



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 1/2003–2004

Inhalt

Seite

1. Bericht über die Auswertung der Versuchsphase und den
weiteren Verlauf der **Verwaltungsreform GRiforma** 3

Inhaltsverzeichnis

Seite

1. Bericht über die Auswertung der Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma

I. GRiforma, Pilotprojekt von 1997 bis 2002	3
1. Ausgangslage: Öffentliche Verwaltungen im Wandel	3
2. New Public Management (NPM) als Fundament der Reformen	4
3. Der Bündner Weg: GRiforma	5
4. Die fünf Hauptziele von GRiforma	6
5. Die rechtliche Basis von GRiforma	7
6. Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget: GRiforma Schritt für Schritt	7
II. Die Evaluation	9
1. Das Auswertungsprozedere	9
2. Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation	10
III. Haltung der Regierung zu den Empfehlungen des Evaluationsteams	11
1. Grundsatzentscheid zum weiteren Verlauf von GRiforma ..	12
1.1 Fortsetzung und Weiterentwicklung	12
1.2 Einbezug des Parlaments	13
1.3 Flächendeckender Ausbau	13
2. Formen der Weiterentwicklung	16
2.1 Kostenrechnung	16
2.2 Produktgruppen	19
2.3 Qualitätsmanagement	20
2.4 Übertragbarkeit der Budgetsaldi	20
2.5 Departementscontrolling	21
3. Politische Steuerung	22
3.1 Budgetvariante	22
3.2 Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung	23
3.3 Berichterstattung zuhanden des Parlaments	24
3.4 Wirkungsüberprüfung	25
4. Flankierende Massnahmen	26
4.1 Parlamentarische Begleitkommission	26
4.2 Evaluation Parlamentsreform	26
4.3 Informations- und Kommunikationsaktivitäten	27

IV. Der Nutzen von GRiforma und die Einwände gegen GRiforma	27
1. Nutzen generell	27
2. Nutzen aus Sicht der Dienststellen	28
3. Nutzen, beziffert am Beispiel des Kantons Zürich	30
4. Einwände gegen GRiforma	30
V. Finanzielle und personelle Auswirkungen	37
1. Kosten generell	37
2. Direkte Projektkosten bis 2011	38
2.1 Direkter Sachaufwand	38
2.2 Direkter Personalaufwand	39
2.3 Direkter Gesamtaufwand	40
3. Indirekte Projektkosten bis 2011	40
3.1 Indirekter Personalaufwand	40
3.2 Indirekter Sachaufwand	41
3.3 Indirekter Gesamtaufwand	41
4. Kosten ab 2012	41
5. Zusammenfassende Kostenbetrachtung	42
VI. Weitere Auswirkungen von GRiforma	42
1. Auswirkungen auf die Gesetzgebung	42
2. Auswirkungen auf die Schnittstellen zu den Gemeinden und zum Bund	44
VII. Blick über die Grenzen: Stand von NPM in anderen Kantonen	45
VIII. Koordination mit dem Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung»	45
IX. Postulat Möhr betreffend die Aufnahme von neuen GRiforma-Pilotdienststellen	47
X. Anträge	49
XI. Anhang	51
1. Grafische Gesamtübersicht über GRiforma	51
2. Provisorischer Einführungsplan GRiforma, 2004–2011	51
3. Übersicht: Stand von NPM in den Kantonen	52
4. Glossar	53
5. «Management Summary» zum Evaluationsbericht der Firma Econcept AG, Zürich	58

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

1.

Bericht über den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma

Chur, 4. März 2003

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht der Regierung über den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma. Der Bericht rekapituliert die Eckdaten des bisherigen Pilotprojekts. Er umfasst die Ergebnisse der breit angelegten Evaluation und zeigt die Haltung und die Vorschläge der Regierung zu den Empfehlungen des Evaluationsteams. Wo möglich werden künftige Entwicklungsschritte bereits skizziert oder gar konkretisiert, Nutzen und Kosten werden dabei besonders betrachtet. Schliesslich zeigt der Bericht das Verhältnis von GRiforma zum Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» und er beleuchtet den Stand der Umsetzung des letzten pendingen GRiforma-Postulats. Wir laden Sie ein, sich mit diesen Informationen zum Abschluss des Pilotprojekts und mit der beabsichtigten Stossrichtung der Regierung zum weiteren Reformverlauf auseinanderzusetzen.

I. GRiforma, Pilotprojekt von 1997 bis 2002

1. Ausgangslage: Öffentliche Verwaltungen im Wandel

Die öffentliche Verwaltung verändert sich, der Staat wandelt sich vom Hoheits- zum Dienstleistungsstaat. Gründe dafür sind die gestiegenen Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger, die zunehmende Komplexität der Aufgabenstellungen sowie neue Herausforderungen durch gesellschaftliche Ent-

wicklungen und knappe Ressourcen. Veränderte Situationen erfordern rasche, klare, verbindliche und stufengerechte Entscheide. Parlament, Regierung und Verwaltung benötigen fundierte Führungsgrundlagen, allem voran mehr Transparenz über Leistungen, Kosten und Wirkungen des Verwaltungshandelns. Die Kompetenzen der Steuerungs- und Führungsebenen müssen zudem klarer umrissen und besser aufeinander abgestimmt sein.

2. New Public Management (NPM) als Fundament der Reformen

In den 90er Jahren lösten viele Kantone Reformen nach dem Konzept des New Public Managements respektive der «Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV)» aus. Die Idee, die hinter diesem Konzept stand ist einfach:

Volk und Parlament legen – wie bisher – durch Verfassung und Gesetzgebung die Leistungen, die von der Verwaltung zu erbringen sind, auf der normativen Ebene fest. Das Parlament übt seine Budgethoheit künftig über die Bestimmung von finanziellen und, je nach Modell, inhaltlichen Eckwerten der sogenannten Produktgruppen aus. Auf die Inhalte, Qualität und die Menge kann die Legislative mit Hilfe der parlamentarischen Instrumente während des ganzen Jahres Einfluss nehmen. Damit wird die traditionelle Steuerung über detaillierte Personal-, Sachmittel- und Finanzvorgaben abgelöst. Dank der verbesserten Transparenz über das staatliche Handeln kann das Parlament seine Aufsichtsfunktion gegenüber der Regierung und der Verwaltung besser und gezielter wahrnehmen.

Die Regierung erhält durch die strategischen Zielvorgaben und die Globalkredite des Parlaments mehr Freiraum für die eigentliche Regierungstätigkeit und für die Führung der Verwaltung. Zusammen mit den Departementen konkretisiert sie die Produktgruppen bezüglich Qualität, Quantität und Mittelverbrauch (vgl. die Ausführungen in Kapitel I, Ziffer 6). Diese Präzisierungen werden in Leistungsvereinbarungen festgehalten.

Die Verwaltung bestimmt die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Dazu erhält sie mehr betrieblichen Handlungsspielraum, indem sie im Rahmen der gültigen Rechtsgrundlagen, der globalen Finanzvorgaben des Parlaments und der Zielsetzungen in den Leistungsvereinbarungen den Mitteleinsatz selbst bestimmt.

Ein einfaches, aber effektives Leistungs- und Finanzcontrolling soll die Erreichung der festgelegten Ziele sicherstellen. Zudem wird mit einem standardisierten Berichtswesen über die Zielerreichung respektive die Abweichungen Rechenschaft gegeben.

3. Der Bündner Weg: GRiforma

Auch in der Bündner Verwaltung zeichnete sich Reformbedarf ab. Vor einer breiten Einführung wollte die Regierung Erfahrungen mit NPM-Instrumenten sammeln. Sie legte deshalb im Regierungsprogramm 1997–2000 fest, die Prinzipien von NPM/WOV unter den spezifischen Gegebenheiten der Bündner Verwaltung erproben zu wollen. Der Grosse Rat nahm in der Mai-session 1996 davon Kenntnis und befürwortete die Konkretisierung eines Pilotprojekts.

Auf der Grundlage des «Konzepts zur Erprobung von NPM im Kanton Graubünden» startete die Regierung Ende 1997 das Projekt GRiforma. Um möglichst klare Aussagen über die Tauglichkeit von NPM zu erhalten, wählte sie zu Beginn folgende fünf Pilotdienststellen aus, die die Verschiedenartigkeit der Verwaltung (etwa die Art der Aufgaben oder die finanzielle und personelle Situation) möglichst breit abdeckten: Handelsregisteramt, Sozialamt, Bündner Kantonsschule, Amt für Informatik, Amt für Wald. Später wurden zwei weitere Dienststellen in den GRiforma-Versuch aufgenommen, nämlich das Amt für Schätzungswesen und das Landwirtschaftliche Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof.

Das Projekt GRiforma wurde als längerdauernder Organisationsentwicklungsprozess angelegt, der in klar gegliederten Phasen verlief. Die Projekt-konzeptphase (1997) beinhaltete das Festlegen der Projektziele und der Projektorganisation sowie das Ausarbeiten der Vorgehensplanung. Die Vorbereitungsphase (1998) diente dazu, den Kulturwandel auf allen Ebenen anzustossen und die NPM-Elemente, wie Globalbudget, Leistungsauftrag, Controlling und Kostenrechnung auszuarbeiten. In der vierjährigen Pilotversuchsphase (1999–2002) wurden die Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erprobt, um Erkenntnisse für den weiteren Verlauf der Reform zu gewinnen.

Besonderen Wert legte die Regierung darauf, alle Stufen der Verwaltung sowie den Grossen Rat in den Reformprozess einzubeziehen. Schnell zeichnete sich nämlich ab, dass sich aus den Verwaltungsreformen eigentliche Staatsleitungsreformen entwickelten. Als Folge davon nahmen Parlamentsmitglieder in einer frühen Phase Einsitz im Steuerungsausschuss des Projekts. Anlässlich von «GRiforma-Lunches» erläuterte die Projektleitung der Geschäftsprüfungskommission und der Präsidentenkonferenz jeweils die einzelnen Projektschritte. Mit einer eigens für die NPM-Tagung des Parlaments (im Herbst 2000) hergestellten Broschüre wurden alle Grossratsmitglieder in leicht verständlicher Weise über GRiforma informiert. Sodann wurde die Projektleitung wiederholt zu Fraktionssitzungen der politischen Parteien eingeladen, um die GRiforma-Budgets und -Berichte zu erläutern oder einfach um über den Projektstand zu orientieren.

Der Grosse Rat beteiligte sich aktiv am eingeleiteten Reformprozess. Mit parlamentarischen Erklärungen, Motionen und Postulaten zu GRiforma nahm er Einfluss auf den Projektverlauf. Mit der im Jahre 2002 beschlossenen Parlamentsreform hat sich der Grosse Rat zudem bereits auf seine neue Rolle im Umgang mit GRiforma vorbereitet. GRiforma war für die Parlamentsreform zwar nicht Auslöser, mindestens aber Katalysator.

4. Die fünf Hauptziele von GRiforma

Im Projektauftrag wurden zahlreiche Ziele für GRiforma formuliert. Sie lassen sich in die Themenkreise Wirkung, Leistung, Kosten, Führung und Kulturwandel gruppieren:

1. *Wirkungsorientierung*: Die Verwaltung erzielt mit ihren Leistungen politisch angestrebte Wirkungen. Sie befriedigt damit die Bedürfnisse der Gesellschaft noch gezielter. Basis dazu bilden die erhöhte Transparenz über Wirkungen und deren Vernetzung mit den notwendigen Aufwendungen.
2. *Leistungsorientierung*: Die Verwaltung erbringt ihre Leistungen qualitativ einwandfrei, zur richtigen Zeit, in der richtigen Menge und mit angepassten finanziellen Mitteln. Basis bilden die erhöhte Transparenz über Leistungen und deren Vernetzung mit den notwendigen Aufwendungen.
3. *Kostenorientierung*: Die Verwaltung geht mit den knapper werdenden Ressourcen noch sparsamer um. Basis dazu sind die erhöhte Kostentransparenz und das gesteigerte Kostenbewusstsein.
4. *Führungsorientierung*: Durch stufengerechte Führung werden alle Ebenen der Verwaltungsführung gestärkt. Das Parlament bestimmt das politisch Relevante des staatlichen Handelns und setzt vermehrt Prioritäten. Die Regierung leistet dazu die notwendigen Vorarbeiten und liefert die Informationen und Entscheidungsgrundlagen. Sie überträgt die politischen Vorgaben in Leistungspakete, plant und koordiniert die Ziele und Mittel des staatlichen Handelns. Die Verwaltung erstellt die konkreten Produkte und erbringt die Leistungen zu Gunsten der Bürgerinnen und Bürger. Dazu erhält sie mehr Handlungsspielraum im betrieblichen Alltag.
5. *Kulturwandel*: Alle Veränderungen bezwecken bei den Beteiligten ein Verhalten, das die Leistungsempfängerin und den Leistungsempfänger, die Kundin und den Kunden, die Bürgerin und den Bürger sowie die Gesellschaft ins Zentrum rückt. Durch zielorientierte Führung und weitreichende Delegation von Verantwortung und Kompetenzen werden alle Verwaltungsstufen in den Prozess eingebunden. Die Attraktivität der Arbeitsplätze nimmt zu, das unternehmerische Denken und die Motivation der Mitarbeitenden werden gesteigert.

5. Die rechtliche Basis von GRiforma

GRiforma wurde grundsätzlich im Rahmen der für sämtliche Dienststellen und Departemente geltenden Gesetzgebung erprobt. Eine Ausnahme war von Beginn weg in finanzrechtlicher Hinsicht notwendig, damit die Pilotdienststellen finanziell global und inhaltlich mit Leistungsaufträgen geführt werden konnten. Zu diesem Zweck wurde Art. 31 des Finanzhaushaltsgesetzes geschaffen. Der Grosse Rat konnte damit, zur befristeten Erprobung neuer Verwaltungsführungsmodelle, Abweichungen von den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes festlegen (Volksabstimmung vom 7. Juni 1998, in Kraft seit dem 1. August 1998).

Mit der Verabschiedung der ersten Produktgruppenbudgets 1999 (Budgetdebatte vom November 1998) beschloss der Grosse Rat Folgendes: «Für die GRiforma-Pilotversuchsphase dürfen die als Pilotdienststellen bezeichneten Dienststellen vom Bruttoprinzip und den Grundsätzen der qualitativen und quantitativen Bindung nach Art. 6 FHG abweichen. Pro Pilotdienststelle sind nur die folgenden Grössen kreditrelevant: Saldo der Laufenden Rechnung, Saldo der Investitionsrechnung, Saldo aller Produktgruppen sowie die Staatsbeiträge».

Für die Vorbereitung und den Verlauf der Pilotprojektphase verabschiedete die Regierung zudem verschiedene Leitplanken. Auch der Grosse Rat setzte mit zwei weiteren Beschlüssen zusätzliche Rahmenbedingungen für den GRiforma-Versuch:

1. In der Maisession 2001 verschob er die Kompetenz zur Stellenbewirtschaftung von der GPK in die Regierung (mit der Möglichkeit zur Weiterdelegation bis zu den Departementen).
2. Mit der Teilrevision der Personalverordnung (PV), welche am 1. November 2001 in Kraft trat, wurde eine Bestimmung (Art. 90 PV) eingeführt, die die Regierung ermächtigt, zur befristeten Erprobung neuer Verwaltungsführungsmodelle von den Bestimmungen der PV abzuweichen.

6. Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget: GRiforma Schritt für Schritt

Im vorliegenden Kapitel wird anhand von sechs Schritten dargelegt, worum es beim Projekt GRiforma geht und welche Arbeiten die Pilotdienststellen während der Versuchsphase zu erledigen hatten. Folgende Fragen bildeten den Ausgangspunkt:

Was tut die Verwaltung für wen, wie rasch, wie gut? Was dürfen die Leistungspakete in der gewünschten Qualität und Menge kosten? Welchen Nutzen stiften sie? Wie lässt sich die politische und betriebliche Führung auf

die neue Sichtweise ausrichten? Wie wird erreicht, dass sich der Fokus nicht ausschliesslich auf den detaillierten Mittelverbrauch, sondern in erster Linie auf die Leistung, auf die Wirkung und auf die damit verbundenen Kosten richtet? Fragen, die im GRiforma-Prozess Schritt für Schritt geklärt werden mussten:

Schritt 1: Produkte definieren

Die Mitarbeitenden in den Dienststellen verrichten jährlich eine Vielzahl von Tätigkeiten (sie klären ab, beraten, unterrichten, erlassen Verfügungen etc.). Dies ist die Innensicht. Neu stellt sich jedoch primär die Frage: Was erhalten Dritte von diesem Amt? Dazu fassen die Dienststellen ihre Leistungen, die sie im Rahmen der rechtlichen und politischen Vorgaben erbringen, in Produkten zusammen. Die Tätigkeiten richten sich konsequent auf die Produkte aus, Abläufe werden optimiert. Alle Mitarbeitenden tragen so bewusst zum Erstellen von Produkten bei.

Schritt 2: Leistungsziele setzen

Als nächstes sind angemessene Leistungsziele zu setzen. Folgende Fragen spielen in diesem Prozess eine Rolle: In welcher Qualität muss ein Produkt angeboten werden? Wie rasch und in welcher Menge? Jedem Ziel ist eine Messgrösse (sogenannter Indikator) und der zu erreichende Wert (Standard) zugeordnet. Massgebend sind wiederum die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sowie die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden. Die Produkte-Definitionen und die Zielkataloge bilden die Basis für leistungs-gesteuerte Verwaltungsarbeit.

Schritt 3: Aufwand ermitteln

Angesichts der knappen Ressourcen spielen die Finanzen auch unter GRiforma eine wichtige Rolle. In der traditionellen Verwaltungsführung werden die Mittel den Dienststellen sehr detailliert zugeteilt. Meist ist jedoch wenig bekannt, welcher Gegenwert dafür erwartet werden kann. In GRiforma verknüpfen die Dienststellen neu die Produkte mit den dafür anfallenden Kosten. Sie legen damit offen, wie viel welches Produkt in der definierten Güte, Frist und Menge kostet. Dies setzt eine Kostenrechnung (Betriebsbuchhaltung) voraus, mit der sämtliche Kosten (Lohn, Raum, Material, EDV etc.) den Produkten anteilmässig zugeordnet werden können. Auf dieser Grundlage lassen sich die Leistungsziele mit Kostenzielen ergänzen. Diese Transparenz fördert das Kostenbewusstsein auf allen Stufen.

