

Reto Steiner
Andreas Lienhard
Fabienne Marti Locher
Etienne Huber

**Aufgabenüberprüfung im Kanton
Graubünden**

**Entwicklung einer Aufgabentypologie
und eines Prüfschemas**

Studie im Auftrag der Regierung des
Kantons Graubünden

Die Schriftenreihe des Kompetenzzentrums für Public Management der Universität Bern wird herausgegeben von:

Prof. Dr. Andreas Lienhard
Prof. Dr. Adrian Ritz
Prof. Dr. Fritz Sager
Prof. Dr. Reto Steiner

Die inhaltliche Verantwortung für jeden Band der KPM-Schriftenreihe liegt beim Autor resp. bei den Autoren.

Reto Steiner
Andreas Lienhard
Fabienne Marti Locher
Etienne Huber

Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden

Entwicklung einer Aufgabentypologie und eines Prüfschemas

Studie im Auftrag der Regierung des Kantons
Graubünden

KPM-Verlag
Bern

Prof. Dr. Reto Steiner ist Professor für Betriebswirtschaftslehre des öffentlichen Sektors am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Prof. Dr. iur. Andreas Lienhard ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Fabienne Marti Locher, lic. iur. et lic. oec. ist wissenschaftliche Assistentin am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

Etienne Huber, M. A. HSG ist wissenschaftlicher Assistent am Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern.

2. Auflage 2016

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden

Entwicklung einer Aufgabentypologie und eines Prüfschemas

Reto Steiner ; Andreas Lienhard ; Fabienne Marti Locher ;

Etienne Huber

Bern 2010

ISBN 978-3-906798-39-4

Alle Rechte vorbehalten

Copyright © 2010 by KPM-Verlag Bern

Jede Art der Vervielfältigung ohne Genehmigung des Verlags ist unzulässig.

www.kpm.unibe.ch

Inhaltsverzeichnis

1. Kurzfassung	1
2. Einleitung	3
2.1 Neuer Verfassungsartikel zur Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden	3
2.2 Projektauftrag	4
2.3 Methodik	5
3. Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz, Deutschland und Österreich	7
3.1 Bisherige Projekte im Kanton Graubünden	7
3.2 Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz (Kantone und Bund)	8
3.3 Aufgabenüberprüfungen in der deutschsprachigen Literatur	12
3.3.1 Übersicht über die Entwicklungen in Deutschland und Österreich	12
3.3.2 Literatur zu Aufgabentypologien	13
3.3.3 Literatur zu den Prüfschemata	15
4. Konzeptionelle Grundlagen einer Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden	19
4.1 Steuerungsmodell	19
4.2 Vorschläge für eine Aufgabentypologie	21
4.2.1 Varianten zu Aufgabentypologien	21
4.2.2 Vorschlag der Gutachter und Umsetzung der Aufgabentypologie	22
4.3 Vorschläge für ein Prüfschema	23
4.3.1 Vorbemerkungen zu den Beurteilungskriterien	23
4.3.2 Varianten zur methodischen Vorgehensweise	25
4.3.3 Vorschlag der Gutachter und Umsetzung des Prüfschemas	28

5. Das Modell der Aufgabenüberprüfung in Graubünden.....	29
5.1 Aufgabenerhebung für die Typologisierung.....	29
5.2 Beurteilungsraster	29
5.2.1 Methodik: Triagierung.....	29
5.2.2 Phase 1: Erstbeurteilung	29
5.2.3 Phase 2: Prüfung auf Notwendigkeit, Wirksamkeit sowie Finanzierbarkeit und Effizienz.....	32
5.2.4 Phase 3: Integration der Ergebnisse in die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze sowie das Regierungsprogramm.....	43
6. Zusammenfassung.....	45
Literaturverzeichnis.....	49
Anhang I: Verzeichnis der verwendeten Unterlagen des Kantons Graubünden.....	55
Anhang II: Ist-Analyse Kantone.....	57
Anhang III: Kriterien für eine Typologisierung von Aufgaben.....	71
Anhang IV: Beispiele von Aufgabentypologisierungen.....	75
Anhang V: Beispiele von Aufgabenüberprüfungen.....	77
Anhang VI: Ablauf Prüfprozess der Aufgabenüberprüfung des Kantons Graubünden.....	81

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Aufgabentypologien in den Kantonen	10
Tabelle 2: Beurteilungsschemata in den Kantonen.....	11
Tabelle 3: Ergebnisse der Aufgabenüberprüfungen in den Kantonen	12
Tabelle 4: Beispiele von Aufgabentypologien	14
Tabelle 5: Ziele und Beurteilungskriterien von Aufgabenüberprüfungen.....	16

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Steuerungsmodell 19

Abbildung 2: 5-Ebenen-Planungskonzept..... 24

Abbildung 3: Darstellung Portfolio-Ansatz..... 26

Abbildung 4: Darstellung Prüfung in Stufen 27

Abbildung 5: Darstellung Triagierung..... 27

Abbildung 6: Darstellung SWOT-Analyse 28

1. Kurzfassung

In zwölf Kantonen sind seit den 1980er Jahren Bestimmungen über periodische Aufgabenüberprüfungen in die Verfassung aufgenommen worden. Der Kanton Graubünden hat im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung im Jahr 2004 einen entsprechenden Artikel 78 KV-GR integriert. Dieser Artikel sieht eine periodische Überprüfung der staatlichen Aufgaben anhand der Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit vor. Das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern ist beauftragt worden, die konzeptionellen Grundlagen für die Durchführung einer solchen periodischen Aufgabenüberprüfung zu schaffen.

Um die Aufgabenüberprüfung konzeptionell und inhaltlich verorten zu können, werden zuerst die vorhandenen Ansätze und Projekte im Kanton Graubünden erfasst. Insbesondere mit den Projekten *Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsanwendung (VFRR)* im Jahr 2000, der *Struktur- und Leistungsüberprüfung* im Jahr 2003 sowie der *Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation* im Jahr 2006 wurden bereits Überprüfungen durchgeführt, ohne dass jedoch explizit auf die Kriterien der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit geprüft worden wäre.

Eine Analyse der Schweizer Kantone zeigt auf, dass die meisten Kantone schon in der einen oder anderen Form mit Aufgabenüberprüfungen gearbeitet haben. Meist waren dies jedoch nur einmalige Projekte. Eine periodische Aufgabenüberprüfung findet implizit nur in den Kantonen statt, welche vollständig auf Wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV) umgestellt haben. In Deutschland und Österreich finden sich ebenfalls Beispiele von Aufgabenüberprüfungen – meist unter dem Stichwort der *Aufgabenkritik*. Eine einheitliche oder bewährte Methodik zur Überprüfung von staatlichen Aufgaben hat sich jedoch weder in der Schweiz noch im Ausland herausgebildet.

Die Grundlage für die vorgeschlagene Vorgehensweise zur Aufgabenüberprüfung bildet eine *Typologisierung der Aufgaben* des Kantons Graubünden. Der Bericht zeigt das Vorgehen zur Bildung einer solchen Aufgabentypologie auf. Diese stützt sich auf die Regierungs- und Verwaltungs-

organisationsverordnung sowie die funktionale Gliederung gemäss Regierungsprogramm, die Systematik der Kantonsverfassung und der Gesetzgebung.

Zur Durchführung der Prüfung wird ein mehrstufiges Vorgehen empfohlen. Die Aufgaben werden als erstes anhand eines vereinfachten Beurteilungsrasters triagiert. Diese *Grobprüfung* geht auf Basis eines anspruchgruppenorientierten Ansatzes der Frage nach, ob eine Detailprüfung überhaupt Sinn macht. Als relevante Anspruchsgruppen werden der Bund, die kantonale Politik und die natürlichen und juristischen Personen in ihrer Rolle als Nutzer der Leistungen sowie als Steuerzahler identifiziert. Umgesetzt auf die Aufgabenüberprüfung wird demzufolge geprüft, ob innerhalb des übergeordneten Rechts, der politischen Vorgaben oder bezüglich der Nachfrage nach staatlichen Leistungen ein Spielraum für Aufgabenveränderungen gegeben ist. Diejenigen Aufgaben, welche aufgrund dieser Erstanalyse als kritisch beurteilt werden, sind einer vertieften Prüfung zu unterziehen. Die *Detailprüfung* stützt sich auf die Kriterien der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit nach Art. 78 KV-GR.

Das Ergebnis der Überprüfung wird in einem Bericht festgehalten, welcher eine Grundlage für die Erarbeitung des Regierungsprogramms bildet.

2. Einleitung

2.1 Neuer Verfassungsartikel zur Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden

Im Jahr 2004 trat die neue Kantonsverfassung des Kantons Graubünden¹ in Kraft. Mit dieser Verfassung wurde Artikel 78 KV-GR eingeführt, der eine periodische Überprüfung der staatlichen Aufgaben vorsieht. Während sich in der Vergangenheit bereits mehrere Projekte mit der Überprüfung der Bündner Staatsaufgaben befasst haben, soll neu ein institutionalisiertes und kontinuierliches Verfahren eingeführt werden.

Artikel 78 KV-GR steht zu Beginn des Kapitels über die öffentlichen Aufgaben und bestimmt, dass die Aufgaben periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen sind. Er bezweckt, dass „das Gemeinwesen bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stets den Blick aufs Ganze wahr“². Im Rahmen der subsidiären Generalkompetenz der Kantone sind diese frei, ihre Aufgaben zu bestimmen. Der Kanton Graubünden hat sich bei der Revision der Kantonsverfassung für die Aufnahme eines Aufgabenkatalogs entschieden (Kapitel VI KV-GR). Da jedoch kein Verfassungsvorbehalt besteht, ist dieser Aufgabenkatalog nicht abschliessend: Aufgaben können ebenfalls auf Gesetzesstufe vorgesehen werden.³

Die neue Verfassungsbestimmung steht im Einklang mit einer schweizweit zu beobachtenden Entwicklung. Die steigende Komplexität der Staatsaufgaben, deren quantitative Zunahme sowie der stetige Druck, einen ausgeglichenen Finanzhaushalt vorlegen zu können, hat bei zahlreichen Kantonen und Gemeinden in den vergangenen zehn Jahren den Druck erhöht, die Aufgaben periodisch zu überprüfen.⁴ Im Zentrum steht die Frage, wie die knappen Mittel sinn- und wirkungsvoll eingesetzt werden können.⁵ In der Regel wurde dabei ein Weg mithilfe von Sparprogrammen gewählt. Solche isolierten Sparprogramme entfalten jedoch meist nur eine zeitlich beschränkte Wirkung und konzentrieren sich stark

¹ BR 110.100.

² BUNDI, N 1 zu Art. 78.

³ BUNDI, N 8 zu Art. 75-92 sowie N 1 ff. zu Art. 78.

⁴ STEINER (2006).

⁵ G. MÜLLER (1998), S. 160.

auf finanzielle Aspekte. Vermehrt wird deshalb ein Ansatz gefordert, welcher bei Aufgabenüberprüfungen nicht nur Abbaumassnahmen ermittelt.⁶ Die Überprüfungen sollen vielmehr aufzeigen, wie und wo Komplexität reduziert und die Steuerungsfähigkeit der Verwaltung verbessert werden kann.⁷ Zudem sollen die Prüfungen finanzielle Handlungsspielräume für wichtige neue Aufgaben frei legen.⁸

2.2 Projektauftrag

Das Kompetenzzentrum für Public Management (KPM) der Universität Bern hat von der Standeskanzlei des Kantons Graubünden einen Projektauftrag mit folgenden Eckdaten erhalten:

Inhalt: Entwicklung eines Prüfinstrumentariums (Aufgabentypologie und Prüfschema) für die kontinuierliche Aufgabenüberprüfung gemäss Art. 78 KV-GR.

Das Projekt besteht aus fünf Phasen:

1. Analyse der vorhandenen Unterlagen und Daten des Kantons Graubünden
2. Aufnahme der Ist-Situation in den Schweizer Kantonen und auf Bundesebene sowie Auswertung der vorhandenen Literatur
3. Entwicklung eines Prüfinstrumentariums (Aufgabentypologie und Prüfschema)
4. Musteranwendung im Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD)
5. Verfassen eines Schlussberichts

Vorgaben: Die Arbeitsergebnisse werden unter Berücksichtigung folgender Vorgaben der Regierung des Kantons Graubündens entwickelt:

- Die Aufgabenüberprüfung erfolgt mit pragmatischem und vertretbarem Aufwand.

⁶ Vgl. ebenfalls G. MÜLLER (1984), S. 491, welcher sich insbesondere gegen eine Vermischung von Aufgabenreformen mit finanzpolitischen Zielsetzungen ausspricht.

⁷ LIENHARD (2003); DIECKMANN, S. 96.

⁸ REGIERUNGSRAT KANTON AARGAU, S. 5.

- Die Regierung nimmt die Aufgabenüberprüfung selbst vor.
- Die Aufgabenüberprüfung ist Bestandteil der politischen Planung und bildet eine Basis für die Erarbeitung des Regierungsprogramms.
- Die Aufgabenüberprüfung hat die Aufgaben gemäss Verfassung und Gesetz sowie die ohne gesetzlichen Auftrag in der Praxis vorgenommenen Aufgaben zu erfassen.
- Die Standeskanzlei prüft unter Einbezug der Departemente und Dienststellen die Aufgaben auf die Kriterien der Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit.

2.3 Methodik

Im Rahmen des Projekts wurde eine Analyse der bestehenden Literatur zur Klassifikation von staatlichen Aufgaben und zur Durchführung von Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. Die Projektleitung stellte die für den Kanton Graubünden relevante Literatur und Materialien zur Verfügung (vgl. Anhang I). Die durchgeführte empirische Erhebung zu Aufgabenüberprüfungen in anderen Schweizer Kantonen erlaubte eine Übersicht über bereits durchgeführte Modelle. Aufgrund dieser Ergebnisse wurden Empfehlungen für eine Aufgabentypologie und ein Prüfschema erarbeitet. Diese basierten auf den folgenden strategischen Fragestellungen:

- *Was* für Aufgaben soll der Staat erfüllen? (Quantität und Qualität)
- *Wer* soll diese Aufgaben erfüllen? (Träger)
- *Wie* sollen diese Aufgaben erfüllt werden? (Strukturen und Prozesse)
- *Womit* sollen diese Aufgaben erfüllt werden? (zugeteilte Ressourcen)

Die Vorschläge für eine Aufgabentypologie und ein Prüfschema wurden – im Sinne eines Delphi-Ansatzes – in einem Workshop der Begleitgruppe unterbreitet. Die Begleitgruppe umfasste die folgenden Personen:

- Kanton Graubünden:*
- Regierungsrat Stefan Engler
 - Regierungsrat Claudio Lardi
 - Dr. Claudio Riesen, Kanzleidirektor
 - Dr. Silvio Jörg, Departementssekretär EKUD
 - Curdin König, Standeskanzlei
 - Bianca Battaglia, Standeskanzlei

- Externer Berater:*
- Prof. Dr. Georg Müller

Aufgrund der Ergebnisse führte die Standeskanzlei einen Abgleich der vorgeschlagenen Aufgabentypologie mit den Departementen und die Musteranwendung im Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement (EKUD) durch. Die durch die Departemente ausgefüllten Erhebungsblätter und das Regierungsprotokoll zur Musteranwendung bildeten Gegenstand eines zweiten Workshops. Als Ergebnis resultieren der vorliegende Grundlagenbericht sowie der Entwurf für die Umsetzung eines Aufgabenüberprüfungsschemas durch den Kanton Graubünden mit Stand vom 12.11.2009. Der hier vorgestellte Prüfprozess erfuhr im Rahmen der Umsetzung im Verlauf des Jahres 2010 noch Anpassungen.

3. Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz, Deutschland und Österreich

3.1 Bisherige Projekte im Kanton Graubünden

Der Auftrag zur Aufgabenüberprüfung ist im Kanton Graubünden kein Novum. Im Rahmen verschiedener Reformen wurden bereits Aufgabenüberprüfungen durchgeführt. So hat in den Jahren 1996-2000 das Projekt *Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsetzung und Rechtsanwendung (VFRR)* eine Bereinigung und Verbesserung der Gesetzgebung erreicht, welche zu einem nachhaltigen Kulturwandel führte.⁹ Im Jahr 2000 hat der Grosse Rat erneut eine Überprüfung der Notwendigkeit der bestehenden Aufgaben, Ausgaben und Stellen beschlossen (*Sparprogramm 2001*).¹⁰ In diesem Rahmen wurden die kantonalen Aufgaben in Teilbereichen überprüft. Die projektierten Einsparungen konnten jedoch nur zu einem kleinen Teil realisiert werden.¹¹ Ebenfalls mit der Zielsetzung der Sanierung des Kantonshaushalts erfolgte im Jahr 2003 eine *Struktur- und Leistungsüberprüfung*. Diese konzentrierte sich auf Politikbereiche mit grossen Finanzvolumen, hohem Wachstum und überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Ausgaben im Vergleich mit ähnlichen Kantonen. Es wurden rund 200 Reformprojekte und Massnahmen erarbeitet, welche erfolgreich umgesetzt werden konnten.¹² Schliesslich verwirklichte die *Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation*, welche im Jahr 2006 durch den Grossen Rat beschlossen wurde, eine Neuzuteilung der Aufgabenbereiche auf die Departemente.

⁹ FRIZZONI (2007), S. 455 ff. Das Projekt VFRR hatte zum Ziel, nicht mehr notwendige Regelungen aufzuheben, schlecht geratene resp. gewordene Regelungen zu verbessern und „die Regelungsbeugnisse so zu verteilen, dass die geeigneten Organe rechtzeitig die notwendigen Entscheidungen treffen können“ (G. MÜLLER [2000], S. 51). Es wurden dazu die folgenden zwei Projektphasen durchgeführt: 1) Systematische Überprüfung sämtlicher geltenden kantonalen Erlassen (Ausnahmen: Verfassung, Rechtsetzungsprojekte) auf Handlungsbedarf. Ergebnis: Auslegeordnung mit 643 Erlassen. 2) Differenzierte Vorgehensweise: Revisionen auf der Stufe Regierungsverordnung, Aufhebungs- und Konzentrationspaket auf Stufe Gesetze und Grossratsverordnungen, übriger festgestellter Handlungsbedarf wurde im Rahmen der normalen Revisionsarbeiten aufgegriffen (FRIZZONI [2000], S. 67 ff).

¹⁰ GROSSER RAT, Protokoll vom 2. Juni 2000, S. 24.

¹¹ REGIERUNG GRAUBÜNDEN, Protokoll vom 1. Oktober 2002 zum Projekt Aufgabenüberprüfung: Vollzugscontrolling Stand 30. Juni 2002.

¹² Das Projekt hat zu einer guten Finanzlage des Kantons beigetragen. Die gewonnen finanzpolitischen Handlungsspielräume wurden in der Folge vor allem für Steuererleichterungen genutzt (REGIERUNG GRAUBÜNDEN, Landesbericht 2007, S. 17).

Heute bestehen bereits Instrumente, welche für eine kontinuierliche Aufgabenüberprüfung verwendet werden könnten. Diese sind im kantonsinternen Bericht „Aufgabenüberprüfung gemäss Art. 78 KV – Auslegeordnung“ aufgeführt. Demnach können die folgenden *Instrumente*, welche Aspekte einer Aufgabenüberprüfung enthalten, in der Gesetzgebung Graubündens identifiziert werden:¹³

- Politische Planung mit Controlling-Instrumenten und Projektbuchhaltung
- Umfeldmonitoring
- Landesbericht
- Instrumente der Finanzkontrolle
- Botschaften der Regierung
- Beitragscontrolling
- Instrumente von GRiforma
- Parlamentarische Geschäftskontrolle

Diese Instrumente decken nur Teilaspekte einer umfassenden Aufgabenüberprüfung ab. Sie können jedoch hilfsweise bei einer Überprüfung herangezogen werden.

3.2 Aufgabenüberprüfungen in der Schweiz (Kantone und Bund)

In den 1980er Jahren wurden erstmals Bestimmungen zu Aufgabenüberprüfungen in Kantonsverfassungen (Aargau, Basel-Land, Solothurn) eingeführt. Inzwischen sind den drei Pionierkantonen neun weitere Kantone mit entsprechenden Bestimmungen gefolgt.¹⁴

Unabhängig von expliziten Verfassungsnormen haben in den meisten Kantonen Aufgabenüberprüfungen in der einen oder anderen Art stattgefunden. Nur gerade Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden haben bisher noch keine Projekte dieser Art in Angriff genommen. Freiburg hat zudem gerade erst begonnen, Ansätze und Instrumente zu entwickeln.

¹³ BATTAGLIA, S. 4 ff.

¹⁴ Verfassungsbestimmungen finden sich damit in den Kantonen Aargau, Appenzell-Ausserrhoden, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Zürich.

In den Kantonen Aargau, Bern, Basel-Land, Luzern, Nidwalden, Obwalden und St. Gallen sind Projekte durchgeführt worden, welche *explizit* eine Überprüfung der Staatsaufgaben zum Ziel hatten. Im Kanton Bern wurden mit den Projekten „Strategische Aufgabenüberprüfung“ im Jahr 2002 und dem „Aufgabendialog“ im Jahr 2008 die Staatsaufgaben sogar zweimal durchleuchtet, wobei das Projekt „Aufgabendialog“ abgebrochen wurde.

Da in den Kantonen Aargau, Bern, Luzern, Solothurn Thurgau und Zürich die wirkungsorientierte Verwaltungsführung flächendeckend eingeführt ist, findet über die Ausgestaltung der integrierten Aufgaben- und Finanzpläne (IAFP) mittels Indikatoren und Wirkungszielen *implizit* eine stetige Aufgabenüberprüfung statt.

