interkantonale Einrichtung wird von den Kantonen gesteuert mittels:

1. Einjahres-Leistungsauftrag, der von den Regierungen beschlossen wird;
2. Einjahres-Leistungsauftrag, der von den Parlamenten beschlossen wird;
3. Einjahres-Leistungsauftrag, dessen Gesamtzielsetzung und Globalbudget die Parlamente beschliessen und die detaillierten Leistungs- und Finanzziele die Regierungen beschliessen;
4. Mehrjahres-Leistungsauftrag, der von den Regierungen beschlossen wird;

5. Mehrjahres-Leistungsauftrag, der von den Parlamenten beschlossen wird;
6. Mehrjahres-Leistungsauftrag, dessen Gesamtzielsetzung und Globalbudget die Parlamente beschliessen und die detaillierten Leistungs- und Finanzziele die Regierungen beschliessen.

3. Faktoren zur Bestimmung der Lösungsvariante

Jede Lösung hat ihre Vor- und Nachteile. Zur Findung der für die Steuerung von interkantonalen Einrichtungen optimalsten Variante sind als nächstes die Rahmenbedingungen aufzuzeigen, innerhalb derer die interkantonale Steuerung erfolgt. Aufgrund der jeweiligen Rahmenbedingung wird in einem zweiten Schritt eine Schlussfolgerung hinsichtlich der am besten geeigneten Lösung gezogen.

3.1. Führungsrhythmus

Rahmenbedingungen	Fazit bezüglich Führungsrhythmus
a) Die Kantone arbeiten vorwiegend mit einem jährlichen Führungsrhythmus, d.h. sie führen ihre Departemente, Ämter und Einrichtungen in der Regel mit jährlichen Leistungsaufträgen. Das HRM geht ebenfalls von der Jährlichkeit aus.	Einjährig
b) Rahmenbedingungen können rasch wesentlich ändern. Die jährliche Beauftragung weist aus der Sicht der Kantone eine grosse Flexibilität auf. Man kann schnell Entwicklungen aufnehmen und agieren.	Einjährig
c) Die interkantonalen Organisationen werden von mehreren und gleichberechtigten Kantonen getragen (mitgliedschaftliches System). Die Vertragspartner verhandeln die Leistungsaufträge für ihre gemeinsamen Trägerschaften. Der damit verbundene Erarbeitungs- und Genehmigungsprozess benötigt Zeit, insbesondere dann, wenn Meinungsverschiedenheiten bezüglich wichtiger Punkte bestehen.	Mehrjährig
d) Je komplexer und/oder (politisch, finanziell) bedeutsamer ein gesetzlicher / vertraglicher Auftrag, desto mehr Zeit beansprucht die Vorbereitung, Planung und Umsetzung eines Leistungsauftrages. Je weniger komplex und/oder (politisch, finanziell) unbedeutender, desto geringer ist das Bedürfnis nach Steuerung.	Mehrjährig
e) Wesentliche Kursänderungen von einem zum nächsten Leistungsauftrag setzen wichtige Beweggründe voraus; wichtige Beweggründe setzen fundierte Entscheidungsgrundlagen voraus; fundierte Entscheidungsgrundlagen setzen aussagekräftige Kennzahlen, Evaluations- und Monitoringberichte voraus. Die Erarbeitung qualitativ guter Informationen benötigt Zeit und Geld.	Mehrjährig
f) Eine effektive Steuerung beginnt auf der strategischen Ebene und verlangt, wesentliche Kursänderungen vornehmen zu können. Dies bedingt ein Instrumentarium, das die strukturellen und zeitlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt.	Mehrjährig

g) Mit der Länge der Laufzeit steigt die Länge der Bindung, aber auch der Planungssicherheit – sowohl seitens der Kantone als auch seitens der gemeinsamen Trägerschaft.	-
--	---

3.2. Zuständigkeiten

Rahmenbedingungen	Fazit bezüglich Zuständigkeit
a) Die kantonale Budgethoheit liegt bei den Parlamenten; die Parlamente legen fest, welche Mittel für die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe zur Verfügung stehen. Eine öffentliche Aufgabe bleibt grundsätzlich Aufgabe des Kantons, auch wenn sie interkantonal erfüllt wird.	Parlament
b) Die interkantonale Zusammenarbeit wird als Regierungsaufgabe angesehen, in deren Kontext Exekutiven Verwaltungsvereinbarungen abschliessen. Deshalb sollte es ihnen auch ermöglicht sein, auf Konkordaten basierende Leistungsaufträge zu erteilen.	Regierung
c) Die Aushandlung und Genehmigung von Leistungsaufträgen benötigt Zeit, die hauptamtliche Regierungsmitglieder eher aufbringen können als ehrenamtliche Parlamentsmitglieder.	Regierung
d) Im Rahmen von NPM, Führung mit Leistungsauftrag und Globalbudget findet eine Rollenteilung von Parlament und Regierung statt.	Parlament / Regierung

