



Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

Heft Nr. 8/2006–2007

Inhalt

Seite

9. Schlussbericht über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform «GRiforma».... 995

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Zusammenfassung der geplanten Einführung von GRiforma	995
B. Zusammenfassung der Meilensteine im Projekt GRiforma	996
I. GRiforma-Pilotprojekt von 1997 bis 2002	998
1. Ausgangslage: Staat und öffentliche Verwaltungen im Wandel	998
2. Der Bündner Weg: GRiforma	998
2.1 Die Hauptziele von GRiforma	998
2.2 Erarbeitung der Grundlagen für die Führung nach GRiforma Grundsätzen	999
2.3 Die rechtliche Basis von GRiforma	1000
3. Die Evaluation im Oktober 2002	1001
II. Botschaft 2003: Beschluss und Aufträge des Grossen Rates	1001
III. Verlängerung Pilotprojektphase 2003–2005	1002
1. Ausgangslage für die Projektverlängerung	1002
2. Ergebnisse der Schlussbefragung 2005	1003
2.1 GRiforma-Instrumente	1003
2.2 Veränderungen aus Sicht der Mitarbeitenden	1003
2.3 Gesamtbeurteilung	1004
2.4 Zukunft von GRiforma – Schlussfolgerungen der econcept AG	1004
IV. Geplante flächendeckende Einführung GRiforma	1005
1. GRiforma Steuerungsprozesse und -instrumente	1005
2. Auftrag 1 – Einführungstiefe	1009
3. Auftrag 3 – Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und Budgetverfahren	1010
4. Globalbudgetierung – Varianten 1 und 2	1011
5. Gestaltung der Kosten-/Leistungsrechnung	1013
6. Auftrag 5 – Berichterstattung	1014
6.1 Planungsbericht/Budget	1015
6.2 Controlling/Controllingbericht	1015
6.3 Geschäftsbericht	1016
7. Revision und Geschäftsprüfung	1016
8. Auftrag 2 – Anreizsysteme	1017
8.1 Bonus-Malus-System und Kreditübertragung	1020
9. Auftrag 4 – Kosten-/Nutzen- und Wirkungsüberprüfung	1021
9.1 Amt für Wald	1021
9.2 Nutzen und Aufwand der Wirkungsüberprüfung	1024
10. Weiterbildungskonzept GRiforma	1025
V. Der Nutzen von GRiforma und die Einwände gegen GRiforma	1026
1. Generelle Einschätzung	1026
2. Stand von NPM beim Bund und in anderen Kantonen	1026
2.1 NPM beim Bund	1026
2.2 NPM in anderen Kantonen	1027
3. Einwände gegen GRiforma	1027
4. Würdigung der verlängerten Versuchsphase	1028
VI. Personelle und finanzielle Auswirkungen	1028
1. Geplante Umsetzung	1028
2. Kosten	1029
2.1 Personalaufwand	1030
2.2 Sachaufwand	1031
2.3 Vergleich der Kostenschätzungen 2003 und 2006	1031
3. Zusammenfassende Kostenbetrachtung	1032

VII. Auswirkungen auf die Gesetzgebung	1033
1. Generelle Auswirkungen	1033
2. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»	1033
3. Anpassung kantonaler Rechtserlasse	1033
3.1 Erläuterungen zur Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat	1034
3.2 Erläuterungen zur Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates	1034
3.3 Erläuterungen zur Teilrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden	1035
3.4 Erläuterungen zur Teilrevision der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz	1037
3.5 Erläuterungen zur Teilrevision der Personalverordnung bzw. des neuen Personalgesetzes	1037
VIII. Weitere Auswirkungen von GRiforma	1038
1. Gewerbliche Tätigkeiten der Dienststellen	1038
2. Auswirkungen auf die Schnittstellen zu den Gemeinden und zum Bund	1038
3. Öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons Graubünden	1039
4. Gerichte des Kantons Graubünden	1039
IX. Fazit zur Weiterführung von GRiforma	1039
1. Grundsatzentscheid zum weiteren Verlauf	1039
2. Politische Steuerung	1040
3. Umsetzungsplan	1040
4. Szenario bei einem NEIN zur flächendeckenden Einführung	1040
X. Anträge	1041
XI. Anhang	1042
1. Politische und betriebliche Steuerungsinstrumente	1042
2. Fiktive Beispiele von Wirkungsmodellen	1045
3. Stand der NPM Entwicklung in den Schweizer Kantonen	1046

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Projektorganisation GRiforma.	1002
Abbildung 2: Politische und betriebliche Steuerungsinstrumente.	1006
Abbildung 3: Zeitlicher Ablauf Führungszyklus	1008
Abbildung 4: Anteil Einführungstiefe Standard/Erweitert	1010
Abbildung 5: Grobplanung flächendeckende Einführung	1029
Abbildung 6: Einführung in den Departementen/Dienststellen.	1029

Botschaft der Regierung an den Grossen Rat

9.

Schlussbericht über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform «GRiforma»

Chur, 12. Juni 2006

Sehr geehrter Herr Landespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Nachfolgend unterbreiten wir Ihnen den Schlussbericht der Regierung über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma.

Der Schlussbericht dokumentiert den Verlauf der beiden Pilotphasen und zeigt anschliessend auf, wie die flächendeckende Einführung geplant ist. Der Bericht mit den Erkenntnissen aus sieben Jahren Pilotbetrieb und der konkretisierten Ausgestaltung der künftigen Verwaltungsführung soll dem Grossen Rat Grundlage für eine fundierte Diskussion sein und einen definitiven Entscheid bezüglich des weiteren Vorgehens ermöglichen.

A. Zusammenfassung der geplanten Einführung von GRiforma

Haltung der Regierung

Aufgrund der Erfahrungen im Pilotprojekt spricht sich die Regierung für eine flächendeckende Einführung der Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen aus. Als Nutzen bringend erachtet die Regierung insbesondere:

- die Ausrichtung der Leistungen auf Wirkungen;
- das Führen mit Leistungsvereinbarungen und Zielsetzungen;
- den grösseren Handlungsspielraum im operativen Bereich;
- die Überprüfung und Messung der Zielerreichung anhand von Indikatoren;
- das Vorliegen verbesserter, rasch verfügbarer Führungsinformationen.

Weitere Gründe, die für einen Wechsel zur Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen sprechen, sind steigende Anforderungen seitens des Bundes sowie Auswirkungen infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Die Regierung unterstützt die Umsetzung mit zwei unterschiedlichen Einführungstiefen und die Beschränkung der Systemgestaltung auf das Notwendige.

Geplantes Vorgehen

Die geplante flächendeckende Einführung von GRiforma ist in dem Sinne zu verstehen, dass alle Dienststellen auf die neue Verwaltungsführung umstellen, jedoch in unterschiedlicher Einführungstiefe. Die

Umstellung vom konventionellen auf das neue System erfolgt in drei Etappen, indem jedes Jahr 3–5 Dienststellen aus jedem Departement den Systemwechsel vollziehen. Bei einem optimalen Verlauf der Umstellung werden ab 2010 alle Dienststellen nach GRiforma geführt.

Zeitplan

Vorbereitung 1. Etappe: 2007, System produktiv ab 1.1.2008
Vorbereitung 2. Etappe: 2008, System produktiv ab 1.1.2009
Vorbereitung 3. Etappe: 2009, System produktiv ab 1.1.2010

Wesentlichste Änderungen

- Einführung von Globalbudgets mit einer oder mehreren Produktgruppen pro Dienststelle, welche in (Teil)Produkten gebündelte Leistungen umfassen. Die Kreditbindung wechselt von der Sachkontoebene auf Produktgruppenebene (Budgetvariante 2) oder auf Dienststellenebene (Budgetvariante 1).
- Der Grosse Rat beschliesst alle 4 Jahre die Struktur der Produktgruppen und für jede Produktgruppe die politisch beabsichtigte Wirkung, die durch die Leistungserbringung erzielt werden soll.
- Einführung eines Integrierten Aufgaben- und Finanzplans (IAFP) als mittelfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument der Regierung (voraussichtlich erstmals verfügbar für die Legislaturperiode 2013–2016).
- Generelle Arbeitszeit- und Leistungserfassung als Basis für die Führung einer Kosten-/Leistungsrechnung in den Dienststellen. Deren Ausgestaltung ist abhängig von der Komplexität und den Bedürfnissen der einzelnen Dienststelle.

Kosten

Die Staatsrechnung wird durch die Einführung von GRiforma (2007–2011) mit insgesamt Fr. 3.605 Mio. Mehraufwand belastet. Dabei handelt es sich um Personalaufwand in der Höhe von Fr. 1.875 Mio. sowie um Sachaufwand in der Höhe von Fr. 1.730 Mio. Zu diesem Aufwand mit direkten finanziellen Auswirkungen auf die Staatsrechnung kommen in der Einführungsphase kalkulatorische Kosten hinzu, welche die Staatsrechnung gegenüber heute nicht zusätzlich belasten. Diese belaufen sich auf Fr. 4.995 Mio. und umfassen Leistungen, welche durch bestehende personelle Ressourcen erbracht werden. Nach abgeschlossener Einführung ist infolge neu geschaffener Stellen mit jährlich wiederkehrendem Aufwand in der Höhe von Fr. 375'000.– zu rechnen. Im Vergleich zur Kostenschätzung 2003 lässt sich die Einführung von GRiforma gemäss vorliegender Planung um Fr. 2.395 Mio. günstiger umsetzen. Dies in einer Ausgestaltung, die abgestimmt auf die Bündner Bedürfnisse eine sinnvolle Ergänzung zu den bisherigen Steuerungsinstrumenten bietet.

B. Zusammenfassung der Meilensteine im Projekt GRiforma

- 1996
- Auftrag der Regierung an die Departementssekretären-Konferenz (DSK) zu klären, ob und wenn ja in welcher Form New Public Management in der Verwaltung des Kantons Graubünden eingeführt werden soll.
 - Aufgrund des Berichts der DSK beschliesst die Regierung ein Pilotprojekt durchzuführen.

- 1997/1998 • Vorbereitungsphase mit Festlegung der Projektorganisation, Definition von Projektzielen, Vorgehensplanung, Auswahl von Pilotdienststellen und Vorbereitung der Pilotdienststellen auf den «produktiven GRiforma-Betrieb».
- 01/1999 • Aufnahme des Pilotbetriebes GRiforma durch das Sozialamt, das Handelsregisteramt, das Amt für Informatik, das Amt für Wald und die Bündner Kantonschule.
- 01/2002 • Das Amt für Schätzungswesen stösst als weitere Pilotdienststelle zum Projekt hinzu.
- 09/2002 • Im Herbst 2002, kurz vor Ende der Pilotprojektphase, wird in Zusammenarbeit mit der Firma econcept AG, Zürich, eine umfassende Evaluation über den bisherigen Verlauf des Projektes durchgeführt. Das Evaluationsteam fasst die gewonnenen Erkenntnisse in 17 Empfehlungen zusammen.
- 01/2003 • Das Landwirtschaftliche Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof stösst als weitere Pilotdienststelle zum Projekt hinzu.
- 03/2003 • Die Regierung verabschiedet den «Bericht über die Auswertung der Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform «GRiforma» als Botschaft zuhanden des Grossen Rates.
- 08/2003 • Der Grosse Rat behandelt das Geschäft GRiforma und verlängert die Pilotprojektphase um drei weitere Jahre bis Ende 2005. Gleichzeitig formuliert er die nachfolgenden fünf Aufträge zuhanden der Projektleitung:
 - In welcher Einführungstiefe kann GRiforma in den einzelnen Dienststellen umgesetzt werden?
 - Welche Anreizsysteme können zur praktischen Einführung empfohlen werden?
 - Wie kann das Zusammenwirken der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) mit GRiforma im Hinblick auf das Budgetverfahren umgesetzt werden?
 - Wie hoch können die Wirkungen und der Aufwand für die Wirkungsüberprüfung mit Bezug auf den Kundennutzen und die Kosten-/Nutzenfrage beziffert werden?
 - Wie können die Information und die Berichterstattung im Sinne einer qualitativen Verbesserung optimiert werden?
- 04/2004 • Das Grundbuchinspektorat, die Strafanstalt Sennhof, das Amt für Raumplanung und das Amt für Natur sollen als neue Pilotdienststellen zum Projekt hinzu stossen. In Zusammenarbeit mit der Firma econcept AG, Zürich, wird bei diesen Dienststellen eine Erhebung durchgeführt, um die Ausgangssituation vor GRiforma festzuhalten.
- 09/2004 • Infolge eines personellen Wechsels in der Projektleitung und der damit verbundenen Vakanz beschliesst die Regierung, auf die Aufnahme des Amtes für Raumplanung und des Amtes für Natur ins Pilotprojekt zu verzichten.
- 01/2005 • Die Strafanstalt Sennhof und das Grundbuchinspektorat (Fusion mit Handelsregisteramt) stossen als weitere Pilotdienststellen zum Projekt hinzu.
- 10/2005 • In Zusammenarbeit mit der Firma econcept AG wird eine Schlussbefragung durchgeführt.
- 06/2006 • Verabschiedung des «Schlussberichtes über die verlängerte Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma» durch die Regierung zuhanden des Grossen Rates.

I. GRiforma-Pilotprojekt von 1997 bis 2002

1. Ausgangslage: Staat und öffentliche Verwaltungen im Wandel

Wie eine Unternehmung in der Privatwirtschaft sind auch der Staat und die öffentliche Verwaltung ständigen Veränderungen in ihrem Umfeld ausgesetzt. Veränderungen, die sich in technologischer Entwicklung zeigen, in strukturellen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, in verstärkter Globalisierung, aber auch in einem generellen Werte- und Kulturwandel. Die Aufgabenvielfalt und -komplexität wachsen und gleichzeitig steigen die Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger an den Staat. Ein zunehmender Kosten- und Effizienzdruck wird auch in der Verwaltung spürbar.

Vor diesem Hintergrund haben in den 90er-Jahren zahlreiche Kantone und grössere Städte Reformen nach dem Konzept des New Public Management (NPM) bzw. der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV) eingeleitet. Ziele des NPM sind:

- die Stärkung der strategischen Führung auf politischer Ebene;
- die Erhöhung der Transparenz in Bezug auf Leistungen und Wirkungen der Verwaltung;
- die Bereitstellung entscheidungsrelevanter Informationen;
- die Förderung einer dynamischen, kunden- und leistungsorientierten Verwaltung mit mehr Kompetenz in der Bestimmung der operativen Aufgabenerfüllung;
- die Förderung der Aufgaben-, Ressourcen- und Ergebnisverantwortung auf Stufe Amt.

2. Der Bündner Weg: GRiforma

Die Bündner Regierung wollte vor einer breiten Einführung Erfahrungen mit NPM sammeln und startete ein Pilotprojekt unter dem Namen GRiforma. Fünf Dienststellen nahmen per 1.1.1999 den Pilotbetrieb nach den Grundsätzen des «Konzeptes zur Erprobung von NPM im Kanton Graubünden» auf. Noch im Laufe der Pilotprojektphase 1 stiessen zwei weitere Dienststellen zum Projekt hinzu. Bald zeichnete sich ab, dass die Reformen nicht nur auf die Verwaltung Auswirkung hatten, sondern auch auf den Grossen Rat und die Regierung. Im Rahmen der per 1.1.2003 in Kraft gesetzten Parlamentsreform hat der Grosse Rat auf diese neuen Anforderungen reagiert.

GRiforma ist weder eine «Sparübung» noch ein «Privatisierungsprogramm». Vielmehr geht es um die Schaffung von Transparenz bezüglich Leistungen, Kosten und Wirkungen. Dazu will GRiforma Erfahrungen aus der Privatwirtschaft nutzen, um die Verwaltung in ihrer staatlichen Aufgabenerfüllung zu optimieren und dem sich immer rascher verändernden Umfeld besser gerecht zu werden. Allerdings lässt sich nicht jede staatliche Aufgabe mit privatwirtschaftlichen Methoden steuern. Vor allem hat sich staatliches Handeln am Gemeinwohl, nicht an der Gewinnmaximierung zu orientieren. Ein differenziertes und der spezifischen Zielsetzung des staatlichen Handelns angepasstes Vorgehen bei der Umsetzung ist daher unabdingbar.

2.1 Die Hauptziele von GRiforma

Die GRiforma-Konzeption lässt sich in vier Themenkreise zusammenfassen:

Wirkungsorientierung: Die staatlichen Leistungen (Produkte) orientieren sich an der politisch und gesellschaftlich gewollten Wirkung für Wirtschaft und Gesellschaft.

Leistungsorientierung: Die staatlichen Leistungen richten sich nach wirkungsorientierten politischen und gesellschaftlichen Zielen und werden anhand sachgemässer, aussagekräftiger Indikatoren gemessen.

Kostenorientierung: Der Einsatz vorhandener Ressourcen wird optimiert: bessere Leistungen sind mit geringeren Kosten zu erbringen.

Führungsorientierung: Aufgaben, Kompetenzen, Verantwortung und Mittel werden stufen-gerecht zusammengeführt, wobei die strategische Steuerung möglichst klar den politischen Instanzen und die operative Umsetzung der Verwaltung zugeordnet werden soll.

Diese Themenkreise waren eine wichtige Basis für die nachfolgenden **Ziele**, die zu Beginn des Projektes in den Bereichen Führung, Kultur und Organisation definiert wurden.

Führung	Kultur	Organisation
Ziel I – Bedürfnisgerechte Aufgaben		
Stärkung der politischen Führung	Verstärkung der Dienstleistungs- und Bürgerorientierung	Erweiterung des Leistungsstaates in Richtung Informationsstaat
Erhalt der demokratischen Mitwirkung	Höhere Akzeptanz von und Identifikation mit dem Staat	Lösungsfindung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft
Controlling über Bedürfnisbefriedigung und Einwirkungen		Näherrücken von Bürger und Staat
Ziel II – Wirksamere Aufgabensteuerung		
Führung über Zielvereinbarungen und globale Mittelzuweisung, weniger über Regulierungen und Detailvorschriften	Förderung des Gewaltenteilenden Rollenverständnisses der Legislative und Exekutive	Schlanker Staat (Konzentration auf Kernaufgaben, Abbau von Hierarchien)
Transparenz über Aufgaben (was?) und globale Mittelzuweisung	Förderung des auf die Auswirkungen gerichteten Verhaltens	
Controlling über Zielerreichung und Auswirkungen		
Ziel III – Leistungsorientiertere und sparsamere Verwaltung		
Führung durch Leistungsvorgaben (Qualität, Menge, Mittel)	Qualitäts- und Kostenbewusstseinsbildung	Konzernstrukturen mit dezentralen, autonomen Einheiten
Transparenz über Aufgabenerfüllung und Mitteleinsatz (Kosten und Erlöse)	Personalentwicklung	Schaffung von Wettbewerb(ssimulation)
Controlling über Qualitätssicherung und Mitteleinsatz	Förderung der Motivation der Mitarbeiter (Mitarbeiterorientierung)	
Delegation von Aufgaben/Kompetenzen/Verantwortung	Stärkung der Eigenverantwortung für Aufgaben, Ressourcen, Ergebnisse	Stärkung der Selbstorganisationskraft
Stärkung des betrieblichen Handlungsspielraums	Förderung der Innovation und des eigenständigen Handelns	Kurze Entscheidungswege, schnellere Reaktionszeiten

2.2 Erarbeitung der Grundlagen für die Führung nach GRiforma Grundsätzen

Produkte definieren, Wirkungs- und Leistungsziele festlegen

Die Pilotdienststellen haben ihre Leistungen, die sie im Rahmen der rechtlichen und politischen Vorgaben erbringen, zu Produkten zusammengefasst. Diese Produkte wurden entsprechend ihrer Wirkung und ihrem Nutzen für Bürgerinnen und Bürger zu Produktgruppen gebündelt. Für jede Produktgruppe sind Wirkungsziele (übergeordnete Ziele) definiert worden. Aufwand und Ertrag der einzelnen Produkte wurden auf Ebene Produktgruppe zu einem Globalbudget aufaddiert. Zur Definition von Menge, Qualität und Termin der Leistungserbringung wurden jeder Dienststelle Leistungsziele gesetzt. Jedem dieser Leistungsziele sind ein Indikator (Messgröße) und der im laufenden Jahr zu erreichende Wert (Standard) zugeordnet.

Von der Input- zur Outputsteuerung

In der traditionellen Verwaltungsführung wird der Aufwand sachorientiert auf Kontoebene budgetiert. Die GRiforma Pilotdienststellen legen dem gegenüber die Kosten produktweise fest und der Grosse Rat beschliesst im Rahmen des Globalbudgets nicht nur finanzielle, sondern indirekt mit den dazugehörigen Leistungszielen auch inhaltliche Eckwerte. Mit der Führung der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) wird transparent, wie viel welches Produkt in der definierten Qualität, Frist und Menge kostet. Auf diese Weise gewinnt die Outputsteuerung gegenüber der Inputsteuerung an Gewicht.

Stufengerecht führen

Mittels Globalbudget werden Leistungen und Kosten für ein Geschäftsjahr festgelegt. Der unterjährige Controllingbericht informiert über den aktuellen Zwischenstand und der Geschäftsbericht über das Erreichen der inhaltlichen und der finanziellen Ziele pro Kalenderjahr. Der Grosse Rat und die Regierung entscheiden über die politische und strategische Ausrichtung. Der Verwaltung wird die operative Umsetzung überlassen und sie erhält im Rahmen des Globalbudgets etwas mehr Freiheit im betrieblichen Einsatz der finanziellen Mittel.

2.3 Die rechtliche Basis von GRiforma

GRiforma wurde grundsätzlich im Rahmen der für alle Departemente und Dienststellen geltenden Gesetzgebung erprobt. Damit die Pilotdienststellen über die Instrumente Leistungsvereinbarung und Globalbudget geführt werden konnten, schuf der Grosse Rat innerhalb des Finanzhaushaltsgesetzes und der Personalverordnung je einen so genannten «Experimentier-Artikel».

Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) BR 710.100

Artikel 35

¹ Zur befristeten Erprobung neuer Verwaltungsführungsmodelle (Pilotprojekte) kann der Grosse Rat für einzelne Dienststellen und subventionierte Betriebe Abweichungen von den Bestimmungen dieses Gesetzes beschliessen. Die Grundsätze nach Artikel 2 bis Artikel 5 gelten uneingeschränkt.

² Der Grosse Rat verbindet die Kreditgewährung für Pilotprojekte mit übergeordneten Leistungs- und Wirkungsvorgaben.

³ Die Regierung kann im Rahmen von Pilotprojekten Leistungsaufträge erteilen. Diese enthalten mindestens die Qualitäts-, Quantitäts- und zeitlichen Ziele, die zugeteilten Mittel, die Kriterien für die Leistungsmessung sowie die Instrumente der Kontrolle und Berichterstattung.

⁴ Die Regierung orientiert jährlich den Grossen Rat über den Verlauf der Pilotprojekte und die daraus gewonnenen Erkenntnisse.

Verordnung über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalverordnung, PV) BR 170.400

Artikel 90

Zur befristeten Erprobung neuer Verwaltungsführungsmodelle (Pilotprojekte) kann die Regierung für einzelne Dienststellen und subventionierte Betriebe Abweichungen von den Bestimmungen der Personalverordnung beschliessen.

3. Die Evaluation im Oktober 2002

Im Hinblick auf die Berichterstattung an den Grossen Rat wurde der Verlauf der Pilotprojektphase 1 im Oktober 2002 umfassend ausgewertet. In Zusammenarbeit mit dem Beratungsunternehmen econcept AG, Zürich, wurden Parlaments- und Regierungsmitglieder sowie Mitarbeitende und Führungskräfte der Verwaltung, insbesondere der GRiforma Pilotdienststellen, befragt. Die detaillierten Ergebnisse der Evaluation wurden in einem Schlussbericht¹ mit 17 Empfehlungen festgehalten. Grundsätzlich befürworteten alle befragten Gruppen die Einführung einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung und die Weiterentwicklung von GRiforma. Allerdings herrschte zu jenem Zeitpunkt noch wenig Klarheit über die Form der Weiterführung. Die Regierung setzte sich vertieft mit den Empfehlungen der Firma econcept AG auseinander und erstattete mit der Botschaft Nr. 1/2003–2004 im August 2003 dem Grossen Rat Bericht über die Auswertung der Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma.

II. Botschaft 2003: Beschluss und Aufträge des Grossen Rates

In der Augustsession 2003 behandelte der Grosse Rat den «Bericht über die Auswertung der Versuchsphase und den weiteren Verlauf der Verwaltungsreform GRiforma» eingehend. In der Folge wurde die Pilotversuchsphase von GRiforma um drei Jahre im Rahmen der verfügbaren Mittel verlängert. Der Regierung wurde es dabei freigestellt, die Anzahl der Pilotdienststellen um maximal eine Dienststelle pro Jahr zu erweitern und/oder die Form von GRiforma den bisher gemachten Erfahrungen anzupassen. Der Grosse Rat erachtete die vorliegenden Entscheidungsgrundlagen als zu wenig umfassend und wünschte eine Konkretisierung und Präzisierung der Erkenntnisse und Aussagen. Diese ist nach Ablauf der verlängerten Pilotphase in Form eines Berichts mit Konzepten zur Beantwortung verschiedener Fragen vorzulegen.

Auftrag des Grossen Rates	Konkretisierung durch die Regierung
1. In welcher Einführungstiefe kann GRiforma in den einzelnen Dienststellen umgesetzt werden?	Anforderungen und Minimalstandards für die Instrumente sind aus Sicht der betrieblichen Ebene und der Führungsebene festzulegen. Die notwendigen Schritte bei der Überführung der Dienststellen sind zu beschreiben und die Anforderungen an eine EDV-Lösung zur Unterstützung der neuen Verwaltungsführung einzuschätzen.
2. Welche Anreizsysteme können zur praktischen Einführung empfohlen werden?	Die Wirkung und die Steuerungsmöglichkeiten der verschiedenen kollektiven Anreizsysteme sowie die Integration individueller Anreizsysteme sind auf Stufe Dienststelle, Departement und Parlament darzulegen. Lösungsansätze für die Übertragbarkeit von Budgetabweichungen sind aufzuzeigen unter Berücksichtigung endogener und exogener Faktoren.
3. Wie kann das Zusammenwirken der integrierten Aufgaben- und Finanzplanung (IAFP) mit GRiforma im Hinblick auf das Budgetverfahren umgesetzt werden?	Das Zusammenwirken der verschiedenen Planungsebenen und der verschiedenen Instrumente ist in einem Steuerungsmodell darzustellen. Besondere Beachtung ist den Zuständigkeiten, dem Inhalt und Umfang, dem zeitlichen Ablauf sowie der Form und der Darstellung zu schenken. Ein Konzept zur Umsetzung des IAFP unter GRiforma ist auszuarbeiten.

¹ Schlussbericht econcept AG, Zürich, siehe www.fmd.gr.ch/griforma/downloads/evaluationsberichte

Auftrag des Grossen Rates	Konkretisierung durch die Regierung
4. Wie hoch können die Wirkungen und der Aufwand für die Wirkungsüberprüfung mit Bezug auf den Kundennutzen und die Kosten-/Nutzenfrage beziffert werden?	Anhand eines Modells sind Wirkungszusammenhänge aufzuzeigen und die Wirkungsüberprüfung ist auf eindeutige, einfach zu erhebende Grössen herunterzubrechen. Kosten-/Nutzenanalysen auf Wirkungs- und Leistungsebene sollen durchgeführt werden.
5. Wie können die Information und die Berichterstattung im Sinne einer qualitativen Verbesserung optimiert werden?	Transparenz und Lesbarkeit in der Berichterstattung sind, insbesondere auf politischer Ebene, zu verbessern. Elemente des Landesberichtes sind mit der Rechnung zu kombinieren.