In den Kantonen Basel-Land, Glarus, Jura, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn, Schwyz, Tessin Thurgau, Uri und Zug wurden Massnahmen ergriffen, die als *Aufgabenüberprüfungen im weiteren Sinne* verstanden werden können. Meist aufgrund des Spardrucks wurde nach Bereichen gesucht, bei denen der Staat Leistungen abbauen konnte. Dazu mussten die staatlichen Tätigkeiten erfasst werden, um allfällige Synergie- und Optimierungspotenziale abzuleiten. Alternativ wurden mit der Umsetzung des Neuen Finanzausgleichs (NFA) Strukturreformen und Aufgabenentflechtungen durchgeführt, welche ebenfalls eine kritische Reflexion der Staatstätigkeiten beinhalteten.

Auf Bundesebene ist eine Aufgabenüberprüfung in Bearbeitung. Im Nachgang zu den Entlastungsprogrammen EP 03 und 04 sowie der Aufgabenverzichtsplanung der Bundesverwaltung soll ein Instrument geschaffen werden, welches langfristig den Handlungsspielraum für eine wirkungsvolle Aufgabenpolitik garantieren soll. Das Ziel ist die Einschränkung des Ausgabenwachstums sowie die Straffung der Ausgaben- und Aufgabenstruktur. Die Grundlage der Aufgabentypologie bildet der Legislaturfinanzplan. Darauf aufbauend wurden 43 Aufgaben ermittelt. Mittels eines Portfolio-Ansatzes erfolgte die Prüfung.¹⁵ Es war vorgesehen, dass im Herbst 2008 ein Aktionsplan im Rahmen eines „Politischen Dialogs“ mit den Kantonen, Parteien und weiteren interessierten Organisationen stattfinden sollte. Aufgrund der aktuellen volkswirtschaftlichen Lage wurde je-

¹⁵ Aufgabenverzichts-, Aufgabenreduktions-, Reform-, Aufgabenteilungs-, Auslagerungs-Portfolio.

doch darauf verzichtet und ein Vorgehen mit verschiedenen Reformgeschwindigkeiten beschlossen. Die Eckdaten zu den einzelnen Reformmassnahmen werden in einem Bericht zur Umsetzungsplanung im Rahmen der Finanzplanung 2011-2013 veröffentlicht.

Betrachtet man die Umsetzung der Aufgabenüberprüfungen in den Kantonen, lässt sich erkennen, dass einzelne Kantone ihre Aufgaben nicht nach einer bestimmten Systematik durchleuchten, sondern direkt einzelne Bereiche evaluieren. Die meisten Kantone bündeln aber ihre Tätigkeitsbereiche vor der eigentlichen Aufgabenüberprüfung anhand eines Beurteilungsrasters. Grundsätzlich lassen sich dazu drei Arten von Typologisierungen unterscheiden. Erstens gruppieren einige Kantone ihre Aufgaben in 10-15 grobe Hauptbereiche der staatlichen Tätigkeit. Zweitens gibt es Kantone, die sich an ihren hierarchischen Strukturen orientieren und die Amtsstellen den Aufgaben gleichsetzen. Als dritte Gruppe sind diejenigen Kantone zu nennen, welche ihre Verwaltung nach WOV-Grundsätzen führen. Dort werden Aufgaben in Produkten und Produktgruppen erfasst. An dieser Stelle muss auch erwähnt werden, dass die Erarbeitung der Typologien nicht anhand von theoretischen oder konzeptionellen Grundlagen entstand, sondern aufgrund von Praxisüberlegungen und Erfahrungen.¹⁶ Eine Übersicht über die angewendeten Aufgabentypologien gibt Tabelle 1:

Tabelle 1: Aufgabentypologien in den Kantonen¹⁷

Aufgabentypologien			
Keine	Produktgruppen	Amtsstruktur	10-15 Hauptbereiche
NW, SH, VD, TI, AI*, AR*, FR*	AG, BE, LU, SO, TG, SZ, ZH	GE, BL, BS, GL, SG	JU, NE, TG, OW, SH, ZG
* keine Aufgabenüberprüfungen			

Hinsichtlich der konkreten Vorgehensweise zur Aufgabenüberprüfung kann festgestellt werden, dass ebenfalls unterschiedlichste Verfahren zum Einsatz kamen. So verfügen die WOV-Kantone über Kennzahlensysteme

¹⁶ Dies ergab eine telefonische Umfrage bei allen Kantonen.

¹⁷ Für die Tabellen 1-3 findet sich eine detaillierte Übersicht zu jedem einzelnen Kanton im Anhang II: Ist-Analyse der Kantone.

anhand deren sie die Aufgabenerfüllung erfassen können. Die Kantone Aargau, Bern und Zürich haben zudem in ihren ersten Projekten zur Aufgabenüberprüfung mit Portfolioanalysen gearbeitet. Dies erlaubte ihnen die Aufgaben nach Kriterien wie Wichtigkeit, Dringlichkeit oder Leistungsfähigkeit zu ordnen. Weiter lassen sich interne Aufgabenüberprüfungen auflisten, bei welchen die zuständigen Ämter ihre Tätigkeiten selber beurteilten. Demgegenüber steht die Variante, die Aufgaben durch externe Gutachter wie Fachexperten oder Beraterteams durchleuchten zu lassen. Eine besondere Methode hat der Kanton St. Gallen gewählt: Er liess seine Aufgaben an einem Runden Tisch, bestehend aus Regierungsräten, Parlamentariern und Fachexperten überprüfen. Tabellarisch dargestellt, ergibt dies folgende Aufstellung (vgl. Tabelle 2):

Tabelle 2: Beurteilungsschemata in den Kantonen

Beurteilungsschema				
Kennzahlensystem	Portfolioanalyse	Interne Überprüfung	Beizug Experten	Kein Schema
AG, GE, LU, SO, SZ, TG, ZH	AG, BE, ZH	OW, BS, NE TG	BE, LU, BL NW, SG, JU, ZG	AI*, AR*, FR*, TI, VD
* keine Aufgabenüberprüfungen				

Abschliessend stellt sich die Frage, zu welchen Ergebnissen die Überprüfungen geführt haben. Um ein genaues Bild zu erhalten, sollen dazu sowohl die Prozessergebnisse als auch die Umsetzungsergebnisse der einzelnen Kantone aufgezeigt werden. Betreffend Prozessergebnissen lässt sich festhalten, dass die meisten Kantone, in welchen Aufgabenüberprüfungen in der einen oder anderen Form stattgefunden haben, aufgrund der Überprüfung Massnahmenkataloge ausgearbeitet haben. Nur gerade in den Kantonen Glarus, Tessin und Thurgau wurden keine solchen Vorschläge gemacht. Dies hängt damit zusammen, dass in Glarus und Tessin Verwaltungsreformen stattfanden, die eine Aufgabenüberprüfung nur implizit beinhalteten. Im Thurgau war die Aufgabenüberprüfung Teil eines Sparprogrammes und so wurden keine Massnahmen zum Aufgabenvollzug formuliert, sondern Kosten- oder Etatreduktionen vorgenommen. Hinsichtlich der Umsetzung der Prüfergebnisse ist festzuhalten, dass einige

Kantone eine Vielzahl der vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt haben. Mehrere Kantone haben nur wenige Massnahmen in stark abgeänderte Form umgesetzt. Auffallend ist, dass die WOV-Kantone die Ergebnisse ihrer Prüfrunden teils nicht direkt umsetzten, sondern als Grundlage für die Formulierung von Leistungsaufträgen nahmen. Tabelle 3 zeigt eine Übersicht:

Tabelle 3: Ergebnisse der Aufgabenüberprüfungen in den Kantonen

Prozessergebnisse		Outputergebnisse		
Massnahmen formuliert	Keine Massnahmen	Massnahmen mehrheitlich umgesetzt	Überführung der Ergebnisse in WOV oder IPSAS	Keine oder kaum Massnahmen umgesetzt
AG, BE, LU, SO, BL, BS, ZH, OW, SH, SG, JU, NE, ZG, NW	AI*, AR*, FR*, GL, TI TG, VD**	BL, OW, SH, NE, ZG, UR, NW	AG, BE, ZH, SO, GE, SZ, LU	LU, SG, BS, JU***, AI*, AR*, FR*, TI, VD
* keine Aufgabenüberprüfungen ** Keine Daten *** Projekt läuft noch				

3.3 Aufgabenüberprüfungen in der deutschsprachigen Literatur

3.3.1 Übersicht über die Entwicklungen in Deutschland und Österreich

Die Überprüfung von staatlichen Aufgaben wurde in Deutschland unter dem Schlagwort der *Aufgabenkritik* erstmals in den 1970er Jahren durchgeführt. Die Aufgabenkritik fusste damals auf der Beobachtung, dass staatliche Aufgaben stetig wuchsen. In den 1980er Jahren wurde die Aufgabenkritik von der Privatisierungsdebatte abgelöst. Im Rahmen der Diskussionen über New Public Management in den 1990er Jahren blieb die kritische Hinterfragung des Aufgabenbestandes im Hintergrund. Heute ist die Aufgabenkritik – vor allem im Kontext der Diskussionen über den Ge-

währleistungsstaat – wieder aktuell.¹⁸ In Österreich spielt die Aufgabenüberprüfung im Rahmen des Österreich-Konvents (umfassende Staats- und Verwaltungsreform) eine tragende Rolle.

Im Rahmen dieses Berichts wurde insbesondere die Literatur über Aufgabenüberprüfungen in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Saarland, Thüringen, Rheinland-Pfalz sowie in Österreich vertieft analysiert. Die Details zu den verwendeten Typologisierungen und den Vorgehensweisen finden sich in Anhang IV.

Zur Durchführung einer Aufgabenüberprüfung ist in einem ersten Schritt die Festlegung der zu überprüfenden Aufgaben anhand einer Typologie notwendig (Kap. 3.3.2) und darauf aufbauend eine Vorgehensmethodik, um die definierten Aufgaben zu überprüfen (Kap. 3.3.3). In der Literatur werden beide Aspekte diskutiert.

3.3.2 Literatur zu Aufgabentypologien

In der Literatur finden sich vielerlei Aufgabentypologien. Die Quellen zu allgemeinen Aufgabentypologien – d.h. Typologien, welche nicht in direktem Zusammenhang mit einer Aufgabenüberprüfung stehen – sind sehr reichhaltig. Die entwickelten Typologien müssen jedoch in Zusammenhang mit der untersuchten Thematik und der Wissenschaftsdisziplin gesehen werden: nicht jede Typologie eignet sich als Ausgangspunkt einer Aufgabenüberprüfung. Die allgemeine Literatur kann jedoch hilfsweise herangezogen werden. Eine Übersicht über allgemeine Aufgabentypologien findet sich in Anhang III. Für die Typologisierung eignen sich etwa: die organisatorische Einordnung¹⁹, Aufgabeninhalte bzw. Sachgebiete²⁰, Staatsfunktionen²¹, Rechtsgrundlagen²², Gliederung in der Budgetplanung²³, Zuständige Verwaltung²⁴ oder Zielgruppen²⁵.

¹⁸ Vgl. RÖBER, S. 85 ff.

¹⁹ Online-Verwaltungslexikon – Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. Beitrag zu „Aufgabenarten/Aufgabentypen“ Internet: www.olev.de (04.03.2009).

²⁰ Etwa: Online-Verwaltungslexikon – Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. Beitrag zu „Aufgabenarten/Aufgabentypen“ Internet: www.olev.de (04.03.2009); TSCHANNEN (Umschreibung der Bundeskompetenzen), §20 N17 ff.; ACHERMANN, S. 52.

²¹ Vgl. TSCHANNEN (Umschreibung der Bundeskompetenzen), §20 N17 ff.

²² Vgl. ACHERMANN, S. 52.

²³ Vgl. BRÜNNER, S. 75; ACHERMANN, S. 52.

²⁴ Vgl. HESSE (2007), S. 120 ff.

²⁵ Vgl. HESSE (2007), S. 120 ff.

Eine einheitliche Methodik der Aufgabenerhebung und -typologisierung hat sich im Rahmen von Aufgabenüberprüfungen noch nicht herausgebildet. BRÜNNER weist denn auch darauf hin, dass allgemein anerkannte Theorien fehlen, mit denen Umfang und Inhalt öffentlicher Aufgaben bestimmt werden können und verweist auf die oftmals pragmatische Analyse, nach welcher eine Systematisierung tatsächlich erfüllter Aufgaben erfolgt.²⁶ In der Literatur finden sich verschiedene Typologisierungen, die entweder auf bestehende oder auf neue Systematiken aufbauen. Zudem unterscheiden sich die Aufgabentypologien fundamental durch die top-down oder bottom-up Vorgehensweise. Eine Übersicht über verschiedene Beispiele von Aufgabentypologisierungen in der Praxis bietet unten stehende Tabelle 4 sowie – detaillierter – Anhang IV.

Tabelle 4: Beispiele von Aufgabentypologien

		Aufgabenerhebung	
		Top-down-Ansatz	Bottom-up-Ansatz
Typologisierung	Bestehende Systematik	Verwaltungsorganisation ²⁷ , Gliederung Budgetplanung/ Finanzstatistik ²⁸ , Gesetzgebungssystematik ²⁹ , Regierungsprogramm	Erhebungs-/Beurteilungsbogen an Verwaltungseinheiten ³⁰
	Neue Systematik	Aufgabeninhalt/Sachzusammenhang, Aufgabentypus ³¹	

²⁶ BRÜNNER, S. 73.

²⁷ Z.B. Orientierung des Aufgabenkataloges an der bestehenden Organisationsstruktur (vgl. AUFGABENREFORMKOMMISSION DES ÖSTERREICH-KONVENTS, S. 13, die Basis der Aufgabenkritik bildeten dabei die Katalogen der INDUSTRIELLENVEREINIGUNG, S. 2 ff.); Systematisierung nach organisatorischer Zuordnung (nebst den Kriterien Aufgabeninhalt und Aufgabentypus; vgl. HESSE/GÖTZ, S. 11 ff.).

²⁸ Z.B. Typologisierung anhand der Aufgabebereiche in der Finanzstatistik (vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG, S. 1; HESSE (O.J.), S. 3).

²⁹ Z.B. Ressourcenorientierte Aufgabenerfassung mit Abstützung auf das Gesetz (vgl. MINISTERIUM DER FINANZEN, S. 3 f.; AUSSCHUSS FÜR VERWALTUNGSOPTIMIERUNG DES LANDES BRANDENBURG, S. 10: Ziel ist, verzichtbare Bestandteile einer Aufgabe zu entdecken, d.h. die gesetzliche Vorschrift kann den Kern darstellen, wahren Hilfs-, Zusatz- oder Ergänzungstätigkeiten reduzierbar oder verzichtbar sind.).

³⁰ Z.B. Erfassung der Aufgaben „bottom-up“ mittels Erhebungsbogen (keine eigentliche Typologisierung, evtl. organisatorische Einordnung; vgl. THÜRINGER FINANZMINISTERIUM, S. 17); Ausleuchtung der Dienststellen und Direktionen durch ein Beratungsunternehmen mit drei Kategorien von Massnahmen: Einsparungen ohne Leistungsabbau, Reduktion der Leistungen auf Minimalstandards, Aufgabenverzicht (vgl. PRICE WATERHOUSE COOPERS, 12).

³¹ Z.B. Systematisierung nach den drei Elementen Aufgabeninhalt, Aufgabentypus und organisatorische Zuordnung (vgl. HESSE/GÖTZ, S. 11 ff.); systematische und schrittweise Zerlegung der Aufgaben in Teilaufgaben bis sie zweckmässig nicht mehr weiter gegliedert werden können (vgl. RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ, S. 50).

3.3.3 Literatur zu den Prüfschemata

Prüfschemata beinhalten sowohl Beurteilungskriterien als auch eine methodische Vorgehensweise für die Prüfung. Die Literatur wurde hinsichtlich dieser beiden Aspekte ausgewertet.

In der Konzeption des Gewährleistungsstaats wird die Aufgabenüberprüfung im Hinblick auf die Frage geführt, welche öffentlichen Aufgaben der Staat garantieren soll.³² Dabei erfüllen nicht die staatlichen Institutionen sämtliche Aufgaben selbst, sondern der Staat kann mit Dritten kooperieren.³³ Die Ziele einer Aufgabenüberprüfung oder -kritik und damit die *Beurteilungskriterien*, anhand deren sie durchgeführt wird, richten sich dabei nach den gesetzlichen oder politischen Vorgaben. Sie reichen von einer stetigen Aufgabenüberprüfung im Sinne eines Verfassungsauftrags über Sparprogramme, Überprüfungen zur Verbesserung der staatlichen Leistungen bis hin zu grundlegenden Staats- und Verwaltungsreformen.

Die Beispiele in Tabelle 5 zeigen, dass sich die Beurteilungskriterien bei unterschiedlichen Zielsetzungen nicht grundlegend unterscheiden. Die Zielsetzung entscheidet jedoch darüber, ob der Aufgabenbestand insgesamt abgebaut oder gehalten werden soll.

³² Der Gewährleistungsstaat wird dadurch charakterisiert, dass die Aufgabenbreite durch das demokratische Verfahren festgelegt wird, und sich die Leistungstiefe der eigenständigen Aufgabenerfüllung auf die Kernbereiche der staatlichen Verantwortung beschränkt – während der Staat für die übrigen Bereiche die Gewährleistungsverantwortung trägt. (vgl. PROELLER/SCHEDLER, S. 96).

³³ LIENHARD (2005), S. 50 ff. ; RÖBER, S. 88. Der Staat fördert als „Moderator und Koordinator die gesellschaftliche Verantwortungsübernahme der unterschiedlichen Gruppen (Bürger, Unternehmen etc.) sowie die Zusammenarbeit der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure zur Erreichung gemeinsamer Ziele.“ (THOM/RITZ, S. 11).

Tabelle 5: Ziele und Beurteilungskriterien von Aufgabenüberprüfungen

Beispiele von Zielsetzung				
	Verfassungsauftrag	Optimierung/ Staatsreform	Sparprogramm	Grundlegende Staats- und Verwaltungsreform
Beispiele von Beurteilungskriterien	Z.B. ³⁴ <ul style="list-style-type: none"> - Notwendigkeit - Wirksamkeit - Effizienz - Zweckmässigkeit - finanzielle Auswirkungen - Tragbarkeit - Nachhaltigkeit 	Z.B. ³⁵ <ul style="list-style-type: none"> - Effektivität - Effizienz - Entdeckung überflüssiger Aufgabenbestandteile - Möglichkeiten zur Auslagerung, Privatisierung, Kommunalisierung - Bürgernähe 	Z.B. ³⁶ <ul style="list-style-type: none"> - zukünftiger Bedarf / Nutzen des öff. Engagements i. V.m. politischer Legitimation - zukünftige Bedeutung des Aufgabenfeldes i.V.m. Kernkompetenzen im Vergleich zu alternativen Anbietern - zukünftiger Bedarf an Versorgungsinintensität i.V.m. Versorgungsinintensität der kantonalen Leistung - Vorschläge der Ressorts zu mind. 10% des Aufgabenbestandes 	Z.B. ³⁷ <ul style="list-style-type: none"> - „öffentliches Sparen“: Verwaltungsfunktionen, die für eine Grundversicherung und Grundversorgung nicht erforderlich sind, sind tendenziell abzubauen - Abbau von Hemmnissen für private Initiativen - Rückbau von Staatsfunktionen

³⁴ Auswahl aus den Kriterien der Verfassungsbestimmungen der Kantone Aargau, Appenzell-Ausserrhododen, Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Zürich.

³⁵ HESSE/GÖTZ, S. 9 f.; vgl. auch: HESSE [O.J.]; AUSSCHUSS FÜR VERWALTUNGSOPTIMIERUNG DES LANDES BRANDENBURG.

³⁶ Vgl. THOM/NÄF, S. 285 ff.; THÜRINGER FINANZMINISTERIUM.S

³⁷ AUFGABENREFORMKOMMISSION DES ÖSTERREICH-KONVENTS

In der Literatur werden u. a. die folgenden *methodischen Vorgehensweisen* für die Aufgabenüberprüfung aufgezeigt (zu Beispielen von Aufgabenüberprüfungen siehe Anhang V):

- Vorgehen anhand einer „*Logik der Aufgabenkritik*“
Stufenweise Prüfung der Aufgaben auf Verzicht (materielle Privatisierung), funktionale Privatisierung, Kommunalisierung, horizontale oder vertikale Konzentration.³⁸
- Aufgabenüberprüfung anhand zuvor festgelegter *einzelner Kriterien*
Kriterien sind beispielsweise: Effektivität, Effizienz, Bürgernähe und Realisierbarkeit.³⁹
- Verwendung eines *Portfolio-Ansatzes*.⁴⁰
Mithilfe dieses Ansatzes kann ein Aufgabenportfolio (die Gesamtheit aller wahrgenommenen Aufgaben) durchleuchtet werden. Dadurch, dass einzelne Aufgaben anhand mehrerer Kriterien gleichzeitig gemessen werden (z.B. politische Legitimation und zukünftiger Bedarf), gelingt es, sie in Kategorien einzuteilen und daraus Handlungsoptionen abzuleiten.
- Ansätze der strategischen Planung wie etwa die *SWOT-Analyse*⁴¹
Diese erlaubt Aufgaben aus einer internen (Strength, Weaknesses) sowie externen (Opportunities, Threats) Sicht zu beurteilen und die beiden Sichtweisen gegenüberzustellen. Daraus lassen sich sodann Strategien zu den einzelnen Aufgaben ableiten.
- *Analyse ausgewählter Aufgaben* mit Empfehlungen für Reformen⁴²
Es erfolgt eine Identifizierung von Einzelthemen, welche vertieft analysiert und geprüft werden. Aufgrund der Ergebnisse werden Empfehlungen für Reformen des gesamten Aufgabenbestandes abgegeben.
- *Verwendung von Gerechtigkeitsregeln des liberalistischen und des kommunitaristischen Weltbildes* als Daumenregeln für die Bestimmung und Regelung von Staatsaufgaben.⁴³

³⁸ Z.B. Ansatz in Nordrhein-Westfalen (vgl. HESSE/GÖTZ).

³⁹ Dieser Ansatz wurde bspw. im Saarland gewählt (vgl. HESSE [O.J.]).