4. Vorschlag der ZFDK

4.1. Erwägungen

Die Gegenüberstellung und Gewichtung der einzelnen Rahmenbedingungen und Kriterien lässt die ZFDK folgende Erwägungen ins Zentrum stellen:

- a) Eine interkantonale Einrichtung wird von **mehreren** Kantonen getragen und verlangt folglich eine **partnerschaftliche Steuerung**. Sie funktioniert anders als ein kantonales Departement, ein kantonales Amt oder eine kantonale Einrichtung, bei denen ein Parlament bzw. eine Regierung zu entscheiden hat. Soll jeder Kanton einen wesentlichen Beitrag zur Steuerung leisten können, ist entsprechend **Zeit** für Evaluation, Planung und vor allem Koordination einzurechnen. Wenn seitens der Kantone Uneinigkeit besteht, müssen Zusatzschlaufen in Kauf genommen werden (iterativer Steuerungsprozess). Uneinigkeit wiederum muss akzeptiert werden, wenn tatsächlich jeder Kanton das Recht der Mitsteuerung haben soll.
- b) Die Trägerkantone müssen als Zahler die Möglichkeit haben, gemeinsam **Strategie- bzw. Kursanpassungen** (Leistungsausbau, -umbau oder -abbau) vornehmen zu können. Diese sind auf der Basis

eines guten Informationstandes auszuhandeln. Strategiediskussionen mit mehreren gleichberechtigten Partnern lassen sich alle drei oder vier Jahre führen, aber nicht jährlich wiederkehrend.

- c) Jährlichkeit bedeutet deshalb nur vordergründig mehr Flexibilität. Die faktische Bindung für das Folgejahr lässt kaum Spielraum für wesentliche Änderungen der Leistungs- und Finanzziele. Wenn die Partner gemeinsam effektiv und effizient steuern wollen, können sie das nur mit **mehrwährigen Leistungsaufträgen**. Weniger ist hier mehr.
- d) Aufgrund von unerwarteten Entwicklungen kann es notwendig werden, kurzfristig die Leistungs- und Finanzziele zu modifizieren. Es soll deshalb möglich sein, dass die Beteiligten beantragen können, **den Leistungsauftrag während der Auftragsperiode aus wichtigen Gründen anzupassen**.
- e) Die Regierungen, denen die strategische Führung, die interkantonale Zusammenarbeit und die kantonsinterne Information obliegen, wählen je ein Mitglied in den Konkordatsrat. Der Konkordatsrat seinerseits nimmt in der gemeinsamen Einrichtung die strategische Führung wahr; er übernimmt sozusagen die Funktion des Regierungsrats. Zu seinen Aufgaben gehört u.a. die Erarbeitung des mehrjährigen Leistungsauftrags mit Globalbudget. Er soll diesen aber nicht abschliessend beschliessen, denn ein Ziel des Projektes ist die verbesserte Steuerung durch die Kantone. Entsprechend ist der Leistungsauftrag mit Globalbudget durch die Kantone zu genehmigen. Weil dies eine strategische und interkantonale Aufgabe darstellt, soll die Genehmigung des mehrjährigen Leistungsauftrags mit Globalbudget durch die Regierungen erfolgen. In diesem von den Regierungen vorgegebenen Rahmen genehmigt der Konkordatsrat die Jahresrechnung inkl. Budget. Damit schliesst sich der Kreis. Die Kantone sind komplett und stufengerecht in die Steuerung eingebunden. Ein anderes Modell, nämlich das Aufgabensplitting auf zwei Ebenen – die Parlamente legen die mittelfristigen Leitplanken (Gesamtzielsetzung im Sinne der Wirkung sowie Globalbudget im Sinne eines Produktgruppen- oder Investitionsbudgets) und die Regierungen darauf abstützend die detaillierten Leistungs- und Finanzziele fest – würde zwar eine Mitentscheidung durch die Legislativen ermöglichen, doch hätte es auf der anderen Seite schwerfällige Abläufe zur Folge. Die Kompetenz der Legislativen soll jedoch nicht auf die Genehmigung der Konkordate beschränkt sein. Die Parlamente sollen vielmehr jederzeit Einblick in die Buch- und Geschäftsführung der gemeinsamen Einrichtung verlangen können, um ihre Funktion der Oberaufsicht auch interkantonale wahrnehmen zu können. Dies wird durch die Einsetzung einer Interparlamentarischen Geschäftsprüfungskommission IGPK erreicht. Die ZFDK ist aufgrund dieser Überlegungen überzeugt, dass eine effektive und effiziente Steuerung der interkantonalen Einrichtungen am besten erreicht wird, wenn die **Genehmigung des mehrjährigen Leistungsauftrages in der Zuständigkeit der Exekutiven** liegt und wenn **im Rahmen dieses Leistungsauftrags der Konkordatsrat die Jahresplanung inkl. Budget genehmigt**.

