



Auszug aus dem Protokoll
Sitzung vom 12. Juli 2016 hs
Versandt am **15. JULI 2016**

Finanzwesen
Finanzen 2019: Projektauftrag

Der Regierungsrat,

gestützt auf § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation der Staatsverwaltung (Organisationsgesetz) vom 29. Oktober 1998 (BGS 153.1), die Finanzstrategie 2017–2025 des Kantons Zug vom 8. März 2016 sowie auf das strategische Ziel des Regierungsrates «Ausgeglicherner Staatshaushalt» und das Legislaturziel «Verhinderung struktureller Defizite»,

beschliesst:

1. Das Projekt Finanzen 2019 wird gemäss Projektauftrag (Beilage 1) zur Umsetzung freigegeben.
2. Die Finanzdirektion wird beauftragt, bis im August 2016 folgende Dokumente zu erarbeiten und dem Regierungsrat zum Beschluss vorzulegen:
 - Auftrag an die Ämter zur Leistungsüberprüfung: finanzielle und inhaltliche Vorgaben
 - Auftrag an das Teilprojekt Personal
 - Konzept Informationsveranstaltung für die Amtsleitenden
3. Die Gerichte werden eingeladen, sich dem Projekt Finanzen 2019 anzuschliessen und der Projektorganisation beizutreten.
4. Mitteilung an:
 - Mitglieder des Regierungsrats
 - Staatskanzlei
 - Obergerichtspräsident
 - Verwaltungsgerichtspräsident
 - Kommunikationsbeauftragter des Regierungsrats
 - ✓ Direktionssekretariat der Finanzdirektion, Abteilung Projekte: Zur Weiterleitung an die Mitglieder der Projektgruppe

Regierungsrat des Kantons Zug

Heinz Tännler
Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

A. Erarbeitung Projektauftrag

Der Regierungsrat hat am 22. März 2016 den Projektinitialisierungsauftrag Finanzen 2019 verabschiedet und der Finanzdirektion den Auftrag erteilt, den Projektauftrag zuhanden des Regierungsrats zu erarbeiten. Die Projektleitung hat anschliessend in Zusammenarbeit mit der Projektgruppe und dem Fachausschuss Finanzen die Grundlagen für den Projektauftrag erarbeitet. Am 14. Juni 2016 führte der Regierungsrat unter Anwesenheit von alt Regierungsrat Markus Notter einen Workshop «Methodik und Eckwerte Finanzen 2019» durch und beriet verschiedene Vorgehensvarianten. Der Regierungsrat hat sich anschliessend für eine systematische Leistungsüberprüfung durch die Ämter mit anschliessender Schwerpunktsetzung durch den Regierungsrat entschieden. Basierend auf dieser Vorgehensvariante hat nun die Projektleitung den vorliegenden Projektauftrag (Beilage 1) erarbeitet.

B. Weiteres Vorgehen nach Verabschiedung Projektauftrag

Mit der Verabschiedung des Projektauftrags wird das Projekt freigegeben, es beginnt die Phase Konzept. Der erste Schritt der Phase Konzept ist die Verabschiedung der Details zum Projektauftrag. Es sind dies die folgenden Dokumente:

- Auftrag an die Ämter zur Leistungsüberprüfung: finanzielle und inhaltliche Vorgaben
- Auftrag an das Teilprojekt Personal
- Konzept Informationsveranstaltung für die Amtsleitenden.

Die Finanzdirektion wird diese Dokumente erarbeiten und dem Regierungsrat Mitte August 2016 zum Beschluss vorlegen.

C. Kommunikation

Entgegen der ursprünglichen Absicht ist nach der Verabschiedung des vorliegenden Projektauftrags keine externe Kommunikation vorgesehen. Die Ausführungen dazu finden sich in Beilage 2 Kommunikation.

D. Finanzielle Auswirkungen

Für die nun folgende Phase Konzept sind rund 125 000 Franken externe Kosten vorgesehen. Zum einen sind Honorare für eine Expertengruppe und die punktuelle Unterstützung der Projektleitung im Umfang von rund 100 000 Franken vorgesehen. Zusätzlich sind für Informationsveranstaltungen und Workshops rund 25 000 Franken eingeplant (vgl. die Ausführungen dazu im Projektauftrag).

A	Investitionsrechnung	2016	2017	2018	2019
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	0	0		
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand	100 000	25 000		
	effektiver Ertrag				

Beilagen:

- Beilage 1: Projektauftrag vom 12. Juli 2016
- Beilage 2: Kommunikation vom 12. Juli 2016



Projektauftrag Finanzen 2019

FD FDS 9.4.2 / 14 / 84851, Stand: 12. Juli 2016

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	2
2. Gründe für die aktuelle finanzielle Situation und Handlungsbedarf	2
3. Ziele	3
4. Vorgehen zur Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen	4
5. Leistungsüberprüfung in den Ämtern	5
6. Querschnittsbereiche	7
7. Externe Unterstützung	7
8. Projektorganisation	8
9. Termine und Meilensteine	9
10. Ressourcen	10
11. Rahmenbedingungen	11
12. Risiken	13
13. Kommunikation	14

1. Ausgangslage

Mit dem Entlastungsprogramm 2015–2018 hat der Regierungsrat im Jahr 2014 das erste Sparvorhaben angestossen. Das Programm war – vorbehältlich des Ergebnisses einer allfälligen Referendumsabstimmung – erfolgreich. Die angestrebte Entlastung von 80 bis 100 Millionen Franken konnte erreicht werden. Die aktuelle finanzielle Lage macht jedoch weitere Sparanstrengungen notwendig. Dies wurde in der Finanzstrategie 2017–2025 festgestellt und die strategischen Leitlinien für das Projekt Finanzen 2019 definiert:

- a) In der Laufenden Rechnung des Jahres 2019 ist ein ausgeglichenes Ergebnis zu erreichen.
- b) Die Leistungen sind zu überprüfen und, wo möglich und sinnvoll, abzubauen oder ganz wegzulassen.
- c) Die Leistungsniveaus sind zu überprüfen und wenn möglich zu reduzieren (Verzicht auf «Zuger Finish»).
- d) Es ist darzulegen, wie und in welchem Ausmass der Fiskalertrag erhöht werden kann.