⁴⁰ Z.B. Ansatz bei der Aufgabenüberprüfung auf Bundesebene (vgl. EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG) oder im Kanton Bern (vgl. THOM/NÄF, S. 284 ff.; STEINER (2006), S. 60 ff.).

⁴¹ Vgl. MÜLLER-STEWENS/LECHNER, S. 224 ff.

⁴² Im Rahmen der Aufgabenreform in Österreich wurden neun exemplarisch herausgegriffene Themen beleuchtet. Für jedes Thema wurden durch die Expertenkommission Empfehlungen abgegeben. Diese Empfehlungen wurden in der Folge auf ihre Verallgemeinerung geprüft (vgl. AUFGABENREFORM-KOMMISSION DES ÖSTERREICH-KONVENTS).

⁴³ RICHLI (2009), insb. S. 67 ff. (kurz: Bestimmung und Regelung von Staatsaufgaben unter folgenden Gesichtspunkten: Schleier der Ungewissheit, soziale Chancengleichheit, Schutz sozial Schwacher, Gegenseitigkeitsbedürfnis, moralische Angemessenheit, soziale Subsidiarität, Freiheit von Dominanz).

Für die Bestimmung und Regelung von Staatsaufgaben werden basierend auf den Gerechtigkeitsregeln der politischen Philosophie Dauerregeln hergeleitet. Sie sind Instrumente zur Strukturierung des politischen Handlungsspielraums mit dem Ziel der politischen Gerechtigkeit.⁴⁴

Diese Ansätze werden in Kapitel 4.3 und Kapitel 5 punktuell vertieft und in Bezug auf die Anwendungsmöglichkeiten im Kanton Graubünden beschrieben.

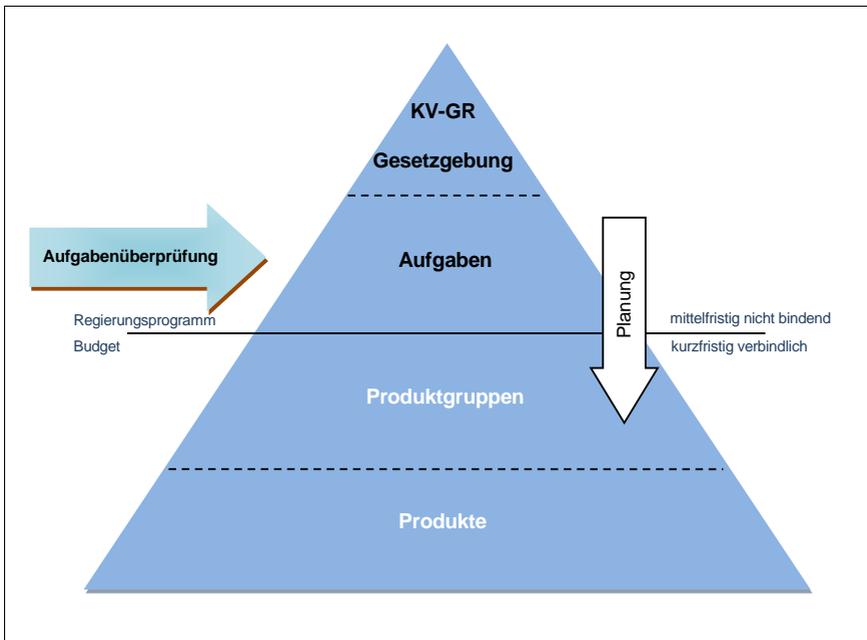
⁴⁴ RICHLI (2009), S. 87.

4. Konzeptionelle Grundlagen einer Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden

4.1 Steuerungsmodell

Grundlage einer Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden bildet ein Steuerungsmodell, welches auf einer hierarchischen Gliederung der Steuerung mit den Stufen Gesetzgebung, strategische Ebene sowie operative Ebene aufbaut.⁴⁵ Die Aufgabenüberprüfung soll – wie im Projektauftrag ausgeführt wird – Bestandteil der politischen Planung sein und Basis bilden für die Erarbeitung des Regierungsprogramms.⁴⁶ Die Aufgabenüberprüfung ist deshalb auf der strategischen Ebene anzusiedeln. Zum besseren Verständnis lässt sich dies wie in der nachstehenden Abbildung 1 dargestellt aufzeigen.

Abbildung 1: Steuerungsmodell



⁴⁵ Vgl. dazu auch U. MÜLLER, S. 72 f.

⁴⁶ Zwischen der Aufgabenüberprüfung und der Legislatur- resp. Legislaturfinanzplanung besteht ein enger Zusammenhang. Die Aufgabenüberprüfung bildet den Rahmen zum Regierungsprogramm (zum Verhältnis von Aufgabenüberprüfung und politischer Planung auf Bundesebene vgl. auch: Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007-2011, BBl 2008 753 ff.).

Dies hat zweierlei Konsequenzen für die konkrete Ausgestaltung der Prüfung: Zum einen müssen die Aufgaben hinsichtlich der Strategie des Kantons Graubünden überprüft werden. Dies bedeutet, dass vor allem festgestellt werden muss, ob die Aufgaben geeignet sind, um die lang- bis mittelfristigen Ziele zu erreichen. Zum anderen müssen die Aufgaben auf dieser Ebene geprüft werden. Es sollen also nicht einzelne Arbeitsschritte in der Aufgabenerfüllung oder Teilaufgaben wie „Geschwindigkeitskontrollen durchführen“ durchleuchtet werden. Auch sollen nicht generell öffentliche Aufgaben wie „Sicherheit“ oder „Bildung“ Prüfobjekt sein. Dies bedeutet, dass ein geeignetes Abstraktionsniveau für die Aufgabendefinition gefunden werden muss.

Im Projektauftrag wird weiter ausgeführt, dass die Aufgabenüberprüfung durch die Bündner Regierung resp. Standeskanzlei unter Beizug der Departemente und Dienststellen erfolge.⁴⁷ Dies bedeutet, dass für den Gesamtprozess die Rollen, Kompetenzen und Pflichten festzulegen sind.

Aufgrund der Komplexität einer Aufgabenüberprüfung sollte diese in mehrere Phasen unterteilt werden, um letztendlich zweckdienliche Resultate zu erhalten. Es bietet sich an in einer ersten Phase ein Aufgabenportfolio, welches die Gesamtheit der Kantonsaufgaben auf einer strategischen Ebene erfasst, auszuarbeiten. Die so definierten Aufgaben sollen dann, in einer zweiten Phase, anhand eines einheitlichen Prüfungsrasters beurteilt werden. Als Ergebnis daraus resultieren Empfehlungen zur Aufgabenentwicklung.

⁴⁷ Dies deckt sich auch mit dem Vorschlag von G. MÜLLER (2005), der eine Mischung zwischen Top-down- und Bottom-up-Ansatz bei der Aufgabenüberprüfung empfiehlt (G. MÜLLER [2005], S. 15).

4.2 Vorschläge für eine Aufgabentypologie

4.2.1 Varianten zu Aufgabentypologien

Der Kanton Graubünden strebt eine Aufgabenüberprüfung mit pragmatischem und vertretbarem Aufwand an. Zudem soll sich die Aufgabenüberprüfung auf die Aufgaben gemäss Verfassung und Gesetzgebung sowie die ohne gesetzlichen Auftrag in der Praxis vorgenommenen Aufgaben beziehen. Daraus lässt sich schliessen, dass eine Anlehnung an bereits bestehende Aufgabentypologien sinnvoll ist. Eine Aufgabenermittlung bottom-up fällt demnach ausser Betracht.

Geeignete bestehende Aufgabentypologien für Graubünden sind insbesondere:

1. Typologie gemäss *Regierungsprogramm*
2. Typologie nach *Produktgruppen* (GRiforma)
3. Typologie der *Aufgabenbereiche* nach Art. 10 resp. Anhang 1 *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung* (RVOV, BR 170.310)

Die drei Varianten haben spezifische Stärken und Schwächen:

Eine Typologie auf Basis des *Regierungsprogramms* würde lediglich zehn Aufgabenbereiche umfassen. Dies hat den Vorteil, dass die Prüfung strategisch ausgerichtet wäre. Jedoch bewegt man sich auf einem sehr hohen Abstraktionsniveau, was zu wenig konkreten Beurteilungen führen würde.

Eine Typologie nach *Produktgruppen* hat den Vorteil, dass eine direkte Verknüpfung von Aufgabenüberprüfung und wirkungsorientierter Verwaltungsführung möglich wäre. Die Definition der Produktgruppen ist bereits weit fortgeschritten. Allerdings ist eine Prüfung auf Stufe Produktgruppen sehr aufwändig, da rund 130 berücksichtigt werden müssten. Das Arbeiten mit Produktgruppen ist zudem im Kanton Graubünden noch wenig verankert.

Eine Typologisierung nach der *Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung* leitet sich aus der Verfassung und Gesetzgebung ab. Sie bietet eine umfassende Übersicht von 95 staatlichen Aufgaben. Da ähnliche Typologien in anderen Kantonen bestehen, ist ein Erfahrungsaustausch möglich. Die Aufgabentypologie weist als möglichen Nachteil einen relativ hohen Detaillierungsgrad auf, was für eine komplette Überprüfung

alle vier Jahre einen grossen zeitlichen Aufwand bedeutet. Als Untervariante könnten die in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung aufgeführten Aufgaben zu rund 40-50 Aufgabengebieten aggregiert werden, um den Detaillierungsgrad zu reduzieren.

4.2.2 Vorschlag der Gutachter und Umsetzung der Aufgabentypologie

Unter Abwägung der aufgeführten Stärken und Schwächen empfehlen die Gutachter, eine Aufgabentypologie auf der Basis der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung zu erstellen. Die dort definierten 95 Aufgaben sollen zu rund 40-50 Aufgabengebieten aggregiert werden.

Die Vorgehensweise zur Erstellung der Aufgabentypologie wurde an einem Workshop vom 27. Mai 2009 mit Vertretern des Kantons aus Regierung und Verwaltung diskutiert. Die Stossrichtung, dass auf eine bestehende Aufgabentypologie aufgebaut werden soll – insbesondere auf die Systematik in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung – wurde bestätigt. Es wurde beschlossen, dass für die Aggregation die funktionale Gliederung gemäss Regierungsprogramm, Kantonsverfassung und Gesetzgebung berücksichtigt werden sollen.

4.3 Vorschläge für ein Prüfschema

4.3.1 Vorbemerkungen zu den Beurteilungskriterien

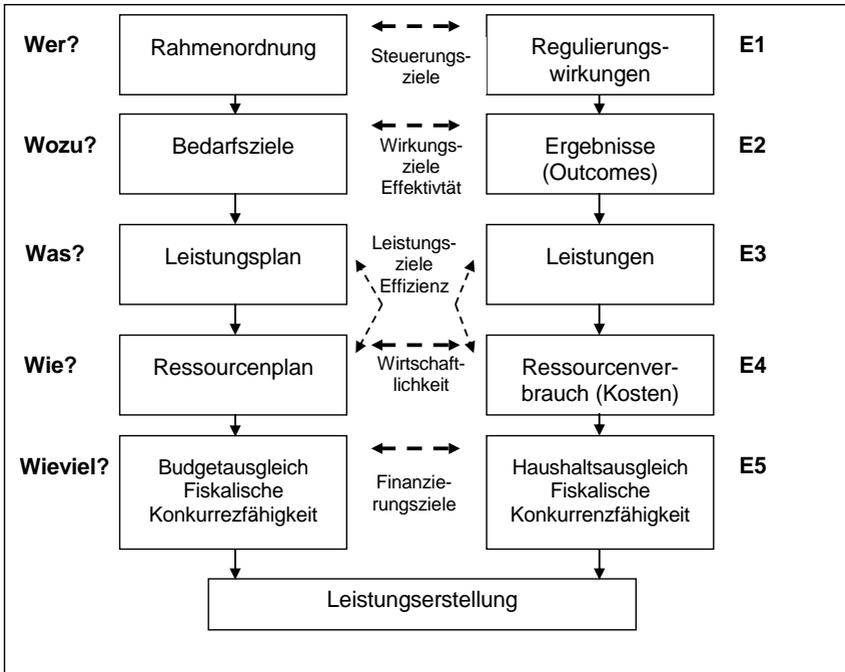
Artikel 78 KV-GR gibt vor, dass sich die Aufgabenüberprüfung auf die Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit stützt. Damit sind die Hauptkriterien der Beurteilung festgelegt.

Unter *Notwendigkeit* wird die Frage verstanden, ob eine Aufgabe tatsächlich durch den Kanton Graubünden erbracht werden muss. Dies beinhaltet grundsätzlich die Frage, ob die Aufgabe als öffentliche Aufgabe zu qualifizieren ist, wie auch die Frage, ob der Kanton die geeignete Staatsebene zur Erfüllung der Aufgabe ist. Dabei steht oftmals weniger das „Ob“ als das „Wie viel“ zur Diskussion. Das Hauptkriterium der Notwendigkeit kann durch verschiedene Teilkriterien präzisiert werden. Dazu gehören beispielsweise: Öffentliches Interesse, Marktversagen, Vorgabe in übergeordnetem Recht, Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und Möglichkeit einer Auslagerung.

Beim Kriterium *Wirksamkeit* geht es um den SOLL-IST-Vergleich der formulierten Bedürfnisse und der erzielten Ergebnisse. Der Begriff hat insbesondere durch das Konzept des New Public Management Verbreitung gefunden (in der Schweiz auch als *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung* bezeichnet).⁴⁸ Die Aufgabenerfüllung ist dann effektiv, wenn die erzielten Auswirkungen in der Gesellschaft den beabsichtigten Auswirkungen entsprechen (Outcome) und wenn die Zielgruppen mit der Leistungserstellung zufrieden sind (Impact). D. h. es geht um die Frage, ob die staatliche Aufgabenerfüllung zu derjenigen Wirkung geführt hat, welche von der Politik erwartet wurden.

Dargestellt anhand eines 5-Ebenen-Planungskonzeptes, lässt sich die Wirksamkeit resp. die Effektivität am Vergleich zwischen den Bedarfszielen und den erreichten Ergebnissen festhalten (vgl. Abbildung 2).

⁴⁸ SCHRÖTER/WOLLMANN, S. 63; A. MÜLLER, S. 904.

Abbildung 2: 5-Ebenen-Planungskonzept⁴⁹

Mit dem Kriterium *Finanzierbarkeit* wird grundsätzlich gefragt, ob die Aufgabe mittel- und langfristig finanziert werden kann. Implizit sind damit zwei Fragestellungen verbunden: Erstens, ob eine bestimmte Aufgabe im Gesamtrahmen der Staatstätigkeit finanzierbar scheint. Erst wenn eine Diskussion über die Breite des Aufgabenspektrums geführt wurde, kann festgelegt werden, welche Aufgaben prioritär finanziert werden sollen.⁵⁰ Zweitens kann gefragt werden, ob die Aufgabenerfüllung innerhalb der dafür budgetierten Mittel lag. Deshalb impliziert das Kriterium auch den Aspekt der Effizienz. Anders ausgedrückt: Fordert das Effektivitätskriterium „Die richtigen Dinge zu tun!“, postuliert die Effizienz nun „Die Dinge richtig zu tun!“. Es geht also darum festzustellen, ob die gewünschte Menge an staatlicher Leistung auch kostengünstig hergestellt wird oder ob mit den gegebenen Mitteln eine höhere Leistung möglich ist (Input-Output-Relation).

⁴⁹ In Anlehnung an SCHEDLER/PROELLER, S. 133.

⁵⁰ Vgl. RÖBER, S. 89.

Gelingt es für jede Aufgabe festzustellen, ob ihr Finanzierungsbedarf im Gesamtrahmen des Kantons liegt und ob ihre Erfüllung auch kostengünstig erfolgt, geschieht damit eine umfassende Prüfung des Kriteriums Finanzierbarkeit. Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass eine als notwendig eingestufte Aufgabe finanzierbar sein muss.⁵¹ Ist eine solche Aufgabe nicht *a priori* finanzierbar, muss der Staat weitere Finanzmittel beschaffen – z. B. über die Erhöhung der Steuern.

4.3.2 Varianten zur methodischen Vorgehensweise

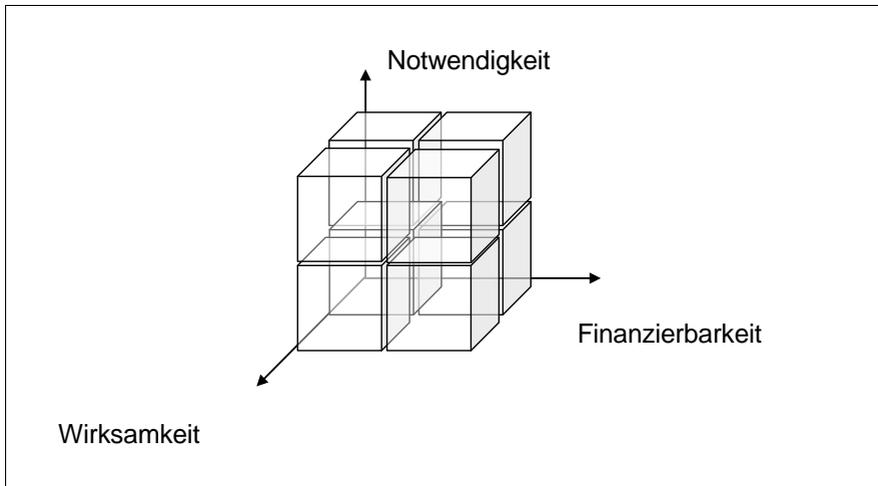
Als Methoden der strategischen Aufgabenüberprüfung sind insbesondere der Portfolio-Ansatz, die Prüfung in Stufen, eine triagierte Prüfung sowie der SWOT-Ansatz denkbar.

Der *Portfolio-Ansatz* wurde für die Aufgabenüberprüfung auf Bundesebene wie auch in den Kantonen Aargau, Bern und Zürich gewählt. Alle staatlichen Aufgaben werden in Matrizen abgebildet, welche eine Ableitung einer Einheitsstrategie je nach Positionierung in der Matrix erlauben (vgl. Abbildung 3).

Dieser Ansatz könnte den Anforderungen von Artikel 78 KV-GR so angepasst werden, dass statt zwei Achsen deren drei gewählt werden. Jede der drei Achsen bildet ein Kriterium ab. Für die einzelnen Quadranten wird eine Einheitsstrategie ermittelt, welche für alle Aufgaben dieses Quadranten gelten (Bsp.: Wird kein Kriterium erfüllt, kann die Aufgabe aufgegeben werden).

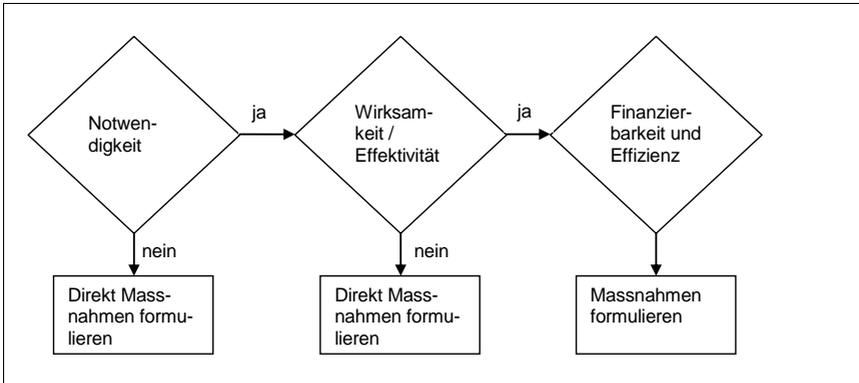
⁵¹ So auch BUNDI, N 11 zu Art. 78 KV.

Abbildung 3: Darstellung Portfolio-Ansatz



Bei der *Prüfung in Stufen* werden die Beurteilungskriterien sequentiell geprüft (vgl. Abbildung 4). Der Portfolio-Ansatz und die Prüfung in Stufen unterscheiden sich dabei weniger in den gewählten Kriterien als in der Vorgehensweise: Beim Portfolio-Ansatz kommt den Kriterien dasselbe Gewicht zu, während bei der Stufen-Prüfung Prioritäten gesetzt werden. Bei einer solchen Prüfung würde als erstes das Kriterium „Notwendigkeit“ hinzugezogen. Erst wenn die Notwendigkeit bejaht wird, erfolgt die Prüfung hinsichtlich „Wirksamkeit“ und „Finanzierbarkeit sowie Effizienz“. Für dieses Vorgehen spricht, dass gerade nach der Beurteilung der einzelnen Prüfkriterien schon Massnahmen abgeleitet werden können und eine Aufgabe nicht erst auf alle drei Kriterien zu untersuchen ist.

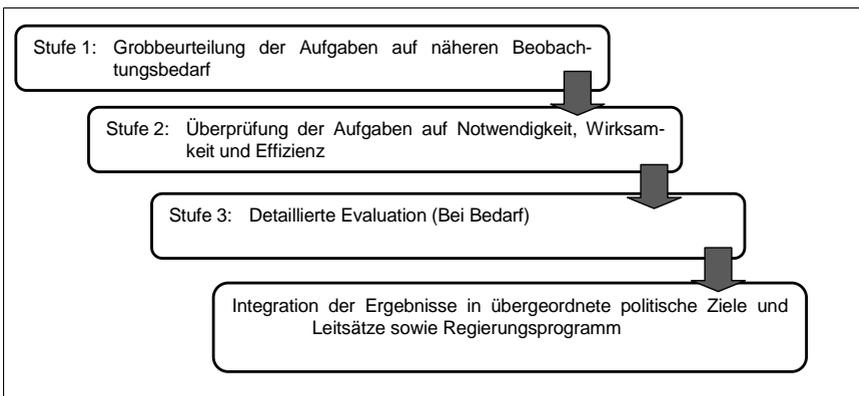
Abbildung 4: Darstellung Prüfung in Stufen



Der *Triage-Ansatz* unterzieht Aufgaben zuerst einer Grobprüfung. Danach werden gezielt nur diejenigen Aufgaben auf die drei Kriterien überprüft, welche der Grobprüfung nicht standhalten. Bei Bedarf können einzelne Aufgaben nach der Kriterienprüfung noch einer detaillierten Beurteilung unterzogen werden (vgl. Abbildung 5). Dies bietet sich dort an, wo besonders gravierende Mängel festgestellt werden oder spezifisches Fachwissen notwendig ist, um die Aufgabe objektiv zu durchleuchten.