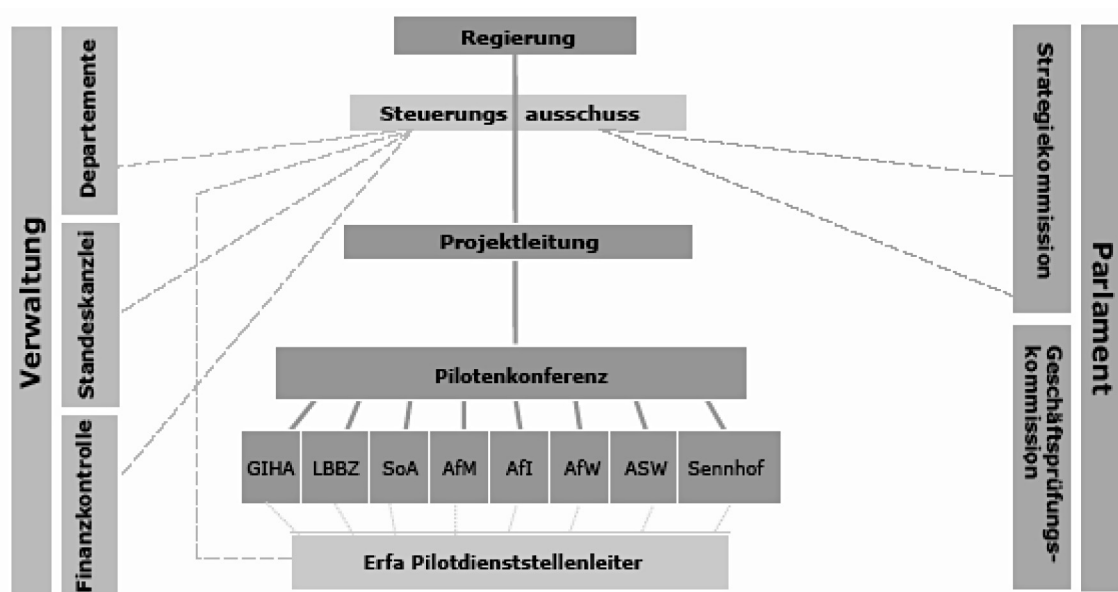
Die Behandlung der Aufträge erfolgt in Teil IV, Kap. 2–9 dieses Schlussberichtes.

III. Verlängerung Pilotprojektphase 2003–2005

1. Ausgangslage für die Projektverlängerung

Die verlängerte Pilotprojektphase wurde mit der bereits bestehenden Projektorganisation weitergeführt. Neu hinzugestossen sind im Laufe der verlängerten Pilotprojektphase das Grundbuchinspektorat (Fusion mit dem Handelsregisteramt) und die Strafanstalt Sennhof. Infolge eines personellen Wechsels und der damit verbundenen Vakanz in der Projektleitung beschloss die Regierung im September 2004 bis zum Ende der Pilotprojektphase 2 keine weiteren Dienststellen ins Projekt aufzunehmen.

Abbildung 1: Projektorganisation GRiforma



Während der Pilotprojektphase 1 orientierte man sich stark an der Lehre des New Public Management und am damaligen Wissens- und Erfahrungsstand in anderen Kantonen. Die Konsolidierung des bisher Erreichten, weitere Vereinfachungen und die Erarbeitung einer auf Bündner Bedürfnisse zugeschnittenen Lösung, geeignet für eine flächendeckende Umsetzung, standen im Zentrum der Pilotprojektphase 2.

2. Ergebnisse der Schlussbefragung 2005

Gegen Ende der zweiten Pilotphase wurde im Hinblick auf die bevorstehende Berichterstattung an den Grossen Rat in Zusammenarbeit mit der Firma econcept AG, Zürich, eine neuerliche Befragung durchgeführt. Allerdings nicht mehr bei sämtlichen Gruppen, die bei der Evaluation 2002 befragt worden waren.

Mittels Fragebogen bzw. in persönlichen Interviews wurden die Mitarbeitenden der Pilotdienststellen bzw. die Regierungsmitglieder und die Leiter der Pilotdienststellen abschliessend befragt. Inhaltlich lehnten sich Gesprächsleitfaden und Fragebogen stark an die Version 2002 an, damit Veränderungen in den Aussagen festgestellt werden konnten. Die nachfolgenden Ergebnisse der Schlussbefragung sind dem Bericht² der Firma econcept AG entnommen.

2.1 GRiforma-Instrumente

Globalbudget	Sowohl auf Stufe Amt, als auch auf Stufe Departement wurden gute Erfahrungen gemacht. Die Dienststellenleiter bezeichnen das Globalbudget als unverzichtbares Instrument. Die Anzahl beantragter Nachtragskredite sei mit der Einführung der Globalbudgets erheblich gesunken.
Geschäftsbericht	Der Geschäftsbericht in seiner heutigen Form wird als Verbesserung zur ursprünglichen Version erachtet und als aussagekräftiger eingeschätzt. Weitere Vereinfachungen sind sowohl aus Sicht Regierung als auch aus Sicht der Dienststellenleiter anzustreben.
Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Dienststelle	Die Rückmeldungen von Regierung und Dienststellenleitenden zur Leistungsvereinbarung fallen weniger einheitlich aus als zu Globalbudget und Jahresbericht. Es zeigt sich, dass mit den Leistungsvereinbarungen in den Departementen ganz unterschiedlich gearbeitet wird. Dieses Instrument wird bei den einen als wichtig, bei den anderen als eher unwichtig eingeschätzt.
Übertragbarkeit der Budgetsaldi, Nachtragskredit	Die Einführung der Übertragbarkeit von Budgetsaldi scheint bei der Mehrheit kein dringendes Thema zu sein. Die Regelung mit den Nachtragskrediten hat sich bewährt. Mit den Globalbudgets und dem System der Nachtragskredite verfügen die Dienststellen über ausreichend Flexibilität.
Kosten- /Leistungsrechnung nur DST-Leiter befragt	Es zeigt sich, dass die Informationen aus der Kosten- / Leistungsrechnung nicht in allen Dienststellen die gleiche Bedeutung haben. Die Einschätzungen reichen von «damit kann man leben» bis «wichtiges und notwendiges Instrument». Es gibt keine explizit negativen Äusserungen.
Verhältnis Aufwand / Nutzen der Instrumente nur DST-Leiter befragt	Trotz des hohen Aufwandes bei der Einführung geben alle Dienststellenleiter an, das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen stimme. Die Ausprägung der Rückmeldungen geht von «Verhältnis in Ordnung» bis «hat sich klar gelohnt». Eine Dienststelle macht hierzu keine Aussage, da die diesbezüglichen Erfahrungswerte noch zu wenig aussagekräftig sind.

2.2 Veränderungen aus Sicht der Mitarbeitenden

Die Veränderungen, welche die Mitarbeitenden in ihrem Arbeitsalltag feststellen, sind insgesamt gering. Knapp die Hälfte (47%) stellt keine Veränderungen fest, gut ein Drittel (37%) stellt eher positive oder deutlich positive Veränderungen fest.

Die Veränderungen betreffen am häufigsten Qualitäts- und Kostenüberlegungen bei der Arbeit. 43% geben an, dass sie durch GRiforma die Ziele der eigenen Arbeit besser kennen und 36% fühlen sich besser motiviert. Die Mitarbeitenden sehen den Nutzen in einem grösseren Ziel- und Kostenbewusstsein in der Arbeit. Auch in Bezug auf die Organisation von Arbeitsabläufen hätten sich Verbesserungen gezeigt. GRiforma habe eine grössere Transparenz gebracht und

² Bericht econcept AG, Zürich, siehe www.fmd.gr.ch/griforma/downloads/evaluationsberichte

die Information der Mitarbeitenden verbessert. Andere erkennen Qualitätsverschlechterungen durch die Fokussierung auf Quantifizierbares, messbare Ziele und Vorgaben sowie eine grössere Papierflut und erhöhten Administrationsaufwand. Negativ äussern sich die Mitarbeitenden zum Spardruck, der aber nur bedingt mit GRiforma in Verbindung gebracht wird. Insgesamt sind die Mitarbeitenden mit einer knappen Mehrheit (46%) dafür, GRiforma weiterzuführen. Rund 30%, insbesondere dienstältere Mitarbeitende, sprechen sich für einen Abbruch aus. Knapp ein Viertel (24%) der Mitarbeitenden enthält sich in dieser Frage der Stimme. Durchgehend zeigt sich, dass Mitarbeitende mit höherem Dienstalter die Reform skeptischer beurteilen, als solche, die weniger lange beim Kanton arbeiten.

2.3 Gesamtbeurteilung

Sowohl die Regierung als auch die Dienststellenleitenden sind grundsätzlich mit dem Verlauf des Reformprozesses zufrieden. Zu Beginn sei man zu schulmässig oder zu detailliert vorgegangen, nun sei man aber auf einem pragmatischen Weg.

Die Regierung äussert sich durchwegs klar positiv. Als Nutzen von GRiforma wird insbesondere hervorgehoben:

- Die Leistungen und deren Kosten sind bekannt. Dies ist wichtig, denn die Kosten-Nutzen Frage wird in der Verwaltung zentral.
- GRiforma ermöglicht einen verbesserten Einblick in die Dienststellen und erleichtert die Führung.
- GRiforma fördert in der Verwaltung das Bewusstsein, dass alles etwas kostet.
- GRiforma Dienststellen sind auch sonst reformfreudiger.

Die Mitglieder der Regierung halten fest, dass es teilweise schwierig sei, messbare Ziele zu finden. Als noch verbesserungsfähig wird die Abstimmung des Führungszyklus Leistungsvereinbarung – Globalbudget – Controllingbericht eingeschätzt.

Die Dienststellenleiter urteilen durchwegs positiv. Es habe sich gelohnt, die Erwartungen seien erfüllt worden. Mit dem durch GRiforma erhaltenen Handlungsspielraum sind die Dienststellenleiter insgesamt zufrieden, im Personalbereich hätten einzelne gerne noch mehr Freiraum. Das Kosten-, Leistungs- und Wirkungsbewusstsein habe sich klar verbessert. Sowohl die Regierung als auch die Dienststellenleiter erachten den Einführungsprozess und damit die Pilotphase als zu lange. Beide befragten Gruppen sind der Ansicht, es sei höchste Zeit, zu einer definitiven Entscheidung zu kommen.

2.4 Zukunft von GRiforma – Schlussfolgerungen der econcept AG

Die Einschätzungen gegenüber GRiforma fallen in der Schlussbefragung 2005 eher noch positiver aus als in der Evaluation 2002. Dies ist gerade angesichts der nun schon lange dauernden Pilotphase nicht selbstverständlich. In der Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Akteuren ist das Projekt auf einem pragmatischen Weg angelangt, der im Grundsatz von allen mitgetragen wird. Nach wie vor ist jedoch in Einzelbereichen nach tragfähigen Detaillösungen zu suchen. Beispielsweise in der Abstimmung des Führungszyklus Leistungsvereinbarung – Globalbudget – Controllingbericht oder im Bereich der internen Verrechnungen. Auf Seiten der Mitarbeitenden ist GRiforma deutlich weniger verankert als bei den obersten Führungskräften. Es zeigt sich jedoch keine ausgeprägte Opposition gegen GRiforma. Die Tatsache, dass die jüngeren Mitarbeitenden (in Alter und Dienstalter) GRiforma deutlich positiver gegenüberstehen als die älteren, ist ein Hinweis darauf, dass auch auf Seite der Mitarbeitenden GRiforma die Zukunft gehört.

IV. Geplante flächendeckende Einführung GRiforma

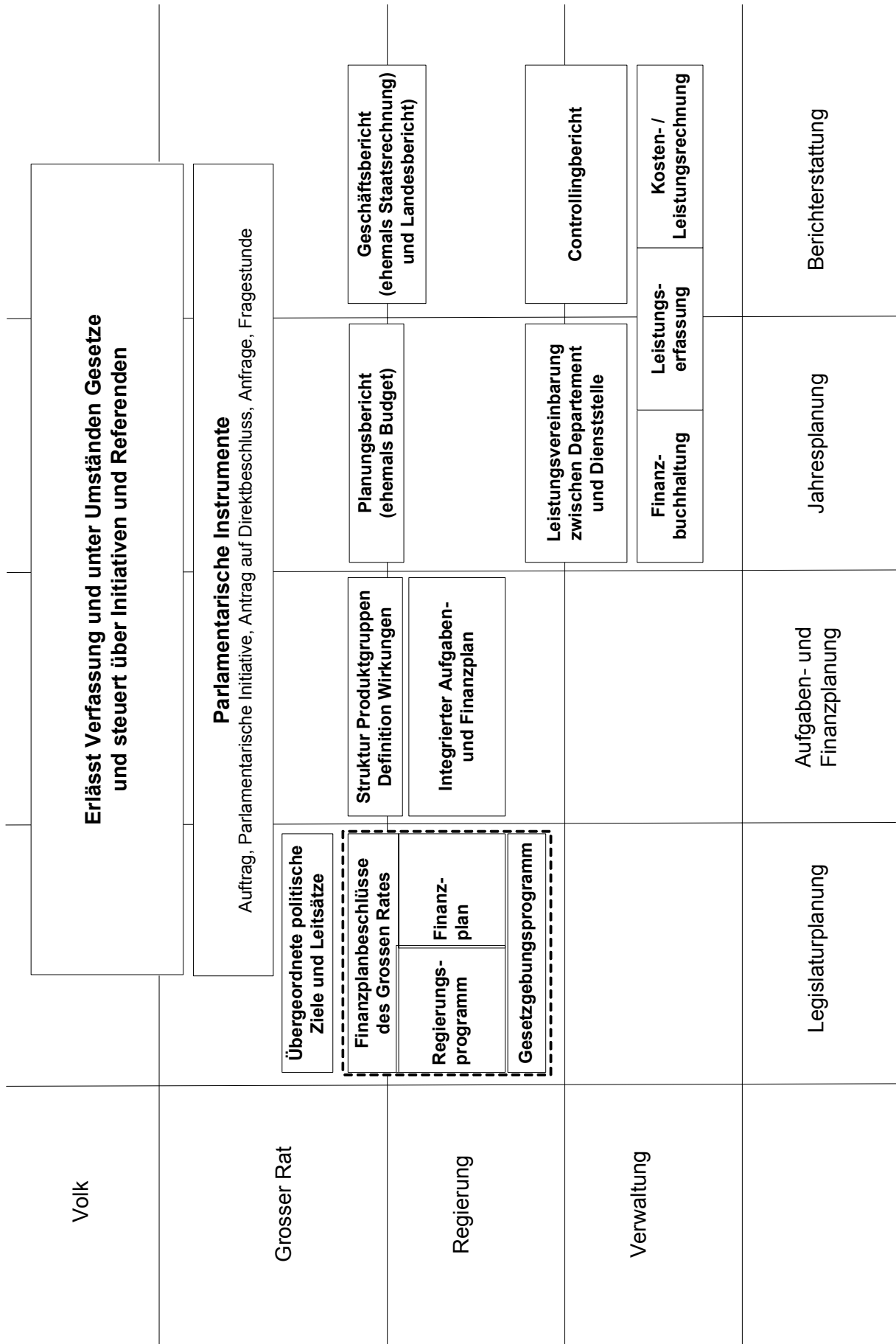
Die nachfolgenden Ausführungen beantworten die Aufträge des Grossen Rates und zeigen unter Berücksichtigung des erkannten Verbesserungspotenzials auf, wie die flächendeckende Einführung gestaltet werden soll.

1. GRiforma Steuerungsprozesse und -instrumente

Im Rahmen der Parlamentsreform (Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates und weiterer Erlasse, Dezember 2001) wurden sowohl die parlamentarischen Instrumente neu definiert als auch Möglichkeiten gesucht, den Einfluss des Parlamentes auf die politische Planung zu verstärken. Die nachfolgende Darstellung zeigt die Steuerungsprozesse auf politischer, strategischer und operativer Ebene sowie die zur flächendeckenden Einführung vorgesehenen Instrumente.

Abbildung 2 zeigt zusammen mit Abbildung 3 und der Tabelle in XI. Anhang 1. die politischen und betrieblichen Steuerungsinstrumente und -prozesse, die Intervalle der Anwendung sowie Aufgaben und Verantwortlichkeiten der beteiligten Gremien nach erfolgter, flächendeckender Einführung von GRiforma.

Abbildung 2: Politische und betriebliche Steuerungsinstrumente



Mit dem Erlass übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze gibt der Grosse Rat auf strategischer Ebene Rahmenbedingungen vor, welche der Planung der Regierung im Regierungsprogramm und im Finanzplan zu Grunde liegen. Diese übergeordneten Ziele und Leitsätze werden durch die Kommission für Staatspolitik und Strategie, allenfalls in Zusammenarbeit mit den übrigen ständigen Kommissionen, ausgearbeitet. Das Regierungsprogramm, der Finanzplan und das Gesetzgebungsprogramm werden dem Grossen Rat weiterhin zur Kenntnisnahme vorgelegt. Auch künftig erlässt der Grosse Rat Finanzplanbeschlüsse, welche für die finanzielle Gesamtsteuerung massgebend sind. Wie bisher werden diese Elemente dem Grossen Rat als Gesamtpaket in einer Botschaft vorgelegt.

Mit der Genehmigung der Produktgruppenstruktur im Globalbudget (alle vier Jahre) und dem Beschluss der zu erzielenden Wirkungen (ebenfalls alle vier Jahre) prägt der Grosse Rat die Umsetzung der politischen Ziele auf Verwaltungsebene. Die mittelfristige Planung der Regierung erfolgt über den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP), der dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht wird. Der IAFP verbindet über die Produktgruppen die Leistungsseite, die aus dem Regierungsprogramm hervorgeht, mit der Finanzseite. Der IAFP bildet jeweils rollend die kommenden vier Jahre ab. Er zeigt Massnahmen auf, die zur Umsetzung des Regierungsprogramms erforderlich sind, und gibt gleichzeitig den im Einzelnen (pro Produktgruppe) geplanten finanziellen Rahmen vor. Im Unterschied zum Regierungsprogramm, welches eine Schwerpunktplanung umfasst, ist das Ziel des IAFP eine flächendeckende Aufgaben- und Finanzplanung über die gesamte Verwaltung.

Die Budgethoheit des Grossen Rates ist unbestritten. Allerdings wird künftig im Ausweis gegenüber dem Grossen Rat auf eine detaillierte sachbezogene Kontierung und Beschlussfassung verzichtet. Der Grosse Rat beschliesst je nach Budgetvariante die Summe aller Produktgruppensaldi einer Dienststelle oder den Saldo jeder Produktgruppe sowie die Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung als Einzelpositionen. Den gesamthaft einzuhaltenden Finanzrahmen gibt der Grosse Rat mit dem Beschluss der Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung vor. In Leistungsvereinbarungen werden die übergeordneten Ziele schliesslich auf die Ebene der Dienststellen heruntergebrochen und konkretisiert.

Operative Steuerungsinstrumente sind die Finanzbuchhaltung sowie die Kosten-/Leistungsrechnung, basierend auf einer flächendeckenden Leistungserfassung. In Form des Controllingberichtes (unterjährig, verwaltungsintern) und des Geschäftsberichtes erfolgt abschliessend die Berichterstattung auf Stufe Departement bzw. Regierung und Grosser Rat. Der Geschäftsbericht wird die Informationen aus der bisherigen Staatsrechnung und dem Landesbericht in einem Dokument zusammenfassen. Mittels der parlamentarischen Instrumente kann der Grosse Rat jederzeit auf allen Ebenen Einfluss nehmen.

Der nachfolgend dargestellte Führungszyklus erstreckt sich jeweils über einen Zeitraum von vier Jahren. Die Abbildung zeigt, in welcher Session, in welchem Jahr, welches Gremium ein Instrument zu behandeln hat.

Abbildung 3: Zeitlicher Ablauf Führungszyklus

Instrument	Jahr	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember
Politische Ziele und Leitsätze alle 4 Jahre	2007												2009-2012 GR
	2008												
	...												
	2011												2013 - 2016 GR
Regierungsprogramm / Finanzplan Gesetzgebungsprogramm Finanzplanbeschlüsse alle 4 Jahre	2007						2009 - 2012 GR						
	2008			2009 - 2012 RB									
	...			2013 - 2016 RB			2013 - 2016 GR						
Planungsbericht (Budget) jährlich	2007								Budgetbesprechung mit Vorsteherin FMD				
	2008				Weisung Budget 2009	Erarbeitung in DST/Dep		FMD / FIVE		Zahlenteil 2009 RB	Botschaft 2009 RB		Budget 2009 GR

Controllingbericht unterjährig	2007												
	2008							1. Sem. 2008					
	f												
IAFP Wirkungen und PG-Struktur alle 4 Jahre, dazwischen rollende Anpassung	...												
	2012	Erfolgskontrolle Leistungen / Ziele	Überarbeitung Wirkungen / PG-Struktur							IAFP, erstmals für Legislatur- periode 2013-2016, RB			Wirkungen / PG-Struktur
	2013												
	2014										Beschluss GR alle 4 Jahre		
Geschäftsbericht (Staatsrechnung / Landesbericht) jährlich	...												
	2007				2006 RB		2006 GR					Weisung GB 2007	
	2008		Zahlenteil 2007 z.K. RR		2007 RB		2007 GR					Weisung GB 2008	
...										

GR = Geschäft im Grossen Rat

RB = Regierungsbeschluss

GB = Geschäftsbericht

Da die Umstellung auf die Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen in Etappen geplant ist, werden in einer Übergangsphase neben den neuen auch konventionelle Instrumente (bspw. Budgets mit Sachkontogliederung, Jahresprogramm oder Landesbericht) im Einsatz bleiben. Insbesondere beim IAFP ist darauf hinzuweisen, dass sich dieses Instrument im Laufe der Jahre entwickeln wird. Frühestens für die Legislaturperiode 2013–2016 kann mit einer Darstellung über alle Dienststellen, bzw. über alle Produktgruppen gerechnet werden. Auf diesen Zeitpunkt kann erstmals mit der Vorlage des IAFP zur Kenntnisnahme des Grossen Rates und mit der Ablösung des Jahresprogramms und des internen rollenden Finanzplans gerechnet werden. Ob und in welcher Form die bereits bestehende Projektbuchhaltung für die Erfassung der Entwicklungsschwerpunkte des Regierungsprogramms weitergeführt wird, ist im Rahmen der konkreten Ausgestaltung und Abgrenzung des IAFP zu klären.

2. Auftrag 1 – Einführungstiefe

Um ein möglichst günstiges Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen zu erhalten, soll die Einführung von GRiforma nicht für alle Dienststellen gleich ausgestaltet sein. Mit unterschiedlichen Einführungstiefen sollen die heterogenen Bedürfnisse der Dienststellen berücksichtigt werden bei gleichzeitiger Nutzung der Vorteile einer gewissen Standardisierung. Dazu wurde eine Typisierung der Dienststellen nach verschiedenen Kriterien vorgenommen.

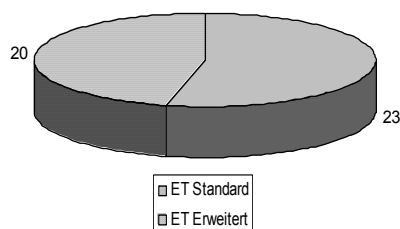
Es zeigte sich, dass die flächendeckende Einführung optimalerweise mit zwei unterschiedlichen Einführungstiefen (ET), Standard (STA) und Erweitert (ERW), erfolgt.

ET	Instrument	Intervall	Ausgestaltung
STA	Leistungsvereinbarung zwischen Departement und Dienststelle	Jährlich	Standardisierte Vorlage mit MUSS-Inhalten und Raum für spezifische Vereinbarungen
STA	Definition von Produkten und Produktgruppen und deren beabsichtigter Wirkung	Initialaufwand bei Umstellung, später Anpassungen bei Veränderungen des Leistungsauftrages oder aufgrund von Aufträgen des Grossen Rates	
STA	Festlegung von Zielen und Indikatoren zur Überprüfung der Zielerreichung	Initialaufwand bei Umstellung, periodische Überprüfung, später Anpassungen bei Veränderung der Zielsetzung oder des Leistungsauftrages	Berücksichtigung der Bereiche Finanzen, Kunden, Prozesse und Mitarbeitende
STA	Interne Verrechnungen	Jährlich	Richtlinien FMD
STA	Investitionsrechnung	Jährlich	Richtlinien FMD
STA	Planungsbericht	Jährlich	Standardisierte Vorlage Richtlinien FMD
STA	Controllingbericht	Unterjährig, nach Vorgabe Departement, mindestens halbjährlich	Standardisierte Vorlage
STA	Geschäftsbericht	Jährlich	Standardisierte Vorlage Richtlinien FMD
STA	Arbeitszeiterfassung, Leistungserfassung	Laufend	Einheitliche Software, Regierung bewilligt Ausnahmeregelungen
ERW	Traditionelle Kosten-/Leistungsrechnung, Vollkosten IST	Jährlich	Richtlinien FMD
ERW	Kalkulatorische Kosten/Erträge	Jährlich	Richtlinien FMD
ERW	Gestufferter Ergebnisausweis bei Bedarf	Jährlich	Richtlinien FMD

Grundsätzlich ist jeder Dienststelle die Einführungstiefe «Standard» zugeordnet. Die Einführungstiefe «Erweitert» kommt zur Anwendung bei Dienststellen, die kostendeckende Gebühren für externe Kostenverrechnungen kalkulieren müssen, Nachweise über Deckungsbeiträge zu erbringen haben, oder aufgrund von Entscheiden der Regierung, des Departementes oder der Dienststelle. Auch bei der Einführungstiefe «Erweitert» sollen nicht alle Dienststellen eine gleichermaßen aufwendige Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) führen. Die Struktur der KLR wird massgeblich durch die Produkt- und Produktgruppenstruktur geprägt. In der spezifischen Ausrichtung dieser Struktur auf die Bedürfnisse und die Komplexität jeder einzelnen Dienststelle liegt Potential für Reduktionen im Erarbeitungsaufwand und zur Ausgestaltung eines schlanken Systems.

Die Führung einer KLR bedingt eine Leistungserfassung durch die Mitarbeitenden. Damit diese rationell abgewickelt werden kann, ist die Beschaffung einer integralen Software zur Arbeitszeit- und Leistungserfassung in Abklärung. Diese würde nicht nur die Erfassung der Leistung vereinfachen, sondern den Erhebungs- und Auswertungsaufwand für Bereiche des Personalmanagements und statistische Angaben für den Bund gegenüber den heutigen Verfahren reduzieren. In der Kostenplanung für die flächendeckende Einführung von GRiforma ist ein approximativer Betrag für die Beschaffung der Software enthalten.

Abbildung 4: Anteil Einführungstiefe Standard/Erweitert



Mit dem einheitlichen Aufbau erhält die kantonale Verwaltung eine hohe Flexibilität für Wechsel von einer Einführungstiefe zur anderen. Eine erste Einschätzung in den Departementen ergab, dass bei einer flächendeckenden Einführung die Einführungstiefe «Erweitert» für rund 50% der Dienststellen angewandt würde.