Schritt 4: Wirkungsbündel bilden

Welche Wirkung entfalten die Produkte in der definierten Qualität, Quantität, Frist und zu den dafür ermittelten Kosten? Welchen Nutzen stiften

sie für die Bürgerinnen und Bürger? Produkte sinnvoll ausrichten, heisst diese zu Produktgruppen zusammenzufassen. Für jede Produktgruppe gilt es, übergeordnete Ziele oder Wirkungsziele zu definieren. Die Kosten und Erlöse der einzelnen Produkte werden zum Globalbudget aufaddiert.

Schritt 5: Stufengerecht führen

GRiforma strebt eine stufengerechte, zielorientierte und effektive Führung der Verwaltung auf allen Ebenen an. Dabei gilt: weniger ist mehr.

In der traditionsgebundenen Verwaltungsführung wird den Dienststellen eine Vielzahl von Kontopositionen zur Verfügung gestellt. Was im Rechnungsabschluss vor allem zählt, sind die finanziellen Abweichungen. Mit den Produktgruppenbudgets schafft GRiforma für das Parlament ein neues Steuerungsinstrument: Die Produkte sind darin zu Produktgruppen zusammengefasst – und es werden die anvisierten Leistungs-, Kosten- und Wirkungsziele präsentiert (= Leistungsauftrag). Neu sind im Finanzteil primär die Saldi der Produktgruppen ein Thema (= Globalbudget). Folglich informiert der Jahresbericht sowohl über das Erreichen der inhaltlichen als auch der finanziellen Ziele.

Schritt 6: Mehr Kompetenzen im Tagesgeschäft

Die Produktgruppenbudgets nehmen die Verwaltung in die Pflicht, die darin formulierten Ziele mit dem jeweiligen Globalbudget zu erreichen. Dafür müssen ihr vermehrt Kompetenzen im betrieblichen Bereich übertragen werden. Die neue Budgetierung erlaubt eine flexiblere Mittelverwendung. So steht einmal die Aus- und Weiterbildung der Mitarbeitenden im Vordergrund, während mit Investitionen in neue EDV-Infrastruktur zugewartet werden kann. Ein anderes Mal ist es gerade umgekehrt. Trotzdem bleiben klare Regeln für GRiforma: Die Anstellungsbedingungen und das Entlohnungssystem beispielsweise gelten für GRiforma-Dienststellen vorderhand genauso wie für die übrigen Ämter.

II. Die Evaluation

1. Das Auswertungsprozedere

Das letzte Jahr der Versuchsphase (2002) stand im Zeichen der Evaluation des Pilotprojekts: Wurden die Ziele erreicht? Haben sich die NPM-Instrumente, die neue politische Steuerung und der Einführungsprozess bewährt? Wo bestehen Lücken, Lern- und Verbesserungspotenziale? Soll GRiforma weitergeführt werden und wenn ja, wie?

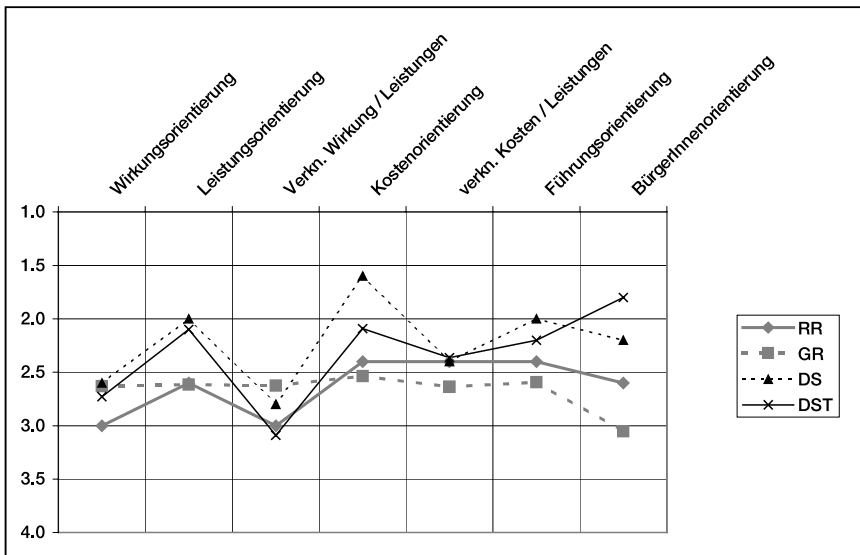
Zwischen Mai und September wurde GRiforma in Zusammenarbeit mit dem spezialisierten Beratungsbüro Econcept AG, Zürich, umfassend ausgewertet. Die beigezogenen Expertinnen und Experten hatten zuvor vergleichbare Verwaltungsreformprojekte in den Kantonen Luzern, Aargau und Zürich evaluiert. In GRiforma sollten alle Beteiligten direkt zu Wort kommen. Mittels Fragebögen und Interviews holten die Gutachter die Meinung von Führungskräften und Mitarbeitenden sowie von Regierungs- und Parlamentsmitgliedern ein. Die Ergebnisse der Evaluation liegen in Form eines Schlussberichts vor. Sämtliche am Projekt GRiforma Beteiligten, die Mitarbeitenden der traditionellen Verwaltung und auch die Öffentlichkeit wurden im November 2002 über die Resultate informiert. Der Bericht fand breite Anerkennung. Er wurde als klar und präzise gewürdigt.

2. Die wichtigsten Ergebnisse der Evaluation

Das Evaluationsteam kommt in seinem Bericht zum Schluss, dass GRiforma die anvisierten Ziele zu einem guten Teil erreicht hat. Die Mehrheit der Befragten ist sich einig, dass der Nutzen aus den Projektarbeiten den Aufwand überwiegt. Sie plädiert dafür, die Verwaltungsreform weiterzuführen und auszubauen. Zum Wie und Wann gehen die Meinungen hingegen auseinander.

Die besten Ergebnisse sind verwaltungsintern, bei den Pilotdienststellen zu verzeichnen. Sie sind leistungsorientierter und kostenbewusster geworden. Die Führung mit klaren Zielvorgaben hat sich bewährt. Auch die Vorgehensweise im Sinne der Organisationsentwicklung wurde geschätzt. Dieser Befund deckt sich mit den Erfahrungen aus NPM-Pilotphasen anderer Kantone. Je näher am Prozess die jeweiligen Akteure sind, desto stärker wirken die Veränderungen in der Anfangsphase.

Einschätzung der Zielerreichung von GRiforma durch die befragten Akteurguppen



1 = vollständig erreicht; 2 = weitgehend erreicht, 3 = ein wenig erreicht,
4 = überhaupt nicht erreicht

RR = Regierungsrätin/-räte; GR = Grossrätinnen/-räte; DS = Departementssekretäre;
DST = Dienststellen

Der Schlussbericht benennt auch offene Fragen und Verbesserungsmöglichkeiten: Kompetenzen müssen noch geklärt, die Instrumente zum Teil ausgebaut, zum Teil vereinfacht werden.

Die zusammengefassten Evaluationsergebnisse («Management Summary») sind im Anhang 5 dargestellt. Die ausführlichen Evaluationsergebnisse sind dem separaten Evaluationsbericht der Firma Econcept AG, Zürich, zu entnehmen.

III. Haltung der Regierung zu den Empfehlungen des Evaluationsteams

Kernelement des Evaluationsberichts ist eine Liste mit 17 Empfehlungen (E1–E17) zum weiteren Vorgehen. Ende letzten Jahres hat sich die Regierung vertieft mit den Vorschlägen auseinandergesetzt. Sie konnte sich dabei auf die Vorberatungen im breit zusammengesetzten Steuerungsausschuss

GRiforma, bestehend aus Regierungs- und Parlamentsmitgliedern sowie Kaderangehörigen der Verwaltung, abstützen. In der Folge werden die einzelnen Empfehlungen des Evaluationsteams aus Sicht der Regierung beurteilt und mit ihren eigenen Vorschlägen (V1-V17) zum weiteren Vorgehen ergänzt.

In diesem Zusammenhang sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Bearbeitung des Evaluationsberichts durch die Regierung losgelöst vom Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» erfolgte. Die in jenem Projekt zur Diskussion gestellten Vorschläge werden jedoch unter Umständen einen massgeblichen Einfluss auf das Projekt GRiforma ausüben (vgl. Kapitel VIII «Koordination mit dem Projekt *Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung*»). Die nachstehenden Ausführungen und die Vorschläge der Regierung sind deshalb stets unter dieser Prämisse und mit Blick auf das Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» zu würdigen.

1. Grundsatzentscheid zum weiteren Verlauf von GRiforma

1.1 Fortsetzung und Weiterentwicklung

Empfehlung des Evaluationsteams (E1):

GRiforma fortsetzen und weiterentwickeln.

Beurteilung:

Alle Beteiligten wurden mittels Befragungen in die Evaluation einbezogen. Die klare Mehrheit der Antwortenden spricht sich für eine Weiterführung aus: Der Grosse Rat zu 81 % (bei einer «Stimmbeteiligung» von 54 %), die Departementssekretäre zu 100 %, die Chefs und Projektleitenden der Pilotdienststellen zu 100 % und die Mitarbeitenden der Pilotdienststellen zu 73 % (bei einer «Stimmbeteiligung» von 43 %). Auch die Standeskanzlei und die Finanzkontrolle plädieren für die Weiterführung von GRiforma.

GRiforma hat die gesetzten Ziele zu einem guten Teil erreicht. Die Verwaltungsreform enthält zudem noch viel Entwicklungspotenzial. Mit dem Ausbau von GRiforma soll der Nutzen des Projekts weiter erschlossen werden. Im Zentrum stehen dabei die verbesserte Leistungs-, Wirkungs- und Kostentransparenz, die stufengerechte Führung, der Kulturwandel hin zu grösserer Kunden- und Dienstleistungsorientierung, das erhöhte Leistungs-, Kosten- und Qualitätsbewusstsein.

Vorschlag der Regierung (V1):

Empfehlung umsetzen. GRiforma soll fortgesetzt und weiterentwickelt werden.

1.2 Einbezug des Parlaments

Empfehlung des Evaluationsteams (E2):

Die Regierungsentscheide zum weiteren Verlauf von GRiforma im Parlament diskutieren lassen, und zwar bevor konkrete Umsetzungsarbeiten an die Hand genommen werden.

Beurteilung:

Angesichts der Tragweite der Entscheide und des Umfangs der Folgearbeiten erschien es der Regierung selbstverständlich, dass sich das Parlament zum weiteren Projektverlauf äussern kann. Es entspricht zudem der Idee der Organisationsentwicklung, wenn der Grosse Rat zur beabsichtigten Stossrichtung der Regierung Stellung nimmt.

Mit dem frühzeitigen Einbezug des Parlaments sind überdies drei Vorteile verbunden: Erstens kann die Diskussion, losgelöst von konkreten Gesetzesanpassungen für GRiforma, in grundsätzlicher Art und Weise geführt werden. Zweitens können sich die Folgearbeiten, etwa die Revision des Finanzhaushaltsgesetzes, an der politischen Willensäußerung orientieren. Drittens kann die Diskussion zur Verwaltungsreform zeitgleich mit der Diskussion über die Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushalts geführt werden.

Vorschlag der Regierung (V2):

Empfehlung umsetzen. Mit der Vorlage dieser Botschaft soll sich das Parlament am Entscheidungsprozedere zum weiteren Reformverlauf direkt beteiligen.

1.3 Flächendeckender Ausbau

Empfehlungen des Evaluationsteams:

- E3: GRiforma flächendeckend innerhalb von vier bis fünf Jahren ausbauen.
- E4: GRiforma schrittweise ausbauen.
- E5: Verbindliche Einführungsplanung erarbeiten.

Beurteilung generell:

Für die flächendeckende Einführung von GRiforma sprechen primär drei Gründe:

1. Die Verwaltungsführung mit einem System ist einfacher, klarer, verständlicher. Durch zwei parallele Führungssysteme verursachte Reibungsverluste werden vermieden.

2. Der Entscheid zur breiten Umsetzung von GRiforma entspricht einem klaren Signal zu Gunsten der Reform.
3. Das grösste Nutzenpotenzial von GRiforma, nämlich das Realisieren von Effektivitätssteigerungen und Effektivitätsgewinnen, kann erst bei einer flächendeckenden Umsetzung erschlossen werden.

Wichtig ist, dass die flächendeckende Einführung in *unterschiedlicher Umsetzungstiefe* erfolgen soll. Für alle Dienststellen gelten dabei GRiforma-Minimalstandards. Ein über den Minimalstandards liegender Ausbau erfolgt nur, wenn das betriebliche Bedürfnis dazu ausgewiesen ist und die notwendigen Ressourcen vorhanden sind.

Der vorgeschlagene Zeitraum von vier bis fünf Jahren für die flächendeckende Einführung scheint aus verschiedenen Überlegungen sehr kurz zu sein: Auch die künftigen Projektarbeiten sollen möglichst mit bestehenden Ressourcen geleistet werden. Das Projekt soll weiterhin im Sinne der Organisationsentwicklung betrieben werden. Auf die Massnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts muss Rücksicht genommen werden. Für die flächendeckende Einführung von GRiforma scheint eine Zielgrösse von acht Jahren realistisch zu sein.

Vorgehensweise

Zwei Varianten sind denkbar:

1. Die Umstellung von in sich geschlossenen Organisationseinheiten, also departementsweise oder mindestens von vernetzten Teilen eines Departements (beispielsweise die Kulturämter des EKUD).
2. Die Umstellung von einzelnen Dienststellen nach bestimmten Kriterien, wie besondere Eignung, Freiwilligkeit etc.

Beim Ziel einer flächendeckenden Einführung hat die erste Variante gegenüber der zweiten einige Vorteile. Die Umstellung eines ganzen Departements eröffnet im Projektverlauf ein neues Lernfeld. Der Aufbau des GRiforma-Instrumentariums für diese Führungsebene, insbesondere das Departementscontrolling, konnte in der bisherigen Versuchsanlage nämlich noch nicht vollständig erprobt werden. Mit der departementsweisen Umstellung ist die Projektplanung für alle Beteiligten transparent und einfach nachvollziehbar. Auch wenn sich die flächendeckende Einführung über acht Jahre hinzieht, wird das einzelne Departement lediglich während eines bis zweier Jahre mit Projektarbeiten für GRiforma zusätzlich belastet. Damit werden «ewige Baustellen» vermieden. Für die Dauer der Umstellung und den anschliessenden GRiforma-Betrieb können die Zuständigkeiten im jeweiligen Departement definitiv geregelt und die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden.

Für die zweite Vorgehensvariante sprechen hingegen folgende Überlegungen: Die Umstellungsarbeiten in den Departementen werden auf eine

lange Zeitdauer verteilt. Die Strukturen können organisch wachsen, die Ressourcen müssen nicht «auf einmal» bereitgestellt werden. Freiwillige respektive besonders geeignete Dienststellen werden den Reformprozess breiter abstützen, indem sie rasch gute Resultate erzielen und gegenüber der restlichen Verwaltung positive Signale absetzen. Mit der dienststellenweisen Umstellung kann das Projekt GRiforma zudem optimal mit den Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushalts koordiniert werden. Die Sanierungsmassnahmen dürften die Dienststellen nämlich in unterschiedlicher Weise belasten. Ämter, die davon wenig tangiert sind oder die die Massnahmen in kurzer Frist umsetzen, können anschliessend rasch und flexibel ins Projekt GRiforma integriert werden.

Einführungsplanung

Mit der verbindlichen Einführungsplanung wird allen Beteiligten und Interessierten die klare Stossrichtung aufgezeigt: Ziel und Etappen der flächendeckenden Umsetzung werden damit aktiv kommuniziert. Soll GRiforma innerhalb von acht Jahren flächendeckend eingeführt werden, ergeben sich folgende Phasen für den weiteren Projektverlauf:

2003–2004:

- Konzeptionelle Vorarbeiten (Leitfäden «flächendeckende Einführung von GRiforma», «Kosten-/Leistungsrechnung», «Übertragung von Budgetsaldi» etc.).
- Anpassung der Rechtsgrundlagen (Ersatz der Experimentierartikel im Finanzhaushaltsgesetz und in der Personalverordnung durch Teilrevision der beiden Rechtserlasse).
- Umsetzung der Massnahmen zur Sanierung des Finanzhaushalts.
- Konzeption der künftigen «Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung».

2005–2011:

- Umstellung der Verwaltung auf GRiforma in sieben Staffeln (jährlich ca. sieben bis acht Dienststellen).

ab 2012

- GRiforma-Betrieb für die Gesamtverwaltung.

Die Übersicht zur flächendeckenden Einführung von GRiforma und die detaillierten Einführungsschritte auf Stufe Dienststelle sind im Anhang 2 dargestellt.

Vorschläge der Regierung:

- V3: GRiforma soll innerhalb von acht Jahren schrittweise flächendeckend eingeführt werden. Die bewährte Methodik der Organisationsentwicklung soll dabei weitergeführt werden. Der Start und die Ablaufplanung der konkreten Umstellungsarbeiten in den Organisationseinheiten sollen vom Verlauf des Projekts «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» abhängig gemacht werden. Die Sanierungsmassnahmen sollen prioritär und vor der Umstellung auf GRiforma erfolgen. In dieser Zeit sollen die konzeptionellen Arbeiten für GRiforma geleistet werden.
- V4: Die Umstellung soll dienststellenweise erfolgen. Die Departemente sollen eine Prioritätenliste erstellen, welche der Regierung als Basis dienen kann, die Zuteilung der Dienststellen zu den einzelnen Umstellungsstaffeln vorzunehmen. Kriterien für die Zuteilung wären u.a.: Freiwilligkeit, Stand der Umsetzung der Sanierungsmassnahmen, besondere Eignung (etwa politische Einflussmöglichkeiten auf die Leistungen oder betriebliche Autonomie). Ziel soll sein, möglichst rasch die Umstellung in einzelnen Departementen vollständig abzuschliessen. Damit soll das neue Lernfeld «Führung eines Departements unter GRiforma» rasch erschlossen werden.
- V5: Die Einführung von GRiforma soll in unterschiedlicher Umsetzungstiefe erfolgen. Für alle künftigen GRiforma-Dienststellen sollen folgende Minimalstandards gelten: Straffe Produktdefinition, knapper Ausweis der Kernziele (Qualität, Quantität, Finanzen), minimale Kostenrechnung, schlankes Controlling. Liegen betriebliche Bedürfnisse vor und sind die notwendigen Ressourcen vorhanden, sollen die GRiforma-Instrumente weiter ausgebaut werden können.