Insofern werden auch bei diesem Ansatz mehrere Stufen oder Phasen durchlaufen. Der entscheidende Unterschied zum stufenweisen Ansatz ist, dass die Kriterien nicht einzeln geprüft werden, sondern immer als Ganzes im Auge behalten werden.

Abbildung 5: Darstellung Triagierung



Der *SWOT-Ansatz* ermöglicht eine Aufgabenbeurteilung unter den Gesichtspunkten einer internen und einer externen Sicht. Gegenwärtige Stärken und Schwächen (Strength, Weaknesses) in der Aufgabenerfüllung werden dabei mit künftigen Chancen und Risiken (Opportunities, Threats) aus der Umwelt verknüpft. Wie in Abbildung 6 dargestellt, erlaubt dies, zu jeder Aufgabe Strategien zu entwickeln. Da der Ansatz keine eigentliche Prüfung der Aufgaben anhand der in der Verfassung vorgegebenen Kriterien erlaubt, ist er allenfalls für eine erste Grobbeurteilung geeignet.

Abbildung 6: Darstellung SWOT-Analyse

SWOT-Analyse		Interne Analyse	
		Stärken (Strengths)	Schwächen (Weaknesses)
Externe Analyse	Chancen (Opportunities)	<i>Strategische Zielsetzung für S-O:</i> Verfolgen von neuen Chancen, die gut zu den Stärken der Organisation passen.	<i>Strategische Zielsetzung für W-O:</i> Schwächen eliminieren, um neue Möglichkeiten zu nutzen.
	Gefahren (Threats)	<i>Strategische Zielsetzung für S-T:</i> Stärken nutzen, um Bedrohungen abzuwenden.	<i>Strategische Zielsetzung für W-T:</i> Verteidigungsstrategien entwickeln, um vorhandene Schwächen nicht zum Ziel von Bedrohungen werden zu lassen.

Festzulegen ist schliesslich die Periodizität der Prüfung. Diese könnte im Vierjahresrhythmus alle Aufgaben umfassen. Alternativ ist im Sinne einer rollenden Überprüfung im Jahresrhythmus die Analyse der Aufgaben jeweils eines Departements denkbar.

4.3.3 Vorschlag der Gutachter und Umsetzung des Prüfschemas

Die Gutachter schlagen zu Beginn der Prüfung eine Triagierung vor: Alle Aufgaben werden anhand weniger Kriterien vorgeprüft. Nur die Aufgaben, welche als kritisch eingestuft werden, durchlaufen eine daran anschliessende systematischere Prüfung. Bei dieser vertieften Prüfung wird ein stufenweises Vorgehen gewählt. Zuerst wird die Notwendigkeit geprüft, danach die Wirksamkeit sowie die Finanzierbarkeit und Effizienz.

5. Das Modell der Aufgabenüberprüfung in Graubünden

5.1 Aufgabenerhebung für die Typologisierung

Als Prüfobjekte gelten die Aufgabenbereiche resp. Aufgaben des Aufgabenportfolios, welches von der Standeskanzlei erarbeitet wurde. Für jede Teilaufgabe wird ein Informationsdokument erstellt, welches die Teilaufgabe umschreibt. Dieses Dokument umfasst insbesondere die Informationen, welche für die Grob- und Detailprüfung von Belang sind und über welche die Departemente und Dienststellen verfügen.

Aufgrund der Aufgabenerhebung kann die Aufgabenüberprüfung auf Stufe der Regierung vorgenommen werden.

5.2 Beurteilungsraster

5.2.1 Methodik: Triagierung

Die Aufgaben werden nach dem Triageansatz überprüft. D.h. zu Beginn erfolgt eine Erstbeurteilung aller staatlichen Aufgaben anhand von vier Fragen. Die Beantwortung der Fragen ermöglicht die Feststellung, ob eine detaillierte Prüfung einzelner Aufgaben nach Art. 78 KV auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit zweckmässig ist.

5.2.2 Phase 1: Erstbeurteilung

Zur Erstbeurteilung eignet sich der in der Betriebswirtschaftslehre verbreitete anspruchgruppenorientierte Ansatz.⁵² Ein solcher bestimmt die relevanten *Anspruchsgruppen* des Staates und deren Erwartungen und formuliert daraus Prüffragen. Relevante Anspruchsgruppen sind im Kanton Graubünden der *Bund*, die *kantonale Politik*, die *natürlichen und juristischen Personen in ihrer Rolle als Nutzer der Leistungen* sowie die *Steuerzahler*.⁵³

⁵² RÜEGG-STÜRM, S. 28.

⁵³ Die Bürger als Leistungsempfänger, Steuerzahler und Wähler nehmen mehrere, teilweise widersprüchliche Rollen wahr.

Nachfolgend werden die zur Erstbeurteilung der Staatsaufgaben geeigneten Prüfungen eingeführt und erklärt.

Frage 1.1: Lässt das Bundesrecht, das interkantonale oder das internationale Recht dem Kanton so viel Spielraum, dass eine detaillierte Aufgabenüberprüfung sinnvoll ist?

Der Handlungsspielraum der Kantone kann durch den Bund begrenzt werden. Wo ausschliessliche Bundeskompetenzen bestehen (Bsp. Landesverteidigung) oder konkurrierende Bundeskompetenzen durch den Bund ausgeschöpft werden (Bsp. Strafrecht), sind die Kantone an die Bundesgesetzgebung gebunden.⁵⁴ Interkantonales Recht geht dem kantonalen Recht ebenfalls vor (Art. 48 Abs. 5 BV).⁵⁵ Zu prüfen ist folglich, inwieweit das übergeordnete Bundesrecht sowie das interkantonale Recht dem Kanton Spielräume offen lassen.

Auch internationales Recht grenzt den Kanton bei seinem Handeln ein. So finden sich in übergeordneten Rechtssätzen Verpflichtungen zur Art und Weise der Aufgabenerfüllung (z.B. EMRK, WTO-Abkommen betreffend öffentliches Beschaffungswesen⁵⁶), die Auswirkungen auf die Strukturen und Prozesse in der Verwaltung haben. Wo den Kantonen eine Vollzugskompetenz zukommt, sind diese befugt, die erforderlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen.⁵⁷

Sind für den Kanton eine Aufgabe sowie die Art und Weise des Aufgabenvollzugs durch übergeordnetes Recht vorgegeben, erübrigt sich aufgrund des nicht vorhandenen Handlungsspielraums eine detailliertere Überprüfung dieser Aufgabe.

⁵⁴ Vgl. auch HÄFELIN/HALLER/KELLER, S. 322 ff.

⁵⁵ Interkantonales Recht ist dem Bundesrecht nachgeordnet, geht kantonalen (Gesetzes- und Verordnungs-) Recht aber vor (siehe im Weiteren TSCHANNEN, §25 N 2).

⁵⁶ http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.

⁵⁷ TSCHANNEN, §21 N 25.

Frage 1.2: Sind in den letzten vier Jahren politische Entscheide getroffen oder Reorganisationen durchgeführt worden, die eine Änderung der Aufgabe als nicht realisierbar erscheinen lassen?

Politische Entscheide der vergangenen Legislatur prägen den Handlungsspielraum des Kantons. Eine Analyse der Entscheide des Grossen Rates bzw. des Volkes zu einer Aufgabe gibt Hinweise auf die Akzeptanz resp. Realisierbarkeit von Veränderungen.

Aus Entscheiden kann unter Umständen geschlossen werden, wo die Politik Veränderungen wünscht und wo politischer Widerstand erwachsen könnte. Steht schon im Voraus fest, dass die Politik die Veränderung einer Aufgabe nicht akzeptiert, kann von einer weiteren, detaillierteren Prüfung abgesehen werden. Ist die Politik gegenüber einer Aufgabenanpassung neutral oder gar positiv eingestellt, bietet sich eine genauere Prüfung an, sei es auch nur um eine allenfalls ideologisch gefärbte Diskussion zu versachlichen.

Frage 1.3: Ist damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage nach staatlichen Leistungen im Zusammenhang mit einer Aufgabe ändert?

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind die Nutzer der staatlichen Leistungen. Zwischen dem Kanton und den Anspruchsgruppe besteht ein Anbieter-Nachfrager-Verhältnis. Die Bürger und Unternehmen sind zwar in der Regel keine Kunden des Kantons (da die Wahlfreiheit fehlt), dennoch gibt es Parallelen zum Kundenbegriff. Die Anspruchsgruppen erwarten, dass die staatliche Leistung qualitativ hochstehend und bürgerfreundlich angeboten wird. Die Bedürfnisse können sich im Zeitablauf verändern.

Gab es in den vergangenen vier Jahren Nachfrageänderungen oder ist mit solchen zu rechnen, bietet sich eine vertiefte Prüfung der staatlichen Aufgabe an.

Frage 1.4: Muss die Aufgabe mit dem bisherigen Standard und der bisherigen Organisation erfüllt werden

Die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind nicht nur Nutzer der staatlichen Leistungen, sondern finanzieren diese auch massgeblich. Der Steuerzahler stellt an die Aufgabenerfüllung deshalb zusätzliche Anforderungen. Er erwartet, dass die staatliche Aufgabenerfüllung effizient erfolgt, d. h. Ressourcen nicht durch Doppelspurigkeiten, komplizierte Abläufe oder einen überdimensionierten Verwaltungsapparat vergeudet werden. Sollten bei gewissen Aufgaben Anzeichen für Ineffizienzen vorhanden sein, empfiehlt sich eine detaillierte Überprüfung.

5.2.3 Phase 2: Prüfung auf Notwendigkeit, Wirksamkeit sowie Finanzierbarkeit und Effizienz

Aufgaben, welche nach der Erstbeurteilung als beobachtungswürdig eingeschätzt werden, durchlaufen in einer zweiten Phase eine detaillierte Prüfung anhand der Kriterien Notwendigkeit, Wirksamkeit sowie Finanzierbarkeit/Effizienz.

5.2.3.1 Notwendigkeit

Wie bereits in Kapitel 3.3.1 festgehalten, ist die Beurteilung der Notwendigkeit einer Aufgabe mehrdimensional. Hinzu kommt, dass nach BUNDI hier auch gefragt werden muss, wer die Aufgabe erfüllen soll.⁵⁸ Im Folgenden wird die Notwendigkeit deshalb wie folgt operationalisiert.

Frage 2.1: Liegt die Aufgabenerfüllung durch den Staat im öffentlichen Interesse?

Staatliche Aufgabenerfüllung?

Welche Aufgaben der Staat erfüllen muss, kann nicht über generalisierbare Kriterien festgelegt werden. Dies ist ein demokratischer Entscheid.⁵⁹ Eine Hilfestellung bieten staatsrechtliche Kriterien, so die Staatsfunktio-

⁵⁸ BUNDI, N 9 zu Art. 78.

⁵⁹ RÖBER, S. 89.

nen⁶⁰, verfassungsrechtliche Staatszwecke und Staatsziele⁶¹ sowie die Grundwerte des Staatswesens (Verfassungsprinzipien, Grundrechte und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns).⁶² Artikel 1 KV-GR statuiert, dass der Kanton Graubünden ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat ist. Diesem Artikel kommt zwar grundsätzlich nur deklaratorische Bedeutung zu.⁶³ Der Hinweis auf das Rechtsstaats-, Demokratie- und Sozialstaatsprinzip bietet jedoch einen Rahmen zur Beurteilung der Notwendigkeit des staatlichen Handelns.

(Kantonales) öffentliches Interesse?

Die Aufgabennormen der Verfassung sowie die Gesetzgebung zeigen die öffentlichen Interessen des Kantons.⁶⁴ Die Notwendigkeit einer Aufgabe kann nur bejaht werden, wenn ein klar identifizierbares öffentliches Interesse besteht.

Marktversagen?

Der Preismechanismus bewirkt grundsätzlich einen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage. Funktioniert dieser nicht, kann staatliches Eingreifen geboten sein. Die ökonomische Theorie des Marktversagens liefert Anhaltspunkte, wann der Staat tätig werden soll.⁶⁵ Marktversagen liegt insbesondere in folgenden für eine Aufgabenüberprüfung relevanten Fällen vor:

- Öffentliche Güter: Die Theorie der öffentlichen Güter geht davon aus, dass gewisse Güter auf Grund ihrer spezifischen Eigenschaften vom Staat angeboten werden sollen.⁶⁶ Bei sog. privaten Gütern kann der Anbieter zahlungsunwillige Individuen vom Konsum ausschliessen

⁶⁰ Differenzierung der Staatsfunktionen gemäss dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Rechtsetzung, Regierung/Verwaltung und Rechtsprechung (vgl. TSCHANNEN, §27 N 6 ff.).

⁶¹ RICHLI (2001) verweist auf die verbreitete Auffassung, dass die Begriffe Staatszwecke–Staatsziele–Staatsaufgaben eine fortschreitende Konkretisierung beinhalten. Der Staatszweck ist eine abstrakte Grösse und begründet die staatliche Existenz. Etwas konkreter äussern sich Staatsziele zu dem Handeln der Staatsorgane (z.B. Sozialziele); vgl. WEBER-MANDRIN, S. 31 ff.; ACHERMANN, S. 44 ff.; LIENHARD (2002), FN 26. Zu der grundsätzlichen Frage der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten – und den Leitprinzipien für Aufgabenwahlentscheide – vgl. auch EICHENBERGER, S. 517 ff., insbesondere S. 534 ff.

⁶² LIENHARD (2002), S. 1165 f. sowie FN 17.

⁶³ RATHGEB, zu Art. 1 N 4.

⁶⁴ TSCHANNEN, §20 N 4.

⁶⁵ Zur Diskussion über staatliche Kernbereiche aus juristischer und ökonomischer Sicht vgl. REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN, S. 27 ff., welcher sich gegen die (statische) Festlegung von Kernbereichen staatlicher Tätigkeit äussert, sondern eine stetige Überprüfung der staatlichen Tätigkeit im Sinne von Aufgabenüberprüfungen fordert.

⁶⁶ GEIGANT et al., S. 707.

(Ausschlussprinzip; Bsp. Konzert: es kann ein Eintrittsgeld erhoben werden) und der Konsum des Gutes vermindert den Konsum des gleichen Gutes durch andere (Rivalität im Konsum; Bsp. Konzert: nur eine begrenzte Anzahl Sitzplätze vorhanden).⁶⁷ Bei öffentlichen Gütern sind diese Eigenschaften nicht vorhanden: so können beispielsweise bei einem öffentlich zugänglichen Denkmal weder Personen von der Betrachtung ausgeschlossen werden, noch reduziert sich der Nutzen für den einzelnen, wenn auch andere das Denkmal betrachten. Folglich hat der einzelne keine Zahlungsbereitschaft, da er auch ohne zu zahlen vom Nutzen (Betrachtung des Denkmals) profitieren kann. Öffentliche Güter müssen deshalb vom Staat angeboten oder koordiniert werden.

- Externe Effekte: Externe Effekte entstehen, wenn die Produktion oder der Konsum mit positiven oder negativen Nebenwirkungen für ausstehende Dritte verbunden sind.⁶⁸ Damit sind Nutzniesser und Kostenträger nicht mehr identisch und es lohnt sich, Trittbrettfahrer zu sein (Bsp. Umweltschäden: wenn Umweltkosten nicht den Verursachern auferlegt werden, haben diese keinen Anreiz, umweltverträgliche Technologien zu entwickeln).⁶⁹ Hier muss der Staat korrigierend eingreifen.
- Natürliche Monopole: Bei gewissen Leistungen kann die Produktion eines zusätzlichen Gutes immer preisgünstiger werden. Neue Anbieter haben so fast keine Chance, in den Markt einzudringen. Man spricht von natürlichen Monopolen (Bsp. für ein natürliches Monopol: Märkte mit teurer Netzinfrastruktur wie Strassen oder Wasser⁷⁰). Hier macht es Sinn, dass der Staat die Leistung anbietet oder koordiniert, damit ein Monopolist seine Marktmacht nicht ausnutzen kann.

Indikatoren der Teilfrage sind:

- Konformität der Aufgabe mit den Staatszwecken, Staatszielen und Grundwerten der Bündner Verfassung (insbesondere Art. 1-6 KV-GR)⁷¹

⁶⁷ BLANKART, S. 53.

⁶⁸ BLANKART, S. 23.

⁶⁹ FREY/KIRCHGÄSSNER, S. 87 f. und S. 232.

⁷⁰ Vgl. ALBERTSHAUSER, S. 108.

⁷¹ Vgl. BUNDI, N 2 zu Art. 75-92.

- Konformität mit den allgemeinen Grundsätzen zu den öffentlichen Aufgaben (Art. 75-77 KV-GR)
- öffentliches Interesse gemäss KV-GR
- öffentliches Interesse des Bundesrechts⁷²
- ein „neues“ öffentliches Interesse zeichnet sich aus der politischen Diskussion ab (Bsp. überwiesene Motionen)
- ein öffentliches Gut
- externe Effekte
- natürliches Monopol

Frage 2.2: Ist die Aufgabe so wichtig, dass sie weiterhin erfüllt werden muss?

Aufgrund der knappen staatlichen Ressourcen können nicht alle Aufgaben, für welche ein öffentliches Interesse besteht, erfüllt werden. Es muss daher eine Abwägung der Wichtigkeit der staatlichen Aufgaben erfolgen.⁷³ Dies ist nicht zwingend eine Ja-Nein-Entscheidung, sondern kann eine graduelle Frage über die zugeteilten Ressourcen sein.

Indikatoren zur Prüfung dieser Frage sind:

- juristische Kriterien zur Wesentlichkeit im Sinne des Legalitätsprinzips⁷⁴: Grösse des Adressatenkreises, Eingriff in die Rechtsstellung der Adressaten (Intensität des Eingriffs), finanzielle Folgen, die Bedeutung für die politische Willensbildung, die Behördenorganisation oder das Verfahren, sowie wenn besonders umstrittene Fragen den Gegenstand bilden (Akzeptierbarkeit durch die Betroffenen bei Massnahmen, die auf Widerstand stossen)⁷⁵

⁷² Hinweise auf öffentliche Interessen finden sich im Bundesrecht in den Aufgabennormen der Bundesverfassung, in den Ausführungsgesetzen, (selten) in Verordnungen sowie bzgl. der öffentlichen Interessen im Sinne der Polizeigüter.

⁷³ Vgl. BUNDI, N 9 zu Art. 78 KV.

⁷⁴ Zur Wesentlichkeitstheorie und den daraus abgeleiteten Kriterien LIENHARD (2005), S. 222 ff; das Legalitätsprinzip resp. der Grundsatz der Gesetzmässigkeit, besagt, dass jedes „staatliche Handeln einer gültigen gesetzlichen Grundlage bedarf“ (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, §19 N 1) oder nach HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN ausgedrückt, dass „alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden“ sei (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 79). Die wesentlichen Wertungen müssen dabei in einem formellen Gesetz enthalten sein (TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, §19 N 4).

⁷⁵ Anlehnung an TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, §19 N 4 f. und HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, S. 84 f.

- Grundlagen zu globalen Trends und Trendentwicklungen auf schweizerischer Ebene (Grundlagen zum Regierungsprogramm)⁷⁶
- Gefahren- und Risikoplanungen (Bsp. institutionalisierte Meldungen aus den Departementen und Ämtern, Naturgefahrenmanagement, etc.)
- Wichtigkeit in der öffentlichen und politischen Diskussion (Bsp. Screening der Zeitungsmeldungen)
- Vorhandensein von Handlungsalternativen, welche als wichtiger beurteilt werden⁷⁷

Frage 2.3: Muss der Kanton die Aufgabe erfüllen?

Diese Frage der Kompetenzabgrenzung zum übergeordneten Recht (internationales, interkantonaes und Bundesrecht) wurde bereits in der Grobbeurteilung (Frage 1.1) behandelt. Hingegen wurde nicht geprüft, ob untergeordnete Gebietskörperschaften besser geeignet wären, die Aufgabe zu erfüllen (z.B. Kommunalisierung). Das föderalistische Subsidiaritätsprinzip besagt, dass „die übergeordnete Gebietskörperschaft eine Aufgabe oder Teilbereiche einer Aufgabe nur dann übernehmen soll, wenn sie diese nachweislich besser erfüllen kann als die untergeordneten Gebietskörperschaften“⁷⁸. Dies soll ermöglichen, dass die Bürger auf den politischen Prozess Einfluss nehmen können.⁷⁹ Seit 2008 ist dieser Grundsatz in Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV enthalten. Die Bündner Kantonsverfassung sieht ebenfalls vor, dass der Kanton die öffentlichen Aufgaben möglichst dezentral erfüllt (Art. 77 KV-GR). Deshalb ist zu prüfen, ob die Gemeinden, Bezirke und Regionalverbände besser geeignet wären, die staatliche Aufgabe zu erfüllen (Art. 68 ff. KV-GR).

Geeignete Indikatoren dazu sind:

- fachliche, organisatorische und finanzielle Eignung untergeordneter Staatsebenen zur Aufgabenerfüllung. Die KV sieht eine dezentrale Aufgabenerfüllung vor „wenn insbesondere die Art der Aufgabe, wirt-

⁷⁶ Bsp. Gutachten von W. LINDER & I. STEFFEN.

⁷⁷ Botschaft vom 22. August 2007 zur formellen Bereinigung des Bundesrechts (BBI 2007 6121, S. 6139).

⁷⁸ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBI 2002 2306).