2. Gründe für die aktuelle finanzielle Situation und Handlungsbedarf

Sowohl Budget und Finanzplan 2016–2019 wie auch die ersten Eingaben zum Budget und Finanzplan 2017–2020 zeigen, dass sich eine grosse Schere zwischen Aufwand und Ertrag geöffnet hat. Verschiedene Gründe haben zu diesem strukturellen Defizit geführt. Diesem soll mit unterschiedlichem Fokus begegnet werden.

Gründe für das Defizit	Beispiel	Fokus des Handlungsbedarfs
Aufwandsteigerungen aufgrund sozioökonomischer Entwicklungen, die alle Kantone betreffen	Asylwesen, Demographie, Gesundheitswesen, etc.	Proaktiv den Herausforderungen begegnen, Möglichkeiten technischer Entwicklungen nutzen, von den besten Kantonen lernen
Gewachsener Aufwand: Hohe Fallkosten im Kanton Zug aufgrund hoher Qualität, Menge oder Kostenstruktur (Personalleistungen, Infrastruktur)	Klassengrösse, Steuerabzüge, kurze Bearbeitungszeiten, TREZ	Leistungsüberprüfung, Effizienzanalyse, Anpassung Kostenstruktur
Ertragsreduktionen aufgrund wirtschaftlicher Entwicklungen	Gewinne und Kapital der Unternehmen sinken	Standortvorteile sichern, proaktiv den Herausforderungen begegnen
Ertragsreduktionen aufgrund Entscheiden des Kantons	Kantonssteuersenkungen, Gewährung von Abzügen, etc.	Überprüfung der Abzüge, Steuersatz und Steuerfuss

3. Ziele

3.1. 100 Millionen Franken Entlastung

Finanzen 2019 strebt ein ausgeglichenes Ergebnis der laufenden Rechnung ab dem Jahr 2019 an. Im Budget und Finanzplan 2016–2019 wird für das Planjahr 2019 ein Aufwandüberschuss von 85,6 Millionen Franken ausgewiesen. Um Handlungsspielraum und Planungssicherheit zu erlangen, wird das Entlastungsziel auf 100 Millionen Franken festgelegt. Diese Zielgröße entspricht auch dem aktuellen Stand der Budgeteingaben 2017–2020, welche für das Finanzplanjahr 2019 ein Defizit von rund 100 Millionen Franken zeigen. In welchem Umfang der Fiskalertrag erhöht werden soll, wird aufgrund der konkreten Ergebnisse der Leistungsüberprüfung entschieden.

Sollte das zweite Paket des Entlastungsprogramms 2015–2018 mit Massnahmen von rund 40 Millionen Franken abgelehnt werden, würde das Projekt Finanzen 2019 neu Massnahmen von rund 140 Millionen Franken umfassen. Die Fehlbeträge müssten also kompensiert werden (siehe auch Ziffer 11.2.).

3.2. Aufwandreduktion durch Leistungsüberprüfung

Aus den strategischen Leitlinien ergibt sich der Fokus von Finanzen 2019: Die Reduktion des Aufwands soll durch eine Überprüfung der Leistungen (ob) und der Leistungserbringung (wie) erfolgen. Zuerst werden daher Massnahmen zur Reduktion des Aufwands in der Höhe von 100 Millionen Franken gesucht. Anschliessend entscheidet der Regierungsrat aufgrund der konkreten Ergebnisse der Leistungsüberprüfung, welche Massnahmen umgesetzt werden sollen und in welchem Umfang ein Fehlbetrag (Delta) über eine Erhöhung des Fiskalertrags gedeckt werden soll. Dieses Vorgehen macht die Abwägung zwischen der Reduktion des Aufwands und der Erhöhung des Fiskalertrags für alle transparent.

3.3. Werte für den Prozess

Finanzen 2019 wird schmerzhafte Einschnitte bringen. Konkret geht es darum, alle unsere Leistungen zu prüfen und wo nötig und sinnvoll sowie bundesrechtlich möglich abzubauen. Ziel ist es, 100 Millionen einzusparen. Noch sind die Eckwerte nicht im Detail definiert. Dies geschieht in der Konzeptphase und wird vom Regierungsrat voraussichtlich im August 2016 verabschiedet. Der gesamte Prozess wird aber fair und transparent gestaltet. Außerdem werden für alle die gleichen Verfahrensregeln gelten.

4. Vorgehen zur Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen

4.1. Methodik

Zur Erreichung des Entlastungsziels wird das folgende Vorgehen gewählt: Der Regierungsrat erteilt den Ämtern einen Auftrag zur systematischen Überprüfung ihrer Leistungen und Leistungserbringung. Der Regierungsrat gibt dazu finanzielle und inhaltliche Vorgaben. Die Ämter erarbeiten Massnahmen in der Höhe eines festgelegten Sparziels und priorisieren diese. Die Massnahmen werden anschliessend auf Stufe Direktion sowie durch die Projektgruppe und eine Expertengruppe validiert und kritisch hinterfragt. Massnahmen, die gleiche Bereiche in verschiedenen Direktionen betreffen, müssen direktionsübergreifend koordiniert werden (Beispiel Bildung, Asyl, Stabsdienstleistungen Direktionssekretariate (insbesondere Querschnittsfunktionen)). Parallel zu der Leistungsüberprüfung durch die Ämter werden auch Massnahmen für Querschnittsbereiche erarbeitet.

Basierend auf den Ergebnissen der Leistungsüberprüfung und der Teilprojekte setzt der Regierungsrat anschliessend Schwerpunkte, trifft eine Auswahl von Massnahmen und legt fest, in welchem Umfang ein Fehlbetrag (Delta) über eine Erhöhung des Fiskalertrags gedeckt werden soll. Die ausgewählten Massnahmen werden anschliessend konkretisiert, zu einem Massnahmenpaket geschnürt und vom Regierungsrat verabschiedet.