2. Formen der Weiterentwicklung

2.1 Kostenrechnung

Empfehlung des Evaluationsteams (E6):

Möglichkeiten zur Vereinfachung der Kostenrechnung prüfen.

Beurteilung:

Die Kostenrechnung ist ein zentrales Instrument für den Ausweis der Kosten und Erlöse der Produkte und Produktgruppen. Mit der Kostenrechnung werden Begriffe wie Kostentransparenz, Kostenwahrheit, Kostenverantwortung verbunden.

Die Kostenrechnung wird mit dem Leistungsteil (d.h. der Leistungsmenge, der Leistungsgüte und der Wirtschaftlichkeit der Leistung) ergänzt und als Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) geführt. Mit der KLR werden folgende Ziele angestrebt:

- Die Kosten, die Erlöse und der Umfang der Leistungsangebote der Verwaltung sind transparent,
- das Globalbudget auf Stufe Produktgruppe wird verlässlich ermittelt,
- die Gebühren und Preise für Verwaltungsleistungen können in Kenntnis der effektiven Kosten festgelegt werden,
- die Basis für fundierte Führungsentscheide wird durch das Kosten- und Leistungscontrolling (Finanz- und Leistungskennzahlen, Benchmarking usw.) geschaffen,
- auf allen Stufen ist man sich der Kosten und des Leistungsumfangs bewusst.

Damit die Kosten-/Leistungsrechnung bei einer flächendeckenden Einführung von GRiforma von allen Dienststellen sinnvoll genutzt werden kann, sind einfache Minimalstandards festzulegen. Im Folgenden werden einige Ideen für solche Standards beschrieben:

1. *Saldo Kosten-/Leistungsrechnung = Saldo Finanzbuchhaltung:*

Das Produktgruppentotal je Dienststelle (Zahl aus der Kosten-/Leistungsrechnung) soll dem Ergebnis der Laufenden Rechnung entsprechen. Auf sachliche Abgrenzungen (kalkulatorische Kosten und Erlöse, wie etwa kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen etc.) wird im externen Ausweis an das Parlament verzichtet. Die relevanten internen Querschnittsleistungen und die notwendigen Abschreibungen werden künftig direkt in der Laufenden Rechnung verbucht. Damit wird die Verständlichkeit der GRiforma-Rechnung wesentlich verbessert.

2. *Differenzierte Umsetzung der Kosten-/Leistungsrechnung:*

Der Bedarf nach detaillierten Kosten- und Erlösinformationen hängt im Wesentlichen vom Grad der betrieblichen Autonomie der betreffenden Dienststelle ab. Es sollen daher zwei grundlegende Kategorien von Dienststellen unterschieden werden:

- Dienststellen, welche über eine geringe betriebliche Autonomie verfügen und in der Regel über einen einheitlichen, klar umrissenen Auftrag gesteuert werden. Diese Ämter benötigen schwergewichtig Finanz- und Leistungsinformationen auf der Stufe «Dienststelle». Die Kosten-/Leistungsrechnung würde hier auf «einfachstem Niveau» betrieben.
- Dienststellen, welche über eine hohe betriebliche Autonomie und/oder ein vielfältiges Leistungsangebot verfügen. Sie werden primär über ihre einzelnen Leistungen (Produktgruppen, Produkte und Projekte) gesteuert und benötigen deshalb detaillierte Kosten-, Erlös- und Leistungsdaten auf Stufe der Produktgruppen, Produkte und teilweise der Projekte.

Nicht alle Dienststellen lassen sich eindeutig der einen oder anderen Kategorie zuordnen. Die detaillierten Kriterien für die Zuweisung der einzelnen Ämter sind noch zu beschreiben.

3. *Modell der Kosten-/Leistungsrechnung:*

Es wird in der Regel nur eine «IST-Kostenrechnung» geführt. Für die Budgetierung wird lediglich eine vereinfachte «Plankostenrechnung» auf Stufe Produktgruppen angewendet. Weiterführende Systeme wie «Normalkostenrechnung» oder «vertiefte Plankostenrechnung» sollen nur bei ausgewiesenem Bedarf seitens der Dienststellen eingeführt werden. Die Anzahl der Kostenstellen ist möglichst klein zu halten und an der Organisation des Amtes zu orientieren. Bei Dienststellen, die an *einem Ort reine* Dienstleistungen erbringen (etwa Beratungen oder Erteilen von Bewilligungen), kann gar eine Hauptkostenstelle ausreichen. Bei kleinen und mittleren Dienststellen ist das Führen von Teilbereichen der Kostenrechnung (z.B. Budgetierung) mit einfachen Tabellen (z.B. mit Excel) zu prüfen.

4. *Interne Verrechnungen:*

Die relevanten, internen Querschnittsleistungen sind über die Finanzbuchhaltung zu verbuchen. Damit kann bei den internen Leistungen auf eine sachliche Abgrenzung verzichtet werden. Die internen Leistungen werden somit kreditrelevant bei der beziehenden Dienststelle. Es sind nur Leistungen mit folgenden Kriterien zu berücksichtigen:

- Wesentlichkeit der Leistungen,
- Beeinflussbarkeit (Menge und/oder Bezugsort),
- kommerzieller Charakter der Leistung.

Diese Dienstleistungen sind in einem zentralen Leistungskatalog zu beschreiben.

5. *Handhabung der Investitionen und der Abschreibungen:*

Die Investitionsrechnung wird nicht in die Kosten-/Leistungsrechnung integriert, sondern separat geführt. Die betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen werden über die Finanzbuchhaltung in die Kosten-/Leistungsrechnung einfließen. Die Führung der Anlagebuchhaltung kann erheblich vereinfacht werden, wenn die Aktivierungsgrenze angehoben wird.

6. *Leistungserfassung:*

Mit der Wahl der optimalen Methode zur Erfassung der Leistung und der Arbeitszeit kann der administrative Erfassungsaufwand entscheidend minimiert werden.

Vorschlag der Regierung (V6):

Die Kosten-/Leistungsrechnung soll so einfach wie möglich ausgestaltet werden. Wo betriebliche Bedürfnisse dies rechtfertigen, sollen aufwändigere Kosten- und Leistungsrechnungen eingeführt

werden können. Die Minimalstandards und Umsetzungshilfen (Modelle, Kriterien etc.) würden in den Leitfäden «Einführung GRI-forma» und «Kosten-/Leistungsrechnung» beschrieben.

2.2 Produktgruppen

Empfehlung des Evaluationsteams (E7):

Anzahl der Produktgruppen minimieren und in spezifischen Fällen pro Dienststelle allenfalls auch nur eine einzige Produktgruppe zulassen.

Beurteilung:

Für die Zurückhaltung bei der Bildung von Produktgruppen sprechen drei Gründe:

1. Die Führungsinformationen werden gestrafft und auf das Wesentliche beschränkt.
2. Die Übersichtlichkeit im Globalbudget wird erhöht, die Handhabung vereinfacht.
3. Eine minimale Anzahl von Produktgruppen und Produkten vereinfacht den Aufbau und die Führung der Kosten-/Leistungsrechnung in den Dienststellen.

Bei der Reduktion der Anzahl Produktgruppen ist aber zu beachten, dass die Kernleistungen der Dienststellen weiterhin ausgewiesen werden. Um die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten zu gewährleisten, könnte folgende Gleichung als Rahmenbedingung gelten:

«eine Wirkung = eine Produktgruppe».

Mit der Straffung der Produktgruppen ist ebenfalls der Umfang der Ziele und Indikatoren zu überprüfen.

Vorschlag der Regierung (V7):

Die Anzahl der Produktgruppen soll möglichst klein gehalten werden. Als Faustregel könnte dabei gelten: eine Wirkung = eine Produktgruppe. Auch die Zahl der Ziele und Indikatoren wäre zu minimieren. Die wichtigsten Aussagen zu Leistungsmenge, Leistungsqualität und Kosten müssten dabei aber möglich bleiben. Die Umsetzungshilfen (Modelle, Kriterien etc.) würden im Leitfaden «Einführung GRI-forma» beschrieben.

2.3 Qualitätsmanagement

Empfehlung des Evaluationsteams (E8):

Qualitätsmanagement mit einem Qualitätsleitbild der Regierung verstärken.

Beurteilung:

Die Notwendigkeit eines zeitgemässen Qualitätsmanagements unter GRiforma ist unbestritten. Die Leistungsqualität und/oder die Kundenzufriedenheit werden bei den Pilotdienststellen denn auch bereits erhoben und im Rahmen der operativen Ziele ausgewiesen. Die Qualitätssicherung soll auch künftig durch die Dienststellen gewährleistet werden. Dabei werden die Qualitätsmassstäbe spezifisch auf die jeweiligen Gegebenheiten in den Ämtern angepasst.

Vorschlag der Regierung (V8):

Auf den Erlass eines Qualitätsleitbilds der Regierung soll verzichtet werden. Massnahmen zur Qualitätssicherung sollen von jeder GRiforma-Dienststelle individuell umgesetzt werden. Insofern käme den Indikatoren zur Messung oder Beurteilung der Leistungsqualität in den Produktgruppen eine besondere Bedeutung zu.

2.4 Übertragbarkeit der Budgetsaldi

Empfehlung des Evaluationsteams (E9):

Übertragbarkeit der Budgetsaldi oder mehrjährige Globalbudgets einführen.

Beurteilung:

Die Einführung mehrjähriger Globalbudgets scheint derzeit nicht realisierbar. Auf dem Weg dorthin müssten wohl zuerst Erfahrungen mit dem Instrument der «Integrierten Aufgaben- und Finanzplanung» gesammelt werden. Im Zentrum der momentanen Diskussion steht deshalb die Übertragbarkeit der Budgetsaldi. Die bisher in anderen Kantonen getesteten Systeme waren allesamt unbefriedigend. Eigene Vorabklärungen zur Übertragbarkeit der Budgetsaldi brachten ebenfalls keine befriedigenden Resultate. Hauptsächlich kritisiert wurde die schwierige Berechnung der übertragbaren Budgetabweichung. Hier muss nämlich die Frage geklärt werden, zu welchem Anteil das bessere oder schlechtere Ergebnis auf die Leistungen der Dienststelle zurückzuführen ist. Ein Überschuss bzw. ein Fehlbetrag kann verschiedene Ursachen haben. So kann z.B. ein Überschuss auf betriebliche Verbes-

serungen (Leistungssteigerung, verbesserte Prozesse usw. = endogene Faktoren) oder auf die Entwicklung im Umfeld eines Steuerungsbereichs (z.B. geringere Schülerzahlen als geplant, keine Unwetterschäden = exogene Faktoren) zurückgeführt werden. Im bisherigen Verlauf des Projektes GRiforma wurde deshalb auf Tests mit einem Bonus/Malus-System verzichtet.

Künftig sind weitere Anstrengungen zu unternehmen, um die Budgetabweichungen übertragen zu können und damit Anreize zum haushälterischen Umgang mit den Finanzmitteln zu schaffen (u.a. vermeiden des «Dezemberfiebers»). Die Analyse der Ursachen für einen Überschuss bzw. einen Fehlbetrag soll zukünftig ein Bestandteil der Jahresberichterstattung sein. Diese Analyse würde vom Departementscontrolling unterstützt und begleitet. Der letztlich bewilligte Überschuss bzw. Fehlbetrag würde in der Regel auf das nächste Rechnungsjahr übertragen. Allfällige Rücklagen stünden den Dienststellen zur bestmöglichen Erfüllung ihrer neuen Zielsetzungen zur Verfügung, individuelle Ausschüttungen wären nicht vorgesehen.

Vorschlag der Regierung (V9):

Auf die Einführung mehrjähriger Globalbudgets soll verzichtet werden. Hingegen soll die Übertragbarkeit von Budgetabweichungen nochmals geprüft werden. Die offenen Fragen wären im Zusammenhang mit der Revision des Finanzhaushaltsgesetzes und der Einführung des Departementscontrollings zu klären. Es wäre eine Lösung anzustreben, die einen Anreiz zum sparsamen, zielorientierten Arbeiten darstellt und mit der auf Nachtragskredite möglichst verzichtet werden kann. Die buchhalterischen Details zur Behandlung der Überschüsse und Fehlbeträge würden im Leitfaden «Kosten-/Leistungsrechnung» beschrieben.

2.5 Departementscontrolling

Empfehlung des Evaluationsteams (E10):

Funktion des Departementscontrollers/der Departementscontrollerin einführen.

Beurteilung:

Die GRiforma-Dienststellen erzeugen eine Vielzahl von neuen Führungsinformationen. Die meisten dienen dem Eigengebrauch, einige dienen dem Departement zur Führung der unterstellten Dienststellen. Bei der flächendeckenden Einführung von GRiforma wird es nötig sein, diese Informationen für die Departementsleitung stufengerecht aufzubereiten. Mit einer weiteren Verdichtung der Informationen zuhanden der Standeskanzlei kann

zudem die Lücke zwischen dem Dienststellen- und dem Regierungscontrolling geschlossen werden.

Das Departementscontrolling soll folgende Funktionen umfassen:

- Bereitstellung des betriebswirtschaftlichen Instrumentariums für die Jahres- und Mehrjahresplanung (Wirkungs-, Leistungs-, Finanz-, Personalcontrolling etc.);
- Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen und Interpretation zuhanden der Führungskräfte;
- Hilfe bei der Bestimmung von Korrekturmassnahmen;
- Beratung der Führungskräfte des Departementes in betriebswirtschaftlichen Fragen.

Die wichtigsten Tätigkeiten des Departementscontrollings sind somit planen, messen, interpretieren, Entscheide vorbereiten und beraten.

Vorschlag der Regierung (V10):

Mit der flächendeckenden Umstellung auf GRiforma sollen je Departement ein Departementscontrolling aufgebaut und die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden. Diese Funktion würde durch die gezielte Aufbereitung und Verdichtung des Datenmaterials aus den Dienststellen Führungsunterstützung im Departement leisten. Sie wäre zugleich Schnittstelle zwischen dem Controlling auf Stufe Amt und jenem auf Stufe Regierung.

3. Politische Steuerung

3.1 Budgetvariante

Empfehlung des Evaluationsteams (E11):

Budgetvariante 1, in Verbindung mit E12 umsetzen.

Beurteilung:

In GRiforma wurden zwei Budgetvarianten getestet:

- *Variante 1:* Der Grosse Rat erteilt ein jährliches Globalbudget je Dienststelle;
- *Variante 2:* Der Grosse Rat erteilt ein jährliches Globalbudget je Produktgruppe und steuert die Produktgruppen inhaltlich, indem er deren übergeordnete Ziele beschliesst.

Die Beiträge werden bei beiden Varianten einzeln beschlossen.

Die Evaluation hat – wenig überraschend – gezeigt, dass die Verwaltung für Variante 1 plädiert, das Parlament für Variante 2.

Unbestritten ist, dass auf Dauer nur eine Budgetvariante zum Zug kommen kann. Parallel verschiedene Budgetierungsregeln für die Verwaltung anzuwenden wäre nicht praktikabel, weil zu kompliziert.

Ziel muss sein, beiden Anliegen, jenen der Verwaltung und jenen des Parlaments, möglichst gerecht zu werden. Die Lösung könnte darin liegen, dass die jährliche (Budget)Steuerung rein finanziell nach Variante 1 erfolgt. Im Gegenzug würde dem Parlament die mittelfristige Einflussnahme auf die anzustrebenden Wirkungen eingeräumt. Das Instrument dazu wäre der in diesem Kapitel unter Ziffer 3.2 vorgeschlagene «Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)». Damit würde der Erfahrung Rechnung getragen, dass Wirkungsziele sinnvollerweise über mehrere Jahre gesteuert werden.

Vorschlag der Regierung (VII):

In Verbindung mit der Massnahme in Kapitel III, Ziffer 3.2 erachtet die Regierung die Budgetvariante 1 als richtig. Dem Parlament wird deshalb vorgeschlagen, jährlich je Dienststelle (unter Kenntnisnahme sämtlicher Leistungsinformationen) die Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung (je ohne Beiträge), den Saldo aller Produktgruppen und die einzelnen Beiträge zu beschliessen. Anmerkung: Wenn, wie in Kapitel III, Ziffer 2.1 vorgesehen, der Saldo der Laufenden Rechnung dereinst dem Saldo aller Produktgruppen entspricht, würde eine der beiden Beschlussgrössen gar hinfällig.

3.2 Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung

Empfehlung des Evaluationsteams (E12):

Mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung als zusätzliches Instrument der Politik einführen.

Beurteilung:

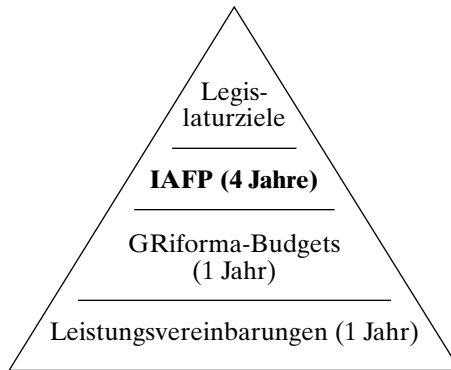
Die Mehrjahresplanung erfolgte bisher getrennt von GRiforma. Regierungsprogramm und Finanzplan mussten ja für beide Systeme der Verwaltungsführung (mehrheitlich traditionell, wenige GRiforma) anwendbar sein. Für den Finanzteil bildete das «Harmonisierte Rechnungsmodell (HRM)» die Basis, für den inhaltlichen Teil die beabsichtigten Projekte.