3. Auftrag 3 – Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) und Budgetverfahren

Das Regierungsprogramm (RP) und der Finanzplan (FP) sind gemäss der neuen Kantonsverfassung die zentralen Instrumente der politischen Steuerung. Sie bilden gemeinsam die mittelfristige Schwerpunktplanung der Regierung für jeweils vier Jahre. Der IAFP ist ein mehrjähriges Planungs- und Steuerungsinstrument, das die Schwerpunkte aus RP und FP aufnimmt und eine Gesamtbetrachtung über die nächsten vier Jahre ermöglichen soll. Die Planung der übergeordneten Entwicklungsschwerpunkte (Regierungsprogramm) und des übergeordneten Finanzrahmens (Finanzplan) erfolgen unter der Leitung der Standeskanzlei bzw. des Finanzdepartementes. Dezentral in den Dienststellen erfolgt die Planung der Aufgaben und der Aufgabenbezogenen Mittel. Die Verknüpfung der Aufgaben mit den Finanzen mittels IAFP erfolgt analog zur Aufbereitung des Planungsberichts (Budget) über die Produktgruppen, deren Struktur der Grosse Rat alle vier Jahre genehmigt. Es können auch grössere Projekte, insbesondere auch departementsübergreifende, als separate Positionen in den IAFP aufgenommen werden (beispielsweise WEF). Der IAFP wird im Sinne einer rollenden Planung jährlich überarbeitet und die daraus resultierenden Erkenntnisse fliessen in die Erarbeitung der Globalbudgets ein. Der Grosse Rat beschäftigt sich alle vier Jahre indirekt mit dem IAFP, indem er die Produktgruppenstruktur und die entsprechenden Wirkungen beschliesst, welche gleichsam die Grundstruktur des IAFP bilden. Im jährlichen Zyklus wird der IAFP von der Regierung beschlossen. Die Form, in welcher der Grosse Rat vom IAFP Kenntnis nimmt, ist noch offen. Möglich ist eine Zusammenfassung im Rahmen der Budgetbotschaft.

Die Einführung des IAFP erfolgt schrittweise, analog zur Einführung von GRiforma, da er auf den noch zu definierenden Produktgruppen der Dienststellen basiert. Der Informationsgehalt des IAFP wird demzufolge während der nächsten Jahre laufend zunehmen. In einer ersten

Phase wird der IAFP verwaltungsintern erprobt. Die operative «Inbetriebnahme» des IAFP kann im Rahmen des bisherigen Planungs- und Budgetierungsprozesses ablaufen. Das heisst, es gibt keine zeitlichen Veränderungen; die Geschäfte Regierungsprogramm und Finanzplan, Geschäftsbericht und Planungsbericht können in den gleichen Sessionen behandelt werden wie heute. Der im IAFP für die gesamte Periode von jeweils vier Jahren festgelegte Finanzrahmen ist eine Orientierungsgrösse und hat nicht den Charakter eines verbindlichen Mehrjahresbudgets. Vorderhand werden der IAFP und das Budget als eigenständige Dokumentationen ausgestaltet. Mittel- bis langfristig wird die Integration des Budgets in den IAFP angestrebt, um eine weitere Vereinfachung und eine Reduktion des Erarbeitungsaufwandes zu erzielen. Die Ausgestaltung des vierjährigen Führungszyklus ist bereits heute auf diese Zielsetzung ausgerichtet. Mit einem IAFP, der die gesamte Produktgruppenstruktur abbildet und der dem Grossen Rat zur Kenntnisnahme vorgelegt wird, kann frühestens für die Legislaturperiode 2013–2016 gerechnet werden. Auf diesen Zeitpunkt kann, wie bereits erwähnt, auch mit der Ablösung des Jahresprogramms und des internen rollen Finanzplans durch den IAFP gerechnet werden.

4. Globalbudgetierung – Varianten 1 und 2

Die Pilotdienststellen haben während der Pilotprojektphase unterschiedliche Budget-Varianten angewandt:

Budgetvariante 1 Grundbuchinspektorat und Handelsregister
 Bündner Kantonsschule
 Strafanstalt Sennhof
 Amt für Wald
 Amt für Schätzungswesen

Budgetvariante 2 LBBZ Plantahof
 Sozialamt
 Amt für Informatik

Die nachfolgende Darstellung zeigt, dass sich die bisher verwendeten Budgetvarianten in zwei wesentlichen Punkten unterscheiden:

- Beschluss der Wirkungsziele
- Beschluss der Summe aller Produktgruppensaldi oder Beschluss des Saldo pro Produktgruppe.

Budgetvariante 1	Budgetvariante 2
Der Grosse Rat beschliesst:	Der Grosse Rat beschliesst:
<ul style="list-style-type: none"> • den Saldo der Laufenden Rechnung (ohne Beiträge) • den Saldo der Investitionsrechnung (ohne Beiträge) • die Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung als Einzelpositionen 	<ul style="list-style-type: none"> • den Saldo der Laufenden Rechnung (ohne Beiträge) • den Saldo der Investitionsrechnung (ohne Beiträge) • die Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung als Einzelpositionen
<ul style="list-style-type: none"> • die Summe aller Produktgruppen (ohne Beiträge) 	<ul style="list-style-type: none"> • den Saldo je Produktgruppe (ohne Beiträge) • die Wirkungsziele je Produktgruppe

Die Erfahrungen der Pilotphase zeigen, dass der jährliche Beschluss von Wirkungszielen nicht sinnvoll ist. Sie haben eine mittel- oder gar langfristige Ausrichtung und sollten deshalb nicht jährlich verändert werden. Aus diesem Grund wurde für die flächendeckende Einführung der Beschluss der Wirkung durch den Grossen Rat in den vierjährigen Steuerungszyklus ver-

legt. Bezüglich der Budgetvariante empfiehlt sich aus Gründen der Vereinfachung die Konzentration auf eine der beiden Budgetvarianten. Zentral ist dabei die Frage, welche Instanz auf welcher Ebene Einfluss nehmen und steuernd eingreifen soll. Dem NPM-Grundsatz entsprechend soll die strategische Führung auf politischer Ebene durch den Grossen Rat gestärkt werden, während Regierung und Verwaltung mehr Kompetenz in der Bestimmung der operativen Aufgabenerfüllung erhalten. Dieser Grundsatz wird mit GRiforma umgesetzt, indem der Grosse Rat mit der Genehmigung der Wirkungen und der Produktgruppenstruktur alle vier Jahre an Einfluss auf politischer Ebene gewinnt. Anstatt wie bisher die Kredite sachbezogen auf Kontoebene zu sprechen, setzt der Grosse Rat Schwerpunkte mit der Zuweisung von Mitteln an die Dienststellen, gegliedert nach Leistungsbereichen in Form von Produktgruppen. Sinnvollerweise übt das Parlament auf diese Weise seinen Einfluss früher und auf höherer Ebene aus als bisher.

Diese Form der Steuerung wird erleichtert, indem durch die Einführung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplanes die mittelfristig vorgesehene Mittelverwendung auch für den Grossen Rat frühzeitig transparent wird.

Die unterschiedlichen Steuerungsmöglichkeiten lassen sich beispielhaft beim Landwirtschaftlichen Bildungs- und Beratungszentrum Plantahof aufzeigen. Währenddem bei der konventionellen Steuerung nur die Höhe der Mittel durch den Grossen Rat bestimmt werden kann, können bei der Steuerung nach GRiforma zusätzlich auch Schwerpunkte in Bezug auf die Leistungserbringung gesetzt werden.

2210	LBBZ – konventionelle Steuerung	
Aufwand	13'255'000	
Ertrag		5'327'000
Aufwandüberschuss	7'928'000	

3001	Entsch. Kommis.	7'000	
3010	Gehälter ...	4'913'000	
...			
3100	Büromaterial, DS..	142'000	
...			
3199	Übr. Sachaufwand	37'000	
...			
4367	Rücker		00
...			
4399	Übrige		00
4600	BB Sch		00
4601	BB Ber		00
...			

**Steuerungsmöglichkeiten des Grossen Rates:
Nur die Höhe der Mittel beeinflussbar; kein Einfluss darauf, welche Leistungen damit erbracht werden.**

2210	LBBZ – Steuerung nach GRiforma	
Aufwand	14'381'000	
Ertrag		5'855'000
- Beiträge LR	-2'067'000	
Aufwandüberschuss	-6'459'000	

PG 1 – Bildung		
Kosten	5'182'000	
Erlöse		836'000
- Beiträge LR	-1'566'000	
Ergebnis (Verlust) ohne Beiträge	-2'780'000	
PG 2 – Beratung		
Kosten		
Erlöse		
- Beiträge LR		
Ergebnis (Verlust)		
PG 3 – Gutsbetrieb		

PG 4 – Tagungszentrum		

**Steuerungsmöglichkeiten des Grossen Rates:
Höhe der Mittel und Zuordnung zu Leistungen, bzw. Produktgruppen beeinflussbar.**

Die Zahlen im Beispiel «konventionelle Steuerung» stammen aus dem Voranschlag 2002, jene im Beispiel «Steuerung nach GRiforma» aus dem Planungsbericht 2006. Die Höhe der Zahlen dieser beiden Jahre ist nur bedingt miteinander vergleichbar, da in den Werten aus dem Planungsbericht 2006 auch kalkulatorische Werte enthalten sind.

Nach heutigem Planungsstand würde der Grosse Rat bei Globalbudgetvariante 1 über rund 40 bis 50 Gesamtsaldi beschliessen, bei Globalbudgetvariante 2 über rund 90 bis 100 Produktgruppensaldi (neben den Saldi der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung bei beiden Varianten). Gemäss der geplanten Ausgestaltung des Systems und der während der Pilotphase angewandten Praxis sind die Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung aus dem Globalbudget ausgeklammert. Sie werden wie erwähnt durch den Grossen Rat als Einzelpositionen beschlossen.

Ebenso werden besondere Ausgaben- und Einnahmen-Rubriken, Investitionsausgaben für kantonseigene Hochbauten und für den Strassenbau sowie Darlehen und Beteiligungen als se-

parate Kredite vom Grossen Rat beschlossen. Folglich reduziert sich der Handlungsspielraum der Dienststellen im Rahmen des Globalbudgets auf den Personal- und Sachaufwand. Insgesamt würden von einem Gesamtaufwand des Kantons von knapp Fr. 2.2 Milliarden zirka Fr. 613 Mio. (Daten Budget 2006) über Globalbudgets gesteuert. Dabei handelt es sich um rund Fr. 295 Mio. Personalaufwand und rund Fr. 318 Mio. Sachaufwand. Im Bereich des Personalaufwandes verfügt der Grosse Rat mit der Gesamtlohnsummensteuerung über eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit. Auch in Bezug auf die Beiträge ist mit dem Beitragscontrollingsystem bereits heute ein wichtiges Instrument der Finanz- und Leistungssteuerung verfügbar. Dieses ist mit der Stossrichtung von GRiforma vereinbar, indem es Aspekte wie die Verknüpfung von Finanzen und Leistungen, das Arbeiten mit Zielen und Indikatoren sowie die Leistungsorientierung berücksichtigt. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass für unterschiedliche Bedürfnisse der Führung auch unterschiedliche Instrumente bereitgestellt werden müssen. Bei der Detailausgestaltung der Instrumente ist für eine optimale Abstimmung zu sorgen.

Über die parlamentarischen Instrumente kann der Grosse Rat in finanziellen Belangen nach wie vor auf allen Ebenen steuernd eingreifen, wenn er dies für richtig und notwendig befindet. Der Geschäftsprüfungskommission und der Finanzkontrolle liegen im Übrigen neben den Globalbudgets die detaillierten Informationen auf Kontoebene weiterhin vor, damit sie auch künftig ihrer Kontroll- und Prüftätigkeit im Detail ordnungsgemäss nachkommen können. Die Regierung befürwortet aus Gründen der Vereinfachung die Einführung einer einzigen Budgetvariante und gibt dabei der Variante 1 den Vorzug.

5. Gestaltung der Kosten-/Leistungsrechnung

Traditionelle Aufgabe des öffentlichen Rechnungswesens ist es, die Rechtmässigkeit der Ausgabentätigkeit von Regierung und Verwaltung gegenüber dem Grossen Rat nachzuweisen. Dies erfüllt die heutigen Anforderungen an ein Führungssystem nur noch ungenügend. In Bezug auf die Leistungserbringung können beispielsweise nur Aussagen zu Dienststellen als Ganzes, nicht aber zu einzelnen Leistungen gemacht werden. Man kennt den Personalaufwand einer Dienststelle, es lassen sich aber keine Aussagen zu den Personalkosten einer bestimmten Leistung herleiten.

Erst mit der Einführung einer Kosten-/Leistungsrechnung (KLR) kann die Frage beantwortet werden, welche Kosten für welche Leistung in welchem Verantwortungsbereich anfallen. Die KLR liefert entscheidungsrelevante Informationen über den Ressourcenverbrauch und die Leistungserbringung. Um beide Anforderungen abdecken zu können – finanzpolitische Gesamtsteuerung und betriebswirtschaftliche Führung auf Verwaltungsebene – soll die KLR flächendeckend eingeführt werden, als Ergänzung zur bestehenden Finanzbuchhaltung. Dabei gelten folgende Zielsetzungen:

- **Schaffung von Kosten- und Leistungstransparenz**
als Voraussetzung für die Planung, Steuerung und Kontrolle von Leistungen/Produkten und zur operativen Führung der Dienststellen;
- **Generelle Erfassung von Leistungen**
als Grundlage für eine verursachergerechte Verrechnung von Kosten, sowohl intern als auch extern;
- **Unterschiedliche Einführungstiefen**
um ein optimales Aufwand-/Nutzenverhältnis bezüglich Einführung und Betrieb der KLR zu schaffen;
- **Möglichkeit der Weiterentwicklung zu einer Plankostenrechnung**
als Basis für die Prognose künftiger Kosten und Leistungen sowie für die Planung und Beurteilung von Globalbudgets;

- **Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchführen**
um Ursachen nicht wirtschaftlicher Bereiche/Leistungen aufzudecken, als Basis für ein übergeordnetes Controlling auf Regierungsebene, zur Einschätzung der Konsequenzen bei Leistungsveränderungen;
- **Berücksichtigung der Kolibri Grundsätze soweit möglich und sinnvoll**
Um den unter den Kantonen erreichten Harmonisierungsgrad im finanziellen Rechnungswesen (HRM) nicht zu verwässern, wird im Bereich des betrieblichen Rechnungswesens (KLR) ebenfalls eine Harmonisierung angestrebt. Das von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren herausgegebene Handbuch «Harmonisierte Kosten- und Leistungsrechnung» (KOLIBRI) liefert die Grundlagen für den Aufbau einer harmonisierten KLR und erleichtert damit auch kantonsübergreifende betriebswirtschaftliche Datenvergleiche.

Die Ausprägung der KLR soll sich am Informationsbedürfnis der einzelnen Dienststellen orientieren. Für Dienststellen, welche primär mit dem Vollzug gesetzlicher Aufgaben betraut sind, ist eine einfache Version völlig ausreichend. Für Dienststellen, die über ein gewisses Mass an betrieblicher Autonomie verfügen oder sogar kommerzielle Leistungen am Markt erbringen, ist das Führen einer ausgebauten KLR angebracht.

Für die Anfangsphase ist ein Vollkostensystem mit Ist-Kosten Verrechnung vorgesehen. Dies bedeutet, dass die vollen, tatsächlich angefallenen Kosten auf die Kostenträger verrechnet werden. Zu einem späteren Zeitpunkt kann die KLR wo nötig und sinnvoll immer noch weiter in Richtung Plankostenrechnung ausgebaut werden.

Um den Aufwand für die Entwicklung und den Betrieb der KLR zu minimieren, eine hohe Standardisierung und eine möglichst hohe Aussagekraft zu erreichen, werden Vorgaben zur inhaltlichen und technischen Ausprägung der KLR in einem verwaltungsinternen Handbuch festgelegt. Entscheidend zu einer optimalen Einführung beitragen kann die geplante Verstärkung der Ausbildung von Mitarbeitenden des Kaders und von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern im Bereich betriebswirtschaftliche Grundlagen im Allgemeinen und im Bereich Kosten-/Leistungsrechnung im Speziellen.

Die zur Führung der KLR notwendige Leistungserfassung (LERF) soll mit einer integrierten Software (Arbeitszeit- und Leistungserfassung) realisiert werden. Ausnahmen bezüglich Software können jenen Dienststellen gewährt werden, die bereits heute über eine funktionierende elektronische Leistungserfassung verfügen. Auf diese Weise sind durchgängige Prozessabläufe gewährleistet und aufwändige, kostenintensive Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Systemen können weitgehend vermieden werden. Ein Konzept zur Einführung der LERF ist in Erarbeitung. Die Submission zur Beschaffung einer geeigneten Software wird im Laufe des Jahres 2006 durchgeführt, unter Vorbehalt der Zustimmung des Grossen Rates zur flächendeckenden Einführung von GRiforma. Die voraussichtlich notwendigen finanziellen Mittel zur Beschaffung und Implementierung der Software wurden in den Finanzplan 2007–2010 aufgenommen. Ebenso sind sie in der Kostenplanung für die flächendeckende Einführung von GRiforma berücksichtigt.

6. Auftrag 5 – Berichterstattung

Gemäss Abbildung 2, Politische und betriebliche Steuerungsinstrumente, setzt sich die künftige Berichterstattung zuhanden des Grossen Rates aus den Elementen Planungsbericht und Geschäftsbericht zusammen. Verzichtet wird auf die Herausgabe des Landesberichtes. Dessen Informationen werden soweit als möglich im Geschäftsbericht integriert. Die Regierung wird mittels Controllingberichten unterjährig über den Verlauf des Geschäftsjahres informiert und hat so die Möglichkeit, kurzfristig steuernd einzugreifen und Massnahmen einzuleiten.

6.1 Planungsbericht/Budget

Im Planungsbericht werden die finanziellen Eckwerte (ehemals Budget), zusammengefasst in Produktgruppen, festgelegt. Daneben werden auch der Leistungsumfang pro Produktgruppe und über die Indikatoren inhaltliche Zielwerte festgelegt. Je nach Entscheid in Sachen Budgetvariante wird der Grosse Rat jährlich den Gesamtsaldo aller Produktgruppen einer Dienststelle (Variante 1) oder den Saldo jeder einzelnen Produktgruppe (Variante 2, ohne Wirkungsziele) beschliessen. Gegenüber einem konventionellen Budget erhält der Grosse Rat mit dem Planungsbericht also zusätzliche Informationen über die jährlichen Zielsetzungen einer Dienststelle und die zu erreichenden Werte. Als Ergänzung und zur Erleichterung des Übergangs von konventionellen Budgets zu Globalbudgets werden dem Grossen Rat auch in Zukunft Informationen zu Sachkonti, wie beispielsweise Personal- oder Sachaufwand zur Verfügung gestellt. Dies ist ohne erheblichen Zusatzaufwand möglich, da auch die Globalbudgets auf der Finanzbuchhaltung nach HRM-Grundsätzen basieren. Die Angaben zu den Sachkonti dienen jedoch lediglich der Information und stellen keine Beschlussgrösse dar.

Die Saldi der Produktgruppen werden auf FIBU-Basis als Grundlage für die Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen im IAFP herangezogen. Damit ist die Durchgängigkeit von der langfristigen, übergeordneten Planung (Finanzplan), über die mittelfristige Planung auf Produktgruppenebene (IAFP) bis zur jährlichen Kreditbindung (Planungsbericht) gegeben und die Nachvollziehbarkeit sichergestellt.

Um diese Durchgängigkeit zu erreichen, wird gegenüber der heutigen Ausgestaltung des Planungsberichtes ein unwesentlich höherer Detaillierungsgrad notwendig.

Heutige Darstellung	Künftige Darstellung
Kosten	Kosten
Erlöse	Erlöse
= Ergebnis der Laufenden Rechnung	= Ergebnis der Laufenden Rechnung
- Beiträge Laufende Rechnung	- Beiträge Laufende Rechnung
= Ergebnis ohne Beiträge	= Ergebnis ohne Beiträge
	+/- Abgrenzungen
	+/- Kalkulatorische Erlöse/Kosten
	+/- Querschnittskosten
	= Ergebnis der Kostenrechnung

Im Geschäftsbericht wurde bereits während der Pilotprojektphase in diesem Detaillierungsgrad Bericht erstattet (siehe beispielsweise Geschäftsberichte 2003 und 2004, Ergänzende Angaben). Die Beschlussgrösse für den Grossen Rat ist nach wie vor der Produktgruppensaldo, bzw. das Total aller Produktgruppensaldi auf KLR-Basis.

6.2 Controlling/Controllingbericht

Controlling umfasst den gesamten Prozess der Zielfestlegung, Planung, Überwachung und Steuerung im finanz- und leistungswirtschaftlichen Bereich. Die Festlegung der Ziele erfolgt auf operativer Ebene im Rahmen des Planungsberichtes, abgestimmt auf die übergeordneten Vorgaben in Regierungsprogramm/Finanzplan bzw. den IAFP. Die Verantwortung für das Controlling liegt somit in erster Linie bei den Führungskräften der Dienststellen. Sie haben aufgrund der verfügbaren Daten aus Finanzbuchhaltung und Kosten-/Leistungsrechnung eine unterjährige, finanzielle und leistungsmässige Standortbestimmung vorzunehmen. Diese ist zu interpretieren und darauf aufbauend sind allenfalls Korrekturmassnahmen einzuleiten. In verdichteter Form

sind die Informationen dem Departement bzw. der Regierung vorzulegen, die auf übergeordneter Stufe für das Controlling verantwortlich ist. Um die Führungs- und Controllingverantwortung in der Linie zu stärken, wird im Gegensatz zur früher geplanten Umsetzung von GRiforma auf die Schaffung spezieller Controllerstellen in den Departementen verzichtet. Die Aufarbeitung der Daten im Departement erfolgt durch heute bereits bestehende Ressourcen. Diese neue Ausrichtung kann zu veränderten Aufgabenbereichen bei einzelnen Mitarbeitenden in den Departementen und in den Dienststellen führen.

Der Controllingbericht bleibt auch bei flächendeckender Einführung ein verwaltungsinternes Instrument. Gegenüber der heutigen Form ist eine stärkere Ausrichtung im Sinne von Management by Exception (Führung durch Abweichungskontrolle und Eingriff im Ausnahmefall) angebracht. Um den Erarbeitungsaufwand weiter reduzieren, aber gleichzeitig die Aussagekraft des Berichtes erhöhen zu können, ist eine neue, inhaltlich überarbeitete und im Layout standardisierte Berichtsform zu entwickeln. Es ist den Departementen überlassen, den Intervall für den Controllingbericht der Dienststellen festzulegen, er ist jedoch mindestens einmal jährlich zu erstellen.

6.3 Geschäftsbericht

Der Geschäftsbericht ist analog dem Planungsbericht aufgebaut. Bei einer flächendeckenden Einführung ist eine Straffung des heutigen Geschäftsberichtes der GRiforma Dienststellen zwingend. Der vermehrte Einsatz tabellarischer Darstellungen macht diese Straffung ohne Informationsverlust realisierbar. Die Neugestaltung des Geschäftsberichtes lässt auch eine stärkere Automatisierung zu. So sollen künftig Daten aus der Finanzbuchhaltung direkt in das Berichtsformat eingespeist werden, was sowohl die Anzahl Fehlerquellen als auch den Erarbeitungs- und Kontrollaufwand reduziert. Diese verstärkte Automatisierung bedingt einige programmtechnische Anpassungen, deren Kosten in der Kostenplanung für die flächendeckende Einführung enthalten sind. Die Berichterstattung der GRiforma Dienststellen wird nicht mehr separat, sondern wieder integriert in die ordentliche Staatsrechnung erfolgen. In einer Übergangsphase wird der Geschäftsbericht also einen konventionellen Teil enthalten, der mit zunehmender Anzahl umgestellter Dienststellen zu Gunsten des GRiforma Berichtsteils abnimmt. Neben dem Geschäftsbericht der Dienststellen bleiben heute im Rahmen der Staatsrechnung bestehende Elemente wie beispielsweise der Bericht der Regierung zur Staatsrechnung, die Bestandesrechnung oder die Finanzierungs-/Mittelflussrechnung auch mit dem Wechsel zur Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen erhalten.

Die Berichterstattung wird sich nicht nur bezüglich Form, sondern infolge der Einführung von Globalbudgets und der Führung von Kosten-/Leistungsrechnungen auch inhaltlich verändern. Diese Veränderungen sind anspruchsvoll: sowohl für die Dienststellen bei der Führung der Rechnung und Aufbereitung der Daten als auch für die Regierung und den Grossen Rat beim Lesen und Interpretieren.

Um auch in der Übergangsphase einen ordnungsgemässen Ablauf des Budget- und Rechnungslegungsprozesses sicherstellen zu können, werden umfassende Schulungen und Informationen nötig sein. Diese werden im Rahmen eines Weiterbildungskonzeptes zu GRiforma erhoben und geplant.

7. Revision und Geschäftsprüfung

Die flächendeckende Umsetzung von GRiforma bewirkt im Grundsatz nur eine Änderung bei den Instrumenten der Budgetierung und bei der Rechenschaftsablage. Damit bleiben die Kompetenzen im Bereich der Aufsicht bzw. der Oberaufsicht unverändert. Die Finanzaufsicht wird unverändert durch die Geschäftsprüfungskommission (GPK) wahrgenommen. Die Finanzkontrolle (Fiko) ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht der kantonalen Verwaltung und

als solches fachlich selbständig und unabhängig. Der unveränderte Prüfungsauftrag der FIKO umfasst weiterhin die Kriterien Ordnungsmässigkeit, Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit. Die Verlagerung von der konventionellen Inputsteuerung hin zur Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen, mit einer stärkeren Output- und Wirkungsorientierung führt aber zu einer quantitativen und qualitativen Veränderung der Steuerung und der Finanzaufsicht. Durch die tendenzielle Verschiebung der operativen Entscheidungen nach unten steigt der Bedarf an Informationen bezüglich Leistungen und Wirkungen dieser Entscheidungen. Als Folge davon nimmt der Umfang der aufsichtsrelevanten Zahlen und Informationen zu, deren Richtigkeit oder wenigstens Zuverlässigkeit geprüft werden muss (beispielsweise Staatsrechnung und Kosten-/Leistungsrechnung, Indikatoren zur Leistungserbringung und zu den Wirkungen etc.). Dabei wird es aufgrund der teilweise veränderten Form der vorliegenden Informationen und der fehlenden Vergleichswerte zu einem anfänglichen Mehraufwand und einer Veränderung der Prüftätigkeit kommen. Denn sowohl die Regierung als auch der Grosse Rat und seine GPK müssen sich weiterhin darauf verlassen können, dass die Steuerungsdaten vertrauenswürdig und zuverlässig sind. Bei einer flächendeckenden Einführung von GRiforma käme der Komponente Wirkungsprüfung eine grössere Bedeutung zu. Die Finanzkontrolle soll jedoch keine eigenen Wirkungsprüfungen durchführen, sondern das Funktionieren und die Zweckmässigkeit der implementierten Systeme sowie das Vorliegen von Wirkungszahlen überprüfen. Dabei ist von den in der politischen Auseinandersetzung auf Stufe Grosse Rat festgelegten Wirkungen auszugehen und deren Erreichung und die Art und Weise der Erreichung zu prüfen.

Nachdem der NPM-Gedanke auch dazu führen müsste, dass sich die Gesetzgebung von der konditionalen zur finalen Methode verändert, besteht künftig ein zusätzlicher Informationsbedarf, wie die Verwaltung mit diesem erweiterten Handlungs- und Ermessensspielraum umgeht. Wie stark der Umfang der aufsichtsrelevanten Daten und Informationen in diesem Bereich zunehmen wird ist davon abhängig, wie rasch und wie stark sich die gesetzgeberische Methode in Richtung finale Gesetzgebung entwickelt.