⁷⁹ Botschaft vom 14. November 2001 zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) (BBI 2002 2306).

schaftlicher Mitteleinsatz oder die wirksame Aufgabenerfüllung die dezentrale Aufgabenerfüllung ermöglichen“ (Art. 77 KV-GR)

- die Gewähr, dass die Aufgabe auf dem Kantonsgebiet in vergleichbarer Qualität angeboten wird, falls dies notwendig ist
- das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz und institutionellen Kongruenz: die Nutzniesser, die Kosten- sowie die Entscheidungsträger einer staatlichen Aufgabe sollen übereinstimmen (analog Art. 43a Abs. 2 und 3 BV)⁸⁰
- kein unnötiger Eingriff in die Gemeindeautonomie (Art. 50 BV, Art. 65 KV-GR, Art. 2 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden)⁸¹.

5.2.3.2 Wirksamkeit

Die Wirksamkeit (Synonym: Effektivität) ist ein Gradmesser für die Zielerreichung, die mit dem staatlichen Handeln erreicht wird.⁸² Die Bündner Kantonsverfassung spricht von der „Wirksamkeit der Aufgaben“.

Wirkungsziele werden i. d. R. im Rahmen von Leistungsaufträgen zwischen der Politik und der Verwaltung festgelegt. Die Ziele und die Indikatoren, mit welchen die Zielerreichung gemessen wird, sollten möglichst präzise formuliert sein. Dies gestaltet sich in der Praxis oft als schwierig. Auch die Messung der Zielerreichung ist anspruchsvoll. Zudem ist oftmals nur schwer nachweisbar, dass eine festgestellte Veränderung auf eine bestimmte staatliche Massnahme zurückzuführen ist.⁸³

Mit folgenden vier Fragen sollen deshalb Hinweise auf die Wirksamkeit einer staatlichen Aufgabe gefunden werden.

⁸⁰ Vgl. STEINER, S. 41 ff. und BONASSI, S. 72 f.

⁸¹ Die Gemeindeautonomie bestimmt sich nach Gemeindegesetz danach, dass das kantonale Recht diesen Bereich nicht abschliessend ordnet, ihr ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt (Art. 2 Gemeindegesetz des Kantons Graubünden).

⁸² LIENHARD (2005), S. 26; vgl. auch ONLINE-VERWALTUNGSLEXIKON, Beitrag zu *Effektivität*, welches vom Grad der Zielerreichung, d.h. das „Ausmass, in dem die Leistungen der Verwaltung (Output) die gewünschten bzw. geplanten Wirkungen (Outcome) erreichen [...]“ spricht.

⁸³ SCHEDLER/PROELLER (2009), S. 73.

Frage 3.1: Werden die strategischen Ziele gemäss Verfassung und Gesetz sowie die konkreten politischen Vorgaben des Grossen Rates erfüllt?

Ein erstes Teilkriterium zur Ermittlung der Wirksamkeit stellt ein SOLL-IST-Vergleich der verfassungsmässigen, gesetzlichen und politischen Vorgaben mit dem Ergebnis der Aufgabenerfüllung dar. Die Beurteilung stützt sich auf den Erfüllungsgrad der politischen Vorgaben in der vergangenen Legislatur. Grundlagen dazu bilden das Regierungsprogramm sowie die Landesberichte.

Folgendes Vorgehen wird vorgeschlagen: Im Regierungsprogramm finden sich zu den Leitsätzen strategische Absichten, welche Aufträge an die Regierung beinhalten. Die Absichtserklärungen können den einzelnen Aufgaben des Portfolios zugeordnet werden. Ob die strategischen Absichten realisiert wurden, lässt sich anhand der letzten vier Landesberichte überprüfen.

Beispiel: Die Strategische Absicht auf S. 39 des Regierungsprogramms 2005 – 2008 fordert die Berufsmaturitätsquote zu erhöhen. Betrachtet man die Anzahl der übergebenen Maturitätszeugnisse in den Landesberichten so ist eine Erhöhung feststellbar. Insofern besteht für den Aufgabenbereich „Berufsbildung“ kein Handlungsbedarf und die Aufgabenerfüllung kann als effektiv beurteilt werden.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise kann zwar nicht abschliessend feststellen, ob die beobachteten Effekte auf das Verwaltungshandeln zurückzuführen sind. Jedoch kann erkannt werden, wo allenfalls strategische Leitsätze nicht erfüllt wurden und deshalb Handlungsbedarf in der Verwaltung besteht.

Indikator:

- Umsetzung der strategische Leitsätze des vorhergegangenen Regierungsprogramms (bezogen auf die Aufgabe)

Frage 3.2: Geniessen die staatlichen Leistungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung gewährt werden, hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung und bei den Zielgruppen?

Ein Zeichen für wirksame Aufgabenerfüllung ist die Akzeptanz bei der Bevölkerungsmehrheit und im Parlament. Direkt Betroffene mögen mit der konkreten Leistungserstellung unzufrieden sein, aber die Mehrheit sollte auch hoheitlich erbrachten Aufgaben zustimmen können. Wer eine Ordnungsbusse für die Missachtung eines Rotlichts erhält, wird sich unter Umständen enervieren, die Bevölkerungsmehrheit erachtet eine solche Massnahme aber als sinnvoll.

Thematisieren die Medien eine staatliche Aufgabe häufig und mehren sich Vorstösse im Parlament, ist davon auszugehen, dass die Aufgabe suboptimal erfüllt wird und Änderungsbedarf gewünscht ist.

Die Akzeptanz kann schliesslich durch Kunden- und Bevölkerungsbefragungen direkt gemessen werden. Sofern solche Daten vorliegen, geben sie direkte Hinweise auf die Haltung der Bevölkerung.

Indikatoren:

- positive/negative Medienberichterstattung zu einzelnen Aufgaben
- einzelne Aufgabenbereiche als Gegenstand parlamentarischer Debatten und Vorstösse
- Wahrnehmung bei den Leistungsempfängern (sofern diese Daten erhoben werden)

Frage 3.3: Sind Entwicklungen ersichtlich, welche die wirksame Aufgabenerfüllung beeinflussen oder in Frage stellen?

Die Anforderungen an die staatliche Aufgabenerfüllung ändern sich mit der Zeit. Wissenschaftliche Studien, Prognosen von statistischen Ämtern und Think-Tanks können Hinweise auf Veränderungsbedarf bei einzelnen staatlichen Aufgaben geben (z. B. hat die demografische Entwicklung Auswirkungen auf die Volksschule). Für eine ausführliche Beschäftigung mit dieser Frage können zudem Elemente der strategischen Planung wie

Umfeldanalysen oder Szenarien miteinbezogen werden.⁸⁴ Damit können relevante Entwicklungen frühzeitig erkannt und allenfalls Massnahmen abgeleitet werden.

Indikator:

- Prognosedaten (z. B. Beiträge von Think Tanks, Grundlagenstudien o.ä.)

5.2.3.3 Finanzierbarkeit und Effizienz

Einleitend zu den operationalisierten Fragen nach der Finanzierbarkeit und Effizienz ist festzuhalten, dass BUNDI im Kommentar zu Art. 78 KV GR explizit darauf hinweist, dass eine Aufgabe als finanzierbar gilt, wenn die dazugehörige Ausgabe finanziell tragbar erscheint.⁸⁵ Die Prüfung hat deshalb schwergewichtig im Rahmen der gesamten Staatstätigkeit zu erfolgen. Daraus lassen sich folgende Prüffragen ableiten:

Frage 4.1: Lassen sich die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen rechtfertigen?

Der Ressourceneinsatz für eine staatliche Aufgabe kann aus drei Perspektiven betrachtet werden: Es kann erstens analysiert werden, wie die Ausgabenakzeptanz bei den Anspruchsgruppen aussieht (subjektive Sicht). Diese äussert sich beispielsweise in einer Diskussion um die Finanzierbarkeit resp. den Finanzierungswillen für eine staatliche Leistung. Zweitens ist es möglich, die Ausgaben mit denjenigen anderer Organisationen, welche dieselbe Aufgabe erfüllen, zu vergleichen (intersubjektive Sicht, Effizienzbetrachtung im eigentlichen Sinne). Schliesslich ist eine Analyse der Kostenstruktur einer Aufgabe anhand objektiver Berechnungen möglich (objektivierte Sicht).

Bei Frage 4.1 wird eine subjektive Sichtweise eingenommen und die Akzeptanz bei den Anspruchsgruppen beurteilt. Dies sind das Parlament, aber auch die Nutzerinnen und Nutzer der staatlichen Leistungen.

⁸⁴ Siehe z.B. Sektion Planung und Strategie der Bundeskanzlei (www.bk.admin.ch/org/bk/00351/00352/index.html?lang=de)

⁸⁵ BUNDI, N 11 zu Art. 78 KV.

Geeignete Indikatoren dazu sind:

- heftige Budgetdebatten und Verteilungskämpfe im Parlament zum Aufgabenbereich im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen
- Intensität der Kritik an den Ausgaben und/oder Gebühren für die staatliche Aufgabe bei den Steuerzahlern, den Nutzern und den Medien

Frage 4.2: Lässt sich die Aufgabe mit gleicher Qualität, aber weniger finanziellen und/oder personellen Ressourcen erfüllen?

Die Erreichung der politischen Ziele erlaubt eine Beurteilung der Effektivität der Aufgabenerfüllung. Dies schliesst nicht aus, dass mit geringerem Ressourceneinsatz (finanziell, personell, infrastrukturmässig) die Ziele genau gleich erreicht werden könnten. Die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung gilt es zu prüfen. Potenziale für den effizienteren Ressourceneinsatz lassen sich unter anderem im Vergleich mit anderen Kantonen oder sogar der Privatwirtschaft (z. B. im Facility Management) finden. Dieses Benchmarking kann in Einzelfällen direkt erhoben werden, für eine Gesamtsicht können Schätzungen vorgenommen werden.⁸⁶

Geeignete Indikatoren dazu sind:

- Ausgabenstruktur im Vergleich zu anderen Kantonen und/oder der Privatwirtschaft (Benchmarkingdaten)
- Notwendigkeit der bestehenden Qualität und Quantität der Aufgabenerfüllung zur Erreichung der politischen Ziele (Wirkungsziele und in Gesetzen sowie Parlamentsdebatten formulierte Ziele)

Frage 4.3: Kann die Aufgabe als Ganzes oder in Teilen mit der Erfüllung anderer Aufgaben zusammengelegt werden?

Eine Ineffizienz kann auftreten, wenn eine Aufgabe durch den Staat in vergleichbarer Form mehrfach erbracht wird. So konnten beispielsweise bei der Bundesverwaltungsreform deutliche Einsparungen erzielt werden, indem Dienstleistungszentren zu Shared Service Centers zusammengelegt wurden.

⁸⁶ Vgl. STEINER (2008).

Die Gesamtsicht über die Kantonsverwaltung ermöglicht allfällige Doppelspurigkeiten oder Synergiepotenziale zu erkennen. Hinweise darauf können vor allem bei ähnlichen Aufgabenbereichen gefunden werden. Dort kann die Analyse einzelner Teilaufgaben zur Identifikation von Leistungen führen, die von Behörden doppelt angeboten werden.⁸⁷ Zuverlässiger Hinweis auf mögliche Doppelspurigkeiten ist ein übermässig hoher Kooperationsbedarf zwischen zwei Organisationseinheiten.

Indikator:

- Doppelspurigkeiten bei Aufgaben (kann auch nur auf Teilaufgaben oder einzelne Prozessschritte zutreffen)

Frage 4.4: Kann die Aufgabe ganz oder teilweise an Private ausgelagert werden?

Bei gewissen staatlichen Aufgaben ist es denkbar, dass der Staat die Aufgabenerfüllung zwar gewährleistet, aber die Aufgabenerfüllung auslagert oder mithilfe einer Public Private Partnership (PPP) erbringt.⁸⁸ Bei Auslagerungen werden Private verpflichtet, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen.⁸⁹ Bei PPP geht es um „eine institutionalisierte Zusammenarbeit von Staat und Privaten insbesondere zur gemeinsamen, dauerhaften Bewältigung komplexer Vorhaben“⁹⁰. Charakteristisch für PPP ist, dass die Partnerschaft freiwillig erfolgt und die Verantwortung beim Staat bleibt.⁹¹ PPP kann u.a. die folgenden Vorteile für die öffentliche Hand mit sich bringen: Kosteneinsparungen, Nutzung von privatem Know-how, Entlastung der Verwaltung von der operativen Verantwortung, volkswirtschaftliche Vorteile (z.B. schnellere Realisierung von Projekten, vermehrte Investitionen, etc.) oder auch Imagegewinne.⁹² Kriterien zur Beurteilung von Auslagerungen lassen sich sowohl aus betriebswirtschaft-

⁸⁷ RÖBER, S. 89.

⁸⁸ Zur Liberalisierungsdiskussion vgl. LIENHARD (2007); JÄGER.

⁸⁹ G. MÜLLER (2006), S. 32.

⁹⁰ LIENHARD (2005), S. 58; siehe Beispiele bei BOLZ, S. 564: Private erstellen und unterhalten Strassen, welche durch die Öffentlichkeit abhängig von deren Benützung entschädigt werden; gemeinsame Entwicklung von Informatikprojekten; Logistik; etc.

⁹¹ LIENHARD (2005), S. 58. Die sieben konstitutiven Merkmale von PPP bestehen kurz in: öffentliche Aufgabe, privater und öffentlicher Partner, Bereitstellung wirtschaftlicher Leistung, Verantwortungsgemeinschaft, Bündelung von Ressourcen, Risikoallokation sowie längerfristige, prozessorientierte Zusammenarbeit (BOLZ/EHRENSPERGER/OETTERLI, S. 16 ff.).

⁹² Vgl. BOLZ, S. 576 f.

licher, politikwissenschaftlicher als auch aus rechtlicher Perspektive ableiten.⁹³ Es gilt deshalb zu beachten, dass für Auslagerungsentscheide alle relevanten Sichtweisen beigezogen werden.

Geeignete Indikatoren dazu sind:

- Könnte eine Auslagerung die Finanzierung erleichtern und zu Kostenreduktionen führen?⁹⁴
- Bietet eine Public Private Partnership bei der Aufgabe für die öffentliche Hand Vorteile?

5.2.4 Phase 3: Integration der Ergebnisse in die übergeordneten politischen Ziele und Leitsätze sowie das Regierungsprogramm

Zeigt die Beurteilung der Phase 2 Handlungsbedarf auf, ist die Aufgabe in der Regierung zu diskutieren und ein allfälliges Massnahmenpaket zu prüfen. Dies erfolgt im Rahmen der strategischen Planung in der Formulierung von politischen Zielen und Leitsätzen sowie der Aufnahme ins Regierungsprogramm. Denkbar ist, dass kleinere Änderungen direkt umgesetzt werden.

Im Workshop vom 11. November 2009 wurde das Modell zur Aufgabenüberprüfung grundsätzlich gutgeheissen. Die von den Gutachtern vorgeschlagenen Phasen und die von der Standeskanzlei formulierten konkreten Fragen der Aufgabenüberprüfung wurden durch eine Vorbeurteilung der Departementsvorsteher resp. Departementsvorsteherin ergänzt. Der Entwurf der Checkliste für den Kanton Graubünden mit der Zusammenfassung der Vorgehensweise ist in Anhang VI abgebildet.

⁹³ LIENHARD ET AL., S. 9 ff.

⁹⁴ Für eine umfassende Übersicht über Auslagerungskriterien vgl. LIENHARD ET AL., S. 11 ff.

6. Zusammenfassung

Vorliegender Bericht entwickelt die Grundlagen zur Aufgabenüberprüfung für den Kanton Graubünden. Ausgangspunkt dafür bildet Art. 78 KV-GR, welcher verlangt: „Öffentliche Aufgaben sind periodisch auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit zu prüfen.“ Die Aufgabenüberprüfung ist Teil der politischen Planung und als solche eine Basis für die Erarbeitung des Regierungsprogramms. Die Aufgabenüberprüfung soll in einem pragmatischen Rahmen erfolgen, so dass die Standeskanzlei des Kantons Graubünden unter Einbezug der Departemente und Dienststellen das Verfahren durchführen kann.

Um eine Aufgabenüberprüfung konzeptionell und inhaltlich verorten zu können, wurden zuerst die vorhandenen Ansätze und Projekte im Kanton Graubünden, welche in Richtung Aufgabenüberprüfung gehen, erfasst. Es zeigte sich, dass insbesondere mit den Projekten *Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtsanwendung* (VFRR) 2000, *der Struktur- und Leistungsüberprüfung* 2003 sowie *der Neuregelung der Regierungs- und Verwaltungsorganisation* 2006 bereits weitreichende Überprüfungen stattgefunden haben. Allerdings wurde nicht explizit nach Kriterien wie Notwendigkeit, Wirksamkeit oder Finanzierbarkeit geprüft.

Überdies wurde ein vergleichender Blick über die Kantons- und Landesgrenzen vorgenommen. Dabei lässt sich erkennen, dass insgesamt neun Kantone eine ähnliche Verfassungsbestimmung wie der Kanton Graubünden kennen. Jedoch ist der Umsetzungsstand dieser Vorgaben sehr unterschiedlich. Unabhängig davon haben die meisten Kantone schon in der einen oder anderen Form mit Aufgabenüberprüfungen gearbeitet. Dabei ist auffällig, dass dies beinahe ausschliesslich einmalige Projekte waren. Eine periodische Aufgabenüberprüfung findet implizit nur in den Kantonen statt, welche vollständig auf WoV umgestellt haben. Hinsichtlich Aufgabentypologien lässt sich festhalten, dass diese immer aus den bestehenden Organisationsstrukturen abgeleitet wurden. Zur Beurteilung der Aufgaben setzte man in den meisten Kantonen externe Gremien, bestehend aus Gutachtern und internen Fachkräften ein. Deren Ergebnisse resultierten dann in oft umfangreichen Vorschlägen. Konkrete Massnahmen daraus wurden aber – vor allem aufgrund von politischem Widerstand – nur

in reduzierter Form umgesetzt. In Deutschland werden seit den 1970er Jahren unter dem Schlagwort *Aufgabenkritik* Überprüfungen durchgeführt. Wie die Bezeichnung vermuten lässt, geht es dabei aber vor allem darum staatliche Aufgaben zurückzubinden. Betrachtet man die konkreten Projekte, stellt man fest, dass Aufgaben oftmals sehr detailliert untersucht wurden. Entsprechend hoch sind auch die Anzahl der identifizierten Aufgaben und der damit verbundene Prüfaufwand. Als Ergebnis daraus entstanden Listen mit Verzichtspotenzialen oder konkrete Reformvorschläge. In Österreich ist vor allem auf die Arbeiten der Aufgabenreformkommission hinzuweisen, welche eine Überprüfung der Aufgaben im Rahmen des Österreich-Konvents durchgeführt hat.

Aus diesen Vorgaben sowie den Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern wird klar, dass eine Aufgabenüberprüfung im Kanton Graubünden auf einer Ebene stattfinden muss, auf welcher sich der Prüfaufwand im Rahmen hält, aber dennoch brauchbare Resultate zu erreichen sind. Konkret wird vorgeschlagen, die Aufgabenüberprüfung auf einer strategischen Ebene anzusiedeln. Dies bedeutet vor allem, dass staatliche Tätigkeiten auf einer Ebene zu erfassen sind, auf welcher die Erreichung der mittel- bis langfristigen Ziele gemäss Verfassung und Gesetz messbar wird. Für die *Aufgabentypologie* resp. das Aufgabenportfolio fand der Kanton Graubünden ein passendes Aggregationsniveau, indem er, ausgehend von der bestehenden Struktur der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung, Hauptaufgaben, Aufgabenbereiche und Einzelaufgaben definierte.

Hinsichtlich der *Prüfkriterien* stellt die strategische Ausrichtung die Anforderung, dass die Aufgaben im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Zielerreichung zu prüfen sind. Unter der Notwendigkeit wird deshalb nicht nur gefragt „Ob“ eine Aufgabe notwendig ist, sondern auch „Wie viel davon“ in Zukunft benötigt wird. Demgegenüber stellt die Wirksamkeit eher eine *status quo* Prüfung dar. Damit soll ein SOLL-IST-Vergleich der formulierten Bedürfnisse an die Verwaltung und der erzielten Ergebnisse durch die Verwaltung erreicht werden. Mit dem Kriterium Finanzierbarkeit wird als drittes gefragt, ob eine Aufgabe mittel- bis langfristig finanziert werden kann. Da damit auch die Frage nach einer kostengünstigen Aufgabener-

fällung verbunden ist, kommt die Studie zum Schluss, dass dieses Kriterium um den Aspekt der Effizienz ergänzt werden muss.

Für das konkrete Vorgehen zur Aufgabenüberprüfung erarbeitete der Kanton Graubünden ein *mehrstufiges Verfahren*: Dazu werden in einem *ersten Schritt* mittels Datenblatt an die relevanten Dienststellen Informationen zu den einzelnen Aufgaben erhoben. Auf Grundlage dieser Daten nehmen die Departementsvorsteher in einem *zweiten Schritt* eine politische Vorbeurteilung „ihrer“ Aufgaben vor. Dies erlaubt, ihre Sichtweise einzubringen und die eigentliche Prüfung im Plenum effizient zu gestalten. Die politische Vorbeurteilung legt fest, ob die Aufgaben in einem *dritten Schritt* entweder direkt einer Detailprüfung nach Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit sowie Effizienz unterzogen werden, oder ob zuerst eine Grobprüfung durchlaufen werden muss. Die Grobprüfung geht anhand eines anspruchgruppenorientierten Ansatzes der Frage nach, ob eine Detailprüfung Sinn macht. Als relevante Anspruchsgruppen werden dabei das übergeordnete Recht, die kantonale Politik, die Bürger als Leistungsempfänger sowie die Bürger als Steuerzahler identifiziert. Belassen übergeordnetes Recht, politische Vorgaben oder Druck aus der Bevölkerung keinen Handlungsspielraum in der Aufgabenerfüllung, macht eine weitere Detailprüfung wenig Sinn. In einem *vierten Schritt* wird das Ergebnis der Untersuchung in einem Bericht festgehalten, welcher eine Grundlage für die Erarbeitung des Regierungsprogramms bildet.⁹⁵

⁹⁵ Siehe Anhang VI: Entwurf der Checkliste für die Aufgabenüberprüfung des Kantons Graubünden.