4.2. Projektphasen

Das Projekt Finanzen 2019 durchläuft die folgenden Phasen:

1. Initialisierung: Erarbeitung des Projektauftrags, wird mit der Verabschiedung des vorliegenden Dokuments abgeschlossen.
2. Konzept: Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen zur Erreichung des Entlastungsziels, Schwerpunktsetzung durch Regierungsrat, Verabschiedung Massnahmenpaket Finanzen 2019.
3. Realisierung: Einarbeitung der Massnahmen in Budget und Finanzplan, Ausarbeitung der Vorlagen zur Anpassung der betroffenen Verordnungen und Gesetze.
4. Einführung: Umsetzung der Massnahmen im Verwaltungsalltag, Inkrafttreten der Rechtsgrundlagen.

4.3. Phase Konzept

Mit der Verabschiedung des Projektauftrags wird das Projekt freigegeben, es beginnt die Phase Konzept. Diese wird wie folgt strukturiert:

Nr.	Schritt	Zeit
1	Beschluss Regierungsrat zu den folgenden Dokumenten: - Auftrag an die Ämter zur Leistungsüberprüfung: finanzielle und inhaltliche Vorgaben - Auftrag an das Teilprojekt Personal - Konzept Informationsveranstaltung für die Amtsleitenden	23. August 2016

Nr.	Schritt	Zeit
2	Informationsveranstaltung mit den Amtsleitenden zum Auftrag zur Leistungsüberprüfung	6. September 2016
3	Erarbeitung und Validierung der Massnahmenvorschläge	September bis November 2016
4	Schwerpunktsetzung durch Regierungsrat (Auswahl), Aufträge zur Schliessung von Lücken und Detailausarbeitung an Amtsleitende	Anfang Dezember 2016
5	Vertiefungs- und Ergänzungsarbeiten in den Ämtern	Bis Mitte Januar 2017
6	Schnüren Massnahmenpaket und Beschluss Finanzen 2019 durch Regierungsrat	Januar bis März 2017

5. Leistungsüberprüfung in den Ämtern

5.1. Auftrag an die Ämter

Das Kernstück von Finanzen 2019 ist die systematische Überprüfung der Leistungen und der Leistungserbringung. Der Regierungsrat erteilt den Ämtern einen konkreten Auftrag mit finanziellen und inhaltlichen Vorgaben zur Erarbeitung von Massnahmenvorschlägen. Jedes Amt erarbeitet zuhanden des Regierungsrats Massnahmen in der Höhe des definierten Entlastungsziels und teilt diese Massnahmen in eine der folgenden Kategorien ein:

- A: Sollten wir umsetzen, tragbar für die Betroffenen
- B: Umsetzung mit Vorbehalt, wesentliche Auswirkungen für die Betroffenen
- C: Sollten wir nicht umsetzen, Auswirkungen sind nicht tragbar für die Betroffenen

Es handelt sich dabei um eine Empfehlung zuhanden Regierungsrat, damit dieser eine fundierte Auswahl von Massnahmen vornehmen und Schwerpunkte setzen kann. Mit diesem Vorgehen wird auch die Abwägung zwischen der Reduktion des Aufwands und der Erhöhung des Fiskalertrags transparent gemacht.

In den nachfolgenden Punkten werden die Grundsätze des Auftrags an die Amtsleitenden formuliert. Der detaillierte Auftrag wird vom Regierungsrat in einem separaten Beschluss verabschiedet.

5.2. Finanzielle Vorgaben

Jedes Amt muss Massnahmenvorschläge erarbeiten im Umfang eines definierten Entlastungsziels. Das Entlastungsziel wird nach folgenden Grundsätzen errechnet:

1. Basis ist der Finanzplan 2019 gemäss Budget und Finanzplan 2016–2019.
2. Vom Gesamtaufwand der Verwaltung ist rund 45 Prozent durch kantonale Gesetzgebung geregelt und somit vom Kanton beeinflussbar. Um auf diesem Teil 100 Millionen einzusparen, ist ein Entlastungsziel von 15 Prozent nötig (100 Millionen entsprechen 15 Prozent des beeinflussbaren Aufwands von rund 675 Millionen Franken).

3. Konkret wird das Entlastungsziel auf die Ämter umgerechnet entsprechend dem Aufwand in den Kontogruppen Personalaufwand (30), Sachaufwand (31) und Transferaufwand (36).
4. Verwaltungsbereiche, die ganz oder zum grössten Teil durch Bundesrecht geregelt sind, können beim Regierungsrat beantragen, ganz oder teilweise von diesem Entlastungsziel ausgenommen zu werden. Es muss der Nachweis erbracht werden, dass der Kanton Zug beim Vollzug von Bundesrecht das tiefst mögliche Niveau der Leistungen erbringt.
5. Die Kostenstellen zu den Steuern (5065 Kantonssteuern und 5068 Bundessteuern) und zum Finanzausgleich (5029 Ressourcen-, Lasten- und Härteausgleich und 5069 Finanzausgleich Einwohnergemeinden) werden ausgenommen.
6. Konkrete, nachhaltige Massnahmen zur Reduktion des Aufwandes im Budget 2017 werden dem Entlastungsziel als Sofortmassnahmen angerechnet.
7. Übergreifende Einsparungen aus dem Teilprojekt Personal können sich die Amtsleitenden bei den Vorgaben nicht anrechnen lassen. Der Regierungsrat wird im Einzelfall festlegen, ob bei betroffenen Ämtern solche übergreifende Einsparungen im Ergebnis angerechnet werden.
8. Sollte das zweite Paket des Entlastungsprogramms 2015–2018 mit Massnahmen von rund 40 Millionen Franken abgelehnt werden, würde das Projekt Finanzen 2019 neu Massnahmen von rund 140 Millionen Franken umfassen. Die Fehlbeträge müssten also kompensiert werden (siehe auch Ziffer 11.2.).
9. Neue Massnahmen mit direkter Lastenverschiebung an die Gemeinden sind zu vermeiden.

Die Details der finanziellen Vorgaben pro Amt werden dem Regierungsrat in einem separaten Beschluss vorgelegt. Über Ausnahmen bezüglich der Erreichung des Entlastungsziels entscheidet der Regierungsrat.

5.3. Inhaltliche Vorgaben

Die Leistungen sollen entlang der folgenden Dimensionen und Fragen überprüft werden:

1. Politisch: Welche Leistungen erbringen wir noch? In welchem Umfang?
2. Organisatorisch: Wer erbringt die Leistungen? Wer könnte sie auch (günstiger) erbringen?
3. Prozessual: Wie werden die Leistungen erbracht? Wie kann der Prozess verbessert werden?