Die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen ist eine der Kernkompetenzen von GRiforma. Bei einer flächendeckenden Einführung erscheint es sinnvoll, wenn der Aufbau eines IAFP als Teilprojekt von GRiforma weiterverfolgt wird. Die Führungsinformationen aus GRiforma (Produkte, Produktgruppen, Ziele, Kosten) können dabei als Basisdaten für den IAFP ge-

nutzt werden. Selbstverständlich sind diese weiterhin zu ergänzen mit wichtigen Finanzinformationen aus dem HRM.

Das Parlament hat mit der Parlamentsreform vorgesehen, künftig «Legislatorziele» zu definieren. Diese können als Spitze der Aufgaben- und Zielkaskade für die Verwaltung verstanden werden. Der IAFP bildet dann gewissermassen das Verbindungsstück zu den GRiforma-Budgets (siehe nachstehende Abbildung).

Aufgaben- und Zielkaskade



Vorschlag der Regierung (V12):

Die Einführung eines «Integrierten Aufgaben- und Finanzplans» soll auf der Basis des GRiforma-Datenmaterials (ergänzt durch Finanzinformationen aus dem «Harmonisierten Rechnungsmodell») und als Teilprojekt von GRiforma realisiert werden. Hier soll das Parlament Einfluss nehmen können auf die beabsichtigten Wirkungen des Verwaltungshandelns. Bis zur erfolgten Einführung des IAFP würden die Wirkungsziele dem Parlament im Rahmen der GRiforma-Budgets zur Kenntnisnahme unterbreitet.

3.3 Berichterstattung zuhanden des Parlaments

Empfehlung des Evaluationsteams (E13):

Berichterstattung zuhanden des Parlaments verbessern.

Beurteilung:

Eine Vorgabe der Versuchsphase war, dass GRiforma mit möglichst gerin-

gem Aufwand Bericht erstattet. Als Folge davon präsentierten die Pilotdienststellen ihre Informationen gegenüber dem Parlament im Rahmen der traditionellen Voranschläge und Staatsrechnungen. Die engen Formvorschriften, die fehlenden Möglichkeiten für Grafiken, die Zahlen- und Indikatorenlastigkeit führten dazu, dass die Berichterstattung als schwer lesbar, abstrakt, nüchtern empfunden wurde. Verbesserungen sind im Layout und im Inhalt (weniger Indikatoren, ausführlichere Erläuterungen, erzählender Bericht über den Geschäftsverlauf) durchaus möglich.

Vorschlag der Regierung (V13):

Die Berichterstattung zuhanden des Parlaments soll in Inhalt und Layout verbessert werden. Neben Zahlen und (wenigen) Indikatoren soll sie auch einen knappen Bericht zum Geschäftsverlauf sowie erläuternden Text enthalten. Die künftige Berichterstattung hätte zum Ziel, dem Grossen Rat aussagekräftige Grundlagen zu liefern, damit er seine Aufgaben im politischen Controlling wahrnehmen kann.

3.4 Wirkungsüberprüfung

Empfehlung des Evaluationsteams (E14):

Zur Wirkungsüberprüfung neben messbaren Wirkungsindikatoren auch sporadisch andere stärker evaluative, umfassende Methoden (Peer-Reviews, Audits) anwenden.

Beurteilung:

In sämtlichen NPM-Projekten zeigt sich dasselbe Bild: Es gelingt nur zum Teil, die Wirkungen des staatlichen Handelns mittels einfacher Indikatoren zu erheben und darzustellen. Die grosse Komplexität der Wirkungszusammenhänge verlangt oftmals nach umfassenderen Methoden. Am Beispiel Waldwirtschaft wird dies deutlich: Das Leistungs- und Wirkungsgefüge im Bereich «nachhaltige Sicherstellung aller Waldfunktionen» wird sich nie mit einigen einfach zu erhebenden Indikatoren aufzeigen lassen. In diesen Fällen muss das Spektrum hin zu breiter abgestützten Methoden geöffnet werden.

Vorschlag der Regierung (V14):

Die Überprüfung der Wirkungen staatlicher Leistungen soll zentrales Anliegen im weiteren Verlauf von GRiforma bleiben. Wo keine verlässlichen Indikatoren zur Wirkungsbeurteilung herangezogen werden können, sollen auch stärker evaluative Methoden (beispielsweise Peer-Reviews oder Audits) angewandt werden. Solche Erhebungen sind aufwändig, der Nutzen müsste die Kosten in jedem Fall rechtfertigen.

4. Flankierende Massnahmen

4.1 Parlamentarische Begleitkommission

Empfehlung des Evaluationsteams (E15):

Eine parlamentarische GRiforma-Kommission für die Einführungsphase schaffen.

Beurteilung:

Die Einsitznahme von Parlamentsmitgliedern im Steuerungsausschuss hat sich während der Versuchsphase bewährt, die Sichtweise von Grossratsmitgliedern ist laufend in das Projekt eingeflossen. Die jeweiligen VertreterInnen wurden jedoch nicht vom Parlament gewählt und hatten somit auch keine eindeutige Legitimation zur Vertretung des Grossen Rats in diesem Ausschuss. Dieses Problem dürfte sich bei einer flächendeckenden Einführung von GRiforma verschärfen. Vielfältige Fragen zur künftigen Steuerung der Gesamtverwaltung sind definitiv zu klären und Lösungen auszuhandeln. Aus diesen Überlegungen heraus wäre eine Kommission, zu deren Aufgabenbereich die Begleitung von GRiforma gehört, von Vorteil. Mit der Strategiekommission besteht aber bereits eine ständige Kommission, die sich mit grundsätzlichen Fragen des Verwaltungshandelns, mit den Zielsetzungen der Verwaltung und mit Steuerungsfragen auseinandersetzt. Um die Anzahl von (ständigen) Kommissionen nicht auszuweiten, könnte die Begleitung von GRiforma dieser Kommission übertragen werden. Selbstverständlich kommen dazu aber auch andere Kommissionen in Frage.

Vorschlag der Regierung (V15):

Dem Parlament wird empfohlen, auf die Schaffung einer parlamentarischen GRiforma-Kommission zu verzichten. Die Regierung empfiehlt dem Parlament hingegen, das Pflichtenheft einer bestehenden Kommission mit der «Begleitung von GRiforma in der Einführungsphase» zu ergänzen.

4.2 Evaluation Parlamentsreform

Empfehlung des Evaluationsteams (E16):

Wirkungen der Parlamentsreform in etwa zwei Jahren evaluieren.

Beurteilung:

Die Parlamentsreform und GRiforma sind in vielen Punkten aufeinander

abgestimmt. Eine periodische Auswertung der beiden Reformen, insbesondere an deren Schnittstellen, wäre zu begrüssen.

Die erste Beurteilung der Parlamentsreform bereits nach zwei Jahren scheint zu früh. Es soll genügend Zeit bleiben, um Erfahrungen mit dem neuen Instrumentarium zu sammeln. Zielgrösse für eine erste Evaluation könnten vier Jahre sein.

Vorschlag der Regierung (V16):

Dem Parlament wird empfohlen, die Wirkungen der Parlamentsreform nach vier Jahren zu evaluieren.

4.3 Informations- und Kommunikationsaktivitäten

Empfehlung des Evaluationsteams (E17):

Informations- und Kommunikationsaktivitäten unvermindert weiter führen.

Beurteilung:

Die Kommunikation zu GRiforma wurde während der Versuchsphase bereits intensiv gepflegt. Die Bedeutung der Informationsaktivitäten nimmt bei einer breiten Einführung von GRiforma weiter zu. Überdies ist zu bedenken, dass bei Personalwechseln, sei es in der Verwaltung oder im Parlament, stets auch wieder Grundlagen vermittelt werden müssen.

Vorschlag der Regierung (V17):

Die Kommunikationsaktivitäten zu GRiforma sollen unvermindert weitergeführt werden. Nach der teilweise neuen Zusammensetzung des Grossen Rates Mitte 2003 sollen sie gegenüber dem Parlament noch verstärkt werden.

IV. Der Nutzen von GRiforma und die Einwände gegen GRiforma

1. Nutzen generell

Gerade angesichts des schwierigen Umfelds, in dem sich die Bündner Verwaltung derzeit befindet, soll GRiforma einen Beitrag leisten, die künftigen Herausforderungen zu meistern. Im Zentrum steht dabei, mit den knappen

Ressourcen optimale, noch zielgerichtetere Leistungen zu erbringen und damit ein Höchstmass an politisch gewollten Wirkungen zu erzeugen. Die Evaluation hat aufgezeigt, dass sich der angestrebte Nutzen aus dem Projekt bereits im Versuch zu einem guten Teil eingestellt hat (vgl. die Grafik zur Zielerreichung im Kapitel II, Ziffer 2). Insbesondere auf der Ebene der Dienststellen ermöglichen etwa bessere Führungsinformationen Effizienzgewinne (optimierte, kostengünstige Erstellung bestimmter Leistungen). Aus dem erhöhten Kostenbewusstsein lassen sich nachhaltige Einsparungen erzielen. Qualität und Quantität können kundengerecht und zielgerichtet angepasst werden. GRiforma fördert zudem das unternehmerische Denken in der Verwaltung.

Mit einer breiteren Einführung können die Departemente, die Regierung und das Parlament zudem noch weiteren Nutzen, allem voran Effektivitätssteigerungen (erhöhte Wirkungskraft der zu erbringenden Leistungen), einlösen. Falls politisch und betrieblich gewollt, ermöglicht die Gesamtschau über Wirkungen, Leistungen und Kosten des Verwaltungshandelns das Formulieren zielgerichteter (finanzierbarer) Leistungsaufträge. Das Controlling erlaubt überdies, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, korrigierende Massnahmen rechtzeitig zu ergreifen und auch damit Kosten zu sparen.

2. Nutzen aus Sicht der Dienststellen

Auf die Frage, was GRiforma ihren Dienststellen gebracht habe, antworteten die Verantwortlichen wie folgt:

Kundenorientierung

- *Die Kunden- und Marktorientierung hat zugenommen.*
- *GRiforma ist eine gute Ergänzung zur ISO-Zertifizierung. Die Kombination von GRiforma und ISO-Zertifizierung ermöglichte eine weitere Steigerung des Qualitätsbewusstseins.*
- *Die Erfassung statistischer Daten hat die Aussage über Qualität und Quantität der erbrachten Leistungen gegenüber den «Kundinnen und Kunden» verbessert.*

Wirkungs- und Leistungsorientierung

- *Es besteht nun mehr Klarheit darüber, welche Leistungen und Wirkungen verlangt und wie sie gemessen werden.*
- *Die Produkt-(Gruppen-)Definition führt zu einer klaren Darstellung der Leistungen und Aufgaben. Diese wiederum werden über Kennzahlen genauer erfasst. Damit verfügt die Führung über bessere Führungsinformationen.*
- *Die Auseinandersetzung mit der Definition von Produktgruppen, Produkten, Indikatoren und Standards führt dazu, dass die Art und Qualität*

der Leistungen ständig reflektiert und verbessert werden. In unserem Amt führte dies auch zu einer Vereinheitlichung der Fallführungsmethodik.

- *Die Übersicht über unsere Dienstleistungen wurde verbessert.*

Kostenorientierung

- *Durch die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung konnten die Kostentransparenz und das Kostenbewusstsein gesteigert werden.*
- *Die Einführung der Kostenrechnung erlaubt es, die Vollkosten je Produkt auszuweisen. Dies ist ein wichtiges Argument für die Legitimation der Tätigkeit. Wir kennen den Preis für jede Leistung. Dies wiederum ermöglicht es, Vergleiche mit anderen Anbietern anstellen zu können.*
- *Die Kostenstruktur wurde transparenter.*
- *Die Eigenverantwortung der GRiforma-Dienststellen beim Informatikeinsatz wurde gesteigert.*
- *Die Produktliste wurde mit der Arbeitszeiterfassung verknüpft. Ergebnis: Wir wissen nun, wie teuer wir in den einzelnen Segmenten sind.*
- *Dank der Kostentransparenz konnte unser Amt wesentlich kostenbewusster und deshalb effizienter arbeiten.*
- *Aus finanzieller Sicht ist das Globalbudget als Führungsgrösse ein eindeutiger Fortschritt: Die finanziellen Ressourcen können nach dem Grenznutzen-Prinzip und nicht nach Rubriken-Vorgaben eingesetzt werden.*

Führungsorientierung

- *Durch mehr Handlungsspielraum sowohl im personellen als auch im finanziellen Bereich wurde eine grössere Flexibilität beim Einsatz der Ressourcen erreicht. Gerade für einen internen Dienstleister ist diese erhöhte Flexibilität von grosser Bedeutung.*
- *Wir definierten zu jedem Produkt die entsprechenden Verantwortlichkeiten und ergänzten sie mit sinnvollen und umsetzbaren Zielen, Indikatoren und Standards. Daraus ergaben sich wertvolle Zielvorgaben, welche auch in die Mitarbeitergespräche einfließen. GRiforma bewährt sich als Hilfsmittel bei der Führung der Dienststelle.*
- *Die Auseinandersetzung mit unseren Dienstleistungen (Produkten) vereinfachte die parallel zu GRiforma verlaufende Reorganisation des Amtes.*
- *GRiforma hilft der Geschäftsleitung in der Führung des Amtes. So konnten die GRiforma-Unterlagen bei zahlreichen Projekten als Strategie-papiere beigezogen werden.*
- *GRiforma bringt mehr unternehmerische Freiheit und Flexibilität, aber auch mehr Verantwortung.*
- *Dank GRiforma verfügen wir über bessere Planungsinstrumente und eine bessere Strukturierung der Zielvorgaben auf allen Stufen.*

- *Aus dem Prozess der Klärung von Aufgaben und Leistungen resultieren auch neue Ansätze für die organisatorische Gestaltung und die Zuteilung der Verantwortung für einzelne Produkte-(Gruppen). Damit verhilft GRiforma auch zu organisatorischen Verbesserungen.*
- *GRiforma stiftet bei uns vor allem im Bereich «Globalbudgetierung» einen Nutzen. Der Einsatz der Mittel kann flexibler und damit zielführender erfolgen.*
- *Das Globalbudget erlaubt eine flexible und rationelle Betriebsführung. Es verhindert zeitaufwändige Bewilligungsmechanismen für Detailbereiche/Einzelkonti. Es ist sowohl rationell wie motivierend für die MitarbeiterInnen.*

3. Nutzen, beziffert am Beispiel des Kantons Zürich

Der direkte materielle Nutzen lässt sich derzeit für das Projekt GRiforma noch nicht fundiert berechnen. Der Kanton Zürich, der im Prozess der wirkungsorientierten Verwaltungsführung bereits über längere Erfahrung verfügt, wies aber beispielsweise für seine Reform «wif» in der Rechnung 2000 eine nachhaltige jährliche Einsparung von total Fr. 103.8 Mio. aus. Im Vorschlag 2002 wurden dank «wif» gar Einsparungen in der Grössenordnung von Fr. 110 Mio. (bei einem budgetierten Aufwand in der Laufenden Rechnung von Fr. 9 708 Mio.) erwartet, was einem Einsparungspotenzial von über 1 % der Laufenden Rechnung entspricht. Dies obwohl noch nicht alle Ämter ihre wif-Projekte abgeschlossen haben.

4. Einwände gegen GRiforma

Der bisherige Projektverlauf hat gezeigt, dass in GRiforma auf verschiedene offene Fragen noch Antworten gefunden werden müssen. Zudem bestehen gegenüber dem Projekt nach wie vor verschiedene Kritikpunkte und Vorbehalte. Das Evaluationsteam hat die in den Befragungen geäusserten Unklarheiten und Einwände in seinem Bericht summarisch aufgearbeitet und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen geliefert (vgl. Kapitel III und «Management Summary» zum Evaluationsbericht, Anhang 5).

Der Vollständigkeit halber werden in der Folge noch einige weitere Einwände gegenüber GRiforma behandelt, die wiederholt ausserhalb der Evaluation oder dort nur punktuell geäussert wurden.

Kritikpunkt 1:

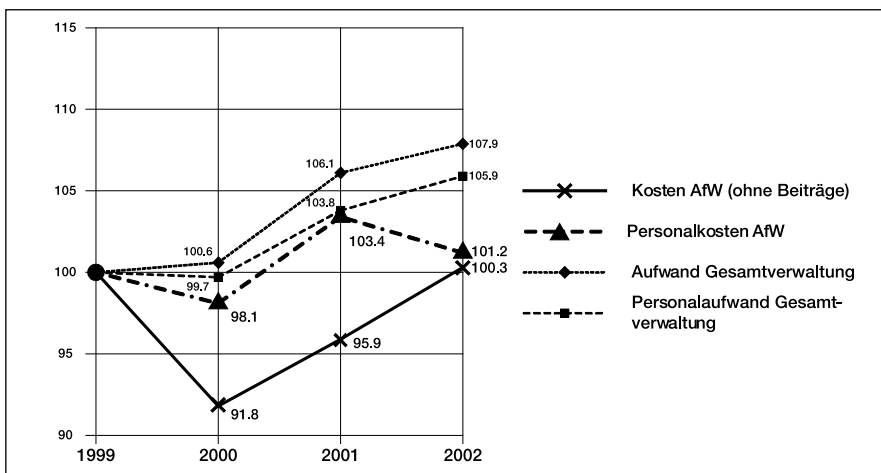
Die Kosten und der Personalbestand in den GRiforma-Pilotdienststellen steigen stärker an als in den traditionell geführten Ämtern.