Literaturverzeichnis

- ACHERMANN, URS (2008). Privatisierung im öffentlichen Verkehr. Voraussetzung der Privatisierung und Steuerung des privatisierten Vollzugs am Beispiel des öffentlichen Verkehrs. Zürich: Schulthess.
- AUFGABENREFORMKOMMISSION DES ÖSTERREICH-KONVENTS (2001). Bericht der Aufgabenreformkommission. Internet: http://www.konvent.gv.at/K/DE/GRUND-K/GRUND-K_00045/imfname_047585.pdf (04.03.2009).
- AUSSCHUSS FÜR VERWALTUNGSOPTIMIERUNG DES LANDES BRANDENBURG (2002). Aufgabenkritik in der Landesverwaltung Brandenburg. Erarbeitet in Zusammenarbeit mit der Universität Potsdam. Internet: www.brandenburg.de/media/1172/aufgabenkritik.pdf (11.03.2009).
- BLANKART, CHARLES B. (2008). Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 7. Aufl. München: Vahlen.
- BOLZ, URS (2004). Public Private Partnership (PPP) in der Schweiz. In: ZBI 2004, S. 561-596.
- BOLZ, URS / EHRENSPERGER, MARC / OETTERLI, JÖRG (2005). Grundlagen. In: Bolz, Urs (Hrsg.). Public Private Partnership in der Schweiz. Grundlagenstudie – Ergebnis einer gemeinsamen Initiative von Wirtschaft und Verwaltung. Zürich: Schulthess.
- BOLZ, URS / STEBLER, PIA (2000). Der Service Public im Aufbruch – Public Private Partnership (PPP): Ein neuer Weg? Bern.
- BONASSI, SANDRA (2005). Leitlinien für die Aufgabenteilung und -erfüllung zwischen Bund und Kantonen. LeGes - Gesetzgebung & Evaluation 2005/2, S. 65-75.
- BRÜNNER, CHRISTIAN (2009). Reader zur Lehrveranstaltung Verwaltungslehre/Public Management. Exkurs: Aufgabenlehre. Internet: www.uni-graz.at/~bruenn/ (11.03.2009).
- BUNDI, CHRISTINA (2006). Kommentar zu Art. 78 KV/GR. In: BMT Bänziger-Meniardi-Toller & Partner (Hrsg.). Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden. Chur: Südostschweiz Buchverlag.
- DIECKMANN, RUDOLF (2007). Aufgabenkritik und Privatisierungsproblem. In: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. S. 96-106 2. Aufl. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

- EICHENBERGER, KURT (1990). Zur Problematik der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Privaten. In: ZBI 1990, S. 517-540.
- EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG (2008). Ergänzungsbericht zum Legislaturfinanzplan, Aufgabenüberprüfung des Bundes. Internet: www.efd.admin.ch/dokumentation/zahlen/00578/01222/index.html?lang=de (04.03.2009).
- FREY, BRUNO S. / KIRCHGÄSSNER, GEBHARD (2002). Demokratische Wirtschaftspolitik. 3. Aufl. München: Vahlen.
- FRIZZONI, WALTER (2000). Verwesentlichte und flexibilisierte Rechtsetzung und Rechtsanwendung im Kanton Graubünden – organisatorische und verfahrensmässige Aspekte. LeGes - Gesetzgebung & Evaluation 2000/1, S. 65-71.
- FRIZZONI, WALTER (2007). Materielle und formelle Überprüfung der Gesetzgebung: die Erfahrungen im Kanton Graubünden. LeGes - Gesetzgebung & Evaluation 2007/3, S. 455-463.
- GEIGANT, FRIEDRICH / HASLINGER, FRANZ / SOBOTKA, DIETER / WESTPHAL, HORST M. (2000). Lexikon der Volkswirtschaft. 7. Aufl. Landsberg/Lech: Verlag Moderne Industrie.
- HÄFELIN, ULRICH / HALLER, WALTER / KELLER, HELEN (2008). Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 7. Aufl. Zürich: Schulthess.
- HÄFELIN, ULRICH / MÜLLER, GEORG / UHLMANN, FELIX (2006). Allgemeines Verwaltungsrecht. 5. Auflage. Zürich/Basel/Genf: Schulthess.
- HESSE, JOACHIM J. (o. J.). Überprüfung der kommunalen Verwaltungsstrukturen im Saarland. Zusammenfassung der Empfehlungen des Gutachtens zur Funktional- und Strukturreform. Internet: www.internationales-institut.de/content/publikationen/GutachtenSaarland.pdf (04.03.2009).
- HESSE, JOACHIM J. (2007). Aufgabenkritik, Funktional- und Strukturreform in den Flächenländern. Das Beispiel Saarland. Baden-Baden: Nomos.
- HESSE, JOACHIM J. / GÖTZ, ALEXANDER (2004). Systematische Aufgabenkritik in der nordrhein-westfälischen Landesverwaltung. Auswertung der Aufgabenerhebung und Ansatzpunkte für die Neuordnung der Kompetenz- und Organisationsstrukturen. Untersuchung im Auftrag

- der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen. Internet: www.internationales-institut.de/content/publikationen/NRW_2004_Text.pdf (04.03.2009).
- INDUSTRIELLENVEREINIGUNG (o.J.). Staatsaufgaben, Ein fundamentaler Reformvorschlag der Industriellenvereinigung. Internet: http://www.iv-mitgliederservice.at/iv-all/publikationen/file_222.pdf (01.07.2009).
- JAEGER, FRANZ (2001). Service public: Die Verantwortung beim Staat - die Beurteilung privat. In: kommunalmagazin : Die unabhängige Fachzeitschrift für Gemeinden und Städte (2001), Nr. 11, S. 13-15.
- LIENHARD, ANDREAS (2002). Organisation und Steuerung der ausgelagerten Aufgabenerfüllung. In: AJP/PJA 2002, S. 1163-1174.
- LIENHARD, ANDREAS (2003). Wie der Staat umsichtig sparen kann – Ein ganzheitlicher Lösungsansatz für Effizienzsteigerungen im öffentlichen Sektor. St. Galler Tagblatt 31.12.2003. S. 4.
- LIENHARD, ANDREAS (2005). Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Analyse – Anforderungen – Impulse. Bern: Stämpfli.
- LIENHARD, ANDREAS (2007). Deregulierung staatlicher Marktregulierungen im schweizerischen Bundesverwaltungsrecht, in: Thomas Cottier / Matthias Oesch (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, 2. Auflage, Basel, S. 355 ff.
- LIENHARD, ANDREAS / STEINER, RETO / LADNER, ANDREAS / WICHTERMANN, JÜRIG / BALSIGER BETTS, ANDREAS / BUCHSER, MICHAEL (2003). Auslagerung der Aufgabenerfüllung im Kanton Luzern. Bern: KPM.
- MASTRONARDI, PHILIPPE / SCHEDLER, KUNO (2004). New Public Management in Staat und Recht. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- MINISTERIUM FÜR FINANZEN DES LANDES BRANDENBURG (2007). Aufgabenerfassung in der Brandenburgischen Landesverwaltung 2007. Internet: www.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/BERICHT_Aufgabenerfassung.pdf (01.07.2009).
- MÜLLER, ANDREAS (2007). Kommentar zu Art. 95 der Zürcher Kantonsverfassung. In: HÄNER, ISABELLE, RÜSSLI, MARKUS & SCHWARZENBACH, EVI (Hrsg.), Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung. Zürich: Schulthess.

- MÜLLER, GEORG (1984). Aufgabenreform in der Schweiz. Eine Übersicht und Zwischenbilanz, in: *Die Verwaltung* 17 (1984), S. 465 ff.
- MÜLLER, GEORG (1998). Wie wird ein Staat schlank? In: Solothurnischer Juristenverein (Hrsg.). *Grundlagen und Grundfragen des Staates, Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998*, S. 159-173.
- MÜLLER, GEORG (2000). Verwesentlichte und flexibilisierte Rechtsordnung im Kanton Graubünden – methodische und juristische Aspekte. *Le-Ges - Gesetzgebung & Evaluation* 2000/1, S. 51-63.
- MÜLLER, GEORG (2005). Wege zu einem schlanken Staat. Überprüfung der Aufgaben stete Pflicht der Staatsleitung, in: *NZZ* Nr. 63, 16.3.2005, S. 15.
- MÜLLER, GEORG (2006). *Elemente einer Rechtssetzungslehre*. 2. Auflage. Zürich: Schulthess.
- MÜLLER, URS (2005). NPM in Basel-Stadt – oder Basel tickt anders. In: Andreas Lienhard, Adrian Ritz, Reto Steiner & Andreas Ladner (Hrsg.). *10 Jahre New Public Management in der Schweiz, Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren*. S. 69-80, Bern: Haupt.
- MÜLLER-STEWENS, GÜNTER / LECHNER, CHRISTOPH (2005). *Strategisches Management*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- PROELLER, ISABELLA / SCHEDLER, KUNO (2005). *Verwaltung im Gewährleistungsstaat*. In: *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- RATHGEB, CHRISTIAN (2006). *Kommentar zu Art. 1 KV/GR*. In: BMT Bänziger-Meniardi-Toller & Partner (Hrsg.). *Kommentar zur Verfassung des Kantons Graubünden*. Chur: Südostschweiz Buchverlag.
- RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ (2001). *Jahresbericht 2001*. Internet: www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/85d/85d60fe6-9d2f-cd11-aa46-bc620364cc4b,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf (04.03.2009).
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS AARGAU (2001). *Zusatzbotschaft vom 7. November 2001 zum Voranschlag 2002; Allgemeiner Bericht und Vorgehen zum Ausgleich des Staatshaushaltes; Lohnsummenveränderung; Massnahmen zum Budgetausgleich Voranschlag 2002*. Inter-

- net: www.ag.ch/grossrat/iga_grw_dok.php?DokNr=01.044625&ShoWEdokPdf=1 (01.07.2009).
- REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN (2001). Plafonierung der Staatsbeiträge – Bericht des Regierungsrats zu den Motionen 199/98 (FIKO) und 200/98 (SVP/FDP) betreffend Plafonierung der Staatsbeiträge und deren Beschränkung auf Kernbereiche. RRB 1282 vom 11. April 2001. Internet: www.fin.be.ch/site/fr/kaio-erkos-plafonierungsbericht-staatsbeitraege-rrb-1282-11.april-2001.pdf
- RICHLI, PAUL (2001). Staatsaufgaben. In: Thüerer, Daniel / Aubert, Jean-François / Müller, Jörg Paul (Hrsg.). Verfassungsrecht der Schweiz, S. 851-869. Zürich: Schulthess.
- RICHLI, PAUL (2009). Welche Aufgaben soll der Staat erfüllen? – Ein Beitrag zur Rechtsetzungslehre im Anschluss an die Politische Philosophie, Bern: Stämpfli Verlag.
- RÖBER, MANFRED (2005). Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat. In: Blanke, Bernhard / von Bandemer, Stephan / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform (3. Aufl.) (84-94). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- RÜEGG-STÜRM, JOHANNES (2003). Das neue St. Galler Managementmodell, 2. Auflage. Bern: Haupt Verlag.
- SCHEDLER, KUNO / PROELLER, ISABELLA (2009). New Public Management. 4. Auflage. Bern: Haupt.
- SCHRÖTER, ECKHARD / WOLLMANN, HELLMUT (2005). New Public Management. In: Blanke, Bernhard / von Bandemer, Stephan / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform (3. Aufl.), S. 63-74. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- STEINER, RETO (2002). Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindefusionszusammenschlüsse in der Schweiz. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- STEINER, RETO (2006). Strategische Aufgabenüberprüfungen in den Schweizer Kantonen: Auslöser, Umsetzung und Auswirkungen. In: Bolz, Urs (Hrsg.), Intelligentes Sparen im öffentlichen Sektor, S. 47-70. Bern: SGVW.

- STEINER, RETO (2008). Grundlagen und kritische Erfolgsfaktoren von Benchmarking im öffentlichen Sektor – dargestellt am Beispiel der Schweiz. Potsdam: Liberales Institut.
- THOM, NORBERT / NÄF, ANDREAS (1998). Die Sanierung des Finanzhaushalts im Kanton Bern als Lernprozess für Regierung und Verwaltung. In: Eidgenössisches Personalamt (Hrsg.): Wie die Verwaltung lernen – der öffentliche Sektor auf dem Weg zur lernenden Organisation, S. 279-312. Bern: EDMZ.
- THOM, NORBERT / RITZ, ADRIAN (2008). Public Management, Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor. 4. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- THÜRINGER FINANZMINISTERIUM (o.J.). Verwaltungsreform im Freistaat Thüringen: Moderne Verwaltung in Deutschlands starker Mitte. Internet: [www.thueringen.de/de/tfm/schwerpunktthema/verwaltungsreform/baustein4/\(04.03.2009\)](http://www.thueringen.de/de/tfm/schwerpunktthema/verwaltungsreform/baustein4/(04.03.2009)).
- TSCHANNEN, PIERRE (2007). Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2. Aufl. Bern: Stämpfli.
- TSCHANNEN, PIERRE / ZIMMERLI, ULRICH / MÜLLER, MARKUS (2009). Allgemeines Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Bern: Stämpfli.
- WEBER-MANDRIN, MONIQUE (2001). Öffentliche Aufgaben der Kantonsverfassungen. Zürich: Schulthess.

Anhang I: Verzeichnis der verwendeten Unterlagen des Kantons Graubünden

AMT FÜR HÖHERE BILDUNG DES KANTONS GRAUBÜNDEN

Leistungsvereinbarung zwischen dem Amt für Höhere Bildung des Kantons Graubünden und der Bündner Kantonsschule. Projekt GRiforma. Rechnungsjahr 2008.

BATTAGLIA BIANCA(2008). Aufgabenüberprüfung gemäss Art. 78 KV. Auslegeordnung.

ERZIEHUNGS-, KULTUR- UND UMWELTSCHUTZDEPARTEMENT

- Leistungsvereinbarung zwischen dem Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement und dem Amt für Kultur.
- Leistungsvereinbarung zwischen dem Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement und den Departementsdiensten EKUD.

GROSSER RAT

Wortlautprotokolle des Grossen Rates des Kantons Graubünden vom 02.06.2000, 17.06.2002, 18.06.2002, 19.06.2002, 26.08.2002, 27.08.2002, 07.10.2002.

GROSSRÄTLICHE VORBERATUNGSKOMMISSION (VBK)

Protokollauszüge aus Beratungen der VBK zu Art. 81 VE-Reg.

LINDER WOLF / STEFFEN ISABELLE (2007). Arbeitspapier Trends und Herausforderungen – Mandat Kanton Graubünden.

REGIERUNG GRAUBÜNDEN

- Botschaft vom 15. Januar 2002 der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Totalrevision der Kantonsverfassung. Heft Nr. 10/2001-2002.
- Botschaft vom 11. März 2003 der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts. Heft Nr. 2/2003-2004.
- Botschaft vom 13. Januar 2004 der Regierung an den Grossen Rat betreffend die Struktur- und Leistungsüberprüfung zur Sanierung des Kantonshaushalts – Anpassung von Rechtserlassen, zweite Etappe. Heft Nr. 10/2003-2004.

- Botschaft vom 26. Februar 2008 der Regierung an den Grossen Rat betreffend den Bericht über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Jahre 2009-2012. Heft Nr. 13/2007-2008.
- Landesbericht Graubünden 2004. Bericht vom 14. Februar 2005 der Regierung an den Grossen Rat des Kantons Graubünden über die Geschäftsführung des Jahres 2004.
- Landesbericht Graubünden 2007. Bericht vom 11. Februar 2008 von der Regierung an den Grossen Rat des Kantons Graubünden über die Geschäftsführung des Jahres 2007.
- Protokolle der Sitzungen der Regierung vom 06.02.2001, 03.04.2001, 25.09.2001, 01.10.2002, 13.05.2008, 20.10.2008, 16.12.2008.

STANDESKANZLEI GRAUBÜNDEN (2001). Präsentation: Informationsveranstaltung zum Projekt „Aufgabenüberprüfung“. Aufgabenüberprüfung in der kantonalen Verwaltung Graubünden.

STANDESKANZLEI GRAUBÜNDEN (2001). Projekt „Aufgabenüberprüfung“. Konzept zur Aufgabenüberprüfung in der kantonalen Verwaltung Graubünden.

STANDESKANZLEI GRAUBÜNDEN (2001). Projekt Aufgabenüberprüfung, Schlussbericht Hauptphase I mit Massnahmen.

STANDESKANZLEI GRAUBÜNDEN (2003). Projekt Aufgabenüberprüfung. Vollzugscontrolling: Status per 31. Dezember 2003.

VERFASSUNGSKOMMISSION

- Protokollauszüge aus Beratungen der Verfassungskommission zu Art. 5 Abs. 1 VE-VK.
- Protokollauszüge aus Beratungen der Verfassungskommission zu Art. 84 VE-VK.

VERFASSUNGSSEKRETARIAT DES JUSTIZ-, POLIZEI- UND SANITÄTSDEPARTEMENT GRAUBÜNDEN (2000). Die neue Verfassung des Kantons Graubünden. Erläuternder Bericht der Verfassungskommission vom 6. September 2000.

Anhang II: Ist-Analyse Kantone

Land/ Region	Durchführer	Auslöser	Inhalt der Überprüfung	Aufgabentypologie	Anzahl Aufgaben	Beurteilungsschema	Akteure	Ergebnisse
Aufgaben- und Finanzplanung (als strategisches Steuerungsinstrument) flächendeckend eingeführt								
		Verfassungsauftrag, Projekt wird nach eingeleiteten Angabungen von Regierung, Parlament und Verwaltung getragen. ⁹⁷	Projekt Aufgaben und Leistungsüberprüfung (ALUP) wurde im September 2006 abgeschlossen ⁹⁸ Start 2002	Aufgabenbereiche pragmatisch festgelegt	Ca. 149 Aufgabenbereiche	<ul style="list-style-type: none"> • Portfolioanalyse von Aufgabenbereichen • Definition der Kernaufgaben (hierzu keine Methodik vorhanden und in Realität versagt: Handlungsanleitung, weil politischer Prozess) • Expertenbericht: Massnahmenvorschläge (Regierungsräte, Grossräte, Experten, Parteien... zudem Erfahrung aus den Departementen) • Prüfung der Vorschläge durch Parlament und Regierung 	Regierung (Auftraggeber) Verwaltung (Informationen bereitstellen, Durchführung) Externe Berater (neutrale Begleitung)	<p><i>Prozessergebnis</i> Aufgabenbereiche festgelegt, Massnahmen erarbeitet</p> <p><i>Outputergebnis</i> 38 Massnahmen dem RR vorgelegt.</p> <p>Allerdings als Entscheidungsgrundlage und zum Aufzeigen von Handlungsspielräumen.</p> <p>RR legt Massnahmenbündel dem Grossrat vor.</p> <p>Erkenntnis: Aufgabenüberprüfung soll regelmässig durchgeführt werden.</p>

⁹⁷ www.ag.ch/medienmitteilung/de/pub/medienmitteilungen/nach_departementen.php?controller=Mitteilung&Mitteldid=3933&navid=Medienmitteilungen&drucken=1.

⁹⁸ www.ag.ch/grossrat/iga_gnw_dok.php?DokNr=02.021975&ShowEtok&Pdf=1.

Aargau			<p>Aufgabenbereich: Grosser Rat, Rechtsprechung, Finanzaufsicht, Öffentlichkeitsprinzip und Datenschutz, Zentrale Dienstleistungen und kantonale Projekte, Zentrale Stabteilungen, Polizeiliche Sicherheit, Verkehrszulassung, Strafverfolgung und Strafvollzug, Migration, Arbeitssicherheit und arbeitsmarktliche Integration, Registerführung und Rechtsaufsicht, Gemeindeaufsicht und Finanzausgleich, Standortförderung, Volksschule, Sonderschulung, Heime, Werkstätten, Berufsbildung und Mittelschule Sek II, Hochschulen, Bildungsberatung und Ausbildungsbeiträge, Sport, Jugend, Kultur, Finanzen, Controlling, Statistik, Personal, Steuern, Immobilien, Landwirtschaft, Soziale Sicherheit, Betreuung Asylsuchende, Gesundheitsschutz, Gesundheitsvorsorge, etc., Verbraucherschutz, Gesundheitsversorgung in Akutmedizin etc., Militär und Bevölkerungsschutz, Raumentwicklung und Recht, Energie, Umweltschutz, Umweltentwicklung, Umweltsanierung, Verkehrsangebot, Verkehrsinfrastruktur, Wald, Jagd und Fischerei</p>	<p>42 Aufgabenbereiche, mit je ca. 3-4 Produktgruppen (160 Produktgruppen)</p>	<p>5 Punkte zur Beurteilung: 1. Kennzahlen: a) Umfeldkennzahlen b) Leistungskennzahlen 2. Entwicklungsschwerpunkte mit Massnahmen 3. Ziele mit Indikatoren 4. Steuerbarkeit von Aufgaben und Finanzen (was ist der kantonale Handlungsspielraum, wie kann gesteuert werden, z.B. über Personal) 5. Finanzen</p>	<p>Grosser Rat: Genehmigung AFP Finanzdepartement: Erteilt Bericht Ämter: Liefern zahlen</p>	<p>Prozessergebnis AFP flächendeckend eingeführt Outputergebnis AFP ist wirksames strategisches Steuerungsinstrument Grosser Rat segnet AFP jeweils ab.</p>
--------	--	--	---	--	--	---	---

Bern	Finanzdirektion, Generalsekretariat	Regierung, weil: Sparen, Verfassungsauftrag, Systematische Evaluation	Strategische Aufgabenüberprüfung SAR 01-03: Verfassungsauftrag	SAR Produkte werden überprüft (S. 25)	Ca. 150 Produktgruppen (2007) 450 Produkte	SAR Erster Schritt: Einteilung der Aufgaben in Langfristig: z.B. Bundesrecht schränkt Handlungsspielraum ein Mittelfristig: Kantonales Gesetz, das geändert werden müsste Kurzfristig: ohne Gesetzesänderung möglich umsetzbare Massnahmen Zu jedem Produkt existieren: ⁹⁹ <ul style="list-style-type: none"> • Leistungsziele • Deren Indikatoren • Soll-Erfüllung 	Grosser Rat: Auslöser: Regierungsrat: Koordinationsmitglied: Vorschläge zu Massnahmen	Prozessergebnis Projekt zu Ende geführt. Umfassende Aufgaben resp. Produktdefinitionen wurden von NEF2000 übernommen <i>Outputergebnis</i> Dem Grossen Rat werden Massnahmen zur Einsparung von 420mio/250mio vorgelegt. 364mio/200mio werden akzeptiert (mit Lohnkürzungen/ohne Lohnkürzungen)
Bern	Finanzdirektion	Regierungsrat	Aufgabendiario 05-08: Optimierung und Anpassung des staatlichen Leistungsangebots	<i>Aufgabendiario</i> 9 Aufgabenkörbe, thematisch zusammenhängend 1. Forst, Natur und Umweltschutz; 2. Gemeinwesen, Raum- und Bauordnung; 3. Verkehr, Wasser, Energie und Abfälle; 4. Öffentliche Ordnung und Sicherheit; 5. Soziale Sicherheit; 6. Gesundheit; 7. Bildung, Forschung, Kultur und Freizeit; 8. Wirtschaft; 9. Betrieb des Staates	<i>Aufgabendiario</i> 60-80 „Fachleute“ zu jedem Aufgabenkorb befragt (Delphi-Methode) nach: -Sofortmassnahmen für Effizienzsteigerung -zukünftige Wichtigkeit -künftige Tätigkeitsfelder	RR: Auftraggeber Finanzdirektion: Umsetzung Befragung von Fachleuten, Bürgern	<i>Prozessergebnis</i> Befragung erfolgreich durchgeführt <i>Outputergebnis</i> Nach der „Innensicht“ der bisherigen Reformgrundlagen sollte eine „Aussensicht“ mit einbezogen werden. Allerdings: Keine neuen Erkenntnisse zu wenig konkrete Empfehlungen	

⁹⁹ Z.B. Produkt 42-013: Affaires Jurassiennes.