Weiter gelten die folgenden Grundsätze für die Erarbeitung der Massnahmen:

1. Es werden Massnahmen für alle Bereiche erwartet.
2. Alle Massnahmen sollen den Aufwand nachhaltig reduzieren.
3. Massnahmenvorschläge zur Verbesserung der Einnahmeseite des eigenen Amts können ebenfalls aufgenommen werden, stehen aber nicht im Fokus der Leistungsüberprüfung.
4. Alle Massnahmenvorschläge werden transparent auf einer Liste gesammelt und der Status der einzelnen Massnahme ist sichtbar für alle.
5. Massnahmen, die die Gemeinden betreffen, sollen im Rahmen der ZFA Reform 2018 behandelt werden. Sollte die ZFA Reform 2018 nicht den erwarteten Erfolg haben, ist nicht ausgeschlossen, dass Massnahmen aus diesem Projekt in Finanzen 2019 übernommen

werden. Neue Massnahmen mit direkter Lastenverschiebung an die Gemeinden sind zu vermeiden.

6. Querschnittsbereiche

6.1. Grundsätze

In der Massnahmenliste sind grundsätzlich nur Massnahmen aufzunehmen, die im oder vom eigenen Amt umgesetzt werden können. Massnahmen, die mehrere Bereiche oder Querschnittsbereiche betreffen, werden der Projektleitung mit einem separaten Formular eingereicht. Die Vorschläge werden von der Projektgruppe entgegengenommen und je nach Thema einem Amt oder einer spezifischen Arbeitsgruppe zur weiteren Bearbeitung zugewiesen. Das Formular soll insbesondere auch dazu dienen, Vorschläge für langfristige und innovative Prozessverbesserungen einzubringen.

Für den zentralen Querschnittsbereich Personal wird von Anfang an ein Teilprojekt gebildet. Der Querschnittsbereich Informatik wird derzeit im separaten Projekt «Neuausrichtung der IT Zug» kritisch beleuchtet.

6.2. Teilprojekt Personal

Weil ein grosser Teil der beeinflussbaren Kosten des Kantons aus Personalaufwand besteht, werden aufwandseitige Massnahmen von Finanzen 2019 immer auch Auswirkungen auf Stellen und Personen haben. Das Teilprojekt Personal soll darum die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

1. Wahrnehmung der Gesamtsicht über die Auswirkungen aller Massnahmen auf das Personal
2. Unterstützung, Beratung und Begleitung der Regierungsratsmitglieder, der Führungspersonen und der Projektleitung bei der Umsetzung von Personalmassnahmen (Change Management)
3. Erarbeitung von Instrumenten für die Umsetzung von Personalmassnahmen, insbesondere bei Stellenabbau (Sozialplan)
4. Identifikation von direktionsübergreifenden Personalmassnahmen zur Reduktion des Personalaufwands (bspw. Überprüfung Lohnniveau).

Die ersten drei Aufgabenbereiche werden grundsätzlich durch das Personalamt wahrgenommen. Für die Erarbeitung allgemeiner, direktionsübergreifender Personalmassnahmen wird ein Teilprojekt Personal eingesetzt, um eine breite Abstützung dieser Massnahmen zu gewährleisten.

7. Externe Unterstützung

Der Einbezug einer Aussensicht kann helfen, blinde Flecken zu erkennen, ein stimmiges Massnahmenpaket zu schnüren und politische Glaubwürdigkeit dafür zu erlangen. Für das Projekt wird die folgende externe Unterstützung beigezogen:

1. Expertengruppe: Eine Expertengruppe soll den Regierungsrat als Sounding Board unterstützen und eine Sicht von aussen sicherstellen. Die Experten sollen die eingereichten Massnahmen auf ihre sachliche und politische Durchführbarkeit prüfen und bei Bedarf Hinweise geben für weitere Vorschläge. Die Expertengruppe nimmt dabei auch eine Beratungsfunktion ein bei der Beurteilung und Priorisierung der Vorschläge.
2. Unterstützung der Projektleitung: Die Projektleitung wird punktuell bei Meilensteinen unterstützt (bspw. Moderation von Workshops).

Für die Expertengruppe wird mit Kosten von rund 80 000 Franken gerechnet (32 Arbeitstage à 2 500 Franken, Annahme: Zwei Experten setzen je zwei Arbeitstage pro Direktion (inkl. Staatskanzlei) ein. Für die Unterstützung der Projektleitung wird mit Kosten von 20 000 Franken gerechnet.

8. Projektorganisation

Es ist folgende Projektorganisation vorgesehen:

Organ	Mitglieder	Wichtigste Aufgaben
Projektsteuerung		
Auftraggeber	Regierungsrat	Auftragserteilung an die Ämter zur Massnahmensuche, Entscheid Schwerpunkte und Auswahl von Massnahmen zur Vertiefung, Verabschiedung Massnahmenpaket
Zuständige Direktion	Finanzdirektion	Anträge an den Regierungsrat
Projektausschuss	Heinz Tännler Manuela Weichelt Urs Hürlimann Beat Villiger Marc Höchli	Vorberatung und Beurteilung der Anträge der Finanzdirektion zuhanden Regierungsrat, Repräsentation des Projekts gegen aussen
Projektführung		
Projektleitung (PL)	Ursula Berset, FDS	Leitung des Projekts, Erarbeitung der Grundlagen für die Beschlüsse des Regierungsrats, Führung Berichtswesen, Kommunikation, Einbezug Interessengruppen, Qualitäts- und Risikomanagement
Projektgruppe	Projektleitung Vertretungen aller Direktionen (gem. Regierungsratsbeschluss Projekt-)	Sparring Partner für die Projektleitung bei der Erarbeitung von Grundlagen, Validierung der Massnahmenvorschläge, Einbringung eigener Vorschläge, Verankerung des