Überlegungen dazu:

1. An sich verändert GRiforma die Aufgaben der Dienststellen nicht und auch die Kosten steigen von sich aus nicht an. Hingegen können Mehrleistungen oder neue Aufgaben Kostenfolgen nach sich ziehen. Beim Amt für Informatik etwa beschloss der Grosse Rat einen Ausbau des EDV-Supports. Die Bündner Kantonsschule sah sich unter anderem mit einer steigenden Schülerzahl und den Änderungen durch das Maturitätsanerkennungsreglement (MAR) konfrontiert, das Sozialamt mit einer erhöhten Komplexität der Fälle und dem Ausbau des Leistungsangebots, z. B. beim Kinderschutz. Das Amt für Wald hatte aussergewöhnliche Unwetterereignisse zu bewältigen und besondere Leistungen im Bereich «Gefahrenerfassung» zu erbringen.
2. Mit GRiforma werden die vollen Kosten, welche in einer Dienststelle anfallen ausgewiesen. Den Pilotdienststellen wurden deshalb in den vergangenen Jahren sukzessive die bezogenen Querschnittsleistungen belastet. Anders als die traditionellen Ämter «bezahlen» sie also für EDV-Kosten, für Raumkosten, für die Personaldossier-Verwaltung oder die Buchführung durch die Finanzverwaltung. Dies hat nach aussen zu einem (vermeintlichen) Kostenschub in den GRiforma-Ämtern geführt.
3. Die Budgethoheit verbleibt auch unter GRiforma voll und ganz beim Grossen Rat. Die Kosten- und die Personalentwicklung können sich nur im Rahmen der von ihm gesprochenen Globalkredite bewegen. Einem notwendigen Sparkurs können und sollen sich auch die GRiforma-Ämter nicht entziehen. Bei ihnen können aber Finanzvorgaben in Korrelation zu den Leistungen und den damit zu erzielenden Wirkungen erfolgen.
4. Für das Amt für Wald und die Bündner Kantonsschule wird in der Folge die Kostenentwicklung während der GRiforma-Versuchsphase aufgezeigt, kommentiert und in Relation zur Entwicklung des gesamten Finanzhaushalts gestellt.

Amt für Wald (AfW)

Kosten des AfW 1999–2001 (Rechnung) und 2002 (Voranschlag), reduziert um die einzeln beschlossenen Beiträge in der Laufenden Rechnung. Basis 1999 = 100 (Basisindex).

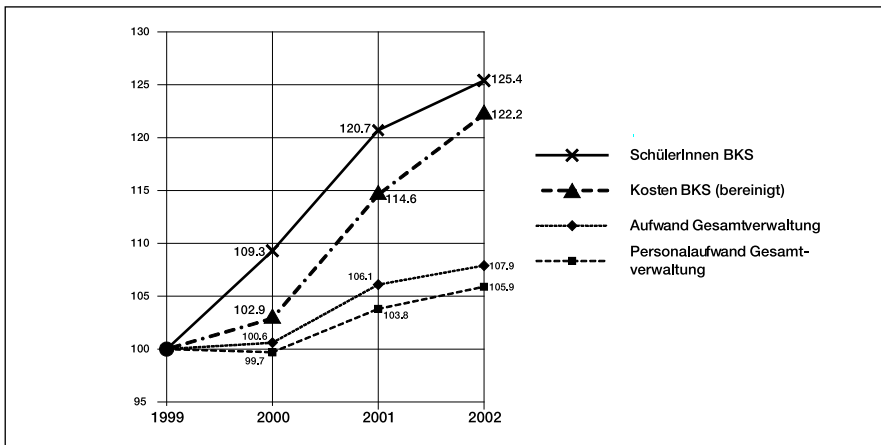


Kommentar:

Die Personalkosten des AfW nahmen von 1999 bis 2002 lediglich um 1.2 Punkte zu, während die gesamten Personalaufwendungen des Kantons im selben Zeitraum um 5.9 Punkte stiegen. Bei den Kosten (ohne Beiträge) ist der Trend noch klarer: Das bereinigte Ergebnis bewegt sich in etwa auf dem Niveau von 1999 (+ 0.3 Punkte), während der Gesamtaufwand des Kantons um 7.9 Punkte stieg. Der Kostenverlauf erscheint noch günstiger, wenn man die Mehrleistungen berücksichtigt, die das AfW in den vergangenen Jahren erbracht hat. Durch interne Umlagerungen der Ressourcen (im Rahmen der Globalbudgets) und durch Effizienzsteigerungen konnte etwa im Produkt «Naturgefahren» das Neukonzept «Gefahrenerfassung» ohne nennenswerte Mehrkosten umgesetzt werden (Ziel Nr. 35, Regierungsprogramm 2001–2004).

Bündner Kantonsschule (BKS)

Kosten der BKS 1999–2001 (Rechnung) und 2002 (Voranschlag), reduziert um die ausserordentlichen Rückstellungen für nicht ausbezahlte Pensen (2001/2002) und um die Raumkostenverrechnung des Hochbauamts (2002). Basis 1999 = 100 (Basisindex).



Kommentar

Die Kosten an der Kantonsschule haben sich um rund 3.2 Punkte weniger stark entwickelt als die Zahl der Schüler (1999 = 1177, 2002 = 1476). Bei einer parallelen Kostenentwicklung wie bei den Schülerzahlen und unter Berücksichtigung des Anstiegs des durchschnittlichen Personalaufwandes müssten die Kosten der BKS um rund 7.2 Punkte (129.4 Indexpunkte) höher liegen. Gerade im Jahr 2000 konnte der erste erhebliche Anstieg der Schülerzahlen mit dem Globalbudget aufgefangen werden. Der stärkere Anstieg im Jahre 2002 ist auf die Verteilung des Unterrichtes auf zwei Schulstandorte und die damit zusammenhängenden höheren Betriebskosten (Sekretariat, Hausabwart, Logistik, Informatik, Bibliothek) zurückzuführen. Die Revision des Pensionskassenreglementes wirkte sich zudem infolge der hohen Personalkosten (ca. 90 % der Gesamtkosten) besonders stark auf die Kostenstruktur aus. Die Zunahme der Schülerzahlen seit 1999 ist auf das geänderte Aufnahmeverfahren, die Integration der Wirtschaftsmittelschule der Stadt Chur, das Pilotprojekt Informatik-Handelsmittelschule und die Integration des Unterseminars zurückzuführen.

Kritikpunkt 2:

GRiforma verursacht einen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für «unproduktive» Tätigkeiten. Das aufwändige Berichtswesen führt zu einer Auf-

blähung des Verwaltungsapparats. Für die Kostenrechnung, für das Controlling und für die Finanz- und Oberaufsicht ist mehr Personal nötig.

Überlegungen dazu:

1. In Kapitel I, Ziffer 1 wurde auf die komplexen Herausforderungen hingewiesen, mit denen sich die Verwaltungen konfrontiert sehen. Analog zur Bergtour, die an die Ausrüstung (und natürlich auch an die Verantwortlichen und Teilnehmenden) höhere Anforderungen stellt als eine Wanderung in einfachem Gelände, verhält es sich bei der Verwaltung: Die Steuerungs- und Führungsinstrumente sollten dem schwierigeren Umfeld angepasst werden. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die heutige Informationslage über die Verwaltung und die Steuerungsmechanismen so oder so verbessert werden müssen. GRiforma bietet dazu einen konkreten Ansatz und aufeinander abgestimmte Vorschläge.
2. Im Aufbau der neuen Führungsinformationen führt GRiforma tatsächlich zu einem gewissen Mehraufwand. Die Dienststellen machen aber geltend, dass dieser Aufwand gerechtfertigt ist, führt er doch zu einem wertvollen Hinterfragen der Leistungen, der Qualität, der Kosten und der Organisation.
3. Auch der Betrieb von GRiforma, etwa für das Erfassen, Auswerten und Interpretieren der Kosten- und Leistungsinformationen, führt zu einer leichten Erhöhung des Aufwands. Dieser Aufwand kann aber weiter minimiert werden, wenn beispielsweise die Führungsinstrumente (wie in Kapitel III, Ziffer 2 beschrieben) verwesentlich, vereinfacht und verständlicher dargestellt werden. Zudem müssten traditionelle Informationen (etwa der Landesbericht) sukzessive in die neuen Instrumente einfließen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.
4. Selbstverständlich lohnen sich alle Investitionen in bessere Führungsinformationen nur dann, wenn der Wille auf politischer und betrieblicher Ebene vorhanden ist, die Transparenz laufend zu verbessern und sie auch wirklich zu Steuerungszwecken zu nutzen. Können die Prioritäten des staatlichen Handelns rechtzeitig richtig gesetzt werden, ist dies wahrscheinlich um ein Vielfaches kostengünstiger als das nachträgliche Beheben von Fehlentwicklungen.

Kritikpunkt 3:

Kostenrechnungen und Leistungsaufträge, allenfalls sogar Globalbudgets sind nötig. Dazu braucht es aber GRiforma nicht.

Überlegungen dazu:

1. GRiforma hat dazu beigetragen, die Notwendigkeit neuer Führungsinstrumente besser sichtbar zu machen. Es trifft zweifellos zu, dass GRiforma-Elemente auch ohne «Label» GRiforma eingeführt werden kön-

nen. Dieses Vorgehen birgt aber einige Risiken und könnte unter Umständen deutlich höhere Kosten verursachen. Bei der Einführung einiger von GRiforma losgelöster Elemente besteht nämlich die Gefahr, dass dies isoliert und unkoordiniert erfolgt. Punktuelle Kosten-/Leistungsrechnungen könnten zu einem «Wildwuchs» an Lösungen führen, die später nur noch unter erheblichem Mehraufwand zu einem Gesamten zusammengeführt werden könnten. Zudem stellt sich die Frage, was bessere Zielvorgaben und Kosteninformationen nützen, wenn sie nicht im Rahmen eines minimalen Controllingsystems aufbereitet werden.

2. GRiforma bietet alle Vorteile von ganzheitlichen Konzepten. Sämtliche Komponenten sind aufeinander abgestimmt und systematisch auf gemeinsame Ziele ausgerichtet. Trotzdem bleibt GRiforma flexibel und kann sich den Bedürfnissen im Kanton Graubünden laufend anpassen. Wird aber ein Element geändert, so werden die Auswirkungen auf das Gesamtsystem sorgsam geprüft und allenfalls notwendige Folgemaßnahmen vorgeschlagen.

Kritikpunkt 4:

Vielleicht gäbe es noch viel bessere Ansätze zu Verbesserungen in der Verwaltungsführung und -steuerung als diejenigen von GRiforma respektive NPM.

Überlegungen dazu:

1. Zum heutigen Zeitpunkt kann diese Aussage weder bestätigt noch entkräftet werden.
2. Tatsache ist, dass mit GRiforma eine zielgerichtete Verwaltungsreform auf der Basis von NPM-Ideen und -Instrumenten erprobt wurde. NPM als Plattform also, die wissenschaftlich begleitet wird und von vielen anderen Kantonen (z.T. auch vom Bund und von Gemeinden) ebenfalls als Ausgangslage für ihre Reformen genutzt wurde. GRiforma, als bewusst flexibler spezifisch bündnerischer Reformprozess, hat sich bereits weit weg von «NPM in Reinkultur» entfernt und den praktischen Bedürfnissen im Kanton angepasst. Die Verbesserungsvorschläge in Kapitel III, Ziffer 2 gehen noch weiter in diese Richtung. Die gemeinsame Ausgangslage «NPM» ermöglicht aber, an schweizweiten Entwicklungen, etwa dem von der Finanzdirektorenkonferenz lancierten Projekt «Kolibri – Standardisierungen in der Kosten-/Leistungsrechnung» zu partizipieren oder Synergien mit anderen Verwaltungsreformen, z. B. beim Benchmarking (= Branchenvergleiche), zu nutzen.
3. Die Suche nach gänzlich anderen Lösungen zu Verbesserungen in der Verwaltungsführung und -steuerung ist zwar denkbar. Sie müsste aber mit einem neuen Projekt und mit neuen Zielsetzungen gestartet und mit den entsprechenden Ressourcen dotiert werden.

Kritikpunkt 5:

Mit GRiforma hat das Parlament nichts mehr zu sagen. Es erfolgt eine Machtverschiebung weg vom Grossen Rat, hin zu Regierung und Verwaltung.

Überlegungen dazu:

1. GRiforma beachtet die anerkannten staatsrechtlichen und staatspolitischen Grundsätze der Gewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung. Die GRiforma-Steuerung erfolgt innerhalb dieser Grundsätze. Der Grosse Rat behält die Kompetenzen Gesetzgebung, Budgethoheit und Oberaufsicht. Dank einem Ausbau der Informationen über Leistungen, Kosten und Wirkungen soll er seine Aufgaben besser wahrnehmen können. Sämtliche politischen Kompetenzen verbleiben damit beim Parlament.
2. Hingegen soll eine Verschiebung im Betrieblichen hin zur Verwaltung stattfinden. Diese betrifft aber sowohl Kompetenzen als auch Verantwortung. Die Verwaltung erhält die (vom Parlament limitierten) Globalbudgets, sieht sich aber in der Pflicht, mit den zur Verfügung gestellten Mitteln die präsentierten inhaltlichen Ziele zu erreichen. Anmerkung: Angesichts ihrer politischen Bedeutung werden sämtliche Beiträge auch unter GRiforma vom Parlament einzeln beschlossen.
3. Wenn von einer Machtverschiebung oder gar einem Machtverlust die Rede ist, so bedingt dies den Vergleich der bestehenden Machtverhältnisse mit den künftigen. Hierzu stellt sich die Frage, ob die Beschlüsse zu all den Einzelkonti im traditionellen Budget (ohne Verknüpfung mit dem Gegenwert – der Leistung) durch das Parlament wirklich geeignet sind, um die Staatsaufgaben und den Staatshaushalt politisch zu steuern. Diese Überlegung führt weiter zur Frage, ob das heutige Budgetierungssystem dem Parlament überhaupt eine politisch relevante Machtstellung einräumt.

Kritikpunkt 6:

Vor dem Hintergrund der finanziellen Situation des Kantons und den rigorosen Sparanstrengungen können wir uns die Projektkosten für eine breite Einführung von GRiforma zur Zeit nicht leisten.

Überlegungen dazu:

1. Vielleicht ist GRiforma gerade in finanziell schwierigen Zeiten besonders nötig. Im traditionellen System der Verwaltungsführung werden oftmals Mittel gesprochen, ohne den Gegenwert dafür, die zu erwartende Leistung, zu kennen. Was in jedem privaten Haushalt praktiziert wird, kann auch für den Staatshaushalt nicht falsch sein: Sind die Finanzen knapp, muss bewusster eingekauft werden. Dazu braucht es aber die Kenntnis darüber, welche Produkte zu welchen Preisen zur Verfügung stehen.

2. Die laufende Haushaltsanierung erfolgt auf der Basis der heute zur Verfügung stehenden Führungsinformationen. GRiforma würde für die Zukunft Datenmaterial (mit den Kosten verknüpfte Leistungskataloge) aufbauen, das es den Führungsgremien ermöglicht, solche Entscheide auf breiteren Grundlagen abzustützen. Wohl wurde GRiforma nicht als Sparprojekt lanciert, es kann aber durchaus wichtige Voraussetzungen zur frühzeitigen und nachhaltigen Bewältigung angespannter Situationen im Finanzhaushalt schaffen.
3. In Zeiten knapper Ressourcen gilt es, noch mehr als sonst, Prioritäten zu setzen: Dabei stellt sich zwangsläufig die Frage: Soll Bestehendes und Gewohntes möglichst erhalten werden oder soll Raum für Neues, für Innovationen geschaffen werden?
4. Mit dem vorgeschlagenen langen Zeitraum für die Einführung von GRiforma verteilen sich die dafür notwendigen Mittel auf viele Jahre, was eine relativ geringe jährliche Belastung des Finanzhaushalts zur Folge hat.

Kritikpunkt 7:

GRiforma zielt auf einen Abbau des modernen Leistungsstaats. Mit GRiforma sollte plötzlich alles rentieren.

Überlegungen dazu:

1. GRiforma ist bezüglich den Inhalten und dem Mittelbedarf für einzelne Staatsaufgaben wertneutral. GRiforma schafft aber Transparenz indem es die Darstellung der Aufgaben und der dafür notwendigen Mittel systematisiert. Es bleibt Sache der Politik, über den Inhalt, den Umfang, die Qualität usw. der einzelnen Staatsaufgaben und die damit verbundenen Finanzen zu entscheiden.
2. GRiforma hat nicht den Abbau des Leistungsstaates zum Ziel. GRiforma postuliert nicht, dass der Staat nur noch diejenigen Aufgaben erfüllt, die rentieren. GRiforma bewegt sich konsequent innerhalb des staatspolitischen Grundsatzes, wonach der Staat diejenigen Leistungen erbringt, die politisch legitimiert und von öffentlichem Interesse sind und für die kein Markt vorhanden ist.

V. Finanzielle und personelle Auswirkungen

1. Kosten generell

Angesichts der schwierigen Situation, in der sich der Bündner Finanzhaushalt befindet, sind die Kosten jedes neuen Vorhabens von besonderer Bedeutung.

Die finanziellen und personellen Konsequenzen einer Weiterentwicklung von GRiforma sollen deshalb so gut als möglich ausgewiesen werden. Im Zentrum steht dabei die Modellrechnung für das vorgeschlagene Szenario «flächendeckende Einführung bis 2011». Sollten weitere Szenarien diskutiert werden, müssten die entsprechenden Kostenrechnungen nachgeliefert werden.

Sämtliche Zahlen sind Annäherungswerte. Von den Kosten aus dem bisherigen Projektverlauf (rund Fr. 1.6 Mio. in 5 ½ Jahren oder jährlich im Durchschnitt Fr. 290 000.–) kann nur vage auf die Kosten für eine breite Einführung geschlossen werden. Je nach personeller Dotation in den Dienststellen wurden die Aufwendungen für GRiforma äusserst unterschiedlich geschildert. Zudem ist schwer abzuschätzen, welcher Zusatzaufwand durch die breitere Einführung von GRiforma anfallen wird (Aufbau Departementscontrolling, zusätzlicher Aufwand bei der Finanzverwaltung, der Finanzkontrolle und anderen Querschnittsämtern). Die Tauglichkeit der bestehenden Softwaresysteme für eine flächendeckende Umstellung bedarf ebenfalls noch vertiefter Abklärungen.

2. Direkte Projektkosten bis 2011

In den folgenden Kostenschätzungen sind die unmittelbaren Aufwendungen für die flächendeckende Einführung von GRiforma bis 2011 ersichtlich. Berücksichtigt werden hier also die direkten (= den Finanzhaushalt belastenden) Kosten.