Genf	Commission D'évaluation des politiques publiques ¹⁰⁰	Art. 174 Kantonsverfassung	Punktueller Überprüfungen (ähnlich EFK auf Bundesebene)	Keine Aufgabentypologie, einzelne Aufgaben oder Fachbereiche werden ausgewählt und geprüft		16 köpfige Kommission, 2 ständige Mitglieder	Prozessergebnis Kommission seit 1995 operativ Outputergebnis Über 20 Berichte und Optimierungsmassnahmen verfasst und empfohlen
	IPSAS (International Public Sector Accounting Standard) ¹⁰¹ Im Jahr 2001 eingeführt	Finanzdirektion	Einzelne Direktionen werden nach internationalen Standards erfasst	Amtsstruktur	11 Departemente + Staatskanzlei, Direktionen	Finanzverwaltung	Prozessergebnis IPSAS flächendeckend eingeführt Outputergebnis IPSAS als Steuerungsinstrument eingesetzt
						Kein einheitliches Beurteilungsraster. Je nach Aufgabe, werden andere fachliche Kriterien angewandt.	
						Zu jeder Direktion werden: Mission, Prestations Objectifs und Perspectives festgehalten	

¹⁰⁰ <http://etat.geneve.ch/cepp/index.jsp>.

¹⁰¹ <http://etat.geneve.ch/df/finances/sub.jsp?id=2986&cl1=&id2=>.

<p>Regie- rung Luzern</p>	<p>Spardruck, keine Neu- verschuldung</p>	<p>Projekt Re- form 06</p>	<p>Keine Aufgabentypolo- gie, Auswahl einzelner Massnahmen Der Kanton Luzern verfügt seit 2005 über einen integrierten Auf- gaben und Finanzplan. Dort sind den Depar- tementen Grundaufträ- ge zugeordnet. Zudem sind für jedes Departement Aufgaben definiert, welche Leis- tungsgruppen und Dienststellen (nicht identisch) zugeordnet sind¹⁰²</p>	<p>-, -</p>	<p>Kein Kriterienraster, Massnah- men wurden von einer 11- köpfigen Kommission vorge- schlagen Massnahmen: Nur noch zwei Amtskreise 1 Hochschule aus: FH, UniLu, Pädago- gische Hochschule Vereinfachung Verwaltungsstrukturen Amt für Mittelschulen (Kantonschulen werden zu einer Dienststelle zusam- mengefasst) Amt für Berufsbildung (Berufsschulen werden als Abteilungen in das Amt für Berufsbildung zusammengeführt) Reorganisation Amt für Volksschulbil- dung (Strukturenform) Amt für Strafvollzug (Änderungen im Strafvollzug) Kantonspolizei (verstärkte interkantona- le Zusammenarbeit) Amt für soziale Integration und Gesell- schaftsfragen (Kräftebündelung) Amt für Gesundheit (Kantonsärztlicher Dienst, Kantonsapotheker, Kantons- zahnarzt und Veterinäramt zu einer Dienststelle) Zusammenführung Psychiatrischer Dienste Verbesserung Abläufe Steuernwesen (Einführung einer kosten- ünstigen Software) Aufhebung Spezialfinanzierungen und Zweckbindung Zentralisierung Rechnungswesen Personalwesen zentralisieren Effiziente Beratung Waldigentümer Neupositionierung der landwirtschaftli- chen Kreditkasse</p>	<p>Regierung: Initiator 11-köpfigen Kommission vorgeschla- gen (Mitglie- der: Aus allen Regierungs- parteien, Finanzdirek- tor, Staats- schreiber und Finanzver- walter)</p>	<p>Prozessergebnis Projekt abgeschlossen, Massnahmenvorschläge an Grossrat überreicht Outputergebnis Grosser Rat lehnt Amtskreise und Akutspitäler ab. Nur Hochschulzertifikation wird gutgeheissen.</p>
-----------------------------------	---	--------------------------------	--	-------------	---	---	---

¹⁰² www.lu.ch/ifa09-13_komplett_mit_deckblatt.pdf.

Regie- rungsrat	Gesetz über die wirkungsent- wicklungs- orientier- te Verwal- tungs- führung vom 3. Septem- ber 2003 (Wov- G; BGS 115. 1)	SO+: Mass- nahmen zur Reformierung der staatlichen Tätigkeit Start 2000 Ende 2008	Keine Typologie, ein- zelne Massnahmen	-.-	Externe Beratung führt Inter- views in den Departementen durch; Ableitung von Mass- nahmen	RR initiiert Projekt, Externe Be- rater formu- lieren mit Verwaltung 60 Mass- nahmen	<i>Prozesseergebnis</i> 60 Massnahmen formuliert <i>Outputergebnis</i> Stand 31.12.2007: 50 Mass- nahmen vom Kantonsrat gebilligt bis auf 3. alle Massnahmen umgesetzt. Von dem Sparziel von urs- prünglich 95 Mio. sollen 80.5 Mio. erreicht werden.
Solethurn	Pro Amt jeweils Pro- duktgruppen	5 Depar- tamente + Gerich- te + Par- lament- sdienste, mit ihren Ämtern. Pro Amt jeweils ca. 5 Produkt- gruppen	Jedes Amt bekommt ein Glo- balbudget Jede Produktgruppe verfügt über: - Produktgruppenziele - Indikatoren dazu				

Zürich	Projekt- leitung: Regie- rungsprä- sident. Eigenes Projekt- team „ALUB“ ¹⁰³	Regierungsrat	ALÜB Analyse der Aufgaben und Leistungen um daraus Massnahmen zur Sanierung des Staats- haushaltes abzuleiten 1995-1998	11 Phasen: Phase I (Sept. - Nov. 97) 1. Bildung 249 Leistungs- gruppen 2. Siehe Beurteilungsschema	249 Leis- tungs- gruppen	3. Überprüfung sämtlicher Tätigkeiten nach: Finanzierbarkeit, Wirtschaft- lichkeit, Effizienz, Effektivität und Steuerungsform (wer macht was am Besten) -> 5Es 4. Portfolioanalyse jeder Leistungs- gruppe (Dimensionen: Wichtigkeit und Leistungsfähigkeit) Phase II (Daz 97 – Feb. 98) Entwicklung Reformideen von Direktio- nen und Staatskanzlei gegen die er- kannten Schwächen Phase III Beschluss RR über Auflage für Konzepte Phase IV Erarbeitung der Konzepte in den Direktionen und in der Staats- kanzlei, Massnahmen, welche keiner Vermehrung oder umfangrei- chen Bearbeitung mehr bedürfen, sollen unverzüglich umgesetzt wer- den Phase V Einreichen der Konzepte an ALÜB Projektleitung Phasen VI-XI Vermehrungen, Abstimmungen und Inkraftsetzung	Projektteam ALÜB. Erarbeitung fand aber mit einzelnen Direktionen statt	Prozessergebnis 193 Reformvorschläge und Grobvorschläge erarbeitet Outputergebnis 1999: 42 Projekte abge- schlossen, 50 Projekte in konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan integriert. Dort wird dank der rollenden Planung eine laufende Über- prüfung der Aufgaben er- möglich. ¹⁰⁴
Finanz- direkti- on, Fi- nanz- verwal- tung	Art. 56 KV.	Umsetzung Legislativziele	Leistungsgruppen (+/- deckungsgleich mit Ämtern) Einzelne Aufgaben zu den Leistungsgruppen	7 Direk- tionen + Staats- kanzlei 64 Leis- tungs- gruppen	Zu jeder Leistungsgruppe: - Aufgaben - Entwicklungsschwer- punkte - Indikatoren ¹⁰⁵ - Leistungen	Verfasst von Finanzver- waltung, RR legt diesen an Grossen Rat vor. Aufgaben/ Indikatoren werden von Leistungs- gruppen sel- ber festgelegt	Prozessergebnis Seit 2000 in Anwendung Outputergebnis Rollende Planung, Strategi- sches Steuerungsinstrument	

¹⁰³ Bericht zur Aufgaben- und Leistungsüberprüfung (ALÜB), 9.10.1998.

¹⁰⁴ www.archiv.1996.zh.ch/r/10_11_99.htm.

¹⁰⁵ www.fv.zh.ch/internet/fv/de/finanzen/konsolidierter_entwicklungs-/KEF_09-12.html.

Einmaliges Aufgabenüberprüfungsprojekt							
Basel-Landschaft	Finanzverwaltung Projekt 03-06 abgeschlossen (Lüthi)	Regierungsrat weil Schuldenbremse	Generelle Aufgaben- überprüfung (GAP). Entlastung von 200mio.	Unterteilung nach Depar- tamenten ¹⁰⁶	5 Depar- tamente	Verwaltung und Oberge- richt , eruiieren Massnahmen	Prozessergebnis 252 Massnahmen an RR Outputergebnis 255 Massnahmen erarbeitet, 217 kann RR selber umset- zen, Rest ans Parlament Total vorgeschlagenes Ent- lastungsvolumen: 165 Mio. Landrat akzeptiert 252 Massnahmen mit einem Ent- lastungsvolumen von 135 Mio.
Nidwalden	Finanz- depar- tament	Regierungsrats Auslöser.	NWtop Überprü- fung der staatlichen Aufgaben und Leis- tungen bei Kanton und Ge- meinden Start 2000, Bericht 2001 ¹⁰⁷	Keine Aufgabentypologie	-.-	S. 5, Kap. 3.1. Offenbar wur- den die Aufgabengebiete nochmals überprüft. Allerdings ist offenbar nicht mehr eruiierbar wie (mehrere Telefongespräche ergaben keine Resultate).	Prozessergebnis Bericht abgeschlossen, 50 Massnahmenvorschläge erarbeitet Outputergebnis Einzelne Massnahmen um- gesetzt. Grosse Reformvor- schläge, früher oder später gescheitert. Reformvorschlä- ge: Reduktion von 7 auf 5 RR, Einführung von Leis- tungsrechnung und Global- budget .im darauffolgenden WOV-Projekt wurden diese Vorschläge aufgenommen und pilotmässig umgesetzt. Allerdings wurde das WOV- Projekt 2005 aufgegeben.

¹⁰⁶ Vorlage an den Landrat betreffend Entlastungspaket aus der Generellen Aufgabenüberprüfung (GAP) 2005/076 (Unterlagen Lüthi).
¹⁰⁷ <http://coc.idt.unisg.ch/org/iddt/pmce.nsf/c6b70516f372dcf3c1256c6c00262cc216793a6ce48c51c6bc1256c7f0037437d1OpenDocument>.

Obwalden	Finanzdirektion	Beide Projekte: Regierung	Generelles Aufgabenerprobungs- und Entlastungsprogramm (GAP), Start 2003, Ende 2004	<p>GAP</p> <p>Keine Aufgabentypologie</p> <p><i>Amtsdauerplanung</i></p> <p>Dreistufiges Verfahren:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verfassungsmässige Bereiche des kantonalen Handelns 2. SWOT Analyse 3. Beurteilung von Handlungsbedarf und Handlungsspielraum 4. Diskussion möglicher Strategievarianten¹⁰⁸ <p>10 Politikbereiche: Volkswirtschaft, Bildung, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt und soziale Gerechtigkeit, Sicherheit und Recht, Raumordnung, Umwelt und Energie, Verkehr und Infrastruktur, Gesellschaft und Kultur und Medien, Sport und Erholung, Staatsorganisation und föderalistische Zusammenarbeit, Finanzen und Steuern</p> <p>dazu 17 Strategische Leitideen</p> <p>Grundlage: SWOT-Analyse und erkannter Handlungsbedarf</p>	--	<p>GAP</p> <p>Kein Beurteilungsschema, Departemente hatten selber Vorschläge einzubringen. Jedoch wurde berücksichtigt, dass gewisse Leistungen/Aufgaben nicht oder nur sehr beschränkt beeinflussbar sind</p> <p>Amtsdauerplanung Massnahmenbündel:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Leitideen 2. Konkrete Vorschläge der Departemente zu Leitideen 3. Absegnung der vorgeschlagenen Massnahmen durch den RR¹⁰⁹ 	<p>GAP</p> <p>Regierungsrat ist Auftragsgeber. Finanzdepartement leitet Projektgruppe. Diese Projektgruppe ist an die Steuerungsgruppe Staatsleistungsreform angehängt (zuständig für WOV in OW)</p> <p>Departemente müssen Vorschläge einbringen</p>	<p>Prozessergebnis</p> <p>160 Vorschläge erarbeitet; Steuerungsgruppe überprüfte Vorschläge auf Kohärenz mit Staatsleistungsreform; 110 Vorschläge an RR weitergeleitet (Umsetzungsempfehlung)</p> <p>Outputergebnis</p> <p>Regierungsrat setzt 100 Vorschläge um (in Abstimmung mit Amtsdauerplanung und Strategieplanung 2012+)</p>
----------	-----------------	---------------------------	---	---	----	---	---	---

Schaffhausen	Steuerungsgruppe im Auftrag des RR	Entlastung Staatshaushalt	ESH1 2004 (1. Etappe) ESH2 2005 (2. Etappe) abge-schlossen (Entlastungs-Staats-haushalt)	Keine Typologie unter Teilprojekt 3 (Neue For-men der Leistungserbrin-gung) Vorschläge aus: - Massnahmen in ande-ren Kantonen - Vorschläge aus Inter-views mit RR, Dep. Sek-retären - Vorschläge aus Steu-erungsgruppen ESH1, ESH2 - Vorschläge aus Ideen-börse Mitarbeiter	-	Vorschläge für TP 3 auf 4 Kriterien überprüft 1. Rechtlicher Handlungs-spielraum vorhanden 2. Kantonaler Organisations- und Regelungsspielraum vorhanden 3. Keine Netto Mehrbelas-tung der Gemeinden 4. Themenbereich nicht in aktueller politischer Ent-scheidungsfindung oder ersten Umsetzungsphase	Regierungsrat, Steuerungs-gruppe hat Projektleitung	Prozessergebnis ESH 2 TP3: 113 Massnah-men erarbeitet, 49 Mass-nahmen zur Umsetzung empfohlen <i>Outputergebnis</i> Gesamtziel: 30 Mio. Einspa-ren bis 2013 ESH1: 9 Mio. Einsparungen gemacht ESH2, TP3 7.2 Mio. Einspa-rungen möglich
St. Gallen	Runder Tisch	Regierung, Spar-druck, Art. 16f Staatsverwal-tungsgesetz SG: 1 Departemente und Staatskassen überprü-fen nach den Weisun-gen der Regierung, ob die Staatsaufgaben, a) notwendig und finan-zierbar sind; b) wirt-schaftlich und wirksam erfüllt werden; 2. Die Überprüfung erstreckt sich auf die Arbeitswei-se der Dienststellen sowie die Durchführung der Projekte. 3 Depar-temente und Staats-kassen berichten der Regierung über die Ergebnisse	Keine eigentliche Aufga-bentypologie Aber: Festlegung von Leis-tungsbereichen mit Gestal-tungsspielräumen Aufstufung all-jener Bereiche der staatlichen Tätigkeit die: Nicht durch exo-genen Vorgaben und Rahmen-bedingungen bestimmt sind. Eine Entlastung des Finanz-haushalts von mindestens 0,5mio erwarten lassen; Nach-haltig zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts dienen, d.h. keine einmalige Mehrausgaben; Keine perso-nalpolitischen (Lohnkürzungen, Erhöhung Arbeitszeiten) Mass-nahmen sind). Explizit keine verteilte Analyse, sondern summarische Zusam-menstellung ¹¹¹	27 Leis-tungsbe-reiche, de-ckungs-gleich mit der Organi-sations-struktur der Verwal-tung	Die Leistungsbereiche wur-den einem Runden Tisch vorgelegt (Zusammengesetzt aus 16 Personen: 13 Pers. aus Kantonsrat aller Regie-rungsparteien, 3 Regierung) dieser diskutierte über die einzelnen Massnahmen und gab seine Empfehlung an den Regierungsrat ab. Dieser prüfte die Empfehlungen und gab seine Begründungen dazu an den Kantonsrat wei-ter.	Kantonsrat erteilt Regie-rung den Auf-trag. Regierung ruft Runden Tisch ins Leben	Prozessergebnis Identifizierung von rund 70 Leistungsbereichen mit Ge-staltungsspielraum. <i>Outputergebnis</i> Runder Tisch leitet davon rund 37 Massnahmen an RR weiter. RR empfiehlt schliesslich 10 Massnahmen weiterzufol-gen, allerdings in von Ihr abgeänderter Form ¹¹² .	

¹¹⁰ www.sg.ch/news/1/2003/06/regierung_leitet_entwurf.Par.0101.DownloadListPar.0103.File.tmp/Massnahmenpaket_2004_Entwurf_RR.pdf.
¹¹¹ Botschaft zum Vorschlag 2003; Beilage 2: Leistungsbereiche mit Gestaltungsspielraum (Unterlagen Kantone, nicht online).

¹¹² www.sg.ch/news/1/2003/06/regierung_leitet_entwurf.html.

Keine eigentliche Aufgabenüberprüfung, aber Projekte, welche (indirekt) damit zu tun haben							
Basel-Stadt	Keine Strategie-Aufgabenüberprüfung, allerdings Projekt über Re-dimensionierung der Kantonsaufgaben 1993-1996 (REBA-KAS)	Politikplan als Instrument zur mittelfristigen Planung	Keine eigen-tliche Überprü-fung	7 Departemente; 29 Aufgabenfelder (nach aus-gerichtete Leistungen) und 7 Ressourcenfelder (nach innen gerichtete Leistungen) Einteilung nach Departementsreform entstanden, iterativer Prozess u.a. Abbau von Doppelparigkeiten ¹³	7 Departemente, 36 Aufgaben und Ressourcenfelder, hunderte Produktgruppen +1000 Produkte	Finanzdepartement führt durch	Prozessergebnis Projekt zu Ende geführt 21 Teilprojekte bearbeitet Outputergebnis Verringerung Haushaltsdefizite, jedoch kein Abbau von Dienstleistungen
Glarus	Staatskanzlei	Sparmassnahmen	Projekt Verwaltungsreform (5 statt 7 Departemente und RR mit max. je 4 Hauptabteilungen)	Einteilung der Departemente und Abteilungen nach: -Wie macht es der Bund -Wie sind die Sachkonferenzen organisiert -Sachzusammenhänge -Belastung der RR -Effizienz (der Auftragsabwicklung) -„Deal“ Ausgleich, v. a. aufgrund der Sachverständigungen			

¹³ www.regierungsrat.bs.ch/politikplan-2009-2012.pdf (S. 51).