4.2. Lösungsvorschlag

- Führungsrhythmus: Es ist die Variante 4 zu wählen, d.h. der Leistungsauftrag ist mehrjährig zu erteilen.
- Es muss die Möglichkeit bestehen, den Leistungsauftrag während der Auftragsperiode aus wichtigen Gründen anzupassen.

Zuständigkeiten: Die Regierungen genehmigen den vom Konkordatsrat beschlossenen, mehrjährigen Leistungsauftrag und informieren kantonsintern. Im Rahmen des mehrjährigen Leistungsauftrags befindet der Konkordatsrat über die Jahresplanung inkl. Budget.

5. Exkurs: Quorum der Beschlussfassung

Neben Führungsrhythmus und Zuständigkeit könnte als weiterer Grundsatz die Frage aufgeworfen werden, welches Quorum notwendig ist, damit der Leistungsauftrag zustande kommt. Müssen ihm alle Vertragspartner zustimmen (Einstimmigkeit, z.B. BVG- und Stiftungsaufsicht) oder ist ein Mehr ausreichend (z.B. 2/3-Mehr, z.B. Polizeischule Hitzkirch)? In der Praxis finden sich beide Lösungen.

Die **einstimmige Beschlussfassung** über den mehrjährigen Leistungsauftrag mit Globalbudget sollte die **Regel** sein. Der Leistungsauftrag mit Globalbudget stellt die erste Konkretisierung des gesetzlichen/vertraglichen Auftrages dar. Dem Beschluss über den Leistungsauftrag mit Globalbudget kommt eine Bedeutung zu, die es rechtfertigt, eine Vorlage auszuarbeiten, welcher alle Kantone zustimmen können. Dieser Bericht geht daher davon aus, dass der Leistungsauftrag als Steuerungsinstrument interkantonalen Einrichtungen die Zustimmung sämtlicher Kantone bedarf.

6. Antrag

Die Zentralschweizer Finanzdirektorenkonferenz (ZFDK) stellt zuhanden der Regierungen von Luzern, Uri, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Zug folgenden Antrag:

1. Der vorliegende Bericht, der zwei Grundsatzfragen bezüglich Steuerung interkantonalen Einrichtungen behandelt, sei zur Kenntnis zu nehmen.
2. Die interkantonalen Einrichtungen seien mit Leistungsaufträgen zu führen. Die Leistungsaufträge beinhalten Wirkungs-, Leistungs- und Finanzziele. Sie basieren auf fundierten Analysen, Strategien und Konzepten.
3. Die Leistungsaufträge seien für mehrere Jahre zu erteilen. Jeder Partner und die Einrichtung selbst habe das Recht, während der Auftragsperiode die Anpassung des Leistungsauftrages aus wichtigen Gründen zu beantragen.
4. Die Regierungen genehmigen den vom Konkordatsrat beschlossenen, mehrjährigen Leistungsauftrag mit Globalbudget und informieren kantonsintern. Der Konkordatsrat lege im Rahmen des mehrjährigen Leistungsauftrages die Jahresplanung inkl. Budget fest.
5. Die ZFDK werde beauftragt, auf der Basis der Punkte zwei, drei und vier das Controllingkonzept für die interkantonale Zusammenarbeit und die Steuerung der gemeinsamen Einrichtungen weiter zu bearbeiten.
6. Die Kantonsregierungen teilen ihren Beschluss bis Ende 2006 dem ZRK-Sekretariat mit.