2.1 Direkter Sachaufwand

Hierbei handelt es sich um Aufwendungen für die externe Beratung im Gesamtprojekt und in den Dienststellen und Departementen, für Schulungsmassnahmen, für einmalige und laufende EDV-Anpassungen und für Dokumentationen. Bis zur erfolgten Einführung von GRiforma im Jahr 2011 dürften dafür rund Fr. 2 550 000.– anfallen. Hinzu kommt ein heute nicht bezifferbarer Betrag, falls sich die bestehenden EDV-Systeme (insbesondere die «Heimer-Software» bei der Finanzverwaltung) als nicht kompatibel mit der flächendeckenden Einführung von GRiforma erweisen sollten.

Schätzung des direkten Sachaufwands bis 2011 (in Franken)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
550 000	550 000	300 000	250 000	250 000	225 000	225 000	200 000	2 550 000

2.2 Direkter Personalaufwand

Die Projektarbeiten sind grundsätzlich mit dem bestehenden Personal zu leisten. Für die Leitung des Gesamtprojektes, für die Begleitung der Dienststellen und Departemente sowie für den Aufbau der «Integrierten Aufgaben und Finanzplanung» werden bis 2011 die aus dem Pilotprojekt bereits vorhandenen 200 Stellenprozent benötigt. In den folgenden Dienststellen sind voraussichtlich zusätzliche Personalressourcen bereitzustellen:

- Finanzverwaltung
Für die Kosten-/Leistungsrechnung (Entwicklung, Aufbau, Support und Betrieb) dürften anfänglich 100 Stellenprozent, bis 2008 200 Stellenprozent, bereitzustellen sein.
- Departementssekretariate
Für die Funktion des Departementscontrollings sind im Zeitraum von 2007 bis 2011 je Departement schätzungsweise 50 Stellenprozent neu aufzubauen, insgesamt also 250 Stellenprozent.
- Finanzkontrolle
Mit GRiforma steigen die Anforderungen an die Revision. Deshalb dürften bei der Finanzkontrolle bis 2011 zusätzlich rund 200 Stellenprozent notwendig werden.

Schätzung der zusätzlich notwendigen Personalstellen

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Finanzverwaltung	+ 1.0	–	–	+ 0.5	+ 0.5	–	–	–	+ 2.0
Departementssekretariate	–	–	–	+ 0.5	+ 0.5	–	+ 1.0	+ 0.5	+ 2.5
Finanzkontrolle	–	–	–	+ 0.5	+ 0.5	–	+ 0.5	+ 0.5	+ 2.0
Total	+ 1.0	–	–	+ 1.5	+ 1.5	–	+ 1.5	+ 1.0	+ 6.5

In Zahlen ausgedrückt, verursacht der flächendeckende Aufbau und der Betrieb von GRiforma bis 2011 gegenüber heute folgenden zusätzlichen direkten Personalaufwand: ca. Fr. 3 450 000.–. Darin enthalten sind die Lohnkosten, die Sozialleistungen und sämtliche Infrastrukturkosten.

Schätzung der zusätzlichen Personalkosten bis 2011 (in Franken)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
130 000	130 000	130 000	330 000	530 000	530 000	760 000	910 000	3 450 000

2.3 Direkter Gesamtaufwand

Die direkten, den Finanzhaushalt zusätzlich belastenden Kosten belaufen sich im Zeitraum von 2004 bis 2011 auf gesamthaft rund Fr. 6 Mio.

3. Indirekte Projektkosten bis 2011

Neben dem erwähnten direkten Aufwand absorbiert GRiforma in den Dienststellen, Departementen und Querschnittsämtern in einem gewissen Umfang weitere Personalressourcen und Sachmittel. Wie im Pilotprojekt erfahren, sollten diese Belastungen in der Regel nicht zu einem Mehrbedarf an Personal oder Finanzen führen, sondern sie sind durch entsprechende Verschiebungen der Prioritäten aufzufangen. Der Finanzhaushalt wird dadurch also nicht zusätzlich belastet. Im Sinne der von GRiforma propagierten vollen Kostentransparenz sind die Aufwendungen aber nachstehend als «indirekte» Projektkosten der Vollständigkeit halber aufgeführt.

3.1 Indirekter Personalaufwand

Aufbau

In den Querschnittsämtern Personalamt, Hochbauamt, Amt für Informatik, Standeskanzlei und Finanzkontrolle ist für GRiforma zusätzliche Aufbauarbeit zu leisten. Diese Ämter werden ihre Fachsicht etwa bei Fragen zur Verrechnung interner Dienstleistungen, zum Controlling und zur Kontrolle einbringen. Zudem belastet die Einführung von GRiforma natürlich alle Dienststellen, welche für den Aufbau des eigenen Instrumentariums (Kostenrechnung, Controlling etc.) die notwendigen Personalkapazitäten freizustellen haben. Bis 2011 dürften diese Aufbauarbeiten indirekte Personalkosten von kalkulatorisch rund Fr. 3.4 Mio. verursachen.

Schätzung der indirekten (kalkulatorischen) Personalkosten für den Aufbau bis 2011 (in Franken)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
230 000	460 000	460 000	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	3 400 000

Betrieb

GRiforma soll in Staffeln zu je ca. sieben Dienststellen pro Jahr eingeführt werden. Jede Dienststelle hat im Anschluss an die Umstellung den Betrieb des GRiforma-Instrumentariums sicherzustellen. Die Führung der

Kostenrechnung, das Aufbereiten der Führungsinformationen im Rahmen des Controllings etc. dürften pro Dienststelle im Durchschnitt ungefähr 15% einer Arbeitsstelle beanspruchen. Um die Gesamtkosten von GRiforma bis 2011 darzustellen, werden auch diese «Betriebskosten», total ca. Fr. 3.6 Mio., im Detail aufgeführt.

Schätzung der indirekten (kalkulatorischen) Personalkosten für den Betrieb bis 2011 (in Franken)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
130 000	130 000	250 000	370 000	500 000	620 000	740 000	860 000	3 600 000

3.2 Indirekter Sachaufwand

Im Bereich der Sachaufwendungen sind kleinere durch GRiforma notwendige Anpassungen der Infrastruktur in den Pilotdienststellen vorzusehen. Es handelt sich dabei vor allem um EDV-Anpassungen, die in der Regel zu Lasten anderer Vorhaben priorisiert werden müssen. Pro Dienststelle wird kalkulatorisch mit einem durchschnittlichen Aufwand von Fr. 10 000.– zu rechnen sein, bis 2011 total rund Fr. 0.5 Mio.

Schätzung des indirekten (kalkulatorischen) Sachaufwands für den Aufbau bis 2011 (in Franken)

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
10 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	70 000	500 000

3.3 Indirekter Gesamtaufwand

Der indirekte, den Finanzhaushalt nicht zusätzlich belastende Personal- und Sachaufwand beläuft sich im Zeitraum von 2004 bis 2011 auf gesamthaft rund Fr. 7.5 Mio.

4. Kosten ab 2012

Der Betrieb von GRiforma wird ab dem Jahr 2012 bleibende direkte Mehrkosten gegenüber heute von jährlich rund Fr. 910 000.– verursachen. Es handelt sich dabei um die Lohn-, Sozial- und Infrastrukturkosten für die zusätzlich bereitgestellten 6.5 Stellen in den Departementssekretariaten, der Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle. Will man den bleibenden Mehr-

aufwand in den Dienststellen für den Betrieb von GRiforma kalkulatorisch ebenfalls berücksichtigen, ergeben sich zusätzliche indirekte Personalkosten von ca. Fr. 990 000.– pro Jahr.

5. Zusammenfassende Kostenbetrachtung

Für die breite Einführung von GRiforma bis 2011 fallen direkte Sachaufwendungen und Personalkosten von rund Fr. 6 Mio. an, die den Finanzhaushalt in diesem Zeitraum effektiv belasten. Dies entspricht im Durchschnitt jährlichen Kosten von ca. Fr. 750 000.– oder knapp 0.4 Promille des Gesamtaufwands des Kantons.

Die indirekten Aufbau- und Betriebsaufwendungen, die in den Dienststellen, Querschnittsämtern und Departementssekretariaten bis 2011 anfallen, belaufen sich kalkulatorisch auf ca. Fr. 7.5 Mio. Der jährliche Durchschnitt dieser Kosten beträgt ca. Fr. 940 000.–.

GRiforma verursacht in der Aufbau- und Betriebsphase bis 2011 somit direkte und indirekte Kosten von total rund Fr. 13.5 Mio. Dies entspricht einem Jahresdurchschnitt von ca. Fr. 1.7 Mio.

Für den GRiforma-Betrieb ab 2012 ist mit direkten jährlichen Mehrkosten gegenüber heute von rund Fr. 910 000.– zu rechnen. Werden die indirekten Mehraufwendungen von rund Fr. 990 000.– hinzugerechnet, ergeben sich jährliche Betriebskosten für GRiforma ab 2012 von ca. Fr. 1.9 Mio.

All diesen Kosten ist der durch GRiforma zu erzielende, zum heutigen Zeitpunkt aber noch nicht bezifferbare Nutzen (Effizienzgewinne, Effektivitätsgewinne und Kulturwandel) gegenüberzustellen.

Sämtliche Berechnungen basieren selbstverständlich auf dem Preisniveau des Jahres 2003.

VI. Weitere Auswirkungen von GRiforma

1. Auswirkungen auf die Gesetzgebung

GRiforma wirkt sich auf die Gesetzgebung in zweierlei Hinsicht aus: Erstens muss die rechtliche Basis für den weiteren Verlauf von GRiforma geschaffen werden und zweitens stellt GRiforma gewisse Anforderungen an die künftige Gesetzgebung.

Rechtliche Basis für GRiforma

Wie erwähnt stützte sich der Versuchsbetrieb von GRiforma bislang auf Experimentierartikel im Finanzhaushaltsgesetz und in der Personalverord-

nung. Sollte GRiforma definitiv (partiell oder flächendeckend) eingeführt werden, so wären die erwähnten Erlasse zu revidieren. Je nach Ausgestaltung der Verwaltungsreform wäre zudem deren Kompatibilität mit weiteren rechtlichen Bestimmungen (etwa der Geschäftsordnung des Grossen Rates) einer eingehenden Prüfung zu unterziehen.

Anforderungen an die künftige Gesetzgebung

Die Gesetzgebung gehört zu den Grundpfeilern des demokratischen Rechtsstaats und stellt ein wesentliches Element der politischen Steuerung dar. Verfassung und Gesetz sind die Basis des staatlichen Handelns. Im Zusammenhang mit der Diskussion um die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird deshalb immer wieder auch die Gesetzgebung angesprochen. Einerseits wird bemängelt, die Gesetzgebung schränke die Bevölkerung und die Verwaltung in ihrem Handeln zu sehr ein und verunmögliche insbesondere eine effiziente Tätigkeit der Verwaltung. Andererseits wird die Forderung nach Deregulierung sowie nach verbesserten und neuen Formen der Regulierung gestellt.

Bei einer Fortsetzung der Bündner Verwaltungsreform geht es also um die Frage, ob und auf welche Weise die Gesetzgebung künftig dazu beitragen kann, die Ziele und Methoden von GRiforma umzusetzen. Aus der Vielzahl der diesbezüglichen Diskussionsbeiträge werden in der folgenden Tabelle exemplarisch einige dargestellt.

Auswirkungen von GRiforma auf die Gesetzgebung

Anforderungen von GRiforma	Beispiele möglicher Konsequenzen für die Gesetzgebung und das Rechtsetzungsverfahren
Beschränkung auf politische resp. strategische Zielvorgaben. Gewährung eines maximalen betrieblichen Handlungsspielraums für die nachgeordnete Verwaltungsbehörde, insbesondere bezüglich: <ul style="list-style-type: none"> – Art und Weise der Aufgabenerfüllung – Organisationsstruktur – Bewirtschaftung der Ressourcen 	<ul style="list-style-type: none"> – Verzicht auf Detailregelungen – Beschränkung auf das Wichtigste – Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Delegation von Rechtsetzungs-, Ausgaben- und anderen Verwaltungskompetenzen

Anforderungen von GRiforma	Beispiele möglicher Konsequenzen für die Gesetzgebung und das Rechtsetzungsverfahren
Leistungs- und wirkungsorientierte Vorgaben sowie Verknüpfung mit Ressourcen	<ul style="list-style-type: none"> – vermehrt finale Zielnormen statt konditionale (wenn/dann-Schema) Regelungen – gesetzliche Leistungsaufträge – gesetzliche Leistungsstandards – mehr Anreize statt Gebote und Verbote – Vorzeichnung von Produktgruppen im Gesetz – evt. Kostendeckungsgrade/Kostendächer – Aufzeigen des Verhältnisses einer Vorlage zur politischen Aufgaben- und Finanzplanung
Aktuelle Rechtsgrundlagen	<ul style="list-style-type: none"> – zeitliche Einschränkung der Geltungsdauer gewisser Gesetze (entweder durch Befristung oder durch Fixierung eines Zeitpunkts, zu dem geprüft werden soll, ob weiterhin Bedarf für die Regelung besteht)

2. Auswirkungen auf die Schnittstellen zu den Gemeinden und zum Bund

Bezüglich der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sind grundsätzlich keine direkten Auswirkungen durch GRiforma zu erwarten. Indirekte Auswirkungen könnten sich nur dann ergeben, wenn entsprechende politische Entscheide, zum Beispiel aufgrund der neuen Führungsinformationen, getroffen würden.

Erste Auswirkungen der NPM-Bewegung sind im Verhältnis zwischen Bund und Kantonen in einzelnen Bereichen sichtbar: Die Mittel dürften künftig noch vermehrt global fliessen und an Leistungsaufträge gebunden werden. GRiforma hätte dabei für den Kanton Graubünden den Vorteil, dass das Instrumentarium bereitstünde, um die Bundesvorgaben innerhalb der Verwaltung stufengerecht herunterzubrechen und umzusetzen.

Eine ähnliche Entwicklung ist auch im Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden denkbar, nämlich dass Beiträge vermehrt mit Zielvorgaben auf der Leistungsseite gekoppelt werden.

Der Kanton Graubünden betreibt seine Finanzbuchhaltung seit vielen Jahren auf der Basis des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM). In letz-

ter Zeit haben die meisten Bündner Gemeinden nachgezogen und das HRM auch auf ihrer Stufe eingeführt. Damit ist im Finanzbereich weitgehend ein einheitlicher Standard und eine gute Kompatibilität erreicht. Mit GRiforma erfolgt auf kantonaler Ebene ein Ausbau des Rechnungswesens. Die neue Kosten-/Leistungsrechnung ermöglicht, Mittel und Leistungen zueinander in Beziehung zu setzen. Es handelt sich dabei um zusätzliche Führungsinformationen auf Stufe Kanton. GRiforma löst jedoch in den Gemeinden keinerlei Notwendigkeit zu einem Ausbau des eigenen Rechnungswesens aus. Auch der Kanton kann und will auf seine Finanzbuchhaltung im Rahmen des HRM nicht verzichten und wird sie wie bisher fortführen.

VII. Blick über die Grenzen: Stand von NPM in anderen Kantonen

Die NPM-Projekte sind in der Schweiz unterschiedlich weit vorangeschritten (vgl. die Grafik dazu im Anhang 3). Folgende Kantone haben die flächendeckende Einführung bereits beschlossen und sind in der konkreten Umsetzung: Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Schaffhausen (Regierungsbeschluss, Parlamentsdebatte folgt), Solothurn, Thurgau, Zürich.

Pilotprojekte, bei denen der Entscheid zum weiteren Verlauf noch ansteht, laufen in folgenden Kantonen: Fribourg, Neuchâtel, Schwyz, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis.

Den NPM-Versuch abgebrochen hat der Kanton Genf. Uri hat im Jahr 2000 beschlossen, NPM nicht zu starten.

Die übrigen Kantone (Appenzell-Innerrhoden, Appenzell-Ausserrhoden, Glarus, Jura, Nidwalden, Obwalden, Zug) betreiben keine NPM-Versuche, bereiten sich erst auf solche vor oder haben Optimierungsprojekte lanciert, die nicht unter dem Titel «NPM» laufen.

VIII. Koordination mit dem Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung»

Mit dem Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» sollen dringend notwendige Sparmassnahmen realisiert werden, um die Kantonsfinanzen mittelfristig wieder ins Lot zu bringen. In diesem Zusammenhang stehen auch Einsparungsmöglichkeiten zur Diskussion, die einen direkten Einfluss auf den weiteren Verlauf von GRiforma haben können (z.B. ein all-

fälliger Stellenabbau bei der Projektleitung, bei der Finanzverwaltung und/oder bei der Finanzkontrolle). Folgende Szenarien sind denkbar:

1. Die Personaletats der Projektleitung GRiforma, der Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle werden nicht reduziert und die im Kapitel V dargestellten Ressourcen sukzessive bereitgestellt.

Folge: GRiforma könnte wie beschrieben innerhalb von acht Jahren flächendeckend eingeführt werden mit dem Ziel, selbst einen Beitrag zur nachhaltigen Gesundung des Finanzhaushalts zu leisten. Wie die Evaluation gezeigt hat, wird das Nutzen-Kosten-Verhältnis in den Dienststellen bereits kurzfristig günstig beurteilt. Nach einer breiten Einführung müsste mittel- bis langfristig das gesamte Nutzenpotenzial, insbesondere durch Effektivitätsgewinne, ausgeschöpft werden. Dies zu realisieren wäre Sache der Departemente, der Regierung und des Grossen Rates, welche dann auf ihren Stufen die Gesamtschau über Wirkungen, Leistungen und damit verbundene Kosten hätten.

2. Die Personaletats der Projektleitung GRiforma, der Finanzverwaltung und der Finanzkontrolle werden reduziert und/oder die im Kapitel V dargestellten Ressourcen werden nicht bereitgestellt.

Denkbare Folgen:

- a) GRiforma würde im Rahmen des Möglichen weitergeführt, wobei auf das mittelfristige Ziel der flächendeckenden Einführung verzichtet werden müsste. Pro Jahr würde eine kleine Zahl zusätzlicher Dienststellen in GRiforma integriert. Auf die Problematik der längerfristigen Führung zweier paralleler Verwaltungssysteme wurde in Kapitel III hingewiesen (keine klare Stossrichtung, Reibungsverluste durch Doppelspurigkeiten etc.). Auf der Ebene der Dienststellen dürfte sich der aus dem Pilotprojekt bekannte Nutzen einstellen. Massgebliche Vereinfachungen und Verbesserungen in der Führung/Steuerung der Departemente und der Verwaltung durch die Regierung und den Grossen Rat wären hingegen kaum zu erwarten.
- b) GRiforma würde sistiert und die bestehenden Pilotdienststellen auf unbestimmte Zeit als GRiforma-Dienststellen weitergeführt.
- c) GRiforma würde abgebrochen und die bestehenden Pilotdienststellen in die traditionelle Verwaltung zurückgeführt.