Organ	Mitglieder	Wichtigste Aufgaben
	Initialisierung vom 22. März 2016)	Projekts in den Direktionen
Fachausschuss Finanzen	Projektleitung Fachspezialisten Finanzdirektion	Unterstützung der Projektleitung bei der Erarbeitung von technischen Grundlagen, Prüfung Inhalt und Vorgehen aus technischer Sicht, Abstimmung mit übrigen Finanzprozessen und -instrumenten sicherstellen
Externe Expertengruppe	Zu bestimmen (durch Regierungsrat)	Sounding Board für den Regierungsrat, Prüfung der Massnahmen auf Durchführbarkeit, stellt sicher, dass gleiche Regeln für alle gelten bei der Beurteilung und Auswahl von Massnahmen (Beratungsfunktion)
Projektausführung via Linie und Teilprojekte		
Direktion, Staatskanzlei	Direktionsvorstehende, Landschreiber	Stellen sicher, dass ihre Ämter die Vorgaben einhalten und Massnahmenvorschläge aus allen Bereichen kommen, prüfen Massnahmenvorschläge ihrer Ämter auf Durchführbarkeit
Amt	Amtsleitende	Erarbeitung und Priorisierung der Massnahmen zuhanden Direktionsvorstehende
Teilprojekt Personal	Projektleitung Leitung Personalamt 3 bis 5 Personalverantwortliche aus anderen Direktionen	Identifikation von direktionsübergreifenden Personalmassnahmen zur Reduktion des Personalaufwands
Ad-hoc Arbeitsgruppen zu weiteren Querschnittsthemen	Noch offen	Gemäss Auftrag der Projektgruppe

9. Termine und Meilensteine

Bis zum Projektschluss sind die folgenden Termine und Meilensteine vorgesehen. Im Rahmen der Ausarbeitung des Auftrags an die Amtsleitenden werden die Termine konkretisiert und dem Regierungsrat zum Beschluss vorgelegt (relevante Termine aus anderen Projekten und Prozessen sind grau hinterlegt):

Zeitpunkt	Meilenstein
7. Juli 2016	Entlastungsprogramm 2015–2018: Verabschiedung im KR
23. August 2016	Regierungsratsbeschluss Auftrag an Amtsleitende zur Leistungsüberprüfung

Zeitpunkt	Meilenstein
6. September 2016	Informationsveranstaltung mit Amtsleitenden
23. August, 6. und 20. September 2016	RR-Lesungen Budget 2017–2020
September bis November 2016	Erarbeitung und Validierung Massnahmen in den Ämtern und Direktionen sowie den Teilprojekten
2. November 2016	Budget und Finanzplan 2017–2020: Erweiterte STAWIKO
24. November 2016	Budget und Finanzplan 2017–2020: KR
27. November 2016	Entlastungsprogramm 2015–2018: Allfällige Referendumsabstimmung
Anfang Dezember 2016	Schwerpunktsetzung durch RR, Auswahl Massnahmen zur weiteren Vertiefung
Dezember 2016 bis Mitte Januar 2017	Vertiefung der Massnahmen in den Direktionen, Ämtern und Teilprojekten
Januar / Februar 2017	Schnüren Massnahmenpaket
März 2017	Verabschiedung Massnahmen RR
April / Mai 2017	Umsetzung Massnahmen in Budget und Finanzplan 2018–2021
November 2017	Verabschiedung Rahmenbeschluss (Gesetzesänderungen) RR
Dezember 2017 bis April 2018	Kommissionssitzungen KR
April / Mai 2018	Umsetzung Massnahmen in Budget und Finanzplan 2019–2022
Mai / Juni 2018	Rahmenbeschluss: Beschluss KR
25. November 2018	Rahmenbeschluss: Allfälliger Volksentscheid
1. Januar 2019	Inkrafttreten Gesetzesänderungen

10. Ressourcen

10.1. Personalaufwand

Finanzen 2019 bindet während der Projektdauer wesentliche Ressourcen, die die reguläre Leistungserbringung in den Ämtern beeinträchtigt. Die folgende Aufstellung zeigt eine grobe Schätzung der Personalressourcen, die für das Projekt eingesetzt werden. Nicht eingerechnet sind die Personalressourcen für die Umsetzung des Projekts in die ordentlichen Prozesse wie Budget und Geschäftsbericht. Eine Personaleinheit entspricht 100 Stellenprozenten und bedeutet 220 Arbeitstage pro Jahr. Die Aufträge werden mit bestehenden Ressourcen erledigt, es sind keine neuen Stellen notwendig.

Projektorgane	2016	2017	2018
Projektleitung und -sekretariat	1 PE	1 PE	0,3 PE
Fachausschuss Finanzen	0,1 PE	0,1 PE	
Rechtsdienst	-	0,3 PE	0,3 PE

Projektorgane	2016	2017	2018
Projektleitung und -sekretariat	1 PE	1 PE	0,3 PE
Finanzdirektion			
Projektgruppe (eine Person / Direktion)	0,3 PE	0,1 PE	-
Leistungsüberprüfung und Vertiefung durch Amtsleitende und Fachpersonen	3,4 PE (50 Ämter, je 15 Arbeitstage = 750 Tage)		
Übrige Arbeitsgruppen (Personal, Ad-hoc Arbeitsgruppen)	1 PE	0,5 PE	
Umsetzung in den Direktionen (inkl. Controlling)		1,5 PE	1 PE
Total	5,7 PE	3,5 PE	1,6 PE

10.2. Sachaufwand

Zusätzlich zu den Kosten für die externe Unterstützung gemäss Ziffer 7 fallen Kosten für Informationsveranstaltungen und Workshops im Rahmen von rund 25 000 Franken an. Insgesamt beträgt das Kostendach für die Phase Konzept somit 125 000 Franken.

11. Rahmenbedingungen

11.1. Strategie des Regierungsrats

Der Regierungsrat ist daran, die Strategie 2019–2026 zu erarbeiten und hat die Erfolgsfaktoren und zentralen Herausforderungen als Basis für die Weiterarbeiten verabschiedet. Die strategischen Ziele werden zu einem späteren Zeitpunkt formuliert, um die Ergebnisse der übrigen Projekte des Regierungsrats besser in den Strategieprozess einfließen zu lassen. Bei der Erarbeitung von Meilensteinen erfolgt ein Abgleich mit dem Strategieprozess, damit Finanzen 2019 in Einklang steht mit den noch zu erarbeitenden strategischen Zielen und Legislaturzielen.