Gesamthaft lässt sich also festhalten, dass sich am Auftrag bezüglich Revision und Geschäftsprüfung nichts verändern wird. Allerdings müssen GPK und Fiko ihre Arbeitsweise in einigen Bereichen den veränderten Voraussetzungen anpassen, um auch weiterhin ihre Tätigkeit optimal wahrnehmen zu können. Eine Herausforderung, der sich auch alle Mitglieder des Grosse Rates, dessen übrige Kommissionen sowie Regierung und Verwaltung gegenüber sehen. Im Rahmen der flächendeckenden Einführung von GRiforma ist die Schaffung einer zusätzlichen Stelle (100%) bei der Fiko geplant. Aus heutiger Sicht sollte damit der Mehraufwand im Bereich Revision und Geschäftsprüfung abgedeckt werden können.

8. Auftrag 2 – Anreizsysteme

Die grundlegende Zielsetzung von Anreizsystemen ist die Verbesserung der Leistung und damit verbunden eine Steigerung der Effizienz. Dies gilt sowohl für Unternehmen der Privatwirtschaft als auch für die öffentliche Verwaltung. Die untenstehende Darstellung der heute gängigen Anreizarten zeigt, dass diese nicht in erster Linie Instrumente des NPM, sondern vielmehr Instrumente des Personalmanagements sind.

Anreize materieller Art		Anreize immaterieller Art			
Direkt finanziell	Indirekt finanziell	Arbeit an sich	Organisation im weiteren Sinne	Organisation im engeren Sinne	Soziale Anreize
Grundlohn variable Anteile Sozialleistungen	Fringe Benefits ³	Arbeitsinhalt Fähigkeitseinsatz Entwicklungspotenzial Tätigkeitsspielraum Abwechslung Vielseitigkeit	Grösse Standort Infrastruktur Struktur/ Organisation Kultur Image	Arbeitszeit Personaleinsatz Personalentwicklung Kostendruck	Führungsstil Feedback Gruppenmitgliedschaft Kollegen Information und Kommunikation Beziehungen

Ausnahmen bilden die Möglichkeiten zur Kreditübertragung und Bonus-Malus-Systeme, deren Diskussion und Erprobung in der öffentlichen Verwaltung durch NPM lanciert wurde.

Eine Erhebung bei ausgewählten Mitarbeitenden aller Departemente, verschiedener Stufen und beider Geschlechter ergab folgendes Bild in Bezug auf die Ziele der Anreizsysteme, die Motivationsfaktoren und die Zielkonformität des Verhaltens der Mitarbeitenden:

- Der Kanton Graubünden soll als attraktiver, zeitgemässer Arbeitgeber am Markt auftreten, seine Konkurrenzfähigkeit gegenüber der Privatwirtschaft aufrechterhalten und dabei eine hohe soziale Verantwortung wahren.
- Leistungssteigerungen sollen durch optimierten Ressourceneinsatz und zielorientiertes Arbeiten (Management by Objectives) auf allen Stufen erreicht werden. Dazu sind Arbeitsabläufe und Arbeitsinstrumente zu optimieren.
- Die erwartete und vorausgesetzte, gute Leistung der Mitarbeitenden soll über eine marktgerechte Entlohnung abgedeckt sein.
- Ausserordentliche Team- oder Einzelleistungen sollen separat honoriert werden können.
- Bezüglich der Kundenbedürfnisse soll der Entscheidungs- und Handlungsspielraum lösungsorientiert genutzt und eine hohe Flexibilität bezüglich formaler Aspekte gelebt werden.
- Der zunehmende, grosse Kostendruck ist durch Priorisierung der knappen Mittel, durch Zielvereinbarungen und durch Schaffung von Kreditübertragungsmöglichkeiten aufzufangen.
- Eine gut entwickelte Gesprächskultur nach innen und aussen soll zur Schaffung einer guten Arbeitsatmosphäre beitragen.

Die nachstehende Darstellung zeigt, dass zahlreiche der vorerwähnten Punkte mit den heute bestehenden Anreizinstrumenten und deren geplanter Weiterentwicklung abgedeckt werden können.

³ Geldwerte Vergünstigungen, bspw. Dienstwagen, Beiträge an Benutzung öff. Verkehrsmittel etc.

Anreizart	Instrument bestehend	Instrument geplant
Direkt finanziell	Lohnmodell mit Gehaltsklassen und Lohnstufen innerhalb jeder Gehaltsklasse; zusätzliche Bandbreiten; Lohnanstieg aufgrund beurteilter Leistung und Verhalten jährlich zwischen 0–2 Lohnstufen; Möglichkeit zur Honorierung ausserordentlicher Leistungen über 2 Lohnstufen hinaus; Möglichkeit zur Abgeltung besonderer Leistungen über einen Leistungsbonus; Spontanprämie; Diverse Zulagen bspw. Funktionszulage, Sozialzulage, Zulage für besondere Aufgaben und Pflichten; Personalfürsorgefonds; Krankentaggeldversicherung	Mit der Überführung der geltenden Personalverordnung in ein neues Personalgesetz wird auch das Lohnmodell überarbeitet. Der Einreichungsplan mit 28 Gehaltsklassen bleibt unverändert; es sind keine Lohnstufen mehr vorgesehen. Der Lohn wird jährlich individuell festgelegt; den Leistungen und dem Verhalten soll vermehrt Rechnung getragen werden.
Indirekt finanziell	Bahnfahrten 1. Klasse, Privatnutzung GA	
Arbeit an sich	Aus- und Weiterbildungsangebot	Die Weiterentwicklung der bestehenden Instrumente bringt eine Stärkung der dezentralen Führungsarbeit mit sich, was gleichzeitig höhere Anforderungen an die Führungskompetenz der Vorgesetzten stellt. Diesem Aspekt wird mit gezielter Personalentwicklung und verstärkter Aus- und Weiterbildung von Kader und Mitarbeitenden in den Bereichen betriebswirtschaftliche Grundlagen, Kostenrechnung, Controlling und Führung im Rahmen der Umsetzung von GRiforma Rechnung getragen.
Organisation im weiteren Sinne	Funktions-, bzw. Stellenbeschreibungen, Kompetenzen bei Stellenumwandlungen und bei Anstellungen, Zielvereinbarungen mit Mitarbeitenden, interne Stellenvermittlung	Die Einführung der neuen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeurteilung (MAB) verstärkt die bereits vorhandenen Ansätze, bspw. Führen mit Zielen, zielgerichtete und strukturierte Kommunikation im Rahmen des jährlichen Mitarbeitergesprächs, unterstützende Informationen für Lohngestaltung etc.
Organisation im engeren Sinne	Arbeitszeitmenüs, flexible Pensionierungsmodelle, Gleichstellung Aushilfen/Festangestellte, Kompetenz der Dienststelle zur Bewilligung unbezahlter Urlaube, Aus- und Weiterbildung, Dienstaltersurlaub, Personalbeurteilung	
Soziale Anreize	Chancengleichheit Mann/Frau, Sprachregelung DE/IT/RG	Personalpolitik, Personalleitbild, Führungsgrundsätze

Aus GRiforma-Sicht drängt sich auf der Ebene Dienststelle – Mitarbeitende sowohl im individuellen als auch im kollektiven Bereich die Einführung neuer Instrumente nicht auf. Vielmehr gilt es den eingeschlagenen Weg konsequent fortzusetzen und die bestehenden Instrumente adäquat anzuwenden. Neu- oder Weiterentwicklungen in diesem Bereich wären durch das Personal- und Organisationsamt anzugehen, da es sich wie vorgängig erwähnt um Instrumente des Personalmanagements handelt. Auch auf der Ebene Parlament – Departement – Dienststelle zeigt sich kein Handlungsbedarf, da mit der Umsetzung von GRiforma, ausgerichtet auf die ursprünglichen Projektziele, ausreichend Anreize geschaffen werden können:

a) Ziel I – Bedürfnisgerechte Aufgaben

Die Formulierung politischer Ziele und Leitsätze durch den Grossen Rat, das Regierungsprogramm und die Leistungsvereinbarungen mit den Dienststellen tragen zu einem zielorientierteren Arbeiten auf allen Ebenen bei. Innerhalb der in der Gesetzgebung konkre-

tisierten Rahmenbedingungen verfügen die Dienststellen über Freiraum, bedürfnis- und lösungsorientiert den Entscheidungs- und Handlungsspielraum zu nutzen und eine Flexibilität bezüglich formaler Aspekte zu leben. Mit sinnvollen, gezielten Befragungen können das Mass der Bedürfnisorientierung und die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden erhoben werden.

b) Ziel II – Wirksamere Aufgabensteuerung

Der Grosse Rat steuert über die Definition der Produktgruppenstruktur und die Festlegung der politisch beabsichtigten Wirkung die Ausrichtung der Aufgaben und der zu erbringenden Leistungen der Verwaltung. Durch die Einführung des Integrierten Aufgaben- und Finanzplans als Planungs- und Steuerungsinstrument der Regierung können die knappen finanziellen Mittel künftig auch mittelfristig priorisiert und bedürfnisorientiert den Produktgruppen zugewiesen werden.

c) Ziel III – Leistungsorientiertere und sparsamere Verwaltung

Das heutige Lohnsystem mit einem Spielraum zwischen null und zwei Lohnstufen, das Bandbreitenmodell und das Leistungsbonussystem können in Kombination mit verstärkter Zielorientierung wesentlich zu einem optimierten Ressourceneinsatz beitragen. Dies wird auch mit der geplanten Neuausrichtung des Lohnsystems im Rahmen des Personalgesetzes der Fall sein. Die Ausrichtung der neuen Mitarbeiterinnen- und Mitarbeiterbeurteilung (MAB) unterstützt wie erwähnt die angestrebte Stärkung der Führungsarbeit.

Somit verbleibt die Beurteilung der NPM spezifischen Anreizsysteme Bonus-Malus-System und Möglichkeiten zur Kreditübertragung.

8.1 Bonus-Malus-System und Kreditübertragung

Im Rahmen der NPM-Diskussionen bezüglich Schaffung von Anreizen ist die Einführung von Bonus-Malus-Systemen ins Zentrum gerückt, fälschlicherweise auch als Mittel zur Kreditübertragung. Bei Bonus-Malus-Systemen werden einer Dienststelle im Falle einer Budgetunterschreitung Mittel zur eigenen Verfügung überlassen. Damit sollen Anreize zur Ressourcenoptimierung geschaffen werden. Dem gegenüber dient die Kreditübertragung dazu, die Verwendung bereits genehmigter Mittel zeitlich von einem Jahr ins nächste zu verschieben. Beispielsweise weil infolge des frühen Wintereinbruchs ein Lawinenverbauungsprojekt nicht mehr ausgeführt werden konnte. Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, dass sich das Instrument Bonus-Malus nur beschränkt bewährt. Positive Effekte erkennt man in der Förderung des längerfristigen Denkens und Planens und in der Erhöhung des Kosten- und Erlösbewusstseins. Diese Effekte sind in den GRiforma-Pilotdienststellen gemäss den Resultaten der Evaluation und der Schlussbefragung ohne den Einsatz des Bonus-Malus-Systems ebenfalls erzielt worden. Vor allem mit der Methode zur Herleitung des Bonus haben andere Kantone Probleme. In manchen Fällen wurden sogar Budgetreserven gebildet, um die Chance für einen Bonus zu erhöhen. Zudem kann die Beeinflussung des Ergebnisses durch exogene Faktoren nicht genau beziffert werden. Aufgrund dieser Erkenntnisse empfiehlt sich die Einführung eines Bonus-Malus-Systems nicht, zumindest nicht in der Phase der Umstellung auf GRiforma.

Die Frage der Kreditübertragung ist im Kanton Graubünden mit der heute einfachen Systematik des Nachtragskredits befriedigend gelöst. Ein echtes Kreditübertragungssystem würde den Verwaltungsaufwand erheblich erhöhen. Für den Grossen Rat wäre die Nachvollziehbarkeit der Übertragungen über allenfalls mehrere Jahre hinweg schwierig und sehr aufwändig. Auch die Leiter der GRiforma Pilotdienststellen können im System der Kreditübertragung keinen echten Nutzen erkennen und messen der Einführung eines solchen Instrumentes keine Dringlichkeit bei. Nicht mehr ausreichend Flexibilität bietet das System des Nachtragskredites hingegen bei der Abwicklung mehrjähriger Leistungsaufträge, wie sie insbesondere der Bund verstärkt gegenüber den Kantonen einsetzt. Die verfügbaren Bundesmittel werden nicht mehr einem bestimmten Jahr zugewiesen, sondern dem Zeitraum, für den der Leistungsauftrag abgeschlossen wird.

Die Mittel können je nach Auftragsfortschritt ausgelöst werden. Damit die Auslösung dieser Mittel nicht be- oder gar verhindert wird, ist ein analog flexibles System im Kanton zu schaffen. Am einfachsten lässt sich dies über das Instrument des Verpflichtungskredits realisieren. Die entsprechende gesetzliche Anpassung im Finanzhaushaltsgesetz (Art. 20 nFHG) liegt als Vorschlag vor.

9. Auftrag 4 – Kosten-/Nutzen- und Wirkungsüberprüfung

Das Ziel staatlicher Tätigkeit besteht gemäss NPM-Philosophie in Wirkungen, die einen Nutzen für Bürgerinnen und Bürger generieren. Die Grundlage dafür wäre durch eine vermehrt leistungs- und wirkungsorientierte Gesetzgebung zu legen, was heute allerdings noch nicht gängige Praxis ist. Der Grosse Rat legt also auf normativer Ebene, in der politischen Auseinandersetzung, vermehrt die strategische Ausrichtung und damit die langfristig gewünschte Wirkung fest. Auch Regierung und Verwaltung haben dem Aspekt der Leistungs- und Wirkungsorientierung bei der Vorbereitung und Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen Rechnung zu tragen. Über Wirkungsziele, die pro Produktgruppe festgelegt werden, wird die Wirkungsorientierung von der langfristigen auf die mittelfristige Ebene heruntergebrochen. Auf Budgetebene schliesst sich dieser Prozess, indem Leistungsziele und Massnahmen festgelegt werden, die zur Erreichung der gewünschten Wirkung beitragen. Alle drei Ebenen – Parlament, Regierung und Verwaltung – sind gefordert, Gesetze, Entscheide und Massnahmen konsequent auf ihre Wirkung hin zu hinterfragen. Das Erreichen der beabsichtigten Wirkung ist zu überprüfen.

Im Rahmen des Projektes GRiforma wie auch im Rahmen der «Beitragsüberprüfung» ist man auf Schwierigkeiten bei der Überprüfung und Beurteilung von Wirkungen staatlicher Leistungen gestossen. Diese sind häufig erst langfristig erkennbar und selten eindeutig kausal im Sinne von Ursache-Wirkung erfassbar. Trotz dieser Schwierigkeiten bei der Messung oder Erhebung von Wirkungen sollte man nicht einfach darauf verzichten. Die ausschliessliche Konzentration auf die Leistungsmessung kann dazu führen, dass die strategische Ausrichtung aus dem Auge verloren wird. Eine Leistung kann beispielsweise zu 100% gemäss Zielsetzung erbracht werden; vielleicht haben sich aber die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden geändert und die Leistungserbringung ist dadurch längst überflüssig.

Das nachfolgende Beispiel soll aufzeigen, wie eine einfache, systematische und kostengünstige Wirkungsüberprüfung über eine «Zielsetzungs- und Leistungskaskade» aussehen könnte. Eine Lösung, die trotz Zeitverzögerungen und äusseren Einflüssen wichtige und wertvolle Informationen bezüglich Wirkungen liefert. Diese Form der Wirkungsüberprüfung kann im Rahmen der ordentlichen Dienststellentätigkeit erfolgen und ist deshalb auch kostenmässig vertretbar. Für genauere Untersuchungen kann auf die Durchführung von Evaluationen zurückgegriffen werden, die im Rahmen des Budgets zu planen wären. Mit dem Entscheid, standardmässig ein einfaches System einzuführen und nur in begründeten Fällen teure(re) Evaluationen durchzuführen, eröffnet man sich wertvollen Handlungsspielraum im Einsatz finanzieller Mittel für die Wirkungsüberprüfung.

9.1 Amt für Wald

Gesetzliche Zweckbestimmung

(Kantonales Waldgesetz BR 920.100, gestützt auf das Bundesgesetz über den Wald, SR 921.0)

- a) die qualitative und quantitative Walderhaltung
- b) die bestmögliche Erfüllung der Waldfunktionen, insbesondere der Schutzfunktion
- c) den Schutz des Waldes als naturnahe Lebensgemeinschaft
- d) die Förderung und Erhaltung der Wald- und Holzwirtschaft

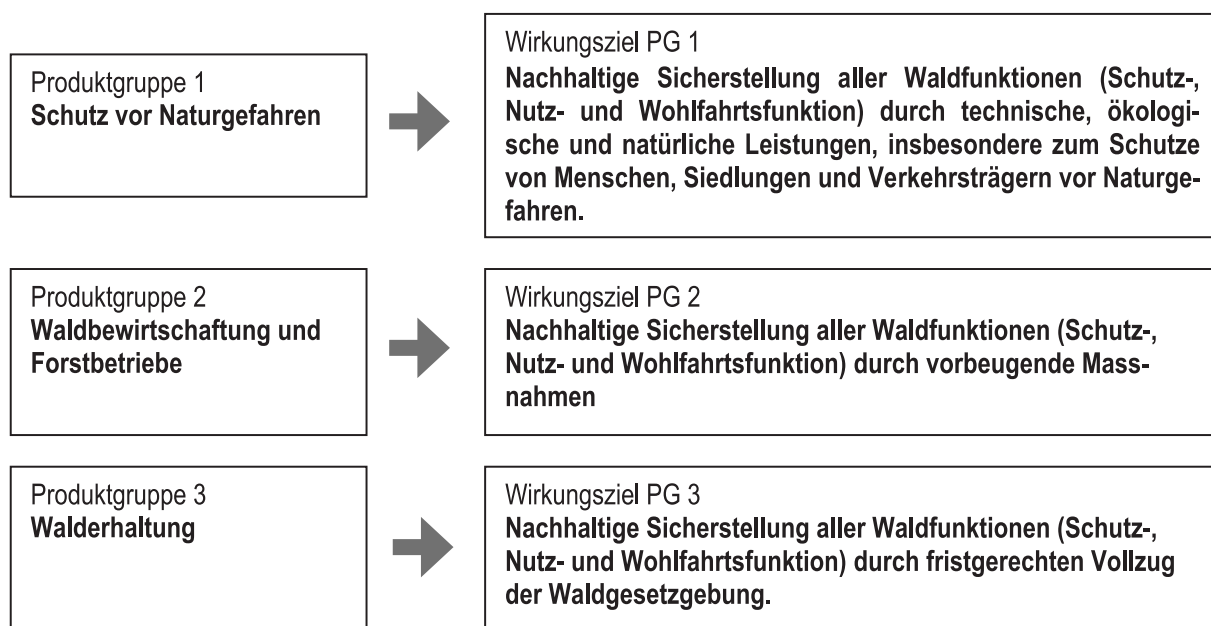
Strategische Absicht (Regierungsprogramm 2005–2008)

Die aktive Walderhaltung ist als wichtiges Element zum nachhaltigen Schutz des Menschen und seiner Lebensräume zu nutzen. Bewährte Strategien im Gefahrenmanagement zur Verminderung der Risiken sind weiter zu entwickeln.

Auftrag (Definition im Rahmen GRiforma)

Das Amt für Wald ist die kantonale Fachstelle für den Wald. Es ist verantwortlich für den Vollzug des Waldgesetzes. Der Wald soll den Lebensraum für die Bewohner und Besucher sicherstellen. Er soll als naturnaher Teil des Lebensraumes erhalten bleiben und die vielfältigen Funktionen wie Schutz, Nutzung und Erholung erfüllen.

Die Dienststelle führt diesen Auftrag aus, indem sie einerseits die Waldeigentümer bei der Waldnutzung berät und finanziell unterstützt. Andererseits sorgt sie für eine minimale Pflege der Gebirgswälder. So kann der Schutz von Siedlungen und Verkehrsverbindungen im Kanton Graubünden durch den Wald sichergestellt werden.

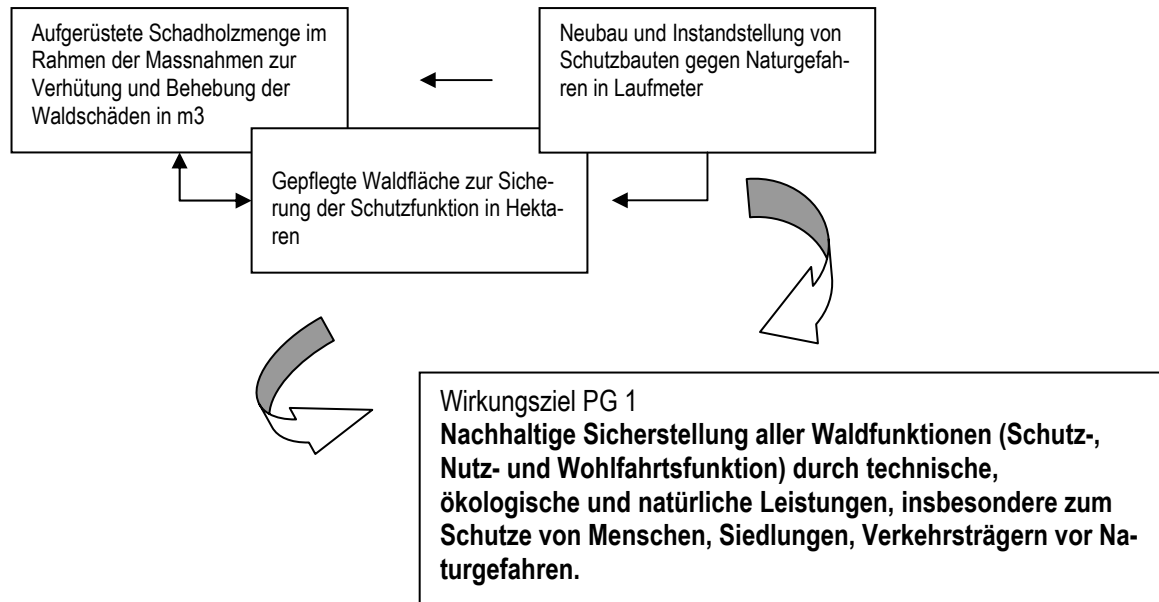


PG 1 – Schutz vor Naturgefahren/ Indikatoren	Ist-Wert 2003	Plan-Wert 2004	Plan-Wert 2005	Abweichung zum Vorjahr
Neubau und Instandstellung von Schutzbauten gegen Naturgefahren in Laufmeter	3'344	2'500	2'500	–
Gepflegte Waldfläche zur Sicherung der Schutzfunktion in Hektaren	1'683	2'000	2'000	–
Aufgerüstete Schadholzmenge im Rahmen der Massnahmen zur Verhütung und Behebung der Waldschäden in m ³	43'000	30'000	37'000	+ 7'000

Am Beispiel des Amtes für Wald ist ersichtlich, wie die beabsichtigte Wirkung der politischen Ebene auf strategischer Ebene im Rahmen des Regierungsprogramms aufgenommen wird, im Auftrag an die Dienststelle enthalten ist und schliesslich in Produktgruppen und konkrete Wirkungsziele umgesetzt wird. Die beabsichtigte Wirkung bezieht sich nicht auf eine eng fokussierte Zielgruppe, sondern äussert sich vielmehr als Nutzen oder Wirkung für die Gesellschaft als Ganzes. Ob sie gemäss der ursprünglichen Absicht erzielt wird, ist in diesem, wie auch in vielen anderen Fällen, erst längerfristig erkennbar. Hierin zeigt sich, dass es nicht sinnvoll ist, die Festlegung von Wirkungszielen und -indikatoren in den jährlichen Budgetprozess einzubeziehen.

hen. Es ist jedoch sinnvoll und notwendig, die Indikatoren jährlich zu erheben, um einen Trend erkennen und allenfalls budgetwirksame Massnahmen einleiten zu können. Dies kann erreicht werden, wenn trotz des Einflusses externer Faktoren eindeutige Wirkungszusammenhänge definiert und diese mit Indikatoren quantifiziert werden.

Für das Amt für Wald lässt sich dies wie folgt darstellen:



Erfahrungen

In den vergangenen 100 Jahren gab es in Bezug auf Schneemenge und Konstellation zwei vergleichbare Lawinenwinter: 1950/51 und 1998/99. Der Vergleich der beiden Winter lässt erkennen, wie die Wirkung anhand von Leistungen und Massnahmen «überprüft» werden kann.

	Winter 1950/51	Winter 1998/1999
Todesopfer	54	keine
Getötete Tiere	243	keine
Zerstörte oder stark beschädigte Gebäude	656	wenig Beschädigungen

Der Lawinenwinter 1950/51 mit seinen Auswirkungen auf Mensch und Tier hat dem Lawinenverbau zum Durchbruch verholfen und auch der Schutzwaldpflege Impulse gegeben. Die eingeleiteten Massnahmen umfassen Erschliessung von Wäldern und Baustellen, Verbauungen und Waldpflege in der folgenden Grössenordnung:

Verbauungen 250 km, Aufforstungen (400 000 Pfl/J)	485 Mio Franken
Erschliessungen (1000 km)	370 Mio Franken
Waldbau	150 Mio Franken

Die im Vergleich minimalen Auswirkungen des Lawinenwinters 1998/1999 zeigen, dass die getätigten Massnahmen Wirkung gezeigt haben und die Zielsetzung «keine Toten auf Grund von Naturereignissen in Dörfern und auf der Strasse» erreicht wurde. Der Einsatz der Mittel ist dadurch gerechtfertigt. Künftig wird es eine Anpassung der Massnahmen geben, weil es nun vermehrt darum geht, die bestehenden Werke instand zu halten und wenige Ergänzungen

zu tätigen. Im Waldbau sollten jährlich 3'000 ha Wald gepflegt werden, damit die Wirkung des Waldes weiterhin garantiert werden kann. Dies ist heute auf Grund der Mittelzuteilung des Bundes in Frage gestellt, können doch im Moment nur knapp 2'000 ha pro Jahr gepflegt werden (weitere mögliche Beispiele zur Wirkungsüberprüfung siehe Anhang 2.).

9.2 Nutzen und Aufwand der Wirkungsüberprüfung

Zusammenfassend lassen sich Nutzen und Aufwand dieser Art der Wirkungsüberprüfung wie folgt darstellen:

Nutzen	Aufwand
Die Überprüfbarkeit der Durchgängigkeit von der formulierten Wirkung zu den einzelnen Leistungszielen einer Dienststelle ist gegeben.	Der Initialaufwand zur Definition von Produkten, Produktgruppen und Indikatoren muss ein Mal pro Dienststelle erbracht werden. Danach entsteht punktuell Aufwand bei Änderungen im Leistungsauftrag.
Parlament und Regierung verfügen über Grundlagen für unternehmerische Entscheide bezüglich der Ausrichtung der künftigen staatlichen Tätigkeit.	Überprüfung und allenfalls Anpassung der politisch beabsichtigten und festgelegten Wirkung alle vier Jahre durch den Grossen Rat.
Die Verwaltungstätigkeit ist gegenüber Anspruchsgruppen wie Parlament, Einwohnerinnen und Einwohner usw. legitimiert.	Laufender Aufwand zur Erhebung der Daten für die definierten Indikatoren, minimal wenn die Erhebung mit der Leistungserfassung gekoppelt werden kann.
Führungsinformationen für die Dienststellen bezüglich Ausrichtung und Erfüllung von Leistungszielen auf kollektiver und individueller Ebene liegen vor.	