IX. Postulat Möhr betreffend die Aufnahme von neuen GRiforma-Pilotdienststellen

Am 28. November 2000 reichte Grossrat Möhr (GPK) ein Postulat mit folgenden Anliegen für neu in das GRiformaprojekt aufzunehmende Pilotdienststellen ein (GRP 2000, Seite 406):

- *Anliegen 1:* Vor der Aufnahme von Dienststellen in GRiforma seien Inhalt und Umfang der Aufgaben, die Leistungserbringung und die Führungsstruktur auf Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen.
- *Anliegen 2:* Vor der erstmaligen Erstellung der jeweiligen Globalbudgets seien die übergeordneten Ziele und Leistungsaufträge dem Grossen Rat zur Beratung vorzulegen.
- *Anliegen 3:* Auf eine transparente Verknüpfung der Leistungen und Finanzvorgaben sei zu achten.

Am 30. Januar 2001 nahm der Grosse Rat den schriftlichen Bericht der Regierung zur Kenntnis (GRP 2001, Seiten 632/633) und überwies das Postulat im Sinne ihrer Ausführungen. Zum besseren Verständnis werden die Antworten der Regierung zu den drei konkreten Anliegen nochmals wiedergegeben. Anschliessend folgt je eine Ergänzung mit der aktuellen Situation und mit Blick auf die breite Einführung von GRiforma.

Antwort der Regierung zu Anliegen 1:

«Die Regierung ist der Auffassung, dass gerade der GRiforma-Prozess eine viel versprechende Möglichkeit ist, die Leistungserbringung einer Dienststelle stufengerecht zu überprüfen – das Amt für Schätzungswesen und das LBBZ Plantahof sind Beispiele dafür. Die Produktpalette, die Leistungs- und Wirkungsziele sowie die Verknüpfung mit den Kosten und Erlösen schaffen genau die dazu benötigte Transparenz. Daran anschliessen sollen die Gestaltung der bestmöglichen Führungsstruktur und die Optimierung der Prozesse zur Leistungserstellung. Die Bündner Kantonsschule und das Amt für Wald sind derzeit daran, ihre Organisationen sukzessive auf die Produktegliederung auszurichten.

Eine vorgängige Überprüfung von innen her wäre klassisch und methodisch eine Organisationsüberprüfung: Welche Tätigkeiten werden von wem mit welchem Aufwand erfüllt? Die Erfahrungen zeigen, dass die Methode wohl gewisse Ineffizienzen aufdecken kann. Mit Sicherheit lässt sie aber keine Aussagen zur Wirksamkeit und zur generellen Aufgabenstellung und Stossrichtung eines Amtes zu. Zudem besteht die Gefahr, dass Strukturen und Prozesse optimiert werden, die nach dem GRiforma-Prozess nochmals überarbeitet werden müssen. Die Regierung möchte deshalb für das Amt für Schätzungswesen und das LBBZ Plantahof den GRiforma-Ansatz wählen und auf eine vorgängige Organisationsüberprüfung verzichten.»

Aktuelle Situation zu Anliegen 1:

Das oben beschriebene Vorgehen hat sich aus Sicht der Regierung während der GRiforma-Pilotphase bewährt. Mit Blick auf eine flächendeckende, mittel- bis langfristige Einführung und angesichts der drastischen Verschlechterung des Finanzhaushalts hat sich aber eine neue Ausgangslage ergeben. Um rasch dringend notwendige Einsparungen zu erzielen, musste das Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» lanciert und GRiforma vorgezogen werden. Ansatz des Projekts «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» ist, bei sämtlichen Dienststellen Inhalt und Umfang der Aufgaben, die Leistungserbringung und die Führungsstruktur auf Wirksamkeit und Effizienz zu überprüfen. Da die Ämter erst nach der Realisierung der Massnahmen im Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» in den Kreis der GRiforma-Verwaltung eintreten können, wird das Anliegen 1 des Postulats vollumfänglich erfüllt.

Antwort der Regierung zu Anliegen 2:

«Grundsätzlich sind die übergeordneten Ziele aus der Gesetzgebung hergeleitet und damit politisch diskutiert und demokratisch festgelegt. Insbesondere dort, wo es auf der Gesetzesebene Lücken gibt, ist das Anliegen der GPK, die Ziele zu beraten, gerechtfertigt. Die Möglichkeit dazu besteht derzeit bei der Beratung des Voranschlags mit den zwei Budgetvarianten, wo die Ziele jährlich direkt oder indirekt überprüft werden können. Der Vorschlag der GPK würde, mindestens beim ersten Mal, einem Systemwechsel hin zu einer zweistufigen Budgettierung entsprechen, was staatspolitisch und allenfalls auch rechtlich noch Fragen aufwirft. Die Regierung ist gerne bereit, die Idee im Zusammenhang mit der Diskussion um die neue Rollenteilung zu prüfen.»

Aktuelle Situation zu Anliegen 2:

Gemäss den Vorschlägen der Regierung in Kapitel III, Ziffern 3.1 und 3.2 werden die übergeordneten Ziele (Wirkungsziele) aller GRiforma-Dienststellen dem Parlament künftig in einem «Integrierten Aufgaben- und Finanzplan» vorgelegt. Mit der Parlamentsreform wurde zudem beschlossen, dass die Regierung dem Grossen Rat vor jeder Planungsperiode die Produktgruppengliederung zu beantragen hat. Im Sinne der Organisationsentwicklung ist die Regierung überdies bereit, die übergeordneten Ziele der neuen GRiforma-Ämter in der Aufbauphase jeweils einer parlamentarischen Kommission zur Stellungnahme zu unterbreiten. Dafür am besten geeignet sind entweder die mit der Begleitung von GRiforma bezeichnete Kommission oder die zuständigen Fachkommissionen. Die Regierung erachtet damit auch Anliegen 2 als erfüllt.

Antwort der Regierung zu Anliegen 3:

«Die Regierung nimmt das Anliegen der GPK auf, auf eine transparente Verknüpfung der Leistungen und Finanzvorgaben zu achten. Dies entspricht einem zentralen Ziel von GRiforma. Der bisherige Projektverlauf zeigt, dass die Schwierigkeit dabei weniger in der Verknüpfung als bei der Definition der Produkte liegt. Eine weitere Verbesserung wird angestrebt. Eine mathematisch ausgewogene Beziehung zwischen Wirkungen, Leistungen und Mitteleinsatz wird es jedoch nie geben; das heisst, es werden keine Entschiede möglich sein, wie: 20 Prozent weniger Wirkung und zehn Prozent weniger Leistung geben 30 Prozent weniger Kosten.»

Aktuelle Situation zu Anliegen 3:

Mit den Vorschlägen der Regierung in Kapitel III, Ziffer 2.1 (einfache Ausgestaltung der Kosten-/Leistungsrechnung = V6), Ziffer 2.2 (Anzahl der Produktgruppen möglichst klein halten = V7), Ziffer 3.3. (Berichterstattung zuhanden des Parlaments verbessern = V12), und Ziffer 3.4 (zur Wirkungsüberprüfung stärker evaluative Methoden einzusetzen = V13) wird auch dieses Anliegen der GPK im weiteren Projektverlauf vollumfänglich berücksichtigt.

X. Anträge

Aufgrund der vorliegenden Darlegungen beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen;
3. das Postulat Möhr (GPK) betreffend die Aufnahme von neuen GRiforma-Pilotdienststellen abzuschreiben;
4. für den Fall, dass im Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» keine das Projekt GRiforma betreffende Massnahmen beschlossen werden,
 - a) dem im Bericht vorgesehenen Vorgehen bei der Einführung von GRiforma zuzustimmen;
 - b) bis zum Jahr 2011 einen Verpflichtungskredit von Fr. 2.55 Mio. (Preisstand 1. Januar 2003) für Sachaufwand (Konti 31..) zu sprechen. Bei einer Änderung des Konsumentenpreisindexes verändert sich dieser Kreditbetrag entsprechend;
 - c) von der sukzessiven Bereitstellung von 6.5 Stellen bis ins Jahr 2011 durch die GPK Kenntnis zu nehmen;
5. für den Fall, dass im Projekt «Strukturüberprüfung und Haushaltsanierung» das Projekt GRiforma betreffende Massnahmen beschlossen werden, entweder

- a) die Weiterführung von GRiforma im Rahmen der verbleibenden Ressourcen
oder
- b) die Sistierung von GRiforma und den Verbleib der Pilotdienststellen in GRiforma auf unbestimmte Zeit
oder
- c) den Abbruch von GRiforma
zu beschliessen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Versicherung unserer vorzüglichen Hochachtung.

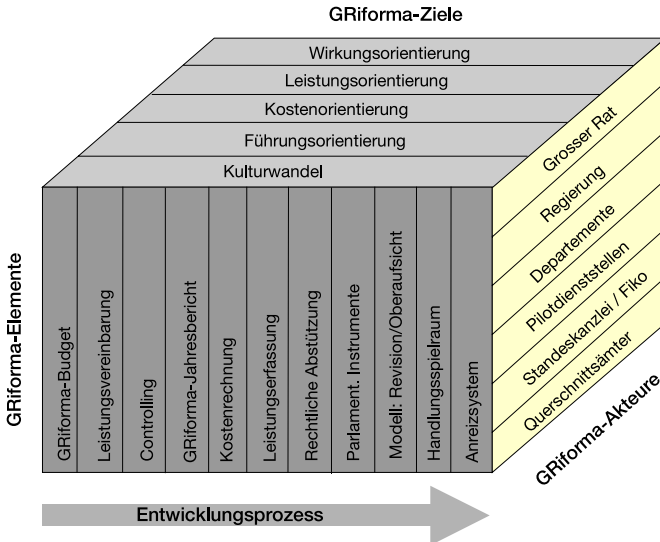
Namens der Regierung

Der Präsident: *Engler*

Der Kanzleidirektor: *Riesen*

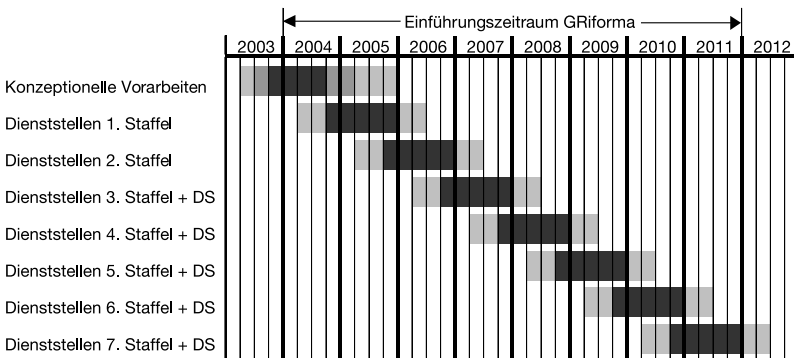
XI. Anhang

1. Grafische Gesamtübersicht über GRiforma



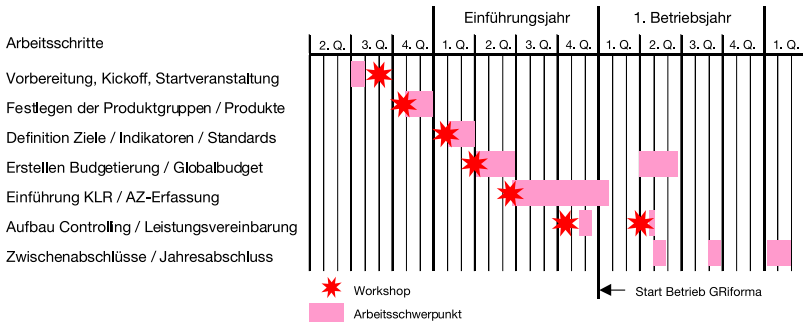
2. Provisorischer Einführungsplan GRiforma, 2004-2011

Übersicht 2003 bis 2012

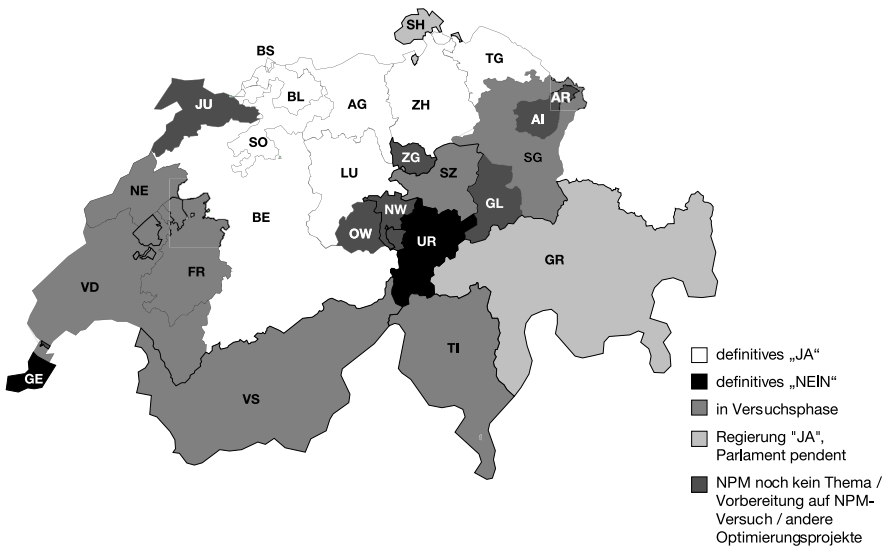


(DS = Departementssekretariat)

Einführungsprozedere in den einzelnen Dienststellen



3. Übersicht: Stand von NPM in den Kantonen



4. Glossar

Die wichtigsten Begriffe:

Anreizsystem: Ein Paket von Massnahmen, die geeignet sind, Produktivität, Sparsamkeit, Motivation und Kreativität nachhaltig zu erhöhen. Anreize können materiell oder immateriell sein.

Audit: Systematische, unabhängige und dokumentierte Prüfung, mit der festgestellt wird, ob die Tätigkeiten und die Resultate die Anforderungen (Standards) erfüllen, die im Rahmen der Leistungsvereinbarung / Budgetierung definiert wurden.

Berichtswesen: Periodische Berichterstattung in geeigneter Form zu Händen der übergeordneten Instanzen. Enthält die wesentlichen Informationen, um die Kosten, die bereitgestellte Menge, die Qualität sowie die Wirkung staatlicher Leistungen zu beurteilen. Das Berichtswesen ist Bestandteil des Controllings.

Benchmarking: Vergleich der Leistungserstellung bzw. der Produktionsprozesse zwischen Verwaltungs- resp. Produktionseinheiten mit gleichen oder ähnlichen Leistungen/Produkten mit dem Ziel, vom Besten zu lernen.

Controlling: Instrument der Verwaltungsführung, das die Tätigkeiten «planen», «entscheiden», «steuern» und «überwachen» umfasst. Einerseits gehört dazu das Festlegen einer quantitativ und qualitativ genau umschriebenen Leistung sowie der dafür nötigen Ressourcen. Andererseits bedeutet Controlling auch das Bereitstellen von Informationen, um das Leistungsergebnis kontrollieren, die Wirkung beurteilen und geeignete Massnahmen ergreifen zu können. Die Kombination von Leistungs-, Kosten- und Personalcontrolling erlaubt eine gesamtheitliche Betrachtung.

Effektivität: Soll/Ist-Verhältnis: Die tatsächlich erbrachten Leistungen (Ist) werden mit den politisch anvisierten Zielen (Soll) verglichen. Effektivität beurteilt das Leistungsergebnis mit Blick auf die erzielte Wirkung bzw. den Nutzen einer staatlichen Tätigkeit. Effektivität wird oft mit Wirksamkeit übersetzt.

Effizienz: Input-Output-Verhältnis: Die eingesetzten Ressourcen wie Finanzen und Personal (Input) werden mit dem tatsächlichen Leistungsergebnis (Output) verglichen. Das Messen der Effizienz erlaubt einen Quervergleich, ob mit den eingesetzten Mitteln ein möglichst hohes Leistungsergebnis erzielt wird.

Evaluation: Eine systematische, zielbezogene, auf vorliegenden oder neuen Daten beruhende Auswertung und Beschreibung eines Gegenstandes oder einer gesellschaftlichen Wirklichkeit. Sie untersucht Prozesse und Wirkungen.

Globalbudget: Neue Budgetierungsform, die auf eine detaillierte Kontierung verzichtet. Gegenüber dem Parlament werden nur mehr folgende Grössen ausgewiesen: der Saldo der Laufenden Rechnung (Aufwand- oder Ertragsüberschuss), der Saldo der Investitionsrechnung (Nettoinvestitionen), die Saldi der Produktgruppen sowie sämtliche Kantonsbeiträge. Innerhalb der Globalbudgets können die Mittel je nach Leistungsauftrag im Sinne der zu erreichenden Ziele eingesetzt werden. Die Dienststellen können auch höhere Ausgaben tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren. Die neue Art des Finanzmanagements gibt den Verwaltungseinheiten mehr betriebswirtschaftlichen Spielraum und grössere Flexibilität. Zusammen mit dem Leistungsauftrag dient das Globalbudget den übergeordneten Instanzen als Instrument, um die Verwaltungstätigkeit zu steuern (siehe Produktgruppenbudget). Trotz Globalbudget bleibt die Verwaltung verpflichtet, die Buchhaltung nach anerkannten Grundsätzen (unter anderem dem Bruttoprinzip) zu führen.

Indikator: Merkmal, das auf den Zustand oder die Entwicklung von Kosten, Leistungen oder Wirkungen hinweist. Meist bestehen Indikatoren aus dem Verhältnis zweier Grössen (zum Beispiel Kosten pro Einheit, Ereignisse pro Zeiteinheit). In der Regel müssen mehrere Indikatoren ausgewertet werden, um ein Bild von einer Entwicklung zu erhalten.