11.2. Entlastungsprogramm 2015–2018

Massnahmen im Umfang von rund 70 Millionen Franken hat der Regierungsrat in eigener Regie umsetzen können. Die Massnahmen mit Gesetzesänderungen (zweites Paket) wurden vom Kantonsrat am 7. Juli 2016 verabschiedet, unterstehen jedoch dem Referendum. Sollte das zweite Paket des Entlastungsprogramms 2015–2018 mit Massnahmen von rund 40 Millionen Franken dem Volk unterbreitet und von diesem abgelehnt werden, würde das Projekt Finanzen

2019 neu Massnahmen von 140 Millionen Franken umfassen. Unbestrittene Massnahmen des Entlastungsprogramms 2015–2018 würden in das Projekt Finanzen 2019 aufgenommen und dem Kantonsrat erneut vorgelegt. Die Gründe für bestrittene Massnahmen würden analysiert. Gestützt auf diese Analyse würde entschieden, wie mit den bestrittenen Massnahmen weiter zu verfahren ist. Die mit der Ablehnung des zweiten Pakets des Entlastungsprogramms 2015–2018 ausfallenden Beträge müssten also mit dem Projekt Finanzen 2019 kompensiert werden (vgl. die Antwort des Regierungsrats vom 28. Juni 2016 auf die Kleine Anfrage von Andreas Hausheer und Pirmin Frei betreffend Pläne des Regierungsrats im Falle einer Ablehnung des zweiten Pakets des Entlastungsprogramms 2015–2018 (Vorlage Nr. 2638.1)).

11.3. ZFA Reform 2018

Das Projekt ZFA Reform 2018 hat die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden im Fokus und hat damit auch Bezug zur Aufgabenüberprüfung von Finanzen 2019. Die Projektschritte beider Vorhaben sind eng aufeinander abgestimmt und die gegenseitige Information über die Besetzung der Projektorgane sichergestellt. Die Beschlussfassung der Massnahmen von Finanzen 2019 wird in Kenntnis der Ergebnisse der ZFA Reform 2018 erfolgen können. Sollte die ZFA Reform 2018 scheitern, würden die sistierten Massnahmen aus dem Entlastungsprogramm 2015–2018 sowie aus der ZFA Reform 2018 in das Massnahmenpaket Finanzen 2019 aufgenommen.

11.4. Regierung und Verwaltung 2019

Die Vorlage des Regierungsrats vom 29. März 2016 ist mit Frist bis 11. Juli 2016 in Vernehmlassung. Darin vorgesehen ist, dass der Regierungsrat nach dem Beschluss zur Reduktion auf fünf Regierungsratsmitglieder die Gliederung der Verwaltungsthemen und Benennung der Direktionen selber vornehmen kann. Dieses Vorgehen hat den Vorteil, dass zum Zeitpunkt, bei welchem der Regierungsrat die Direktionen bilden wird, die Ergebnisse der beiden Leistungsüberprüfungsprojekte ZFA Reform 2018 und Finanzen 2019 vorliegen werden. Im August 2016 wird der Regierungsrat basierend auf den Ergebnissen der Vernehmlassung die zweite Lesung zur Vorlage Regierung und Verwaltung 2019 vorlegen.

11.5. Budget und Finanzplan sowie Geschäftsbericht

Die Meilensteine des Projekts sind auf den Prozess zur Erarbeitung von Budget und Finanzplan abgestimmt. Mit dem Budget werden detaillierte Zahlen zur finanziellen Auswirkung der beschlossenen Massnahmen erarbeitet und somit auch operative Detailfragen der Umsetzung geklärt.

Die Ausrichtung und Initialisierung von Finanzen 2019 ist als Projekt organisiert. Die Ausarbeitung und Umsetzung der Massnahmen durch die Direktionen soll aber entlang der Linienorganisation erfolgen. Das Reporting über die Umsetzung der Massnahmen in den Planzahlen und die effektiven Auswirkungen in den Rechnungszahlen erfolgt als integraler Bestandteil der ordentlichen Prozesse und Instrumente der Planung und Berichterstattung.

12. Risiken

Nachfolgend sind die für das Projekt relevanten Risiken aufgeführt. Sie werden in den nächsten Projektphasen laufend aktualisiert und die notwendigen Massnahmen konkretisiert.

Risiko	Eintretens- wahrschein- lichkeit	Massnahme
Strukturelles Defizit ist wesentlich grösser oder kleiner als Entlastungsziel	Mittel	Entlastungsziel wurde bewusst höher festgelegt (100 statt 85,6 Millionen Franken)
Entlastungsziel wird nicht erreicht	Mittel	Ämter erhalten klare Sparvorgabe, Expertengruppe sorgt dafür, dass diese eingehalten wird und die erarbeiteten Massnahmen realistisch sind
Widerstand durch Personal, das mehrfach betroffen ist durch Massnahmen (Leistungsdruck und Angst um Jobverlust steigt); Abwanderung von gutem Personal, fehlende Motivation von Personal, das bleibt	Hoch	<ul style="list-style-type: none"> - Alle Regierungsratsmitglieder und Kader sind eng in den Prozess eingebunden - Mitarbeitende werden transparent informiert - Fairer und transparenter Prozess - Kanton nimmt seine Verantwortung als Arbeitgeber wahr - Teilprojekt Personal kümmert sich um besonders betroffene Mitarbeitergruppen (Sozialplan, Change Management)
Verunsicherung des Personals	Hoch	Die Direktionsvorstehenden stehen geschlossen hinter dem Projekt und geben den Mitarbeitenden Sicherheit. Zeitnahe Information über nächste Schritte, im März 2017 sind die Massnahmen bekannt.
Zeitplan zu knapp bemessen: keine vertiefte Auseinandersetzung mit Massnahmen möglich, langfristige Massnahmen können so nicht eingebbracht werden	Mittel	<p>Anpassung des Zeitplans scheint aus folgenden Gründen nicht zielführend:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entlastungsziel 2019 könnte nicht mehr erreicht werden. - Damit die Phase der Verunsicherung für die Mitarbeitenden möglichst kurz gehalten werden kann, ist eine rasche Erarbeitung der Massnahmen zentral. - Langfristige Massnahmen sollen ebenfalls eingebbracht werden können, auch wenn eine ausgeglichene Rechnung ab 2019 angestrebt wird (es wird ein geeignetes Gefäss für solche Massnah-