Wirkungen auf mathematische Grössen und Beziehungen zu reduzieren, wird nicht möglich sein. Die Aussage, «auf x % Wirkung zu verzichten, indem wir y % weniger Leistung erbringen, löst eine Kosteneinsparung von z % aus,» wird man so nie machen können. Dafür bestehen zu viele exogene Einflussfaktoren. Wirkungen bzw. Wirkungsziele sind dennoch unbedingt zu formulieren. Eindeutig messbare Leistungen und Massnahmen sind darauf ausgerichtet festzulegen.

Anhand der erbrachten Leistungen die Wirkung zu überprüfen ist relativ einfach und kostengünstig. Diese Form der Wirkungsüberprüfung ist allerdings nur nutzenbringend anwendbar, wenn die Produktgruppen nicht an organisatorischen Strukturen sondern an Aufgaben und Wirkungen ausgerichtet sind. Darauf muss bei einer flächendeckenden Einführung von GRiforma besonderer Wert gelegt werden. Bei der Definition der Produktgruppen bzw. der beabsichtigten Wirkung sind auch externe Einflussfaktoren zu benennen, damit diese bei der Interpretation der erhobenen Daten und der Einleitung allfälliger Massnahmen berücksichtigt werden können. Eine teure(re) Form von Wirkungsüberprüfungen ist die Evaluation. Diese ist nicht mehr im Rahmen des üblichen Verwaltungsaufwandes abzuwickeln, sondern zieht Zusatzkosten nach sich. Sie empfiehlt sich aus Kostengründen nicht für jährliche Erhebungen, sondern allenfalls für spezielle Untersuchungen in grösseren Zeitabständen. Als Ergänzung zur «internen» Wirkungsüberprüfung ist eine Verstärkung des Wettbewerbselementes in der Verwaltungstätigkeit anzustreben. Ein in der Praxis erfolgreich erprobter Ansatz ist das Benchmarking. Dabei werden gleiche Dienstleistungen verschiedener Leistungserbringer sowohl qualitativ als auch kostenmässig miteinander verglichen (Beispiele: Strassenunterhalt pro Kilometer, Zeitdauer und Kosten für die Ausstellung eines Reisepasses ...).

10. Weiterbildungskonzept GRiforma

Die flächendeckende Einführung von GRiforma stellt an alle Beteiligten neue Anforderungen. Die erfolgreiche Umsetzung der Einführung ist erheblich dadurch bestimmt, in welchem Mass die Mitarbeitenden wie auch die gesamte Organisation befähigt werden, mit dem neuen Modell umzugehen. Es gilt, alle Beteiligten ihrer Funktion entsprechend zu informieren und zu schulen, damit die flächendeckende Einführung möglichst reibungslos erfolgen kann. Wichtige Rollen in der Umsetzungsphase werden die nachfolgenden Gruppen einnehmen:

Grosser Rat	Anwendung neuer Instrumente; verstärkte politisch-strategische Ausrichtung
Regierung	Anwendung neuer Instrumente; strategische Ausrichtung; verstärkte Führung der Verwaltung; Anstoss und Vorantreiben Kulturwandel
Führungskräfte	Erarbeitung und Anwendung neuer Instrumente; verstärkte Führung der Dienststelle über Zielvorgaben, Kennzahlen; Anstoss und Vorantreiben Kulturwandel
Projektverantwortliche in den Dienststellen	Erarbeitung und Anwendung neuer Instrumente, insbesondere im Bereich FIBU, KLR; GRiforma Sachverständige(r)/Ansprechperson in der Dienststelle
Mitarbeitende	Anwendung neuer Instrumente; Erfassung der Leistung

Die Erfahrungen und das Know-how aus den Pilotdienststellen sind in das Weiterbildungskonzept eingeflossen, so auch die künftige strategische Ausrichtung des Personalmanagements der kantonalen Verwaltung. Die nachstehende Tabelle zeigt in geraffter Form die geplanten Bildungsmodule. Diese werden unterstützt durch die Begleitung der umstellenden Dienststellen nach dem «Götti-Prinzip» und durch Erfahrungsaustausch auf Stufe der Dienststellenleitenden und der Projektverantwortlichen in den Dienststellen.

Parlament	→	Gesamtkonzept GRiforma und Instrumente
Regierung	→	Gesamtkonzept GRiforma und Instrumente
Führungskräfte	→	Gesamtkonzept GRiforma und Instrumente, Personalführung, Finanz- und Rechnungswesen, Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, Grundlagen Betriebswirtschaft
Projektverantwortliche GRiforma in den Dienststellen	→	Gesamtkonzept GRiforma und Instrumente, Finanz- und Rechnungswesen, Kosten-/Leistungsrechnung, Controlling, Grundlagen Betriebswirtschaft
Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter	→	Grundlagen NPM, Gesamtkonzept GRiforma

Im Rahmen der gesamten Kostenschätzung für die flächendeckende Einführung von GRiforma wurden für den Bereich Weiterbildung/Schulung insgesamt Fr. 700'000.– veranschlagt, verteilt auf den Zeitraum 2007–2011, mit Schwergewicht auf die Jahre 2007–2009. Als mögliche Partner für die Umsetzung des Weiterbildungskonzeptes bieten sich im Kanton ansässige Bildungsinstitute an. Interne Know-how-Träger aus den Bereichen Finanzen, Personal, GRiforma und aus den Pilotdienststellen sind eng in die Erarbeitung und Durchführung der Kurse einzubinden. Soweit als möglich sollen zur Vermittlung der Kursinhalte interne Ressourcen genutzt werden.

Auf diese Weise fliessen die wertvolle Fachkompetenz und das Wissen hinsichtlich GRiforma nicht an Externe ab, sondern können intern auf- und ausgebaut werden.

Ein wichtiger Faktor in Bezug auf die erfolgreiche Implementierung des neuen Führungsmodells ist das Anstossen eines Kulturwandels innerhalb der kantonalen Verwaltung. Dies kann vor allem durch die Vorbildfunktion von Regierung und Kader geschehen und im Rahmen der Weiterbildungskurse unterstützt werden. Je klarer alle Beteiligten die Veränderungen erkennen und je sicherer sie im Umgang mit den neuen Instrumenten sind, desto rascher lässt sich ein nachhaltiger Wandel vollziehen.

V. Der Nutzen von GRiforma und die Einwände gegen GRiforma

1. Generelle Einschätzung

Der Nutzen, den die Verwaltungsführung nach GRiforma erbringt, kann unter den Stichworten Führung und Transparenz zusammengefasst werden. Auf allen Ebenen stehen aussagekräftigere und fundiertere Informationen zur Verfügung, welche die Führung einer Dienststelle, aber auch die Entscheidungsfindung der Regierung und des Grossen Rates unterstützen. Dies ist vor allem in Zeiten angespannter Finanzverhältnisse von besonderer Bedeutung.

Für die flächendeckende Einführung von GRiforma sprechen auch die Auswirkungen, die infolge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu erwarten sind. Künftig wird der Bund nicht mehr Einzelprojekte aufgrund aufwandorientierter Kriterien subventionieren. Die Zusammenarbeit wird vielmehr auf Mehrjahresprogrammen, Zielvereinbarungen, Globalbudgets und Pauschalabgeltungen basieren. Der Bund wird bei gemeinsamen Aufgaben ein verstärktes Controlling betreiben, d.h. die kantonalen Dienststellen müssen Aufwand und Ertrag bzw. Kosten und Erlöse produktspezifisch kennen. Ähnliches gilt für die Interkantonale Rahmenvereinbarung, innerhalb derer die Kantone Verträge über den gegenseitigen Bezug oder die gemeinsame Erbringung von Leistungen abschliessen.

2. Stand von NPM beim Bund und in anderen Kantonen

2.1 NPM beim Bund

Beim Bund laufen die NPM Reformprozesse unter dem Stichwort FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget). Aufgrund der positiven Erfahrungen will man die Zahl der mit FLAG geführten Verwaltungseinheiten bis 2011 von 12 auf 36 erhöhen. Mehrwert konnte auf verschiedenen Ebenen geschaffen werden. In der Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt werden insbesondere hervorgehoben:

- bessere Qualität der Leistungen und damit höhere Zufriedenheit der internen und externen Leistungsempfänger;
- die Möglichkeit, schneller und besser auf veränderte Umweltbedingungen reagieren zu können;
- höhere Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden;
- flexiblerer, gezielterer und effizienterer Einsatz von Ressourcen;
- grösserer finanzieller Handlungsspielraum der Verwaltungseinheit.

Möglichkeiten zur Steigerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sieht man vor allem bei Verwaltungseinheiten, welche:

- Querschnittsleistungen mit einem Rationalisierungspotenzial erbringen;
- einen hohen Anteil an betrieblichen und repetitiven Aufgaben aufweisen;
- Leistungen internen oder externen Empfängern klar zuordnen können;
- zur Erbringung kommerzieller Leistungen ermächtigt sind;
- ihre Leistungen klar definieren und messen können.

2.2 NPM in anderen Kantonen

Mittlerweile haben die Kantone Aargau, Baselland, Bern, Luzern, Solothurn, Thurgau, Wallis und Zürich einer flächendeckenden Einführung der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung zugestimmt und diese bereits grösstenteils umgesetzt oder schon abgeschlossen.

Die Kantone Schwyz, Glarus und Zug sowie einige Kantone der Westschweiz sind noch in der Pilotphase.

Die Kantone St. Gallen und Basel-Stadt haben die flächendeckende Einführung gestoppt; in beiden Kantonen werden nur einzelne Elemente eingeführt. Sämtliche Kantone geben an, dass sich die Umstellung gesamthaft gelohnt hat und dass man nicht mehr zur konventionellen Verwaltungsführung zurückkehren möchte. Bei den meisten haben die «Rollenfindung» von Parlament und Regierung sowie die Optimierung der neuen Instrumente längere Zeit in Anspruch genommen. Effektive Einsparungen hätten sich erst mit der flächendeckenden Umsetzung ergeben.

3. Einwände gegen GRiforma

Befürchtet wird in erster Linie eine Machtverschiebung weg vom Grossen Rat hin zur Regierung und zur Verwaltung. Ein Aspekt, der näher betrachtet werden muss, da die Verwaltungsreform keinesfalls demokratische Prinzipien schwächen soll.

Die Gesetzgebungskompetenz bleibt auch bei einer flächendeckenden Einführung von GRiforma vollumfänglich beim Grossen Rat. Die Gesetzgebung sollte im Sinne der Verwesentlichung wirkungsorientierter, d.h. finaler werden (Ziele statt Regeln). Dadurch erfolgt jedoch keine Kompetenzbeschneidung des Parlamentes. Wie bisher erarbeitet die Regierung das Regierungsprogramm und den Finanzplan über eine Periode von vier Jahren. Gemäss neuer Kantonsverfassung (KV) und Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO) erlässt der Grosse Rat politische Ziele und Leitsätze, die dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan zu Grunde zu legen sind. Hiermit erfährt die politische und strategische Steuerung durch den Grossen Rat eine ganz klare Aufwertung. Nach wie vor nimmt der Grosse Rat vom Gesetzgebungsprogramm der Regierung Kenntnis und erlässt Finanzplanbeschlüsse, welche finanzielle Rahmenbedingungen für eine Legislaturperiode vorgeben. Der Grosse Rat beschliesst neu vor jeder Planungsperiode (d.h. alle vier Jahre) die Gliederung der Produktgruppen im Globalbudget. Gemäss der vorgesehenen Ausgestaltung der GRiforma-Instrumente soll der Grosse Rat mit der Gliederung der Produktgruppen auch die Wirkungen je Produktgruppe beschliessen. Dem gegenüber kann der Grosse Rat nicht mehr über einzelne Sachpositionen im Budget (bspw. Büromaterial oder Reise-/Spesenentschädigungen) entscheiden, sondern je nach Budgetvariante den Saldo pro Produktgruppe, bzw. den Saldo aller Produktgruppen einer Dienststelle beschliessen. Jedes dieser Globalbudgets gibt gleichzeitig auch Auskunft darüber, welche Leistungen mit diesen Mitteln erbracht werden sollen. Eine Information, die dem Grossen Rat bisher nicht in dieser Form zur Verfügung stand. Die Aufwertung der Kompetenz durch den Beschluss der Produktgruppengliederung und der Wirkungen und die zusätzlichen Informationen auf der Leistungsseite wiegen den Verlust an Einfluss bei den einzelnen Budgetpositionen auf der Kontoebene auf. Gemäss GGO sind Regierungsprogramm und Finanzplan als rollende Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung auszugestalten. Der IAFP wird von der Regierung ausgearbeitet und dem Grossen Rat alle vier Jahre zur Kenntnis gebracht; in welcher Form dies geschieht, ist noch offen. Im Falle des IAFP muss der Grosse Rat seinen Einfluss über die parlamentarischen Instrumente geltend machen. Die Budgethoheit bleibt beim Grossen Rat. Wie erwähnt beschliesst der Grosse Rat neu das Globalbudget pro Produktgruppe oder pro Dienststelle. Die Verwaltung erhält damit mehr Kompetenz bei der Verwendung der Mittel. Sie hat sich dabei allerdings an die Vorgaben aus der Leistungsvereinbarung mit dem Departement und an übergeordnete Rahmenbedingungen zu halten (bspw. Finanzplanbeschlüsse, Stellenplan oder Gesamtlohnsumme). Die Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung beschliesst der Grosse Rat wie bisher als

einzelne Positionen. Auch bei der Budgethoheit kommt es somit nicht zu einer substanziellen Machtverschiebung. Die Einführung einer generellen Leistungserfassung und der Aufbau der Kosten-/Leistungsrechnung erleichtern die Führung der Verwaltung auf Regierungsebene. Insgesamt stehen künftig mehr Führungsinformationen zur Verfügung als bisher (beispielsweise Kostentransparenz auf Produktebene, Zielvorgaben und Informationen zur Erreichung dieser Ziele, interne und teilweise auch externe Vergleichsmöglichkeiten anhand von Kennzahlen etc.).

Sowohl beim Grossen Rat als auch bei Regierung und Verwaltung ist ein nicht unerheblicher Informations- und Schulungsbedarf bezüglich des Umgangs mit den neuen Instrumenten vorhanden. Eine grosse Herausforderung ist auch die Festlegung der Leistungsindikatoren und der zu erreichenden Werte, welche auf Stufe Departement/Dienststelle erfolgt. Hier besteht vor allem in der Anfangsphase erhöhter Kontrollbedarf. Über die Geschäftsprüfungskommission und die übrigen ständigen Kommissionen sowie mittels Einsatz der parlamentarischen Instrumente verfügt der Grosse Rat aber auch in diesem Bereich über die nötige Einflussnahme. Alles in allem geht das Parlament also eher gestärkt denn geschwächt aus dieser Verwaltungsreform hervor; ein tatsächlicher Machtverlust ist bei dieser Betrachtung nicht festzustellen.

4. Würdigung der verlängerten Versuchsphase

Insgesamt hat sich die Verlängerung der Pilotprojektphase als richtig erwiesen. Aufgrund der vertieften Erkenntnisse konnten im Hinblick auf eine flächendeckende Einführung Vereinfachungen erzielt werden. Auch in Bezug auf die zu Beginn des Pilotprojektes formulierten Ziele in den Bereichen Führung, Kultur und Organisation ist erkennbar, dass sich GRiforma auf dem richtigen Weg befindet. Die Parlamentsreform und die Ausgestaltung der Führungsinstrumente auf Regierungsebene bewirken klar eine Stärkung der politischen Führung, ohne dass die demokratischen Prinzipien geschwächt würden. Die Führung der Dienststellen über Leistungsvorgaben, Zielvereinbarungen und Globalbudgets verbessert die Transparenz bezüglich Leistungserbringung und deren Kosten. Mit der auf 1. 1. 2007 in Kraft tretenden Reorganisation der kantonalen Verwaltung hat die Regierung die Aufgabenzuteilung neu gegliedert und damit die Weichen hin zu kürzeren Entscheidungswegen und rascheren Reaktionszeiten gestellt. Die Aussagen der Mitarbeitenden wie auch der Leitenden der Pilotdienststellen lassen auch im Bereich Verwaltungskultur eine Veränderung erkennen: ein höheres Bewusstsein für die eigene Arbeit und deren Wirkung wird bestätigt. Befragungen bescheinigen den Pilotdienststellen eine allgemein hohe Kundenzufriedenheit.

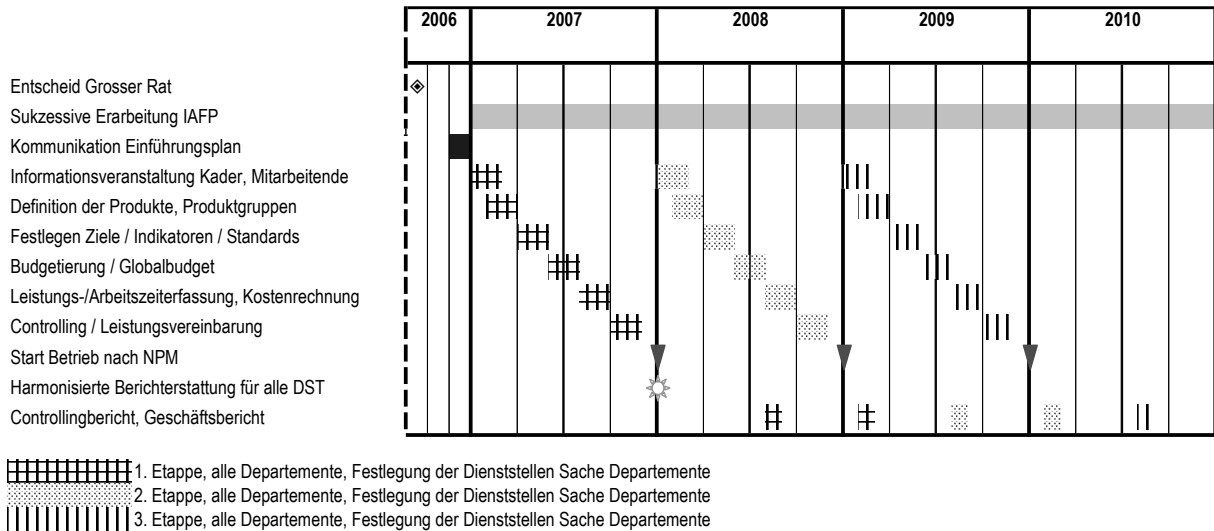
Die verlängerte Pilotprojektphase hat auch aufgezeigt, dass in der Ausgestaltung von GRiforma noch Verbesserungspotenziale vorhanden sind: beispielsweise bei der Definition und Anzahl der Produkte, bzw. Produktgruppen, bei der Definition der Wirkungs- und Leistungsziele und bei der Festlegung von Indikatoren oder auch bei der Berichterstattung. Die flächendeckende Einführung von GRiforma ist nach wie vor als Organisationsentwicklung zu verstehen. Die Umsetzung der in der Pilotprojektphase gewonnenen Erkenntnisse und die Nutzung der vorhandenen Potenziale bedingen einen Kulturwandel, der sich nur in einem längerfristigen, konsequenten Änderungsprozess erreichen lässt.

VI. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1. Geplante Umsetzung

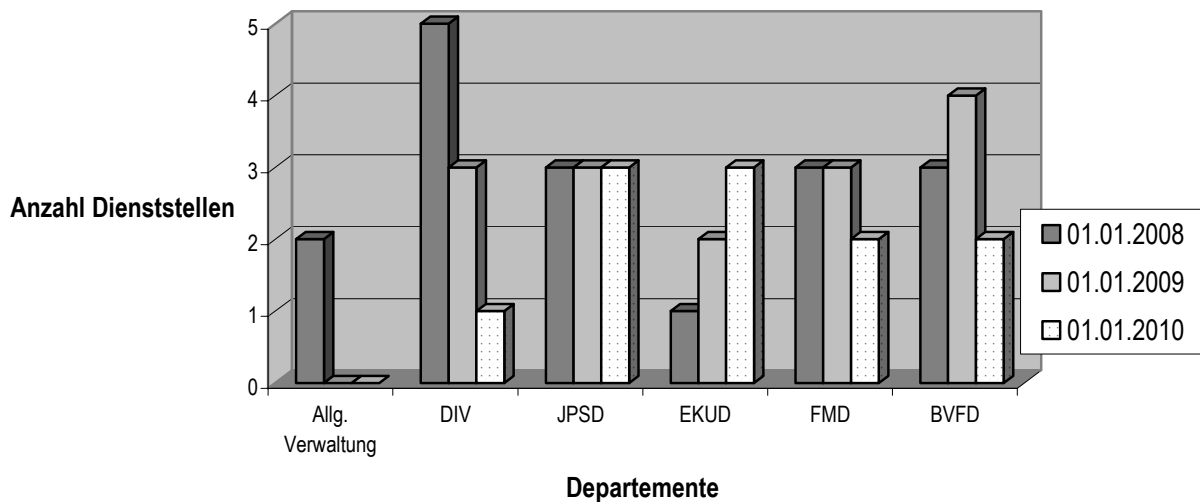
Die konsequente Umsetzung der Kostenorientierung erfordert ein möglichst kostengünstiges Vorgehen bei der Einführung von GRiforma. Das Vorgehen bezüglich Umsetzung sowie die finanziellen und personellen Auswirkungen gemäss Botschaft 2003 (Heft Nr. 1/2003–2004) wurden nochmals einer kritischen Prüfung unterzogen. Heute kann von folgendem Einführungs-szenario ausgegangen werden:

Abbildung 5: **Grobplanung flächendeckende Einführung**



Die Vorbereitungsarbeiten für die Umstellung der 1. Etappe werden anfangs 2007 anlaufen, die Umstellung wird auf 1.1.2008 erfolgen. Mit dem gleichen Vorgehen in den beiden Folgejahren sind per 1.1.2010 sämtliche Dienststellen und Departementssekretariate umgestellt. Die Departemente haben die Umstellung in einer ersten Einschätzung wie folgt vorgesehen:

Abbildung 6: **Einführung in den Departementen/Dienststellen**



2. Kosten

Die Kostenberechnung basiert auf dem vorerwähnten Einführungsszenario in drei Etappen. Die untenstehende Legende dient zur Verdeutlichung der nachfolgenden Tabellen, welche die Zusammensetzung der Gesamtkosten im Detail darstellen.

	Bestehende Ressourcen	Zusätzliche Ressourcen	Externe Ressourcen
*	Ressourcen für departementsübergreifende Umstellung von ca. 15 Dienststellen pro Jahr		
**	Den Berechnungen liegt ein Durchschnittslohn von Fr. 150'000.– pro 100% Stelle zu Grunde		

Die Gesamtkosten beinhalten den Aufwand, welcher die Staatsrechnung zusätzlich belastet sowie Kosten, welche auf Leistungen bereits bestehender personeller Ressourcen zurückzuführen sind und die deshalb die Staatsrechnung gegenüber heute nicht zusätzlich belasten. Über die gesamte Dauer der Einführungs- und Nachbearbeitungsphase (Einführung 2007–2009, Nachbearbeitung 2010–2011) beläuft sich der Aufwand, der die Staatsrechnung zusätzlich belasten wird, auf Fr. 3'605'000.–. Hinzu kommen kalkulatorische Kosten (Leistungen bereits bestehender personeller Ressourcen) in der Höhe von Fr. 4'995'000. Somit ist mit Gesamtkosten von Fr. 8'600'000.– zu rechnen.

Gesamtkosten*	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Personalaufwand/ -kosten	1'755'000	1'755'000	1'755'000	877'500	727'500	6'870'000
Sachaufwand/ -kosten	700'000	550'000	320'000	110'000	50'000	1'730'000
Total Aufwand/ Kosten	2'455'000	2'305'000	2'075'000	987'500	777'500	8'600'000

2.1 Personalaufwand

Im geplanten Personalaufwand ist sowohl Aufwand mit direkten finanziellen Auswirkungen enthalten als auch Kosten kalkulatorischer Art, welche den Finanzhaushalt gegenüber heute nicht zusätzlich belasten. Unter Punkt 2.3 wird aufgezeigt, welche Kosten sich direkt finanziell auswirken. In den nachfolgenden beiden Tabellen wird diese Unterscheidung noch nicht explizit vorgenommen. Die Grössenordnung ist aber über die Unterscheidung in bestehende, zusätzliche und externe Ressourcen erkennbar.

Ressourcen	2007		2008		2009		2010		2011		Total
	%	Fr.**	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	%	Fr.	Fr.
Projektleitung	100	150'000	100	150'000	100	150'000	100	150'000	0	0	600'000
Dep.-sekretäre	30	45'000	30	45'000	30	45'000	10	15'000	10	15'000	165'000
Dep.-controller	40	60'000	40	60'000	40	60'000	15	22'500	15	22'500	225'000
DST-Leiter	300	450'000	300	450'000	300	450'000	60	90'000	60	90'000	1'530'000
Mitarbeitende	450	675'000	450	675'000	450	675'000	150	225'000	150	225'000	2'475'000
Finanzverwalt.	150	225'000	150	225'000	150	225'000	150	225'000	150	225'000	1'125'000
Finanzkontr.	100	150'000	100	150'000	100	150'000	100	150'000	100	150'000	750'000
Total		1'755'000		1'755'000		1'755'000		877'500		727'500	6'870'000

Für die Projektleitung sind nur Aufwendungen bis Ende 2010 berücksichtigt, da das Projekt bei geplantem Umstellungsverlauf zu diesem Zeitpunkt abgeschlossen werden kann. Das System der modernen Verwaltungsführung wird aber auch nach Projektabschluss einer gewissen Pflege und Weiterentwicklung bedürfen. In welchem Umfang dies nötig sein wird und wo die entsprechenden Verantwortlichkeiten anzusiedeln sind, ist noch offen.

2.2 Sachaufwand

Beim Sachaufwand sind die Posten Weiterbildung, Schulungen und EDV von Bedeutung. Zielsetzung im Bereich Weiterbildung, Schulungen ist vor allem der Aufbau von betriebswirtschaftlichen Kenntnissen in den Dienststellen. Ein weiterer wichtiger Faktor in diesem Bereich ist die Befähigung aller Beteiligten im Umgang mit den Instrumenten der Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen. Die Kosten im Bereich EDV sind auf die Beschaffung und Implementierung der Software zur Arbeitszeit- und Leistungserfassung zurückzuführen.

Sachaufwand*	2007		2008		2009		2010		2011		Total
Dokumentationen	100'000		50'000		50'000		0		0		200'000
Weiterbildung, Schulungen	250'000		150'000		150'000		100'000		50'000		700'000
Externe Beratung	40	100'000	40	100'000	40	100'000	0	0	0	0	300'000
EDV-Anpassungen	50'000		50'000		20'000		10'000		0		130'000
EDV-Neuanschaffung	200'000		200'000								400'000
Total Sachaufwand	700'000		550'000		320'000		110'000		50'000		1'730'000

2.3 Vergleich der Kostenschätzungen 2003 und 2006

Der Vergleich der Kostenschätzungen 2003 und 2006 umfasst nur jenen Aufwand, welcher gegenüber heute zusätzliche finanzielle Auswirkungen hat und somit die Staatsrechnung belasten wird.