Input: Jene Ressourcen, die den Dienststellen für deren Verwaltungshandeln zur Verfügung stehen.

Input-Steuerung: Traditionelle Steuerung des Verwaltungshandelns über den Aufwand, das heisst über die im Budget zur Verfügung gestellten Finanzmittel.

IST-Kostenrechnung: Betriebsrechnung, in der die tatsächlich während einer Periode anfallenden Kosten erfasst werden.

Kostenstelle: Ort der Kostenentstehung innerhalb einer Organisation. Kostenstellen werden nach den zu verrichtenden Arbeiten gebildet. Um alle Kosten zu erfassen, sind alle Organisationsbereiche in einer Kostenstellenzuordnung, dem Kostenstellenplan, zu erfassen.

Kosten- und Leistungsrechnung: Transparente Darstellung sämtlicher Kosten (Vollkosten) und Leistungen jedes einzelnen Produkts der Verwaltung. Dabei rechnet eine Dienststelle alle anfallenden Kosten anteilmässig den Produkten zu. Dazu gehören auch Kosten für Leistungen, die sie von anderen Verwaltungseinheiten bezieht (Personalverwaltung, Rechnungsführung durch die Finanzverwaltung etc.).

Kundinnen/Kunden: Abnehmerinnen und Abnehmer staatlicher Leistungen. Die Kunden-Anbieter-Beziehung im öffentlichen Sektor ist vielfältig und komplex. Es lassen sich verschiedene Kundenrollen definieren, die unterschiedliche Anforderungen an die öffentliche Verwaltung stellen (zum Beispiel Steuerpflichtige, Schülerinnen und Schüler, Benützerinnen und Benützer des öffentlichen Verkehrs, privatwirtschaftliche Unternehmungen).

Leistung: Ergebnis der Verwaltungstätigkeit. Dabei lässt sich die geplante und die effektiv erbrachte Leistung unterscheiden, gemessen an deren Menge und Qualität.

Leistungsauftrag: Zusammenstellung der Produktgruppen einer Verwaltungseinheit mit den entsprechenden Kosten-, Leistungs- und Wirkungszielen. Jede Verwaltungseinheit erarbeitet den Leistungsauftrag im Planungsprozess selbstständig. Via Leistungsauftrag und Globalbudget steuern die übergeordneten Instanzen die Verwaltungstätigkeit (siehe «Produktgruppenbudget»).

Leistungsvereinbarung: Um die von den übergeordneten Instanzen genehmigten Leistungsaufträge auszuführen, schliessen die Departemente mit den betreffenden Dienststellen Leistungsvereinbarungen ab. Dies sind Verträge über die zu erstellenden Produkte und die dafür zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

NPM: Abkürzung für New Public Management. Ganzheitliches Reformkonzept, das die Einführung einer Output-orientierten Verwaltungsführung fordert. Die Verwaltung orientiert sich an den tatsächlichen Bedürfnissen. Kulturwandel hin zum «Dienstleistungsunternehmen».

Normalkostenrechnung: Betriebsrechnung, welche die Kosten beinhaltet, die sich als Durchschnitt vergangener Perioden ergeben haben (feste Kalkulationssätze).

Operative Ebene: Ebene der Ausführung. Die Verwaltungseinheiten beziehungsweise das Verwaltungsmanagement definieren das Wie der Leis-

tungserbringung, also die konkrete Umsetzung der politisch festgelegten Ziele (Gegensatz: siehe «Strategische Ebene»).

Organisationsentwicklung: Längerfristig angelegter, bewusster Entwicklungs- und Veränderungsprozess von Organisationen und den darin tätigen Menschen mit zwei Hauptzielen: Verbesserung von Lernfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Organisation sowie Steigerung der Qualität der Leistungen und des Arbeitslebens. Aktuelle unternehmerische Probleme sollen so angegangen und gelöst werden, dass sich die Betroffenen direkt engagieren können.

Output: Die von der Verwaltung hergestellten Güter bzw. erbrachten Dienstleistungen (zum Beispiel Bauten, Pläne, Beratungen, Verordnungen, Bewilligungen usw.).

Output-Steuerung: Neue Steuerung des Verwaltungshandelns – primär über Leistungs- und Wirkungsziele, verbunden mit globalen Finanzvorgaben.

Peer Review: Überprüfung im Rahmen der Qualitätssicherung durch externe Fachleute (Peers) des gleichen Bereichs, der zu überprüfen ist. Die Untersuchungen erfolgen auf der Grundlage definierter Checklisten und Überprüfungsverfahren.

Plankostenrechnung: Betriebsrechnung, in der neben den IST-Kosten bzw. IST-Erlösen (IST-Kostenrechnung) die Plankosten bzw. Planerlöse geführt werden. Dadurch ist ein SOLL-IST Vergleich möglich. Die Plankosten bzw. Planerlöse werden auf der Grundlage von Planmengen und Planpreisen festgelegt.

Produkt: Einzelnes Leistungsangebot einer Verwaltungseinheit. Jedes Produkt oder Leistungsangebot deckt im Rahmen der rechtlichen und politischen Vorgaben konkret definierte Bedürfnisse einer bestimmten Kundengruppe ab. Die einzelnen Produkte sind gleichzeitig Kostenträger, das heisst, die Kosten werden jedem einzelnen Produkt zugerechnet (siehe «Produktbudget»).

Produktbudget: Zusammenstellung von Kosten- und Leistungsinformationen für jedes einzelne Produkt einer Dienststelle. Die Produktbudgets bilden die Grundlage für die Produktgruppenbudgets.

Produktgruppe: Die Produktgruppe fasst diejenigen Produkte zusammen, die innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit kla-

rer Ausrichtung bilden. Die Produktgruppen decken in überblickbarer Anzahl einen gesamten Aufgabenbereich ab.

Produktgruppenbudget: Das Produktgruppenbudget enthält alle Informationen, die für das Parlament notwendig sind, um das Verwaltungshandeln einer Dienststelle jährlich zu steuern. Es entspricht einer Zusammenfassung der Produktbudgets einer Produktgruppe, allenfalls ergänzt um Wirkungsziele. Finanzielle Angaben sind in Form eines Globalbudgets aufgeführt.

Qualitätsmanagement: Darunter wird die Gesamtheit aller qualitätsbezogenen Tätigkeiten und Zielsetzungen einer Organisation verstanden.

Ressourcen: Damit sind Mitarbeitende, Sachmittel, Finanzen sowie rechtliche Kompetenzen gemeint, die notwendig sind, um eine Aufgabe zu erfüllen.

Standard: Soll-Wert oder Zielgrösse eines Indikators.

Steuerung: Umfassender Begriff für «planen», «führen» und «überwachen».

Strategische Ebene: Ebene der politischen Steuerung. Die politischen Instanzen legen das Was, also die inhaltlichen Ziele der Staatstätigkeit, fest und überwachen, ob und wie befriedigend diese von der Verwaltung umgesetzt werden (Gegensatz: siehe «Operative Ebene»).

Wirkung: Direkte und indirekte Auswirkungen der Verwaltungstätigkeit, gemessen an den politisch festgelegten Zielen. Unterscheiden lassen sich geplante und effektiv erreichte Wirkungen. Das Beurteilen der Wirkung ist methodisch anspruchsvoll (siehe «Audit», «Evaluation», «Peer Review»).

Wirtschaftlichkeit: Vergleich der tatsächlichen mit den geplanten Kosten. Im Quervergleich lässt sich so beurteilen, ob eine bestimmte Leistung zu den geringst möglichen Kosten erbracht worden ist.

WOV: Abkürzung für wirkungsorientierte Verwaltungsführung (siehe «NPM»).



Evaluation GRiforma

Management Summary
zum Schlussbericht

Management Summary

Das Projekt und der Evaluationsauftrag

Die Verwaltungsreform GRiforma gründet im Regierungsprogramm des Kantons Graubünden für die Jahre 1997 – 2000. Nach einer intensiven Vorbereitungsphase konnte die auf vier Jahre angelegte Pilotphase von GRiforma am 1. Januar 1999 als Organisationsentwicklungsprozess mit 5 Dienststellen starten. Dabei standen eine Verbesserung der Wirkungsorientierung der Verwaltungsführung sowie ihrer Leistungs- und Kostenorientierung, eine Verstärkung der Führungsorientierung und ein grundsätzlicher Kulturwandel im Zentrum des Projekts. Im Juni 2000 beschloss die Regierung, die mit dem Projekt einhergehende Dynamik für eine breitere Abstützung des Erneuerungsprozesses zu nutzen und zwei weitere Dienststellen in das Projekt zu integrieren. Gleichzeitig wurde die Anforderung der vollständigen Reversibilität aller Reformschritte fallen gelassen. Anfang 2002 genehmigte die Regierung das Programm zur umfassenden Evaluation von GRiforma. Der Evaluationsauftrag wurde vom Finanz- und Militärdepartement des Kantons Graubünden präzise umschrieben. Die Evaluation stützt sich auf die Auswertung der zentralen GRiforma-Dokumente sowie auf die schriftliche und/ oder mündliche Befragung der zentralen Akteurguppen in Politik und Verwaltung. Der Evaluationsbericht richtet sich in erster Linie an die Regierung des Kantons Graubünden und an den Steuerungsausschuss GRiforma. Er fasst zusammen, inwieweit das Projekt GRiforma die gesetzten Ziele erreicht hat und gibt Hinweise auf Möglichkeiten der Projektoptimierung. Damit liefert er Grundlagen für die anstehenden Entscheide bezüglich einer allfälligen Weiterentwicklung des Projekts GRiforma.

Stärken und Schwächen von GRiforma

Die Würdigung von GRiforma durch die befragten Akteurguppen fällt in den kosten- und leistungsbezogenen Aspekten des Reformprojekts positiver aus, als in den wirkungsbezogenen. Dies entspricht einer realistischen Einschätzung des Projekts. Währenddem es vergleichsweise leicht fällt, Instrumente der Kosten- und auch der Leistungserhebungen einzuführen, steht die Methodik des New Public Management erst am Anfang der Entwicklung von Indikatoren zur Messung der Wirkungen des Verwaltungshandelns. Die Auswirkungen des GRiforma-Instrumentariums sind zudem im operativen Bereich konkreter und stärker als im Bereich der politischen Führung der Verwaltung. Zwar stellte das Parlament fest, dass sich seine Rolle im Rahmen des Systems der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verändert, jedoch blieben diese Änderungen bis heute begrenzt. Allerdings hat das Wissen, dass GRiforma Rückwirkungen auch auf die Rolle des Grossen Rats haben wird, bereits zu einer Parlamentsreform geführt. Ständige Fachkommissionen sowie der Ausbau der Parlamentsdienste werden eine Professionalisierung der Parlamentsarbeit ermöglichen. Dies ist notwendig, um das Gleichgewicht zu der sich mit GRiforma ebenfalls verstärkenden und dynamisierenden Verwaltungsführung zu halten.

Als wichtiges Evaluationsergebnis kann festgehalten werden, dass alle befragten Akteurguppen die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung grundsätzlich befürworten und GRiforma weiterentwickeln möchten. Auf dieser breiten Akzeptanz von GRiforma können die zukünftigen Entscheide abgestützt werden. Die Evaluation zeigt aber gleichzeitig, dass noch wenig Klarheit über die Form der Weiterführung von GRiforma herrscht. Diese Unsicherheit drückt sich aus in den eher zurückhaltenden Antworten zur sofortigen flächendeckenden Einführung von GRiforma.

Im Unterschied zu anderen Pilotprojekten wirkungsorientierter Verwaltungsführung erprobte GRiforma zwei verschiedene Varianten des Globalbudgets. Dies ist positiv. Das entsprechende Evaluationsergebnis ist allerdings naheliegend: Das Parlament bevorzugt jene Budgetvariante, welche ihm Entscheidungsbefugnis auch über die Produktgruppensaldi und die übergeordneten Ziele einräumt. Die Verwaltung spricht sich für den grösseren Handlungsspielraum der operativen Ebene aus. Sie bevorzugt deshalb jene Variante, bei welcher das Parlament den Saldo je Dienststelle beschliesst und die Produktgruppensaldi und übergeordneten Ziele lediglich zu Kenntnis nimmt. Die Regierung stimmt in dieser Frage mit der Verwaltung überein.

Die Evaluation zeigt überdies, dass sich die Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung mit einem partizipativen Prozess der Organisationsentwicklung bewährt. Alle befragten Akteurguppen erachten die damit verbundenen Entwicklungskosten als gute Investition – sowohl im Interesse einer flexiblen Anpassung an spezifische Gegebenheiten, als auch im Hinblick auf eine starke Verankerung von GRiforma in den Dienststellen.

Empfehlungen

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse empfiehlt das Evaluationsteam die Weiterentwicklung von GRiforma. Dabei sollte die Regierung eine engagierte Führungsrolle übernehmen. Wie die Evaluation gezeigt hat, kann sie sich dabei auf eine breite Akzeptanz des Projekts stützen. Zudem scheint es sinnvoll, diesen Grundsatzentscheid vor der detaillierten Erarbeitung von Gesetzes- und Ordnungsänderungen im Parlament zu diskutieren, um so eine politische Grundlage für die Umsetzung zu schaffen. Die Form der Weiterentwicklung von GRiforma ist an verschiedenen Ecken noch unklar. Diese Entscheide beinhalten sowohl technokratische, aber auch politische Anteile. Dem Evaluationsteam fehlt die Legitimation, die politischen Aspekte abschliessend zu würdigen. Vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen mit Projekten wirkungsorientierter Verwaltungsführung empfiehlt das Evaluationsteam jedoch einen schrittweisen Ausbau des Projekts GRiforma mit dem Ziel, mittelfristig die gesamte Verwaltung des Kantons Graubünden zum System der wirkungsorientierten Verwaltungsführung zu führen. Dabei sind für einzelne Dienststellen auch vereinfachte Modelle denkbar (geringe Zahl an Produkten und Produktgruppen, vereinfachte Kostenrechnung etc.).

Für den Steuerungsprozess empfiehlt das Evaluationsteam jene Budgetvariante, bei welcher das Parlament den Gesamtsaldo der Dienststelle beschliesst und von den Produktgruppensaldi sowie den übergeordneten Zielen Kenntnis nimmt. Unmittelbar damit verknüpft wird allerdings die Empfehlung, als zusätzliches Instrument eine mittelfristige Aufgaben- und Finanzplanung mit Legislaturbezug einzuführen. Dieses neue Instrument eröffnet dem Parlament die Möglichkeit, die übergeordneten Ziele auf der strategischen Ebene und mit dem richtigen Zeithorizont zu beeinflussen. Das Überwinden der starren Jährlichkeit der Budgets ist ein wichtiger Teil einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Ebenso widerspricht es ihrem Grundgedanken, wenn Nachtragskredite gefordert werden können. Das Evaluationsteam empfiehlt deshalb die Einführung der Übertragbarkeit der Budgetsaldi und im Gegenzug die Beschränkung von Nachtragskrediten auf Folgen unvorhersehbarer Ereignisse oder aber in Verbindung mit klaren Erweiterungen des Leistungsauftrages.

Das Evaluationsteam schlägt zudem vor, mit dem Beschluss zu einer schrittweisen Einführung von GRiforma einen Einführungsplan zu erarbeiten, welcher Art und Weise sowie Zeitablauf der Einführung verbindlich regelt. Diese verbindliche Einführungsplanung ist un-

verzichtbare Grundlage auch für die Information und Kommunikation im Projektablauf. Der verstärkte Einbezug des Parlaments in die Einführung von GRiforma ist für die politische Unterstützung des Projekts zentral. Das Evaluationsteam empfiehlt deshalb, für die begrenzte Zeit der Einführungsphase von GRiforma eine spezifische "GRiforma- oder Verwaltungsreform-kommission" einzuführen.

Die folgende Tabelle fasst die Empfehlungen des Evaluationsteams zusammen:

Das Evaluationsteam empfiehlt...	
E1	... die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Reformprojekts GRiforma.
E2	... den Grundsatzentscheid zur Fortsetzung oder zum Abbruch von GRiforma bereits vor der Detaillierarbeit allfälliger Gesetzesgrundlagen und der Umsetzungsvorbereitung durch den Grossen Rat diskutieren zu lassen.
E3	... einen flächendeckenden Ausbau des Projekts GRiforma innerhalb von 4 bis 5 Jahren.
E4	... einen schrittweisen Ausbau des Projekts GRiforma.
E5	... für die Weiterentwicklung von GRiforma eine verbindliche Einführungsplanung zu erarbeiten.
E6	... die Prüfung von Möglichkeiten zur Vereinfachung der Kostenrechnung.
E7	... die Anzahl der Produktgruppen zu minimieren und in spezifischen Fällen pro Dienststelle allenfalls auch nur eine einzige Produktgruppe zuzulassen.
E8	... das Qualitätsmanagement mit einem Qualitätsleitbild der Regierung zu verstärken.
E9	... die Übertragbarkeit der Budgetsaldi oder mehrjährige Globalbudgets einzuführen.
E10	... die Einführung der Funktion des/der Departementscontrollers/in.
E11	... Budgetvariante 1 zur Umsetzung (in Verbindung mit Empfehlung 12).
E12	... das Einführen einer mittelfristigen Aufgaben- und Finanzplanung als zusätzliches Führungsinstrument der Politik.
E13	... die Berichterstattung zuhanden des Parlaments zu verbessern.
E14	... zur Wirkungsüberprüfung neben messbaren Wirkungsindikatoren auch sporadisch andere stärker evaluative, umfassende Methoden (Peer-Reviews, Audits) anzuwenden.
E15	... die Schaffung einer parlamentarischen GRiforma-Kommission für die Einführungsphase.
E16	... die Wirkungen der Parlamentsreform in etwa zwei Jahren zu evaluieren.
E17	... die Informations- und Kommunikationsaktivitäten unvermindert weiter zu führen.

Dank

Diese Evaluation wäre ohne die aktive Mitarbeit der Evaluierten und die optimale Zusammenarbeit mit der Projektleitung GRiforma nicht möglich gewesen. Wir danken deshalb allen im Rahmen dieser Evaluation befragten Personen und Ansprechpartnerinnen und -partnern für ihre Offenheit, Gesprächsbereitschaft und die für die Evaluation aufgewendete Zeit.