Risiko	Eintretens- wahrschein- lichkeit	Massnahme
		men geschaffen).
Fehlende Mehrheit Gesetzesänderungen Kantonsrat	Mittel	Ausgewogenes Paket, Kommunikation
Fehlende Mehrheit Gesetzesänderungen Bevölkerung	Mittel	Ausgewogenes Paket, Kommunikation
Entlastungsprogramm 2015–2018: Ablehnung zweites Paket durch KR	Mittel	Vgl. 11.2.
Scheitern der ZFA Reform 2018	Mittel	Vgl. 11.3.
Auswirkungen Gesetzesänderungen Bund, Volksabstimmungen	Mittel	Interessenvertretung, wo möglich (z.B. USR III, NFA)

Der Regierungsrat ist sich der vielfältigen Risiken des Projekts bewusst. Trotzdem ist es notwendig, Finanzen 2019 umzusetzen. Das strukturelle Defizit muss abgebaut werden und soll nachfolgende Generationen nicht belasten. Den Risiken muss im Projektverlauf aktiv mit Massnahmen begegnet werden, damit der Projekterfolg sichergestellt werden kann. Gleichzeitig sieht der Regierungsrat Finanzen 2019 auch als Chance, Prioritäten zu setzen und den Kanton auf die Zukunft auszurichten. Fenster für Veränderungen sollen wahrgenommen und aktiv gestaltet werden. Der Regierungsrat wird auch diesen Aspekten im Verlauf des Projekts besondere Aufmerksamkeit widmen.

13. Kommunikation

Für die Kommunikation zum Projekt wird auf die Beilage 2 Kommunikation verwiesen.



Kommunikation «Finanzen 2019»

FD FDS 9.4.2 / 14 / 84705, Stand 12. Juli 2016

1. Grundsatz

Die Kommunikationsgrundsätze, die der Regierungsrat im Rahmen des «Entlastungsprogramms 2015–2018» formuliert hat, gelten auch für das Projekt «Finanzen 2019».

Besonders erwähnt seien hier:

- One-Voice-Prinzip (Landammann, Finanzdirektor)
- Offene und aktive Information
- Rechtzeitiger und systematischer «Einbezug» der Betroffenen

Die Zielgruppen des Prozesses «Finanzen 2019» bleiben ebenfalls die gleichen.

2. Umfang

Der vorliegende Kommunikationsplan beschränkt sich ausschliesslich auf die Information des Beschlusses zum Projektauftrag, also auf die Initialisierung und Konzeption. Weitere Informations- und Kommunikationsaufgaben werden jeweils zeitgerecht aufgrund spezifischer Beschlüsse und Resultate durch die Finanzdirektion konzipiert und implementiert.

3. Ausgangslage

- «Finanzen 2019» ist intern und extern als Begriff bekannt und verankert.
- «Finanzen 2019» wurde bis anhin nicht in Frage gestellt.
- Inhaltlich wurde das Projekt «Finanzen 2019» als strategische Neuausrichtung angekündigt. Und zwar betreffend Aufgaben- und Leistungskatalog einerseits (systematische Gesamtanalyse) und betreffend Haltung zum Thema Steuererhöhung andererseits (à priori nicht ausgeschlossen, vgl. MM vom 25. September 2015).

Das bedeutet:

- Alle relevanten internen und externen Zielgruppen sind vorinformiert.
- Steuererhöhung ist kein Tabu mehr und wird bereits politisch diskutiert.
- Die Gründe für den Prozess «Finanzen 2019» sind bekannt.
- Ebenso bekannt ist das Ziel (100 Millionen), und zwar aufgrund der Finanzstrategie sowie aufgrund der Antwort des Regierungsrats zur Kleinen Anfrage betreffend allfälliger Ablehnung des 2. Pakets des «Entlastungsprogramms 2015–2018» vom 28. Juni 2016.

4. Kerninformation

Der Regierungsrat entwickelt und definiert zurzeit den Prozess «Finanzen 2019». Am 23. August 2016 wird er voraussichtlich das entsprechende Konzept verabschieden. Bestandteil sind unter anderem Fahrplan, Methodik sowie materielle Vorgaben.

5. Nasty Questions

Die folgenden Fragen sind nur eine Auswahl von kritischen Fragen. Der Katalog mit zumindest provisorischen Antworten sollte bei der Verabschiedung des Projektauftrags vorliegen.

- Genügen 100 Millionen wirklich?
- Was passiert, wenn es nicht genügt?

- Ist «Finanzen 2019» einfach ein zweites «Entlastungsprogramm 2015–2018»?
- Wie unterscheidet es sich vom «Entlastungsprogramm 2015–2018» in Bezug auf Vorgehen und Inhalt?
- Wie geht der Regierungsrat mit der (bleibenden) neuen Ausgangslage von weniger Ressourcen um?
- Wie positioniert der Regierungsrat den Kanton Zug neu?
- Wo und wie und warum soll in welchen Bereichen gespart oder investiert werden?
- Wie soll der Kanton Zug mit derart weniger Geld bestehen?
- Wie verhindert der Regierungsrat weitere Sparrunden?
- Warum werden nicht einfach die Steuern etwas erhöht?
- Will der Regierungsrat den Kanton kaputt sparen?

6. Kommunikationsziel

Auch wenn die detaillierten Aufträge zum Projektauftrag noch nicht vorliegen, muss die gesamte Information bereits heute darauf zielen, dass folgende zentrale Punkte erreicht werden können, sowohl nach innen als auch nach aussen:

- Das Vertrauen in Regierungsrat bleibt erhalten: «Er hat die Lage im Griff und weiss, wohin er will und wie er dies machen will».
- Der Regierungsrat bleibt glaubwürdig: «Der Regierung sagt, was er tut und tut, was er sagt».
- Die Entscheide des Regierungsrats sind nachvollziehbar und verständlich, sachlich und offen erklärt: «Der Regierungsrat sagt, warum er etwas tut».
- Die Zielgruppen tragen «Finanzen 2019» mit.