	Planung 2003	Planung 2006	Differenz
Sachaufwand			
Dokumentationen	220'000	200'000	- 20'000
Weiterbildung, Schulungen	260'000	700'000	+ 440'000
Externe Beratungen	1'560'000	300'000	- 1'260'000
EDV Anpassungen / Neuanschaffungen	510'000	530'000	+ 20'000
Zwischentotal Sachaufwand	2'550'000	1'730'000	- 820'000
Personalaufwand			
Finanzverwaltung	1'510'000	1'125'000	- 385'000
Departementscontroller	1'065'000	0	- 1'065'000
Finanzkontrolle	875'000	750'000	- 125'000
Zwischentotal Personalaufwand	3'450'000	1'875'000	- 1'575'000
Gesamttotal Sach- und Personalaufwand	6'000'000	3'605'000	- 2'395'000

Gegenüber der Kostenschätzung 2003 kann die flächendeckende Einführung um insgesamt rund Fr. 2'395'000.- günstiger umgesetzt werden (nur Aufwendungen mit direkten finanziellen Auswirkungen). Dies ist vor allem auf die stark reduzierten externen Beratungen und weniger neue Stellenschaffungen (nur 2.5 gegenüber ursprünglich 6.5 Stellen) zurückzuführen. Mehr Gewicht erhält der Bereich Weiterbildung, Schulungen, in welchem gegenüber der Planung 2003 Mehrausgaben von rund Fr. 440'000.- geplant sind.

Auch bei den kalkulatorischen Kosten, welche die Staatsrechnung nicht mit zusätzlichen Ausgaben belasten, kann gegenüber der Planung 2003 eine Einsparung von rund Fr. 2'505'000.– erzielt werden. Diese ist insbesondere auf den Minderaufwand infolge Vereinfachungen bei der Ausgestaltung der GRiforma-Instrumente zurückzuführen.

	Planung 2003	Planung 2006	Differenz
Sachaufwand			
Sachaufwand EDV Anpassungen in Dienststellen	500'000	0	– 500'000
Zwischentotal Sachaufwand	500'000	0	– 500'000
Personalaufwand			
Umstellungsarbeiten und Betrieb in Dienststellen	5'925'000	4'005'000	– 1'920'000
Aufbauarbeiten Querschnittsämter	350'000	0	– 350'000
Departementscontroller/ Controlling	475'000	225'000	– 250'000
Departementssekretariate	250'000	165'000	– 85'000
Projektleitung GRiforma	0	600'000	+ 600'000
Zwischentotal Personalaufwand	7'000'000	4'995'000	– 2'005'000
Gesamttotal Sach- und Personalaufwand	7'500'000	4'995'000	– 2'505'000

3. Zusammenfassende Kostenbetrachtung

Den in der Botschaft 2003 prognostizierten Kosten von insgesamt rund 13.5 Mio. Franken stehen heute geplante Gesamtkosten für die flächendeckende Einführung von rund 8.6 Mio. Franken gegenüber. Damit reduziert sich der Aufwand (finanziell wirksame plus finanziell nicht wirksame Aufwendungen) um rund ein Drittel gegenüber der Planung 2003. Von den heute geplanten 8.6 Mio. Franken beeinflussen 3.605 Mio. direkt den Finanzhaushalt, verteilt auf die Jahre 2007–2011. Dies ergibt durchschnittlich eine jährliche Mehrbelastung des Budgets von 0.72 Mio. Franken. Für den Betrieb fallen ab 2012 gegenüber heute jährlich wiederkehrende Mehrkosten in der Höhe von insgesamt rund Fr. 375'000.– pro Jahr an [neu geschaffene Stellen: Finanzverwaltung (1.5) und Finanzkontrolle (1)]. Ob die neu geschaffenen Stellen nach erfolgter Umstellung noch vollumfänglich notwendig sind, ist zu gegebenem Zeitpunkt zu überprüfen.

Ein Teil dieser Stellenprozente könnte nach Abschluss des Projektes für die Pflege und Weiterentwicklung des Systems eingesetzt werden. In welchem Umfang dies nötig sein wird und wo die entsprechenden Verantwortlichkeiten anzusiedeln sind, ist heute wie erwähnt noch offen. Zusätzlich ist mit Mehraufwendungen infolge erhöhten Aufwandes der Dienststellen im Bereich des Finanz- und Rechnungswesens (Leistungserfassung, Führung KLR, Aufarbeiten von Führungsinformationen etc.) zu rechnen. Dies hat jedoch gegenüber heute keine finanziellen Auswirkungen auf den Finanzhaushalt, da der Arbeitsaufwand nicht über zusätzliche Stellenprozente abgedeckt wird, sondern durch Verschiebung von Prioritäten aufzufangen ist. Der frühzeitige Einbezug der betroffenen Dienststellen in die Planung der Umsetzung soll dazu beitragen, die Belastung der Dienststellen auf ein vertretbares Mass zu reduzieren.

VII. Auswirkungen auf die Gesetzgebung

1. Generelle Auswirkungen

Die Gesetzgebung bzw. der Rechtsetzungsprozess ist Teil der politischen und strategischen Steuerung und wird als zentrale Aufgabe des Grossen Rates betrachtet. Besonderen Einfluss hat dieser bei der Initialisierung von Rechtsetzungsvorhaben. Im Rahmen von NPM wird eine Veränderung hin zu finaler Gesetzgebung, d.h. vermehrt leistungs- und wirkungsorientierter Gesetzgebung gefordert. Diese Forderung kann allerdings nicht vom Grossen Rat allein erfüllt werden, sondern ist von allen am Rechtsetzungsprozess Beteiligten zu berücksichtigen. Das heisst: bei den verwaltungsinternen Vorarbeiten, beim Vernehmlassungsverfahren, bei der Meinungsbildung in der Regierung, bei den Vorberatungen in Kommissionen und schliesslich bei der Beratung, Bereinigung und Beschlussfassung im Grossen Rat. Auch bei den Ausführungsbestimmungen der Regierung ist dieser Ansatz anzuwenden.

In anderen Kantonen und im Ausland werden teilweise prospektive Gesetzesfolgenabschätzungen und retrospektive Nutzen-/Wirkungsanalysen durchgeführt (einzelne europäische Staaten und deutsche Bundesländer haben eine Pflicht zur prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung gesetzlich verankert). In der Bündner Gesetzgebung finden sich Bestimmungen, die eine Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung oder auch retrospektive Nutzen-/Wirkungsanalysen legitimieren würden.

Sinnvollerweise ist bei künftigen Rechtsetzungsprozessen die Frage der Notwendigkeit, des Nutzens und der beabsichtigten Wirkung eines Erlasses gründlich zu klären. Ob eine diesbezügliche Pflicht gesetzlich geregelt werden soll und welche Instrumente im Einzelfall anzuwenden wären, ist nicht im Rahmen der Entscheidung bezüglich flächendeckende Einführung von GRiforma zu klären.

2. Berücksichtigung der Grundsätze «VFRR»

Im Sinne der Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR) wird bewusst auf die Schaffung eines eigenständigen «GRiforma-Gesetzes» verzichtet. Die notwendigen Grundlagen lassen sich auf einfache Weise mit Revisionen bestehenden kantonalen Rechts schaffen. Es geht vor allem darum, die Spezialbestimmungen, welche im Hinblick auf die Pilotprojektphase als Experimentierartikel geschaffen wurden anzupassen und eine dauerhafte rechtliche Basis für die Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen zu schaffen. Diese Vorlage entspricht den VFRR-Grundsätzen und bringt dies sowohl im Umfang als auch in der Formulierung der Bestimmungen zum Ausdruck.

3. Anpassung kantonaler Rechtserlasse

Die geltende Verfassung des Kantons Graubünden (BR 110.100) lässt die Verwaltungsreform gemäss GRiforma vollumfänglich zu. Zu diesem Schluss kommt ein Gutachten im Zusammenhang mit der Totalrevision der Verfassung im Jahre 2003 (D. Kettinger, 31.1.2001). Für eine Revision der Verfassung besteht bei einer flächendeckenden Einführung unter den heutigen Voraussetzungen keine Notwendigkeit.

Die nachfolgend genannten Anpassungen sind nötig, um der Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen die notwendige rechtliche Basis zu geben und damit dem Legalitätsprinzip Rechnung zu tragen. Weiter drängen sich unmittelbar keine zusätzlichen Gesetzesänderungen auf.

3.1 Erläuterungen zur Teilrevision des Gesetzes über den Grossen Rat

(Grossratsgesetz, GRG) BR 170.100

Aufgrund von Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung, wonach alle wichtigen Bestimmungen in der Form des formellen Gesetzes zu kleiden sind, hat der Grosse Rat im Dezember 2005 Teile der bisherigen Geschäftsordnung des Grossen Rates neu im Gesetz über den Grossen Rat geregelt.

Art. 62 Abs. 1 Regierungsprogramm und Finanzplan

Das Regierungsprogramm und der Finanzplan werden alle vier Jahre von Grund auf neu erarbeitet und dem Grossen Rat zur Kenntnis gebracht. In den Jahren dazwischen findet eine Überarbeitung im Sinne einer rollenden Planung statt. Diese resultiert allerdings nicht in einem neuen Regierungsprogramm, bzw. Finanzplan, sondern gibt vor allem über die Veränderungen Auskunft. Die Ergebnisse der Überarbeitung sind dem Grossen Rat zur Kenntnis zu bringen (heute in Form des Jahresprogramms und der rollenden Aktualisierung der Finanzplanung im Rahmen des Budgets).

Art. 62a Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

Der IAFP ist ein mittelfristiges Planungs- und Steuerungsinstrument der Regierung, welches im Sinne einer rollenden Planung jährlich überarbeitet wird. Die Verknüpfung der Aufgaben mit den Finanzen mittels IAFP erfolgt über die Produktgruppen. Der Grosse Rat nimmt den IAFP zur Kenntnis und beschliesst alle 4 Jahre die Struktur der Produktgruppen und die Definition der Wirkung pro Produktgruppe, welche dem IAFP wie erwähnt als Basis zugrunde liegen. Im Übrigen ist der IAFP ein verwaltungsinternes Instrument. Mittelfristig löst der IAFP das heutige Jahresprogramm und den internen rollenden Finanzplan ab. Diese Ablösung ist jedoch erst nach erfolgter flächendeckender Einführung von GRiforma möglich und scheint aus heutiger Sicht auf die Legislaturperiode 2013–2016 realistisch.

Art. 63 Wirkung

Der Grosse Rat beschliesst in einem 4-Jahreszyklus die Struktur der Produktgruppen und legt gleichzeitig die beabsichtigte Wirkung pro Produktgruppe fest. Vorgesehen ist dies jeweils vor jeder Planungsperiode von Regierungsprogramm und Finanzplan.

3.2 Erläuterungen zur Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates

(GGO) BR 170.140

Art. 22 Abs. 2 Lit. c Geschäftsprüfungskommission

Der Landesbericht geht zusammen mit der Staatsrechnung im Rahmen der Einführung von GRiforma sukzessive in einen Geschäftsbericht über. Jene Dienststellen, die in der 2. oder 3. Etappe auf die Verwaltungsführung gemäss GRiforma umstellen, erstatten in der Übergangsphase wie bisher im Rahmen der Staatsrechnung und des Landesberichtes Bericht.

Art. 22 Abs. 3 Lit. b Geschäftsprüfungskommission

Der Begriff Voranschlag wurde unabhängig von GRiforma bereits im Jahr 2005 durch den Begriff Budget ersetzt. Die Staatsrechnung geht zusammen mit dem Landesbericht im Rahmen der Einführung von GRiforma in einen Geschäftsbericht über. Darin werden bezogen auf jede Dienststelle der Zahlenteil aus der ehemaligen Staatsrechnung und in einem kurzen Berichtsteil die Informationen aus dem bisherigen Landesbericht gesamthaft dargestellt. Bis zum Abschluss der flächendeckenden Einführung wird der Geschäftsbericht also einen konventionellen Zahlenteil gemäss HRM enthalten, der mit zunehmender Anzahl umgestellter Dienststellen zu Gunsten

des GRiforma Berichtsteils abnimmt. Die übrigen Elemente der bisherigen Staatsrechnung, wie beispielsweise Bericht der Regierung, Bestandesrechnung, Finanzierungs-/Mittelflussrechnung usw. werden unverändert in den Geschäftsbericht übernommen. Der Geschäftsbericht ist durch den Grossen Rat zu genehmigen. Dies entspricht der bisherigen Praxis, da die Staatsrechnung und der Landesbericht bisher ebenfalls durch den Grossen Rat genehmigt wurden.

3.3 Erläuterungen zur Teilrevision des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden

(Finanzhaushaltsgesetz, FHG) BR 710.100

Art. 1 Abs. 1 Geltungsbereich

Um die Einführung der Verwaltungsführung nach GRiforma Richtlinien abzustützen wird im FHG eine Zweckbestimmung aufgenommen.

Art. 1 Abs. 3 Geltungsbereich

Das FHG gilt sinngemäss und subsidiär auch für die Gemeinden und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten. Davon ausgenommen werden sollen die speziellen Vorgaben zur wirkungsorientierten Verwaltungsführung, wie sie im Rahmen der vorliegenden Revision ins FHG aufgenommen werden. Der Geltungsbereich beschränkt sich mit der Präzisierung in Abs. 3 auf die bisherigen in Absatz 1 erwähnten Vorgaben zur (konventionellen) Haushaltsführung auf der Grundlage des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM). Konkret sind für die Gemeinden und die betroffenen Anstalten ausschliesslich die Abschnitte I. bis III. des FHG massgebend. Ohnehin nicht relevant bzw. auf Gemeinden und Anstalten übertragbar sind die Bestimmungen in den Abschnitten (IV. Kantonsbeiträge, VI. Berufliche Vorsorgeeinrichtungen des Kantons sowie VII. Finanzkontrolle). Nicht relevant sind im Weiteren Bestimmungen, die auf die spezifischen Verhältnisse des Kantons zugeschnitten sind. Nähere Ausführungen dazu sind in der Botschaft über die Totalrevision des FHG (Heft. Nr. 2/2004–2005, Seiten 113 und 114) enthalten.

Art. 8 Kosten- und Leistungsrechnung

Mit der Umstellung auf die Verwaltungsführung nach GRiforma haben die Dienststellen eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen. Deren Ausgestaltung kann unterschiedliche Tiefen aufweisen. Sie ist auf die speziellen Verhältnisse und Bedürfnisse der einzelnen Dienststelle auszurichten.

Art. 18 Abs. 1 bis Abs. 5 Budget

Abs. 1 Jede Dienststelle gliedert ihre Leistungen in Produkte, evtl. Teilprodukte, die je nach Grösse und Aufgabenspektrum der Dienststelle zu einer oder mehreren Produktgruppen zusammengefasst werden.

Abs. 2 Das Globalbudget umfasst die Summe der Saldi aller Produktgruppen einer Dienststelle (Budgetvariante 1). Sollte der Grosse Rat Budgetvariante 2 wählen, bildet der Saldo jeder Produktgruppe ein Globalbudget.

Abs. 3 Unter «besondere Ausgaben- und Einnahmen-Rubriken ausserhalb der Dienststellen» sind beispielsweise reine Finanzbereiche und Fonds zu verstehen.

Beispiele aus dem Budget 2005:

5111 Finanzaufwand und -ertrag

5113 Abschreibungen, Rückstellungen und Beitrag an SF-Strassen

5235 Zivilschutz Ersatzbeitragsfonds Spezialfinanzierung.

Abs. 4 Auf den im Rahmen eines Globalbudgets mit einem Sperrvermerk belegten Anteil des Kredites ist im Textteil ausdrücklich hinzuweisen. Es sind mindestens die Höhe und der Zweck des Kredites und die fehlende rechtskräftige Rechtsgrundlage anzugeben.

Abs. 5 Durch die Einführung von Globalbudgets ist es nicht mehr möglich Kürzungen kontengenau festzulegen. Sie müssen künftig kreditbezogen, d.h. bezogen auf eine Produktgruppe, einen Beitrag der Laufenden Rechnung oder der Investitionsrechnung etc. vorgenommen werden.

Art. 20 Abs. 2 Lit. h Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen

Der Bund setzt in der Zusammenarbeit mit den Kantonen vermehrt mehrjährige Leistungsaufträge ein. Die verfügbaren Bundesmittel werden nicht mehr einem bestimmten Jahr zugewiesen, sondern dem Zeitraum, für den der Leistungsauftrag abgeschlossen wird. Die Mittel können je nach Auftragsfortschritt ausgelöst werden. Das in Graubünden recht einfach ausgestaltete System des Nachtragskredits bietet zusammen mit der jährlichen Kreditbindung nicht mehr ausreichend Flexibilität bei der Abwicklung solcher mehrjähriger Leistungsaufträge. Damit die Auslösung der Bundesmittel nicht be- oder gar verhindert wird, wird über das Instrument des Verpflichtungskredits ein ähnlich flexibles System geschaffen.

Art. 24 Abs. 3 Verpflichtungskredit

Verpflichtungskredite werden üblicherweise in Tranchen, gemäss den im Budget bereitgestellten Mitteln gewährt. Werden in einer Tranche mehr Mittel benötigt als im Budget bereitgestellt, ist ein Nachtragskredit anzufordern (siehe FHG Art. 18 Abs. 1). Kein Nachtragskredit ist nötig, wenn die im Budget bereitgestellten Mittel für eine Tranche im Zusammenhang mit der Erfüllung eines mehrjährigen Leistungsauftrags des Bundes oder des Grossen Rates überschritten werden. Damit die Mittel entsprechend dem Auftragsfortschritt ausgelöst werden können, wird mit der neuen Praxis die Flexibilität erhöht. Um die Mittelverwendung innerhalb des Zeitraums des Leistungsauftrages transparent darstellen zu können, werden die Budgetkredite auf separaten Konten erfasst.

Art. 35 Pilotprojekte

Die im Rahmen der Pilotprojektphase gültigen Bestimmungen in Art. 35 werden aufgehoben und durch die Bestimmungen von Art. 35a–35c abgelöst.

Art. 35a Grundsätze zur Steuerung von Leistungen und Finanzen

Die Einführung der Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen hat unter anderem eine verstärkte Leistungs- und Wirkungsorientierung zum Ziel. Diese Neuausrichtung löst die bisherigen Grundsätze wie etwa Haushaltsgleichgewicht, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit oder anerkannte Rechnungslegungsgrundsätze der öffentlichen Haushalte nicht ab. Vielmehr sollen diese ergänzt und ein duales System entwickelt werden, das sowohl den Anforderungen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung als auch den betriebswirtschaftlichen Belangen gleichermaßen Rechnung trägt.

Art. 35a Lit. b

Die Dienststellen bündeln die zu erbringenden Leistungen in Produkte und fassen diese wiederum zu Produktgruppen zusammen. Diese sind die Basis für die Kreditbindung in Form von Globalbudgets.

Art. 35b Globalbudget

Das Globalbudget umfasst die Summe der Saldi aller Produktgruppen einer Dienststelle (Budgetvariante 1). Sollte der Grosse Rat Budgetvariante 2 wählen, bildet der Saldo jeder Produktgruppe ein Globalbudget. Im Globalbudget integriert sind auch Leistungsangaben pro Produktgruppe, welche jedoch nicht zu den Beschlussgrössen des Grossen Rates zählen.

Art. 35c Leistungsvereinbarungen

Die Leistungsvereinbarung integriert auf Ebene der Departemente und der Dienststellen Leistungs- und Finanzaspekte. Die Leistungsvereinbarung dient auch dazu, übergeordnete

Ziele oder Entwicklungsschwerpunkte auf die operative Ebene herunter zu brechen. Sie schafft so eine Grundlage für Zielvereinbarungen mit Führungskräften und Mitarbeitenden.

Art. 47 Abs. 1 und Abs. 2 Übergangsbestimmungen

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen soll in 3 Etappen, im Zeitraum 2007 (Vorbereitung erste Etappe) bis 2010 (Umstellung letzte Etappe) flächendeckend eingeführt werden. Für diejenigen Dienststellen, die in der zweiten oder dritten Etappe umstellen, bleibt das FHG in der bisherigen Fassung gültig (Stand 18.6.2004). Revisionen am FHG, die nicht mit der Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen zusammenhängen, gelten selbstverständlich für sämtliche Dienststellen.

Art. 47 Abs. 3

Die kantonalen Gerichte können sich der Verwaltungsreform oder Teilen davon, wie beispielsweise der Einführung von Globalbudgets, anschliessen. Die Entscheidung darüber liegt in der Kompetenz der Gerichte bzw. des Grossen Rates.

3.4 Erläuterungen zur Teilrevision der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz

(VOzFHG) BR 710.110

In der Verordnung zum Finanzhaushaltsgesetz ist der Experimentierartikel Art. 1 Abs. 3 ersatzlos zu streichen. Da es sich bei der VOzFHG um eine Verordnung der Regierung handelt, sind die notwendigen Anpassungen dem Grossen Rat nicht zum Beschluss vorzulegen. Stimmt der Grosse Rat einer flächendeckenden Einführung von GRiforma zu, ist nebst der Aufhebung von Art. 1 Abs. 3 eine Revision der Verordnung angebracht.

3.5 Erläuterungen zur Teilrevision der Personalverordnung bzw. des neuen Personalgesetzes

(Personalverordnung/Personalgesetz) BR 170.400 / BR 000.000

Der im Rahmen der Pilotprojektphase geschaffene Experimentierartikel, Art. 90, der Personalverordnung wird mit der Schaffung des Personalgesetzes in Art. 4 Abs. 2 desselben überführt.

Art. 4 Abs. 2 Subsidiäres und abweichendes Recht

Bei einer flächendeckenden Einführung von GRiforma kann der Experimentierartikel aufgehoben werden. Mit der vorgesehenen Neuregelung der Stellenbewirtschaftung im Personalgesetz wird ausreichende Flexibilität geschaffen.

Gestützt auf Art. 90 der Personalverordnung (wird in Art. 4 Abs. 2 in nPG überführt) wurden im Rahmen der Pilotprojektphase die Anstellungskompetenz für voll- und teilamtliche Mitarbeitende bestimmter Lohnklassen sowie die Kompetenz zur Auszahlung von Überstunden in eigener Verantwortung mit Regierungsbeschluss (RB) 716 vom 1.5.2001 an die Departemente, bzw. die GRiforma-Dienststellen delegiert. Diese Kompetenzdelegation wurde mit RB 1794 vom 16.12.2003 widerrufen. Auf die neuerliche Delegation dieser Kompetenz an die Dienststellen wird im Rahmen der flächendeckenden Einführung verzichtet, deshalb kann Art. 4 Abs. 2 aufgehoben werden.

Mit Bezug auf die Planung, die Umsetzung und die Rechnungslegung gehen die Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes vor.

VIII. Weitere Auswirkungen von GRiforma

1. Gewerbliche Tätigkeiten der Dienststellen

Bei der Führung einer Dienststelle nach GRiforma Grundsätzen hat die Wirtschaftlichkeit einen hohen Stellenwert. Das kann dazu führen, dass Dienststellen ihre Leistungen Dritten anbieten und damit in Konkurrenz zu privaten Anbietern treten. Nach einem Gutachten des Bundesamtes für Justiz über «Kommerzielle Nebentätigkeiten von Verwaltungseinheiten und öffentlich-rechtlichen Unternehmungen» dürfen Verwaltungseinheiten gewerbliche Leistungen für Dritte erbringen, sofern sie:

- mit den Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit in engem Zusammenhang stehen;
- keine zusätzlichen sachlichen und personellen Mittel erfordern;
- die Erfüllung der Hauptaufgaben der Verwaltungseinheit nicht beeinträchtigen;
- für die Erbringung solcher Leistungen mindestens kostendeckende Preise verlangt werden.

Diese Grundsätze werden für gewerbliche Tätigkeiten der kantonalen Verwaltung des Kantons Graubünden mit den nachfolgenden beiden Bedingungen ergänzt:

- die Erträge aus gewerblichen Leistungen dürfen nicht zur Quersubventionierung anderer Produktgruppen verwendet werden;
- Erträge aus gewerblichen Leistungen an Dritte sind sowohl in der Laufenden Rechnung als auch in der Kosten-/Leistungsrechnung auszuweisen, um die Nachvollziehbarkeit und eine ordnungsgemässe Kontrolle zu gewährleisten.

Gemäss dem Legalitätsprinzip bedarf es zur Ausübung privatwirtschaftlicher Handlungen durch den Staat einer formellen gesetzlichen Grundlage. Der Grosse Rat hat beispielsweise im Herbst 2004 darauf verzichtet, die notwendige gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es dem Grundbuchinspektorat/Handelsregisteramt erlaubt hätte, Dritten uneingeschränkt Beurkundungen als Dienstleistung anzubieten. Ein klares Signal dafür, dass in Graubünden staatliche Tätigkeiten nicht zu einer systematischen Konkurrenzierung Privater führen sollen. Diesem Umstand ist bei der Umsetzung von GRiforma auf allen Ebenen Rechnung zu tragen.

Leistungen, welche die Dienststellen unter Wahrung der Gesamtinteressen des Kantons für Gerichte, Gemeinden und andere verwaltungsnahe Stellen erbringen, sind nicht als Leistungen an Dritte zu betrachten.

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

Allein aufgrund der flächendeckenden Einführung der Verwaltungsreform sind keine Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten. Die Einführung neuer Instrumente wie Integrierter Aufgaben- und Finanzplan, Leistungserfassung oder Kosten-/Leistungsrechnung auf kantonaler Ebene erfordert keine Massnahmen seitens der Gemeinden. Die bewährte Führung der Finanzbuchhaltung auf der Basis des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM) wird beibehalten und die Kompatibilität zum Rechnungswesen der Gemeinden bleibt damit gewahrt. Allerdings können die zusätzlichen Führungsinformationen und die verbesserte Transparenz durchaus zu politischen Entscheiden führen, die sich auf Gemeindeebene auswirken. Denkbar wäre auch, Beiträge an die Gemeinden künftig stärker an Leistungsaufträge zu binden.

Eine solche Tendenz ist in der Zusammenarbeit mit dem Bund spürbar. Aufgrund der Mechanismen der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wird verstärkt mit Leistungsaufträgen und Global-/Pauschalbeiträgen gearbeitet, teilweise auf der Basis von Durchschnittswerten über alle Kantone. Dies bedingt, dass die Kantone detaillierte Nachweise bezüglich ihrer Kosten erbringen müssen – ein weiterer wichtiger Faktor, der für eine flächendeckende Einführung von GRiforma spricht.

3. Öffentlich-rechtliche Anstalten des Kantons Graubünden

Die selbstständigen und unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind nicht Teil der flächendeckenden Einführung von GRiforma. Sinnvoll ist eine Weiterentwicklung der strategischen Führung über Leistungsaufträge mit detailliertem Nachweis der Leistungserbringung, wie sie im Rahmen der Beitragssteuerung heute bereits praktiziert wird [Bsp. Pädagogische Hochschule (PH) Chur, Hochschule für Technik und Wirtschaft (HTW) Chur, Bildungszentrum Gesundheit und Soziales (BGS) Chur].

4. Gerichte des Kantons Graubünden

Es stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die GRiforma Ziele «bedarfsgerechte Aufgaben», «wirksamere Aufgabensteuerung» und «leistungsorientiertere und sparsamere Verwaltung» auch für die Justiz massgebend sein sollen. Die Anwendung der wesentlichen Instrumente wie Globalbudget, Leistungsvereinbarung, Leistungserfassung und Controlling kann für die Gerichte Gültigkeit haben, ohne dass deren Unabhängigkeit angetastet würde. Der Entscheid, ob allfälliges Optimierungspotenzial in den Geschäftsprozessen im Rahmen von GRiforma aktiv ausgeschöpft werden soll, ist Sache der Gerichte und des Grossen Rates (siehe Art. 47 Abs. 3 nFHG).