Zusätzlich müssen folgende Punkte für die interne Kommunikation im Fokus sein:

- Der Regierungsrat vertraut seinen Mitarbeitenden.
- Die Verwaltung definiert umsetzbare Sparmassnahmen in der Höhe von 100 Millionen Franken.
- Die Verwaltung fühlt sich einbezogen und ist bereit, Verantwortung zu übernehmen.
- Die Leistungsbereitschaft und die Motivation der Mitarbeitenden bleiben erhalten.

7. Risiko für Kommunikation

Im Rahmen des «Entlastungsprogramms 2015–2018» hat die umsichtige Kommunikation des Regierungsrats massgeblich dazu beigetragen, dass der Prozess erfolgreich verlief. Die kommunikativen Vorarbeiten und Massnahmen waren indes entsprechend umfassend und sehr aufwändig.

Ebenso aufwändig und akribisch muss die Kommunikation und Information bei diesem Prozess vorbereitet und ständig aktualisiert werden. Dies umso mehr, weil im Vergleich zum «Entlastungsprogramm 2015–2018» das Personal weitaus stärker betroffen sein dürfte. Ohne adäquate Information kann der Prozess schnell Schaden nehmen

8. Risikoeindämmung mit Change Management

Der Prozess «Finanzen 2019» wird die personelle und kulturelle Situation in der Zuger Verwaltung ändern. Und zwar wohl mindestens ebenso stark wie das Projekt «Regierung und Verwal-

tung 2019». Deshalb muss sich die Kommunikation und Information auf eine enge Zusammenarbeit mit einem professionellen Change Management stützen können. Beide Elemente des Prozesses müssen aufeinander angepasst werden. Sowohl materiell als auch zeitlich.

9. Botschaften

Ganz generell sind Sparprogramme negativ belastet. Und für die Zuger Verwaltung dürfte der Prozess «Finanzen 2019» schmerhaft werden. Zentral für die Kommunikation sind deshalb ehrliche (emotionale) Botschaften. Diesem Aspekt muss bei der Ausgestaltung der Information ein besonderes Augenmerk gewidmet werden. Wortwahl und Tonalität sind von entscheidender Bedeutung. Sie sollten in Zusammenarbeit mit dem Change Management definiert werden. Zu verhindern sind auf jeden Fall Plättitüden und Floskeln, mit denen oberflächlich versucht wird zu beschwichtigen oder zu beschönigen. Ebenso müssen die Botschaften Unsicherheit und Spekulation verhindern.

Schliesslich müssen die Botschaften Antworten auf die möglichen «Nasty Questions» vorwegnehmen.

Mögliche Botschaften umfassen folgende Kernaussagen:

9.1. Extern:

- Wir haben ein strukturelles Defizit von 100 Millionen Franken. Dieses muss wirksam aufgefangen werden.
- Zug wird nicht kaputtgespart.
- Zug will ein attraktiver Kanton bleiben, für Wirtschaft und Privatpersonen.
- 55 % der Ausgaben sind gebunden und nicht beeinflussbar.
- Leistungsabbau bedeutet immer Personalabbau. Es wird einen Stellenabbau geben.
- Der Regierungsrat wird alle Leistungen und Aufgaben des Kantons systematisch analysieren und dann eine Gewichtung vornehmen.
- Was nicht durch Leistungsabbau eingespart werden kann, wird durch eine Steuererhöhung aufgefangen werden müssen.

9.2. Intern:

- Die Verwaltung hat im Rahmen des «Entlastungsprogramms 2015–2018» Sachverständ und Verantwortungsbewusstsein bewiesen.
- Der Regierungsrat zählt auch bei «Finanzen 2019» auf seine Fachleute. Er will sie nicht übersteuern.
- Die systematische Auflistung aller Leistungen soll ein Gesamtbild liefern, um auch Undenkbares denken zu können.
- Der Regierungsrat wird eigene, politische Kriterien zur Gewichtung erarbeiten. Diese sollen den objektiven, aus operativer und fachlicher Sicht begründeten Gewichtungen gegenüber gestellt werden können.
- Es wird zu Stellenabbau kommen. Dabei ist Fairness und Verantwortungsbewusstsein gegenüber den Mitarbeitenden erstes Gebot.

10. Kommunikationsplan

Solange nicht alle Botschaften und Eckwerte inhaltlich wie prozessual definiert sind, darf nur informell intern über die bereits bekannten Eckdaten des Prozesses oder über die Prozessorganisation informiert werden. Dies aufgrund der Gefahr, dass das Projekt ansonsten über die Sommerferien negativ hochgekocht wird. Im Gegenzug muss die interne und externe Information und Kommunikation im August sowie schliesslich im November sehr sorgfältig, offen, ehrlich, möglichst umfassend und frei von Plättitüden und Floskeln stattfinden. Der genaue Kommunikationsplan ab Kick off wird nach Vorliegen des detaillierten Projektauftrags definiert.

10.1. Interne Information

Die interne Information soll dezentral über die Vorsteherin, Vorsteher ab Mittwoch, 6. Juli 2016, erfolgen. Folgende Informationen können ohne weiteres weitergegeben werden:

1. Stand des Prozesses
2. Ziel des Prozesses
3. Grund des Prozesses
4. Zeitplan des Prozesses
5. Nächste Schritte
6. Ausführliche Information folgt Ende August.

10.2. Zeitplan

Adressat	6. Juli	August (noch zu planen)
Generalsekretär/innen Amtsleiter/innen	Information zu Projektstatus- und Organisation mündlich über Linie	Kick-Off Veranstaltung, Vorgaben zum Abbau
Mitarbeiter/innen	Information zum Projektstatus, wo angebracht und nötig, mündlich über die Linie	E-Mail Landammann und Info durch die Linie
Gerichte		MM
Büro Kantonsrat / Fraktionschefs		MM
Stawiko	Mündliche Info über Fortschreiten des Projekts an regulären Terminen	MM
Kantonsrat		MM
Personalverbände	Rascher, ehrlicher Einbezug, Information über finanzielle Eckwerte	Informationsanlass MM
Gemeinden	Info im Rahmen des Projekts ZFA 2018	MM
Parteien		MM
Institutionen mit LV u.ä.	Punktuelle Info	MM
Akkreditierte Medien		Medienkonferenz
Öffentlichkeit		Internet