IX. Fazit zur Weiterführung von GRiforma

Zentrales Element des NPM ist eine Verlagerung von der Inputsteuerung hin zur Outputsteuerung. Nicht mehr die zur Verfügung stehenden Mittel auf Sachkontoebene sollen Diskussionspunkt und Steuerungshebel sein, sondern die zu erbringenden Leistungen, bzw. die Wirkung, welche durch die Leistungserbringung erzielt werden soll. Die geplante Ausgestaltung von GRiforma will und kann keine komplette Ablösung in diese Richtung vollziehen. Ziel ist vielmehr eine Weiterentwicklung und Ergänzung des heutigen Systems zu einem dualen, welches sowohl den Anforderungen der finanzpolitischen Gesamtsteuerung als auch den betriebswirtschaftlichen Belangen gleichermaßen Rechnung trägt. Die Regierung des Kantons Graubünden stellt sich hinter das Projekt GRiforma. Bezüglich des Nutzens sind für die Regierung vor allem folgende Punkte wesentlich:

- Ausrichtung der Leistungen auf Wirkungen;
- Führen mit Leistungsvereinbarungen und Zielsetzungen;
- Grösserer Handlungsspielraum im operativen Bereich;
- Überprüfung und Messung der Zielerreichung anhand von Indikatoren;
- Verbesserte, rasch verfügbare Führungsinformationen.

Auch wenn in einzelnen Bereichen noch Verbesserungspotenzial geortet werden kann (Ausagekraft Zielsetzungen und Indikatoren, Erhöhung Miliztauglichkeit Berichterstattung, verbessertes Controlling), ist die Regierung der Auffassung, dass die Einführung der GRiforma-Instrumente für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen nötig ist.

1. Grundsatzentscheid zum weiteren Verlauf

Die Regierung spricht sich für eine flächendeckende Einführung aus. Die parallele Führung zweier Systeme innerhalb der Verwaltung wäre zu aufwändig und würde zu viele Ressourcen binden. Unumgängliche Schnittstellen würden zu unnötigen Systemkosten führen. Es gäbe kein klares Signal zum Wandel – längerfristig würden sich zwei unterschiedliche «Verwaltungskulturen» bilden, was sich sowohl gegen innen als auch gegen aussen nur nachteilig auswirken würde.

Die Erfahrungen im Rahmen der beiden Pilotprojektphasen haben indessen verdeutlicht, dass die Voraussetzungen und Bedürfnisse der einzelnen Dienststellen sehr heterogen sind. Ein einheitliches Raster für die Einführung konnte nicht festgelegt werden. Die Regierung spricht sich deshalb für eine flächendeckende Einführung mit unterschiedlicher Einführungstiefe aus. Leistungsvereinbarung, Globalbudget, Kosten-/Leistungsrechnung und Controlling werden demnach künftig zentrale Instrumente der Zusammenarbeit zwischen Parlament, Regierung und Verwaltung sein. Der einzuführende Standard wird aber je nach Leistungsauftrag unterschiedlich sein.

2. Politische Steuerung

Von einer langfristigen politischen Steuerung kann mit Blick auf die bisherige Praxis mit der Steuerung über die jährliche Beschlussfassung einzelner Budgetpositionen nicht die Rede sein. Die Einflussnahme durch den Grossen Rat erfolgt auf operativem Niveau, zu einem sehr späten Zeitpunkt und mit geringer mittel- bis langfristiger Wirkung. Um künftigen Herausforderungen gerecht zu werden und tatsächlich politische Weichenstellungen vorzunehmen, sollte der Grosse Rat mehr Zeit auf die Festlegung politischer Ziele und Leitsätze verwenden. Diese haben eine wesentlich höhere Bedeutung und einen besseren Wirkungsgrad, da sie dem Regierungsprogramm und dem Finanzplan zu Grunde liegen. Dasselbe gilt auch für die Festlegung beabsichtigter Wirkungen. Diese sind aus Sicht der Regierung mittelfristig in politischer Auseinandersetzung zu klären und nicht, wie in Budgetvariante 2 erprobt, jährlich im Rahmen der Budgetdebatte.

3. Umsetzungsplan

Die departementsweise Umstellung wäre der Umstellung einzelner Dienststellen in verschiedenen Departementen vorzuziehen, da die Konsolidierung in der Staatsrechnung in der Übergangsphase einfacher wäre. Aus Kostengründen soll die Umstellung jedoch vorwiegend mit bestehenden, internen Ressourcen bewältigt werden. Dies bedingt, dass die Umsetzung in drei Etappen über alle Departemente hinweg zu erfolgen hat. Es liegt in der Kompetenz der Departemente zu entscheiden, welche Dienststelle auf welchen Termin umgestellt wird. In Anbetracht der bereits relativ lange andauernden Pilotprojektphase und aus Kostengründen setzt sich die Regierung für eine Umsetzungsdauer von drei Jahren ein – eine herausfordernde aber vertretbare Zielsetzung.

4. Szenario bei einem NEIN zur flächendeckenden Einführung

Die im Spätsommer 2005 durchgeführten Befragungen von Regierung sowie Mitarbeitenden und Leitenden der Pilotdienststellen zeigen, dass sich die positiven Einschätzungen gegenüber GRiforma nicht grundlegend geändert haben. Die Einschätzungen sind insgesamt eher noch positiver als in der Evaluation 2002. Regierung, Dienststellenleitende und auch eine knappe Mehrheit der Mitarbeitenden sind für eine definitive Einführung der Verwaltungsführung nach GRiforma Grundsätzen.

Sollte der Grosse Rat einer flächendeckenden Einführung dennoch nicht zustimmen, ist der ursprüngliche Zustand vor Beginn der Pilotprojektphase im Jahre 1999 wieder herzustellen. Dieser Rückbau kann nur sukzessive vorgenommen werden, da zum Zeitpunkt des Entscheides des Grossen Rates die Planungsberichte 2007 der Pilotdienststellen bereits erstellt sind. Der Geschäftsbericht 2007 muss demzufolge auch noch nach GRiforma Grundsätzen erstellt werden. Dies bedeutet, dass die heutigen Pilotdienststellen bei einem Nein des Grossen Rates frühestens im Jahre 2008 wieder nach der konventionellen Methode geführt werden können.

X. Anträge

Aufgrund der Erkenntnisse der verlängerten Pilotprojektphase beantragen wir Ihnen:

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. vom vorliegenden Schlussbericht Kenntnis zu nehmen;
3. der flächendeckenden Einführung der wirkungsorientierten Verwaltungsführung nach GRI-forma Grundsätzen in drei Etappen gemäss vorliegendem Einführungsplan zuzustimmen;
4. die Budgetvariante 1 für alle Dienststellen zu beschliessen;
Beschluss Saldo Laufende Rechnung ohne Beiträge, Beschluss Saldo Investitionsrechnung ohne Beiträge, Beschluss Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung als Einzelpositionen, Beschluss Gesamtsaldo pro Dienststelle, Kenntnisnahme Produktgruppensaldi.
5. die Produktgruppenstruktur und die beabsichtigte Wirkung für jede im Globalbudget festgelegte Produktgruppe periodisch (4-Jahreszyklus) zu beschliessen;
6. den nachfolgenden Teilrevisionen zuzustimmen:
 - 6.1 Gesetz über den Grossen Rat vom 8. Dezember 2005
 - 6.2 Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden vom 18. Juni 2004
 - 6.3 Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Beratung im Grossen Rat in Juni-Session 2006)
7. der Teilrevision der Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005 zuzustimmen.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Landespräsident, sehr geehrte Damen und Herren Grossräte, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Namens der Regierung
Der Präsident: *Lardi*
Der Kanzleidirektor: *Riesen*

XI. Anhang

1. Politische und betriebliche Steuerungsinstrumente

Politische Steuerungsinstrumente

Instrument	Grundlage	Inhalt	Intervall	Planung	Erarbeitung	Beschluss Kenntnisnahme	Überprüfung Revision
Parlamentarische Instrumente	GRG 46ff GGO 65ff	Grundsatzbeschluss, Auftrag, parlamentarische Initiative, Antrag auf Direktbeschluss, Anfrage, Fragestunde – parlamentarische Instrumente des Grossen Rates zur Informationsbeschaffung und zur Einflussnahme.	Während Sessionen des Grossen Rates	Anwendung der parlamentarischen Instrumente		gemäss GRG, GGO	
Übergeordnete politische Ziele und Leitsätze	KV 34, GRG 61ff GGO 21	Erläss übergeordneter politischer Ziele und Leitsätze, die Regierungsprogramm und Finanzplan zu Grunde zu legen sind. Zusammenarbeit Regierung – Grosser Rat bei politischen / strategischen Planungen unter Wahrung der Zuständigkeiten der einzelnen Organe	4 Jahre	Initialisierung und Begleitung durch Staka	KSS Berücksichtigung Input übrige Kommissionen	Beschluss GR	GPK
Regierungsprogramm (RP) Finanzplan (FP)	KV 34, 42 GRG 62 GGO 21	Strategische Mehrjahresplanung, Schwerpunkte und Ressourceneinsatz, Überblick, in welchem finanziellen Rahmen das RP umgesetzt werden soll, ob es gesamthhaft finanzierbar ist und wo die Schwerpunkte liegen (Delta Betrachtung) Rückblick / Ausblick, Trends, strategische Absicht / Entwicklungsschwerpunkte, Massnahmen, Finanzen	4 Jahre	RP: Initialisierung und Begleitung durch Staka FP: Initialisierung und Begleitung durch FMD	Regierung	Beschluss Reg. Kenntnisnahme GR GR kann über Weiterführung der Planung Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen	
Gesetzgebungsprogramm	KV 44	Wichtigste beabsichtigte Revisionen von Gesetzesgrundlagen während einer Legislaturperiode	4 Jahre, im Rahmen RP, FP	Departemente	Staka	Beschluss Reg. Kenntnisnahme GR	
Finanzplanbeschlüsse		Wichtigste Grundsätze im Hinblick auf den FP, gültig für vier Jahre	4 Jahre, im Rahmen RP, FP	FMD	FMD	Beschluss GR	GPK
Interner, rollender Finanzplan		Wird mittelfristig durch den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan abgelöst (voraussichtlich Legislaturperiode 2013 – 2016)					

Politische Steuerungsinstrumente

Instrument	Grundlage	Inhalt	Intervall	Planung	Erarbeitung	Beschluss Kenntnisnahme	Überprüfung Revision
Wirkungen*	KV 78, GRG 63 GGO 23	Kurzbeschreibung politisch beabsichtigte Wirkung (Nutzen) pro PG. Überprüfung und allenfalls Anpassung vor Ausarbeitung RP / FP	4 Jahre	Initialisierung und Begleitung durch FMD	Dienststellen / Departemente	Beschluss GR	KSS: Wirkung GPK: Wirksamkeit
Struktur Produktgruppen* (PG)	GRG 62	Struktur PG, definiert entsprechend dem Auftrag einer Dienststelle (rund 80 – 90 PG über die gesamte Verwaltung), Überprüfung und allenfalls Anpassung vor Ausarbeitung RP / FP.	4 Jahre	Initialisierung und Begleitung durch FMD	Departemente / Regierung	Beschluss GR	GPK
IAFP	nGRG 62a	Mittelfristiges Steuerungsinstrument, verknüpft Aufgaben und Finanzen über Produktgruppen, 100% Betrachtung, rollende Überarbeitung	4 Jahre, Anpassung jährlich	Initialisierung FMD	Dienststellen / Departemente, Koordination FMD	Beschluss Reg Kenntnisnahme GR.	FMD, Departemente Dienststellen
Planungsbericht Globalbudget	KV 35, 46 FHG 18	Jährliche Finanzplanung Der Grosse Rat beschliesst im Rahmen des Planungsberichtes (ehemals Budget): <ul style="list-style-type: none"> ▶ die Beiträge der Investitionsrechnung (IR) und der Laufenden Rechnung (LR) als Einzelpositionen; ▶ die Saldi der LR und der IR; ▶ entweder den Saldo aller Produktgruppen pro Dienststelle oder den Saldo jeder Produktgruppe einer Dienststelle (Budgetvariante 1 oder 2). Die definierten Leistungsziele, Indikatoren und Sollwerte nimmt der Grosse Rat zur Kenntnis. Einflussnahme über die parlamentarischen Instrumente.	Jährlich	Initialisierung FMD	Dienststellen / Departemente, Koordination FMD	Beschluss GR	GPK
Jahresprogramm	Wird mittelfristig durch den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan abgelöst (voraussichtlich Legislaturperiode 2013 – 2016)						
Geschäftsbericht	KV 46 FHG 25 GGO 22	Darstellung des Jahresergebnisses auf Basis des HRM, Berichterstattung bezüglich Leistungszielerrichtung	Jährlich	Initialisierung und Begleitung durch FiVe	Dienststellen	Beschluss GR	GPK
Landesbericht	Sukzessive Ablösung durch Aufnahme des Berichtsteils in den Geschäftsbericht.						

* Wirkungen und Produktgruppenstruktur sind nicht als eigenständige Instrumente zu verstehen, sondern liegen dem IAFP als Basis zugrunde.

Betriebliche Steuerungsinstrumente

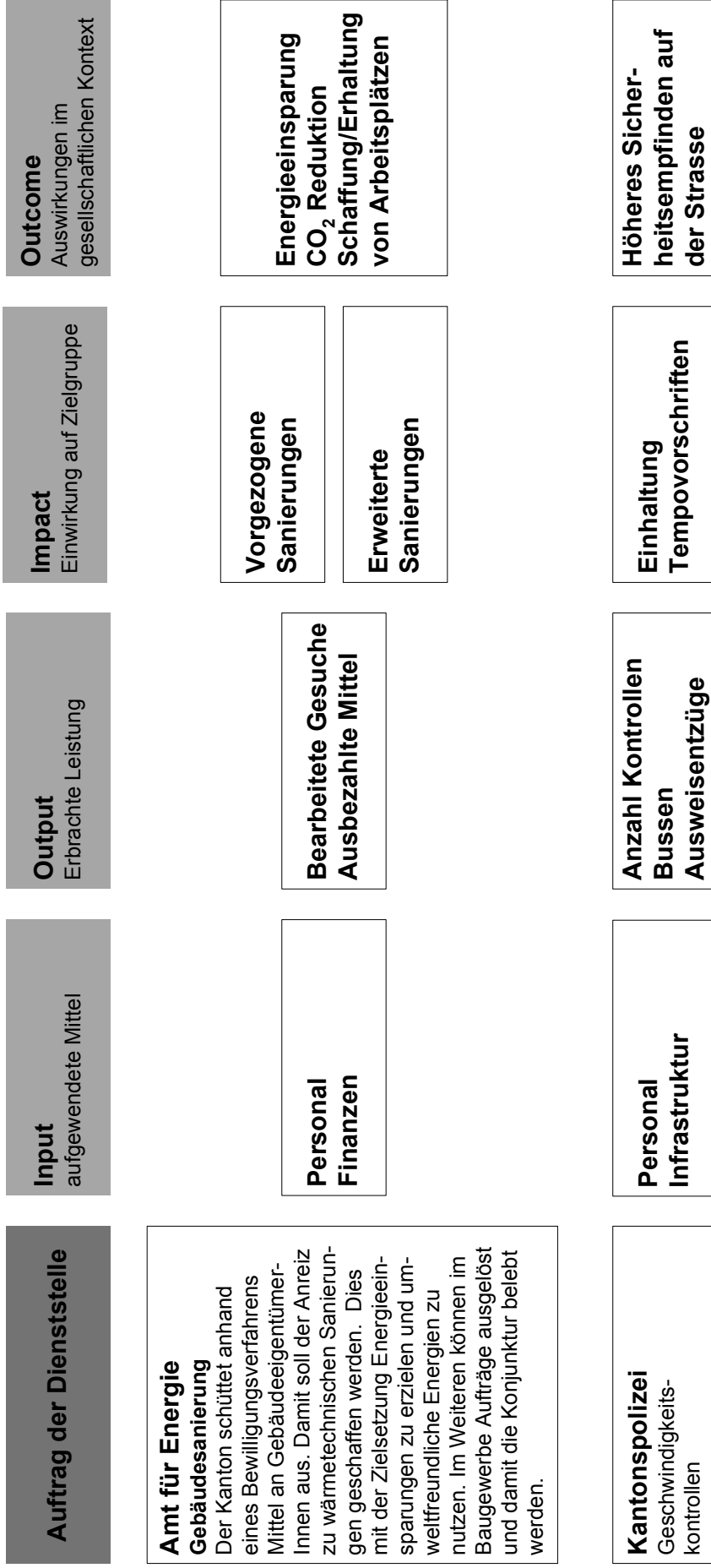
Instrument	Grundlage	Inhalt	Intervall	Planung	Erarbeitung	Beschluss Kenntnisnahme	Überprüfung Revision
Leistungsvereinbarung Dienststelle - Departement	nFHG 35c	Leistungsvereinbarung mit Zielen und Indikatoren, Vorgaben aus dem Departement oder Massnahmen und Projekte aus dem IAFP	Jährlich	Departemente	Dienststellen / Departemente	Departement	
Leistungserfassung		Generelle Leistungserfassung auf Produkte, Projekte u.ä.	Laufend		Laufende Erfassung in Dienststellen		FiKo
FIBU	FHG 6	Finanz- und Rechnungswesen auf Basis des HRM	Laufend	Vorgaben durch FiVe	Erfassung in Dienststellen, z.T. FiVe		FiKo
KLR	FHG 8	IST-Kosten-/Leistungsrechnung auf Basis der Daten des HRM, bzw. der Leistungserfassung	Jährlich	Vorgaben durch FiVe	Erfassung in Dienststellen, z.T. FiVe		FiKo
Controllingbericht		Verwaltungsinternes, unterjähriges Steuerungsinstrument	Min. 1 pro Jahr	Initialisierung durch Staka	Dienststellen	Beschluss Reg.	Departementscontrollor

Informationsmittel

GR in Zahlen		Statistikmaterial Graubünden (Kanton und Gemeinden)	Jährlich	Amt für Wirtschaft und Tourismus (AWT) und GKB	AWT und Graubündner Kantonalbank (GKB)		
Staatskalender		Übersicht Gesetzgebende / Verwaltungsbehörden des Kantons, kirchliche Behörden, Informationen zu selbständigen Anstalten, verschiedenen Berufsgruppen, Vereinen und Stiftungen	Jährlich	Staka	Staka		

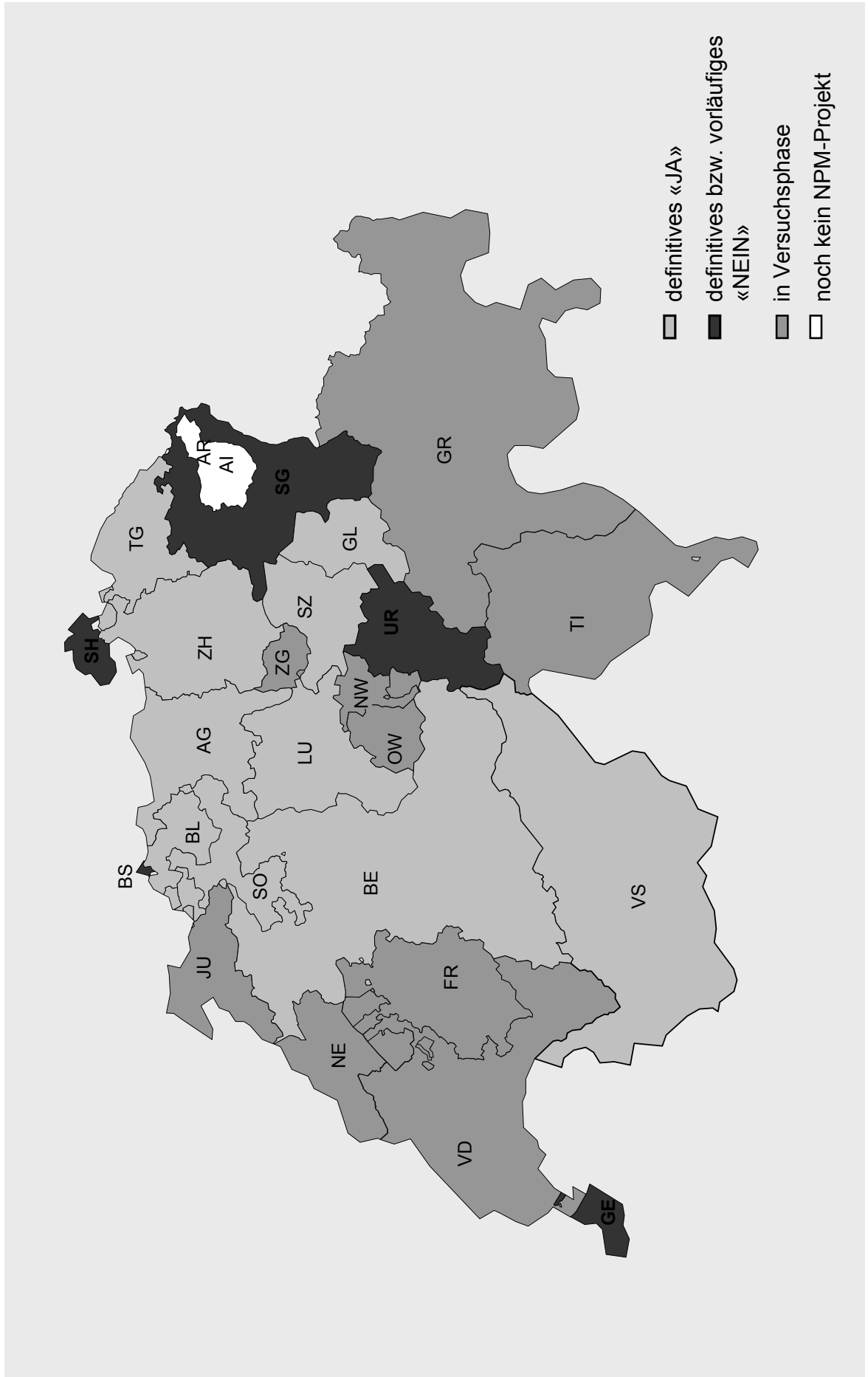
In der tabellarischen Darstellung nicht enthalten ist die Vorberatung der Geschäfte. Diese findet im gleichen Rahmen wie bereits heute statt. Bestehende Abgrenzungsprobleme in der Aufgabenzuweisung zu den einzelnen Kommissionen zu klären, ist Sache des Parlamentes.

2. Fiktive Beispiele von Wirkungsmodellen



Beim Beispiel der Gebäudesanierung kann die Wirkung an der Entwicklung des CO₂ Ausstosses gemessen werden. Allerdings nur scheinbar, denn es kann nicht eruiert werden, wie hoch der Anteil der durch Gebäudesanierungen ausgelösten Reduktion an der Gesamtentwicklung ist. Das Sicherheitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger auf der Strasse kann nicht gemessen werden, sondern müsste anhand von Befragungen beurteilt werden. Aber auch in diesem Fall beeinflussen neben der Einhaltung der Tempovorschriften auch andere Faktoren das Sicherheitsempfinden. In beiden Fällen kann jedoch von der Leistungserbringung und der Beurteilung der Einwirkung auf die Zielgruppen auf die Wirkung geschlossen werden.

3. Stand der NPM Entwicklung in den Schweizer Kantonen



Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,
gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 12. Juni 2006,
beschliesst:

I.

Das Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz)
vom 8. Dezember 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 62 Abs. 1

¹ Regierungsprogramm und Finanzplan legen die Schwerpunkte sowie den finanziellen Rahmen für die Planungsperiode fest.

Art. 62a

¹ Der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird gestützt auf ^{3. IAFP} das Regierungsprogramm und den Finanzplan erarbeitet. Er verknüpft im Sinne einer Gesamtschau Aufgaben und Finanzen und wird als rollende Planung jährlich überarbeitet.

Art. 63

¹ Der Grosse Rat definiert periodisch die Wirkung für jede im Global- ^{4. Wirkung} budget festgelegte Produktgruppe.

² Der Grosse Rat legt damit den beabsichtigten Nutzen fest und überprüft diesen.

Art. 64 Marginalie

5. Beschlussfassung und Anträge

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.
Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Teilrevision.

Geschäftsordnung des Grossen Rates

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 32 Abs. 1 der Kantonsverfassung und Art. 69 des Grossratsgesetzes,

nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 12. Juni 2006,

beschliesst:

I.

Die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 8. Dezember 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 22 Abs. 2 Lit. c und Abs. 3 Lit. b

² Die Geschäftsprüfungskommission als Verwaltungsprüfungsinstanz:

c) berät (...) weitere Berichte zuhanden des Grossen Rates vor;

³ Die Geschäftsprüfungskommission als Finanzprüfungsinstanz:

b) prüft das Budget, die Nachtragskreditgesuche und **den Geschäftsbericht**;

II.

Diese Teilrevision tritt zusammen mit der Teilrevision des Grossratsgesetzes vom ... in Kraft.

Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom ...,

beschliesst:

I.

Das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz) vom 18. Juni 2004 wird wie folgt geändert:

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt insbesondere die Führung des Finanzhaushaltes **so wie die wirkungsorientierte Steuerung der staatlichen Leistungen.**

³ Für die Gemeinden und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie für die Kantonale Pensionskasse und die kantonale Arbeitslosenkasse **gelten die Vorgaben über die Führung des Finanzhaushaltes** sinngemäss, soweit nicht besondere Bestimmungen **und Verhältnisse** vorliegen.

Art. 8

Die Dienststellen führen eine zweckmässige Kosten- und Leistungsrechnung.

Art. 18

¹ Das Budget ist nach dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und **der Struktur der Produktgruppen gegliedert.**

² **Der Grosse Rat legt die Globalbudgets für die Dienststellen fest.**

³ **Er beschliesst als separate Kredite:**

- a) **die Beiträge der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung;**
- b) **besondere Ausgaben- und Einnahmen-Rubriken ausserhalb der Dienststellen;**

- c) **Investitionsausgaben für kantonseigene Hochbauten und für den Strassenbau;**
- d) **Darlehen und Beteiligungen.**

⁴ **Bisheriger Absatz 2**

⁵ Vom Grossen Rat allfällig vorgenommene globale Kreditkürzungen bestimmter (...) Organisationseinheiten oder Aufgabenbereiche sind von der Regierung **kreditbezogen** festzulegen. Diese Konkretisierung bedarf der Genehmigung durch die Geschäftsprüfungskommission.

⁶ **Bisheriger Absatz 4**

Art. 20 Abs. 2 Lit. h-k

- h) **für Mehrausgaben im Rahmen eines Verpflichtungskredites zur Erfüllung mehrjähriger Leistungsaufträge des Bundes oder des Grossen Rates;**
- i) für Kreditumlagerungen **zwischen Globalbudgets** sowie innerhalb der Ausbaukredite der einzelnen Strassenkategorien;
- k) für Ausgaben, welche die Regierung in eigener Kompetenz beschliessen kann.

³ Die Regierung legt für die Ausgaben nach Absatz 2 Buchstabe d) bis k) stufengerechte Bewilligungsverfahren fest.

Art. 24 Abs. 3

³ Die jährlichen Leistungen richten sich **grundsätzlich** nach den im Budget bereitgestellten Mitteln. **Die Budgetkredite werden auf separaten Konten erfasst. Liegt ein mehrjähriger Leistungsauftrag des Bundes oder des Grossen Rates vor, richtet sich die jährliche Leistung nach dem Auftragsfortschritt.**

Art. 35

Aufgehoben

Art. 35a

Grundsätze der
Steuerung von
Leistungen und
Finanzen

Für die Steuerung von Leistungen und Finanzen auf Verwaltungsebene gelten neben den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen insbesondere die folgenden betriebswirtschaftlichen Grundsätze:

- a) **Ausrichtung auf Wirkungen;**
- b) **Festlegung der zu erbringenden Leistungen in Form von Produkten und Produktgruppen;**
- c) **Verbindung der Leistungen in Form von Produktgruppen mit den finanziellen Mitteln.**

Art. 35b

Der Grosse Rat legt für jede Produktgruppe unter Berücksichtigung seiner Wirkungsvorgaben Globalbudgets fest. Globalbudget

Art. 35c

Die Departemente schliessen mit den Dienststellen Leistungsvereinbarungen ab. Diese enthalten mindestens die Qualitäts-, Quantitäts- und zeitlichen Ziele, die zugeteilten Mittel, die Kriterien für die Leistungsmessung sowie die Instrumente der Kontrolle und der Berichterstattung. Leistungsvereinbarungen

Art. 47

¹ Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung wird in Etappen innerhalb von längstens fünf Jahren nach In-Kraft-Treten dieser Revision eingeführt. Die Departemente bestimmen, welche ihrer Dienststellen in welcher Etappe umstellen. Übergangsrecht

² Bis zur Umstellung bleibt für die betroffenen Dienststellen das Finanzhaushaltsgesetz in der Fassung vom 18. Juni 2004 gültig. Wirksam sind hingegen Revisionen, die unabhängig von der wirkungsorientierten Verwaltungsführung vorgenommen werden.

³ Das Kantons- und das Verwaltungsgericht entscheiden selbständig über eine Umstellung in ihrem Bereich.

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Teilrevision.

**Gesetz über das Arbeitsverhältnis der
Mitarbeitenden des Kantons Graubünden
(Personalgesetz)**

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,
gestützt auf Art. 31 der Kantonsverfassung,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 12. Juni 2006,
beschliesst:

I.

Das Gesetz über das Arbeitsverhältnis der Mitarbeitenden des Kantons Graubünden (Personalgesetz) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2

² Aufgehoben

II.

Diese Teilrevision untersteht dem fakultativen Referendum.
Die Regierung bestimmt den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieser Teilrevision.

Lescha davart il cussegl grond

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 da la constituziun chantunala, suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals 12 da zercladur 2006,

concluda:

I.

La lescha davart il cussegl grond dals 8 da december 2005 vegn midada sco suonda:

Art. 62 al. 1

¹ Il program da la regenza ed il plan da finanzas fixeschan ils puncts centrals sco er il rom finanziel per la perioda da planisaziun.

Art. 62a

Sa basond sin il program da la regenza e sin il plan da finanzas vegn elavurà il plan d'incumbensas e da finanzas integrà (PIFI). En il senn d'ina vista cumplexsiva collia el las incumbensas e las finanzas e vegn repassà annualmain sco planisaziun successiva.

Art. 63

¹ Il cussegl grond definescha periodicamain l'effect per mintga gruppa da products ch'è fixada en il preventiv global.

² Il cussegl grond fixescha uschia il niz intenziunà e controllescha las finanzas e vegn repassà annualmain sco planisaziun successiva.

Art. 64 marginalia

5. conclus ed incumbensas

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Urden da gestiun dal cussegl grond

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 32 al. 1 da la constituziun chantunala e sin l'art. 69 da la lescha davart il cussegl grond, suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals 12 da zercladur 2006,

concluda:

I.

L'urden da gestiun dal cussegl grond dals 8 da december 2005 vegn midà sco suonda:

Art. 22 al. 2 lit. c ed al. 3 lit. b

² La cumissiun da gestiun sco istanza per controllar l'administraziun:

c) predeliberescha **ulteriurs rapports** per mauns dal cussegl grond (...);

³ La cumissiun da gestiun sco istanza per controllar las finanzas:

b) examinescha il preventiv, las dumondas da credits posteriurs **ed il rapport da gestiun**;

II.

Questa revisiun parziala entra en vigur ensemen cun la revisiun parziala da la lescha davart il cussegl grond dals ...

Lescha davart las finanzas dal chantun Grischun (lescha davart las finanzas)

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 al. 1 da la constituziun chantunala,
suenter avair gi' invista da la missiva da la regenza dals ...,

concluda:

I.

La lescha davart las finanzas dal chantun Grischun dals 18 da zercladur
2004 vegn midada sco suonda:

Art. 1 al. 1 e 3

¹ Questa lescha regla en spezial la gestiun da las finanzas **sco er la gestiun da las prestaziuns dal stadi ch'è orientada als resultats.**

³ Per las vischnancas e per ils instituts autonoms da dretg public sco er per la cassa da pensiun chantunala e per la cassa da dischoccupaziun dal Grischun **valan las directivas davart la gestiun da las finanzas** conform al senn, uschenavant ch'i n'èn avant maun naginas disposiziuns e relaziuns spezialas.

Art. 8

Il posts da servetsch mainan ina calculaziun adequata dals custs e da las prestaziuns.

Art. 18

¹ Il preventiv è classifitgà tenor la structura organisatorica da l'administraziun e tenor la structura da las gruppas da products.

² Il cussegl grond fixescha ils preventivs globals per ils posts da servetsch.

³ Sco credits separads concluda el:

- a) las contribuziuns dal quint current e dal quint d'investiziun;
- b) rubricas spezialas d'expensas e d'entradas ordaifer ils posts da servetsch;

- c) **expensas d'investiziun per construcziuns autas dal chantun e per la construcziun da las vias;**
- d) **emprests da daners e participaziuns.**

⁴ **alineia 2 d'enfin ussa**

⁵ Eventualas scursanidas da credits da tschertas (...) unitads d'organisaziun u da **tscherts** champs d'incumbensas, fatgas dal cussegl grond, ston vegnir determinadas da la regenza **confirm al credit**. Questa concretisaziun bassegna l'approvaziun da la cumissiun da gestiun.

⁶ **alineia 4 d'enfin ussa**

Art. 20 al. 2 lit. h – k

- h) **per expensas supplementaras en il rom d'in credit d'impegn per ademplir incaricas da prestaziun da la confederaziun u dal cussegl grond che duran plirs onns;**
- i) per spustaments da credits **tranter preventivs globals** sco er entaifer ils credits da cumplettaziun da las singulas categorias da vias;
- k) per expensas che la regenza po concluder en atgna cumpetenzza.

³ Per las expensas tenor l'alineia 2 litera d fin k fixescha la regenza proceduras da permissiun confirmas al stgalim.

Art. 24 al. 3

³ Las prestaziuns annualas sa drizzan **da princip** tenor ils meds **che vegnan** mess a disposiziun en il preventiv. **Ils credits tenor preventiv vegnan registrads sin contos separads. Sch'igl è avant maun ina incarica da prestaziun da la confederaziun u dal cussegl grond che dura plirs onns, sa drizza la prestaziun annuala tenor il progress da l'incarica.**

Art. 35

aboli

Art. 35a

Princips per la gestiun da prestaziuns e da finanzas

Per la gestiun da prestaziuns e da finanzas sin plaun administrativ valan – ultra dals princip general per las finanzas – spezialmain ils suandants princip da l'economia da manaschi:

- a) **orientaziun als resultats;**
- b) **determinaziun da las prestaziuns che ston vegnir furnidas en furma da products ed en gruppas da products;**
- c) **colliaziun da las prestaziuns en furma da gruppas da products cun ils meds finansials.**

Art. 35b

Preventiv global

Resguardond sias prescripziuns davart ils resultats fixescha il cussegl grond preventivs globals per mintga gruppa da products.

Art. 35c

Il departaments fan convegnas da prestaziun cun ils posts da servetsch. Quellas cuntengan almain las finamiras qualitativas e quantitativas, las finamiras areguard il temp, ils meds finansials attribuids, ils criteris per mesirar las prestaziuns sco er ils instruments da controlla e da rapport.

Convegnas da prestaziun

Art. 47

¹ La gestiun publica ch'è orientada als resultats vegn introducida en etappas entaifer maximalmain tschintg onns suenter che questa revisiun è entrada en vigur. Ils departaments fixeschan, en tge etappa che tgenins da lur posts da servetsch fan la midada.

Dretg transitoric

² Fin a la midada resta valaivla per ils posts da servetsch pertutgads la lescha davart las finanzas en la versiun dals 18 da zercladur 2004. Percunter èn valaivlas revisiuns che vegnan fatgas independentamain da la gestiun publica ch'è orientada als resultats.

³ La dretgira chantunala e la dretgira administrativa decidan sezzas davart ina midada en lur sector.

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Lescha davart la relaziun da lavur da las collavuraturas e dals collavuraturats dal chantun Grischun (lescha dal persunal, LP)

midada dals ...

Il cussegl grond dal chantun Grischun,

sa basond sin l'art. 31 da la constituziun chantunala, suenter avair gi invista da la missiva da la regenza dals 12 da zercladur 2006,

concluda:

I.

La lescha davart la relaziun da lavur da las collavuraturas e dals collavuraturats dal chantun Grischun (lescha dal persunal) vegn midada sco suonda:

Art. 3 al. 2

² aboli

II.

Questa revisiun parziala è suttamessa al referendum facultativ.

La regenza fixescha il termin da l'entrada en vigur da questa revisiun parziala.

Legge sul Gran Consiglio

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,
visto l'art. 31 della Costituzione cantonale;
visto il messaggio del Governo del 12 giugno 2006,
decide:

I.

La legge sul Gran Consiglio dell'8 dicembre 2005 è modificata come segue:

Art. 62 cpv. 1

¹ Il programma di Governo ed il piano finanziario **fissano le priorità e il quadro finanziario per il periodo di pianificazione.**

Art. 62a

¹ **Il piano dei compiti e delle finanze integrato (PCFI) viene elaborato sulla base del programma di Governo e del piano finanziario. Esso unisce compiti e finanze ai sensi di un quadro globale e quale pianificazione continua viene riveduto annualmente.** 3. PCFI

Art. 63

¹ **Il Gran Consiglio definisce regolarmente l'efficacia per ogni gruppo di prodotti stabilito nel preventivo globale.** 4. Efficacia

² **In questo modo il Gran Consiglio determina e verifica l'utilità auspicata.**

Art. 64 Nota marginale

5. Decisioni e incarichi

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.
Il Governo stabilisce l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Regolamento organico del Gran Consiglio

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visti l'art. 32 cpv. 1 della Costituzione cantonale e l'art. 69 della legge sul Gran Consiglio;

visto il messaggio del Governo del 12 giugno 2006,

decide:

I.

Il regolamento organico del Gran Consiglio dell'8 dicembre 2005 è modificato come segue:

Art. 22 cpv. 2 lett. c e cpv. 3 lett. b

² La Commissione della gestione in qualità di istanza di verifica dell'Amministrazione:

c) esamina in via preliminare (...) altri rapporti a destinazione del Gran Consiglio;

³ La Commissione della gestione in qualità di istanza di verifica delle finanze:

b) esamina il preventivo, le domande di credito aggiuntivo e il **rapporto di gestione**;

II.

La presente revisione parziale entra in vigore contemporaneamente alla revisione parziale della legge sul Gran Consiglio del

Legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,

visto l'art. 31 cpv. 1 della Costituzione cantonale;

visto il messaggio del Governo del ...,

decide:

I.

La legge sulla gestione finanziaria del Cantone dei Grigioni del 18 giugno 2004 è modificata come segue:

Art. 1

¹ La presente legge disciplina **in particolare** la conduzione della gestione finanziaria e **la gestione delle prestazioni statali orientata ai risultati**.

³ Per i comuni e gli istituti indipendenti di diritto pubblico, nonché per la Cassa cantonale pensioni e la Cassa cantonale di disoccupazione **fanno stato** per analogia **le direttive sulla conduzione della gestione finanziaria**, nella misura in cui non **ci si trovi in presenza di disposizioni e circostanze speciali**.

Art. 8

I servizi tengono un conto adeguato delle spese e delle prestazioni.

Art. 18

¹ Il preventivo è strutturato secondo l'organizzazione dell'Amministrazione e **la struttura dei gruppi di prodotti**.

² **Il Gran Consiglio fissa i preventivi globali per i servizi.**

³ **Esso decide quali crediti separati:**

- a) **i contributi del conto di gestione corrente e del conto degli investimenti;**
- b) **particolari voci di spese ed entrate esterne ai servizi;**

c) **spese d'investimento per opere di sovrastruttura di proprietà del Cantone e per la costruzione di strade;**

d) **mutui e partecipazioni.**

⁴ **Attuale capoverso 2**

⁵ Eventuali riduzioni globali dei crediti di determinate (...) unità organizzative o campi di attività, effettuati dal Gran Consiglio, devono essere stabilite dal Governo in **riferimento ai crediti**. Questa concretizzazione necessita dell'approvazione della Commissione della gestione.

⁶ **Attuale capoverso 4**

Art. 20 cpv. 2 lett. h-k

h) **per le spese supplementari risultanti da un credito d'impegno per l'adempimento di mandati di prestazioni pluriennali della Confederazione o del Gran Consiglio;**

i) per gli spostamenti di crediti **tra preventivi globali**, nonché all'interno di crediti di sviluppo delle singole categorie di strade;

k) per le spese su cui il Governo può decidere di propria competenza.

³ Per le spese di cui al capoverso 2 lettere da d) a k) il Governo stabilisce una procedura d'approvazione secondo le esigenze.

Art. 24 cpv. 3

³ I versamenti annui si conformano **di principio** ai mezzi stanziati nel preventivo. **I crediti di preventivo vengono registrati in conti separati. In caso di mandato di prestazioni pluriennale della Confederazione o del Gran Consiglio il versamento annuo si conforma allo stato del mandato.**

Art. 35

Abrogato

Art. 35a

Principi del controllo di prestazioni e finanze.

Per il controllo di prestazioni e finanze a livello dell'Amministrazione fanno stato, oltre ai principi generali di gestione finanziaria, in particolare i seguenti principi economico-aziendali:

a) **orientamento ai risultati;**

b) **determinazione delle prestazioni da fornire sotto forma di prodotti e gruppi di prodotti;**

c) **union tra le prestazioni sotto forma di gruppi di prodotti e i mezzi finanziari.**

Art. 35b

Preventivo globale

In considerazione delle proprie prescrizioni sui risultati il Gran Consiglio fissa preventivi globali per ogni gruppo di prodotti.

Art. 35c

I Dipartimenti stipulano accordi di prestazioni con i servizi. Questi accordi includono almeno gli obiettivi relativi alla qualità, alla quantità e al tempo, i mezzi assegnati, i criteri per la misurazione delle prestazioni, nonché gli strumenti di controllo e di rendiconto.

Accordi di prestazioni

Art. 47

¹ La nuova gestione pubblica verrà introdotta a tappe entro al massimo cinque anni dall'entrata in vigore della presente revisione. I Dipartimenti stabiliscono quali servizi cambiano gestione in quale tappa.

Diritto transitorio

² Fino al cambiamento di gestione, per i servizi interessati continua a fare stato la legge sulla gestione finanziaria nella versione del 18 giugno 2004. Sono invece valide le revisioni attuate indipendentemente dalla nuova gestione pubblica.

³ Il Tribunale cantonale e il Tribunale amministrativo decidono autonomamente su un cambiamento di gestione nel loro settore.

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.

Il Governo stabilisce l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni (Legge sul personale)

Modifica del ...

Il Gran Consiglio del Cantone dei Grigioni,
visto l'art. 31 della Costituzione cantonale;
visto il messaggio del Governo del 12 giugno 2006,
decide:

I.

La legge sul rapporto di lavoro dei collaboratori del Cantone dei Grigioni
(Legge sul personale) è modificata come segue:

Art. 3 cpv. 2

² Abrogato

II.

La presente revisione parziale è soggetta a referendum facoltativo.
Il Governo stabilisce l'entrata in vigore della presente revisione parziale.

Auszug aus dem geltenden Recht

Gesetz über den Grossen Rat (Grossratsgesetz; GRG)

Vom 8. Dezember 2005

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Artikel 27 Absatz 5, 28 Absatz 3, 31, 32 Absatz 3 und 49 Absatz 2 der Kantonsverfassung,

nach Einsicht in den Bericht der Präsidentenkonferenz vom 19. September 2005,

beschliesst:

VI. Geschäftsverkehr zwischen der Regierung und dem Grossen Rat

1. POLITISCHE UND STRATEGISCHE PLANUNGEN

Art. 62

¹ Regierungsprogramm und Finanzplan sind als rollende integrierte Aufgaben- und Finanzplanung auszugestalten.

² Die Regierung beantragt dem Grossen Rat vor jeder Planungsperiode für den Finanzplan die Gliederung der Produktgruppen im Globalbudget.

² Regierungsprogramm und Finanzplan

³ Diese Gliederung bleibt für die Planperiode verbindlich.

⁴ Änderungen können nur von der Mehrheit der Ratsmitglieder beschlossen werden.

Art. 63

3. Überprüfung Der Grosse Rat legt in seiner Planung den Nutzen fest und überprüft diesen.

Art. 64

4. Beschlussfassung und Aufträge ¹ Die politischen Planungen der Regierung werden vom Grossen Rat zur Kenntnis genommen.

² Der Grosse Rat kann zur Weiterführung der Planungen und zur inhaltlichen Koordination Beschlüsse fassen und der Regierung Aufträge erteilen.

Geschäftsordnung des Grossen Rates (GGO)

vom 8. Dezember 2005

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Artikel 32 Absatz 1 der Kantonsverfassung und Artikel 69 des Gesetzes über den Grossen Rat,

nach Einsicht in den Bericht der Präsidentenkonferenz vom 19. September 2005,

beschliesst:

I. Organisation

4. KOMMISSIONEN

B. Ständige Kommissionen

Art. 22

¹ Die Geschäftsprüfungskommission besteht aus 13 Mitgliedern.

² Die Geschäftsprüfungskommission als Verwaltungsprüfungsinstanz:

- a) überwacht die Geschäftsführung der kantonalen Verwaltung und der mit kantonalen Aufgaben beauftragten Institutionen;
- b) orientiert sich nachträglich über die Verwaltungstätigkeit und den Geschäftsgang sowie über die laufenden Arbeiten;
- c) berät den Landesbericht und weitere Berichte zuhanden des Grossen Rates vor;

Geschäfts-
prüfungs-
kommission
1. Grösse,
Aufgaben und
Zuständigkeiten

- d) prüft den Stand der Behandlung der überwiesenen Aufträge und stellt allenfalls dem Grossen Rat Antrag auf Abschreibung der Vorstösse;
- e) überwacht, ob ihren in früheren Tätigkeitsberichten gemachten Bemerkungen Rechnung getragen wurde;
- f) instruiert im Sinne von Artikel 61 des Grossratsgesetzes an den Grossen Rat gerichtete Aufsichtsbeschwerden gegen die Regierung.

³Die Geschäftsprüfungskommission als Finanzprüfungsinstanz:

- a) überwacht den gesamten Finanzhaushalt und befasst sich mit seiner längerfristigen Entwicklung;
- b) prüft das Budget, die Nachtragskreditgesuche und die Staatsrechnung;
- c) prüft im Rahmen der Oberaufsicht die Geschäftsberichte/Jahresrechnungen von selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten und von anderen Institutionen, an welche der Kanton erhebliche Beiträge leistet;
- d) erstattet einen Mitbericht zum Finanzplan;
- e) entscheidet über hängige Nachtragskreditgesuche, soweit sie diese nicht dem Grossen Rat zur Beschlussfassung vorlegen will.

⁴Die Geschäftsprüfungskommission kann weiter:

- a) neue Stellen schaffen und Stellenumwandlungen mit grösseren finanziellen Auswirkungen bewilligen;
- b) von anderen Kommissionen vorzubereitete Vorlagen und Geschäfte mit finanziellen Auswirkungen prüfen und dem Grossen Rat ebenfalls Antrag stellen.

Der Grosse Rat kann der Geschäftsprüfungskommission weitere Aufgaben überweisen.

⁵ Verfügungen und Entscheide der Regierung, der Departemente und der Dienststellen können durch die Geschäftsprüfungskommission weder aufgehoben noch abgeändert werden.

Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Graubünden (Finanzhaushaltsgesetz)

vom 18. Juni 2004

Der Grosse Rat des Kantons Graubünden,

gestützt auf Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft der Regierung vom 2. März 2004²⁾,

beschliesst³⁾:

I. Geltungsbereich und Haushaltsgrundsätze

Art. 1

¹ Dieses Gesetz regelt insbesondere die Führung des Finanzhaushaltes. Geltungsbereich

² Es gilt für die kantonale Verwaltung sowie für deren unselbständige Anstalten und die kantonalen Gerichte.

³ Für die Gemeinden und die selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie für die Kantonale Pensionskasse und die kantonale Arbeitslosenkasse gilt es sinngemäss, soweit nicht besondere Bestimmungen vorliegen.

II. Führung und Aufbau des Rechnungswesens

Art. 8

Für die Ermittlung von Leistungsentgelten oder zur wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung sind, soweit erforderlich und für die betriebliche Steuerung zweckmässig, Kosten- und Leistungsrechnungen zu führen. Kosten- und Leistungsrechnung

III. Mehrjahresplan, Budget, Kredite und Staatsrechnung

Art. 18

¹ Das Budget ist nach dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung und Budget

¹⁾ BR 110.100

²⁾ Seite 93

³⁾ GRP 2004/05, 137

dem Kontenrahmen für die Verwaltungsrechnung zu gliedern.

² Fehlt zur Zeit der Budgetierung für eine voraussehbare Ausgabe oder Einnahme noch die rechtskräftige Bewilligung des Volkes, des Parlamentes oder des Bundes, sind die dafür bestimmten Kredite mit einem Sperrvermerk zu versehen. Sie bleiben gesperrt, bis die Rechtsgrundlage in Kraft ist.

³ Vom Grossen Rat allfällig vorgenommene globale Kreditkürzungen bestimmter Aufwandgruppen, Organisationseinheiten oder Aufgabenbereiche sind von der Regierung kontengenau festzulegen. Diese Konkretisierung bedarf der Genehmigung durch die Geschäftsprüfungskommission.

⁴ Genehmigt der Grosse Rat das Budget in Teilbereichen oder als Ganzes bis am 31. Dezember des Vorjahres nicht, gilt für die noch nicht genehmigten Bereiche der Antrag der Regierung. Bis zur vollständigen Genehmigung des Budgets dürfen nur die notwendigen und dringenden Ausgaben getätigt werden.

Art. 20

Nachtragskredite
und Kredit-
überschreitungen

¹ Soll eine Aufgabe noch im laufenden Jahr erfüllt werden, fehlt aber ein Budgetkredit oder reicht er nicht aus, ist vor jeder neuen Verpflichtung oder Leistung ein Nachtragskredit anzufordern. Darüber entscheidet grundsätzlich die Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates. Sie kann Nachtragskreditanträge dem Grossen Rat zum Beschluss vorlegen. Sie orientiert den Grossen Rat in jeder Session über die von ihr bewilligten Nachtragskredite.

² Ein Nachtragskredit ist jedoch nicht nötig:

- a) für Ausgaben, deren Zweck, Umfang und Zeitpunkt nach Bundesrecht, Volksbeschluss, Gesetz, Verordnung oder Beschluss des Grossen Rates festgelegt sind;
- b) für Ausgaben aufgrund eines gerichtlichen Entscheides;
- c) für unerlässliche Ausgaben der kantonalen Gerichte im unmittelbaren Zusammenhang mit der materiellen Rechtsprechung;
- d) für Mehrausgaben, die durch sachbezogene Mehreinnahmen oder Minderausgaben im gleichen Rechnungsjahr vollumfänglich ausgeglichen werden;
- e) wenn durch den Aufschub einer kreditmässig nicht gedeckten Ausgabe Schaden zu erwarten ist;
- f) für Mehrausgaben bis 50 000 Franken oder, wenn dies mehr ausmacht, bis 2 Prozent je Budgetkredit;
- g) für jährliche Mehrausgaben bis 20 Prozent eines Verpflichtungskredites;
- h) für Kreditumlagerungen jeweils innerhalb der Konten Personalaufwand und Sachaufwand einer Dienststelle sowie innerhalb der Ausbaukredite der einzelnen Strassenkategorien;

- i) für Ausgaben, welche die Regierung in eigener Kompetenz beschliessen kann.

³ Die Regierung legt für die Ausgaben nach Absatz 2 Buchstabe d) bis i) stufengerechte Bewilligungsverfahren fest.

Art. 24

¹ Der Verpflichtungskredit gibt die Ermächtigung, bis zu einer bestimmten Summe für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen einzugehen. Verpflichtungskredit

² Ein Verpflichtungskredit ist in der Regel brutto zu beschliessen. Er kann netto beschlossen werden, wenn die Beiträge Dritter in ihrer Höhe rechtskräftig zugesichert sind oder wenn er vorbehaltlich bestimmter Leistungen Dritter bewilligt wird.

³ Die jährlichen Leistungen richten sich nach den im Budget bereitgestellten Mitteln.

⁴ Der Verpflichtungskredit verfällt, wenn er nicht beansprucht wird oder sein Zweck erfüllt ist.

⁵ Zeigt sich vor oder während der Ausführung eines Vorhabens, dass der bewilligte Verpflichtungskredit nicht ausreicht, ist ein Zusatzkredit einzuholen, bevor neue Verpflichtungen eingegangen werden.

⁶ Enthält der Verpflichtungskredit eine Preisstandklausel, erhöht oder vermindert er sich im Ausmass der Indexveränderung. Wird ein Nettokredit mit einer Preisstandklausel beschlossen, erhöht oder vermindert er sich nach Massgabe der Bruttokredit-Veränderung, sofern die Beiträge Dritter nicht indexiert sind.

IV. Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Art. 35

¹ Zur befristeten Erprobung neuer Verwaltungsführungsmodelle (Pilotprojekte) kann der Grosse Rat für einzelne Dienststellen und subventionierte Betriebe Abweichungen von den Bestimmungen dieses Gesetzes beschliessen. Die Grundsätze nach Artikel 2 bis Artikel 5 gelten uneingeschränkt. Pilotprojekte

² Der Grosse Rat verbindet die Kreditgewährung für Pilotprojekte mit übergeordneten Leistungs- und Wirkungsvorgaben.

³ Die Regierung kann im Rahmen von Pilotprojekten Leistungsaufträge erteilen. Diese enthalten mindestens die Qualitäts-, Quantitäts- und zeitlichen Ziele, die zugeteilten Mittel, die Kriterien für die Leistungsmessung sowie die Instrumente der Kontrolle und Berichterstattung.

⁴ Die Regierung orientiert jährlich den Grossen Rat über den Verlauf der Pilotprojekte und die daraus gewonnenen Erkenntnisse.

V. Schlussbestimmungen

Art. 47

Übergangsrecht

Die mit In-Kraft-Treten dieses Gesetzes erforderlichen Überführungen von Vermögenswerten vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen werden ohne weiteres Ausgabenbewilligungsverfahren über die Bestandesrechnung vorgenommen.

Personalgesetz

Art. 4

¹ Kann diesem Gesetz oder seinen Ausführungserlassen keine Vorschrift entnommen werden, gelten ergänzend die Bestimmungen des Obligationenrechts.

Subsidiäres und
abweichendes
Recht

² Zur befristeten Erprobung neuer Verwaltungsführungsmodelle kann die Regierung für einzelne Dienststellen von den Bestimmungen des Personalgesetzes abweichen.