<p>Thurgau</p> <p>Grosser Rat forder- te, Departe- ment Fi- nzen und So- ziales macht Ausfüh- rung.¹¹⁸</p>	<p>Spardruck. Finanzplan 2006-08 weist hohe Defizite aus</p>	<p>Generelle Leistungs- überprüfung¹¹⁹ 2005-2006</p>	<p>Alle Leistungen mussten hinterfragt werden. Es gab aber auch Bündelungen im Sinne z. B. von: Parra- meter und Vorgaben aller Mittel- und Berufsschulen aufeinander abstimmen oder personalpolitische Massnahmen. Nach den Vorarbeiten in den einzel- nen Departementen wur- den schlussendlich für jedes Departement die Handlungsfelder formu- liert.</p>	<p>-,-</p>	<p>Kein Raster, sondern einfache Sparübung</p>	<p>Die Federfüh- rung hatten die einzelnen Departe- mentsvorste- her. Eingebunden in die Überprüfung waren insbe- sondere die Generalsek- retäre und die Amtsleite- rinnen und Amtsleiter.</p>	<p>Prozessergebnis Projekt erfolgreich abge- schlossen Outputergebnis Das Total der Sparmass- nahmen betrug rund 10 Mio. Franken, verteilt auf insge- samt 94 überprüfte Bereiche. Interessanterweise wurden jene Massnahmen, die in die Kompetenz des Regierun- gsrates fielen, vollumfänglich umgesetzt, jene die z. B. Gesetzesänderungen durch den Grossen Rat bedurften nur zum Teil. So wurden im Landwirtschaftsbereich Fr. 300'000.-- nicht gestrichelt</p>
<p>UR</p>	<p>Regie- rungsrat</p> <p>Regierungsbe- schluss, Fi- nanzleitbild des Kantons Uri¹²⁰ Grundsatz 7: Die Rolle des Kantons bei Staatsaufgaben ist klar zu definieren und regelmässig zu überprüfen</p>	<p>EPUR¹²⁰ 2004-2007 Jährlicher Entlastungs- bedarf von 10 Mio. bis Ende 2007</p>	<p>Keine Aufgabentypologie</p>	<p>-,-</p>	<p>A. Grundsatzfragen: Auf welche Aufgaben kann der Kanton verzichten, wie kann er sie anders finanzieren etc. B. Wie ändern? Verzicht, Reduktion, Effizienzsteigerung etc.</p>	<p>RR als Initia- tor Arbeitsgrup- pe bestehend aus Finanzdi- rektor und Personen aus allen Departemen- ten</p>	<p>Prozessergebnis Projekt abgeschlossen, Massnahmen umgesetzt Outputergebnis Mit Einführung des NFA ist Projekt abgeschlossen. Keine weiteren Massnahmen mehr verfolgt¹²¹</p>

¹¹⁸ E-Mail Bernhard Koch, Kanton Thurgau, Regierungsrat Finanzen und Soziales.

¹¹⁹ http://161.78.2.130/docs/00000002_0DAEE9BA_WEB.pdf.

¹²⁰ www.ur.ch/dateimanager/epur04.pdf.

¹²¹ [www.ur.ch/dateimanager/08.04.09_rechnung-2007-\(internet\).pdf](http://www.ur.ch/dateimanager/08.04.09_rechnung-2007-(internet).pdf), S. 7.

Anhang III: Kriterien für eine Typologisierung von Aufgaben

Typologie nach...	Ausprägungen	Quelle
<ul style="list-style-type: none"> • Befugnissen und organisatorischer Einordnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausführungsaufgaben • Leistungs- und Führungsaufgaben • Unterstützungsaufgaben 	Online-Verwaltungslexikon ¹²⁴
<ul style="list-style-type: none"> • Aufgabeninhalt 	<ul style="list-style-type: none"> • Verrichtung • Objekt • Zweckbeziehung • Phase • ... 	Online-Verwaltungslexikon
<ul style="list-style-type: none"> • Tätigkeitsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Repetitive Tätigkeit • Auftragstätigkeit • Projektstätigkeit 	Online-Verwaltungslexikon resp. KLR-Handbuch des Bundes
<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerbsumfeld 	<ul style="list-style-type: none"> • marktlicher Wettbewerb • Quasi-Wettbewerb • Kein Wettbewerb 	Online-Verwaltungslexikon resp. KLR-Handbuch des Bundes
<ul style="list-style-type: none"> • Entgeltorientierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Leistung gegen Entgelt • kein Entgelt 	Online-Verwaltungslexikon resp. KLR-Handbuch des Bundes
<ul style="list-style-type: none"> • politologischer Unterscheidung 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulierungsaufgaben • Politikvorbereitung • Erbringung von Dienstleistungen 	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates ¹²⁵
<ul style="list-style-type: none"> • Hoheitlichkeit (rechtliche Sicht) 	<ul style="list-style-type: none"> • hoheitliche Aufgaben • nicht-hoheitliche Aufgaben 	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates
<ul style="list-style-type: none"> • politischem Steuerungsbedarf (politikwissenschaftliche Sicht) 	Kriterien für politischen Steuerungsbedarf: <ul style="list-style-type: none"> • gesetzliche Regelungsichte • Abhängigkeit von techn./internat. Standards • marktliche Steuerung • Abhängigkeit von allg. Steuermitteln • Versorgungssicherheit • Unabhängigkeitserfordernis 	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates
<ul style="list-style-type: none"> • Marktfähigkeit (volkswirtschaftliche Sicht) 	Kriterien für die Marktfähigkeit: <ul style="list-style-type: none"> • Charakter der Güter/Leistungen • Wettbewerbsumfeld • Leistungsfinanzierung 	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates
<ul style="list-style-type: none"> • Kosten/Nutzen-Gesichtspunkten (betriebswirtschaftliche Sicht) 	Kriterien für Kosten / Nutzen: <ul style="list-style-type: none"> • Koordinationsbedarf • Synergiepotenzial • Visibilität 	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates

¹²⁴ Online-Verwaltungslexikon – Management und Reform der öffentlichen Verwaltung. Internet: www.olev.de (04.03.2009).

¹²⁵ Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht) vom 13. September 2006 (BBI 2006 8233).

Typologie nach...	Ausprägungen	Quelle
• Auslagerungseignung	<ul style="list-style-type: none"> • Ministerialaufgaben • Dienstleistungen mit Monopolcharakter • Aufgaben der Wirtschafts- und der Sicherheitsaufsicht • Dienstleistungen am Markt 	Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates
• Ordnungskriterien	[Regelungstechnik; Bsp. Zivilrechts-, Strafrechtskompetenz]	TSCHANNEN
• Querschnittsproblemen	[Sachbereiche unter einem bestimmten Aspekt; Bsp. Umweltschutz]	TSCHANNEN
• Staatsfunktionen	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsetzung • Vollziehung • Rechtsprechung 	TSCHANNEN
• föderale Ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Bundesaufgabe • kantonale Aufgabe • kommunale Aufgabe 	--
• Staatsprogrammen	[Zielbestimmungen; Bsp. Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit]	TSCHANNEN
• Rechtswirkung der Aufgabenzuweisung	<ul style="list-style-type: none"> • konkurrierende Kompetenz • ausschliessliche Kompetenz • parallele Kompetenz 	TSCHANNEN
• Intensität der Aufgabenerfüllung	<ul style="list-style-type: none"> • umfassende Kompetenz • Grundsatzgesetzgebungskompetenz • Fragmentarische Kompetenz 	TSCHANNEN
• Sachgebieten-/zusammenhang	[reale Lebens-/Sachbereiche]	TSCHANNEN/ACHERMANN
• Rechtsgrundlage	[Bsp. Aufgaben nach Umweltschutzgesetz]	ACHERMANN
• Gliederung in der Budgetplanung	[institutionelle Aspekte und Aufgabenbereiche]	BRÜNNER, ACHERMANN
• Art der Staatsaufgabe	<ul style="list-style-type: none"> • ausschliessliche (nur Staat kann erfüllen) und konkurrierende • obligatorische (Staat muss erfüllen) und fakultative • finale (unmittelbare öff. Interessen) und instrumentale (mittelbare öff. Interessen; Bsp. Steuerwesen) 	ACHERMANN
• staatlicher Leistungstiefe	<ul style="list-style-type: none"> • staatliche Kernaufgaben • staatliche Gewährleistungsaufgaben • nichtöffentliche Annex- und Ergänzungsaufgaben • private Kernaufgaben 	FUNK
• staatlicher Leistungstiefe	<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben mit staatl. Gewährleistungsverantwortung • Aufgaben mit staatl. Vollzugsverantwortung • Aufgaben mit staatl. Finanzierungsverantwortung • Aufgaben mit staatl. Auffangverantwortung 	RÖBER

Typologie nach...	Ausprägungen	Quelle
<ul style="list-style-type: none"> • Erfüllung der öffentlichen Aufgabe 	<ul style="list-style-type: none"> • vollständige Wahrnehmung durch die Staatsverwaltung • Teilnahme des Staates an der Aufgabenerfüllung in Kooperation mit /Konkurrenz zu Privaten • Steuerung der Tätigkeit Privater durch Intervention • Überwachung der privaten Tätigkeit durch Aufsicht • Sicherstellen privater Leistungen/Leistungsniveau • Anregung/Förderung privater Tätigkeit in gemeinwohlwichtigen Bereichen • Schaffung/Durchsetzung der rechtlichen Rahmenordnung 	ACHERMANN
<ul style="list-style-type: none"> • Gegenstand und inhaltlichen Bezügen 		HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Zuständige Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Bund/EU • Land • Kommunen 	HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Funktionale Leistungsmerkmale 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuerung und Planung • Entscheidung und Vollzug • Mitwirkung • Dienstleistung • Förderangelegenheit • Gewährleistung und Versorgung • Errichtung und Unterhalt 	HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Adressaten und Zielgruppen 	[Interne/externe Zielgruppen der Aufgaben]	HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Verflechtungstatbestände 		HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Personal- und Sachmittel 		HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • Gegenstand der Aufgabe 	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Ordnungsaufgaben • Sonderordnungsaufgaben • Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge • Sozialaufgaben 	HESSE (2007)
<ul style="list-style-type: none"> • öffentlichem/privatem Interesse 	<ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Aufgaben • staatliche Aufgaben • private Aufgaben 	BRÜNNER
<ul style="list-style-type: none"> • Gegenstand der Aufgabe und der Wirkungsrichtung der Aufgabenstellung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsaufgaben • Betreuungsaufgaben • Dienstleistungsaufgaben • fiskalische Aufgaben • Organisationsaufgaben • politische Aufgaben 	BRÜNNER

Anhang IV: Beispiele von Aufgabentypologisierungen

Durchführer	Methodik	Grundlage	Resultat
Bund (CH) ¹²⁶	<ul style="list-style-type: none"> Die Aufgabenüberprüfung basiert auf dem Aufgabenportfolio des Bundes. Aufteilung in 43 Aufgaben. weitere Aufgliederung der grössten Aufgabengebiete. 	Legislaturfinanzeplan	13 Aufgabengebiete 43 Aufgaben 18 Aufgabenbereiche
Saarland (D) ¹²⁷	<ul style="list-style-type: none"> Flächendeckende Bestandesaufnahme Eingrenzung auf 15 globale finanzstatistische Ausgabenbereiche (→ Analyse quantitativer Umfang und Kompetenzverteilung) Differenzierung nach 28 Hauptaufgabenbereichen: Analyse Aufgabenverteilung bzgl. funktionale Elemente Ausweis von 40 Schwerpunktbereichen Aufgabensystematik: <ul style="list-style-type: none"> Bildung von Aufgabenbereichen Definition von Zuständigkeitsbereichen Zuordnung von Leistungsmerkmalen und Zielgruppen Feststellung von Regelungskompetenzen und Vollzugsverantwortung 	Datenbank öff. Haushaltsgliederung/ Produktpläne ländervergleichende Ressortenteilung Literatur-/ Materialbestand, Experteninterviews, finanzstatistische Daten	4000-7000 Aufgaben 15 Ausgabenbereiche 28 Hauptaufgabenbereiche 40 Schwerpunktbereiche
Nordrhein-Westfalen (D) ¹²⁸	<ul style="list-style-type: none"> Ermittlung der Aufgaben Aufgabensystematik nach 3 Komponenten: <ul style="list-style-type: none"> Aufgabeninhalt Aufgabentypus/Funktion organisatorische Zuordnung Bildung von Aufgabenblöcke durch die Kombination aller drei Merkmalskategorien (daraus lassen sich Schwerpunktbereiche für bestimmte Reformoptionen bilden). 	Datenbank des Finanzministeriums	4000 Aufgaben
Brandenburg (D) ¹²⁹	<ul style="list-style-type: none"> Aufgabenerfassung im Jahr 2000 Basis der Aufgabenerhebung bildet das Gesetz, da die Aufgaben als gesetzlich vorgeschrieben betrachtet werden (nur Hilfs-, Zusatz- und Ergänzungstätigkeiten können diskutiert werden). 	-. Gesetz	-. -

¹²⁶ Eidgenössische Finanzverwaltung.

¹²⁷ Hesse (o. J.).

¹²⁸ Hesse/Götz.

¹²⁹ Ausschuss für Verwaltungsoptimierung des Landes Brandenburg.

Thüringen (D)¹³⁰	<ul style="list-style-type: none"> Die Aufgabenkritik wurde in den Ressorts von den Beschäftigten durchgeführt. Ein Steuerungskreis hat diese beraten und koordiniert. Er stellte beispielsweise den Fragebogen und Ergebnisbogen zur Verfügung. Der Fragebogen zur Erhebung der Aufgaben enthielt folgende Punkte: <ul style="list-style-type: none"> Dienststelle Beschreibung der Aufgaben (Bereich, Gruppe, Nummer, Einzelaufgabe) Rechtsgrundlage Inhalt Leistungsempfänger 	Erhebungsbogen	21'720 Aufgaben (192 Querschnittsaufgaben)
Rheinland-Pfalz (D)¹³¹	<ul style="list-style-type: none"> Systematische und schrittweise Zerlegung der Aufgaben in Teilaufgaben, bis sie zweckmässig nicht mehr weiter gegliedert werden konnten und bestimmten Personen oder Organisationseinheiten übertragen werden können. 	-.-	-.-
Österreich (Aufgabenreform)¹³²	<ul style="list-style-type: none"> Die Aufgabenreformkommission hat die Aufgabenerhebung der Industrielassenvereinigung (IV) übertragen. Der erstellte Katalog hat sich an den gegenwärtigen Organisationsstrukturen orientiert. Diese Aufgaben wurden kategorisiert nach: <ul style="list-style-type: none"> Kernaufgaben Gewährleistungsaufgaben „zu privatisierende Aufgaben“ 	Organisationsstruktur	ca. 250 Aufgaben auf Bundesebene ca. 160 Aufgaben auf Länderebene ca. 100 Aufgaben auf Gemeindeebene → Durchführung nach 9 exemplarisch herausgegriffene Themen

¹³⁰ THÜRINGER FINANZMINISTERIUM.

¹³¹ RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ.

¹³² AUFGABENREFORMKOMMISSION DES ÖSTERREICH-KONVENTS.

Anhang V: Beispiele von Aufgabenüberprüfungen

Durchführer	Methodik	Resultate
Bund (CH) ¹³³ (2004/2005- heute resp. 2015) → Bundesrat / Departemente	<ul style="list-style-type: none"> Die Basis für die Aufgabenüberprüfung bildet der Portfolio-Ansatz zur strategischen Aufgabenüberprüfung. Aufgrund von fünf für den öffentlichen Sektor adaptierten Kriterienkatalogen (Prüf-Portfolios) wird evaluiert, wo Einspar- und Reformpotenzial genutzt werden könnte. Geprüft werden folgende Mittel: <ul style="list-style-type: none"> Aufgabenverzicht/-reduktion Strukturreform Entlastung des Bundeshaushalts durch Effizienz- und Effektivitätssteigerungen und Generierung von Drittmitteln Auslagerungen/Ausgliederungen (weitere) Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen Die Ziele der Eindämmung des Ausgabenwachstums und der Gewährleistung der Budgetqualität werden durch die Festlegung eines Wachstumsziels für den Gesamthaushalt und von strategischen Prioritäten auf der Stufe der 18 Aufgabenbereichen erreicht. 	[→ Aufgrund der volkswirtschaftlichen Lage wurde von einem Aktionsplan und anschließendem politischen Dialog abgesehen. Im Konsolidierungsprogramm sollen vorerst jene Massnahmen umgesetzt werden, die sich mit geringen Gesetzesanpassungen realisieren lassen (Entlastungswirkung von rund 280-530 Mio. CHF für die Jahre 2011-2013). Weiter gehende Reformen werden durch die zuständigen Departemente mit eigenständigem Zeitplan vorgenommen. ¹³⁴]
Saarland (D) ¹³⁵ (2004) → Experten Universität Berlin (Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE))	<ul style="list-style-type: none"> Erhebung, Analyse (Beschreibung, gesetzliche Grundlage, Verwaltungsaufbau, Regelungskompetenz und Vollzug, Leistungsbereiche, Zielgruppen) und Kritik des Aufgabenbestandes. Massstäbe: <ul style="list-style-type: none"> Effizienz Effektivität Teilhabe und Bürgernähe Realisierbarkeit Formulierung von zehn Modernisierungspolitiken: <ul style="list-style-type: none"> Aufgabenverzicht, Standardabbau, materielle Privatisierung funktionale Privatisierung Professionalisierung E-Government Aufgabenbündelung flexible Delegation Delegation Kooperation überörtliche Konzentration und Kooperation Zentralisierung und Verstaatlichung Funktionalreform 	Zwei Modelle einer umfassenden Regierungs- und Verwaltungsreform: <ul style="list-style-type: none"> Grundmodell: „Optimierung des status quo“. Entwicklungsmodell: „erweiterte Funktional- und Strukturreform“ (Zentralisierung von Sonderordnungs- und Konzentrationsprozesse).

¹³³ EIDGENÖSSISCHE FINANZVERWALTUNG.

¹³⁴ Medienmitteilung vom 4. November 2009 des EIDGENÖSSISCHEN FINANZDEPARTEMENTS „Bundesrat bestimmt Eckwerte für das Konsolidierungsprogramm 2011-2013“. Internet: <http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/17281.pdf> (23.11.09).

¹³⁵ HESSE (o. J.).

Durchführer	Methodik	Resultate
<p>Nordrhein-Westfalen (D)¹³⁶ (2004) → Ständeskanzlei, Experten der Universität Berlin (Internationales Institut für Staats- und Europawissenschaften (ISE))</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehen anhand einer „Logik der Aufgabenkritik“: <ul style="list-style-type: none"> – Verzicht/materielle Privatisierung – funktionale Privatisierung – Kommunalisierung – Stärkere horizontale und/oder vertikale Konzentration des Aufgaben- und Organisationsbestandes. • Kombination der Aufgabenmerkmale aus der Datenbank mit den Reformoptionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Verzichtspotenzial wird bspw. aufgeschlüsselt nach Aufgabeninhalt, -typus und organisatorischer Zuordnung. • Bildung von Schwerpunktbereichen und Ansatzpunkten für weitere Reformschritte
<p>Brandenburg (D)¹³⁷ (2002) → Ausschuss für Verwaltungsoptimierung des Landes Brandenburg in Zusammenarbeit mit der Universität Potsdam; Durchführung in den Ressorts</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Landesregierung gibt die Eckwerte des Verfahrens vor, die Steuerung des Prozesses ist Ressortangelegenheit. Eine Checkliste erlaubt die „Entdeckung“ überflüssiger Aufgabenbestandteile (Zweckkritik, Ausgliederung/Auslagerung, Organisatorische Veränderung, Ablauforganisation). • In den Ressorts werden die Massnahmen entwickelt, gesammelt und gebündelt: laufende Fortschreibung des Massnahmenkatalogs. Je 50%-Quoten für die Abschaffung interner Verwaltungsvorschriften und Vorschläge für die Aufgabenkritik. 30%-Quote für Ausnahmen von der Aufgabenkritik. • Die Stabsstelle für Verwaltungsmodernisierung erstellt jährlich einen zusammenfassenden Sachstandsbericht zur Aufgabenkritik. • Das Kabinett wird regelmässig mit dem Fortgang der Aufgabenkritik befasst: die Ministerien und die Staatskanzlei stellen die Geschäftsberichte zweimal im Jahr vor. • Beratung des Berichts durch den Ausschuss für Verwaltungsoptimierung und den Beirat zum Prozess der Verwaltungsoptimierung. Integration in den Bericht des Ausschusses für Verwaltungsoptimierung zum Stand der Verwaltungsmodernisierung in Brandenburg. 	<p>[→ fortlaufende Aufgabenkritik]</p>

¹³⁶ HESSE/GÖTZ.

¹³⁷ AUSSCHUSS FÜR VERWALTUNGSOPTIMIERUNG DES LANDES BRANDENBURG.

<p>Thüringen (D) ¹³⁸ (2005-2007 resp. 2009) → Finanzministerium; Durchführung in den Ressorts</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Die Aufgabenkritik bildet einen Baustein einer umfassenden Verwaltungsreform. • Überprüfung durch die Ressorts anhand von sog. Ergebnisbogen. Vorgabe, für mindestens 10% des Aufgabenbestandes Vorschläge zweck- oder vollzugskritischer Art zu unterbreiten. Stufenweises Vorgehen: <ul style="list-style-type: none"> – Teilweiser/kompletter Wegfall der Aufgabe (Verzicht, Privatisierung)? – Art und Weise der Aufgabenerfüllung (Optimierung Arbeitsprozesse, Aufbauorganisation informationstechnische Unterstützung der Aufgabenwahrnehmung?) • Zukünftige Aktualisierung des Aufgabenbestandes und regelmässige Prüfung der Aufgaben in Zuständigkeit der Ressorts. Verbindung mit der Betrachtung von Geschäftsprozessen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressortvorschläge für 6'332 Aufgaben mit Auswirkungen auf 2'700 Vollbeschäftigteneinheiten an die Landesregierung. • Einsparungen von über 81 Millionen Euro bis Ende 2009.
<p>Rheinland-Pfalz (D) ¹³⁹ (2001; seit 2004 Bericht Regierung) → Vorschläge Rechnungshof</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Einbezug der Beschäftigten in den Reformprozess. Schrittweiser Aufbau des Fachwissens, Einrichtung einer zentralen Stelle zur ressortübergreifenden Beratung. • Konkrete, ergebnisorientierte Zielvorgaben (evaluierbare Erfolgskriterien. Anwendung der Methoden des Prozessmanagements. 	<p>[→ Vorschläge des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz. Inzwischen wurde das Projekt einer umfassenden Verwaltungsmodernisierung in Angriff genommen.]</p>
<p>Österreich (Aufgabenreform) ¹⁴⁰ (2001) → Aufgabenreformkommission des Österreich-Konvents</p>	<p>Neun exemplarisch herausgegriffene Themen wurden beleuchtet. Für die Bewertung wurden folgende Gesichtspunkte berücksichtigt:</p> <ul style="list-style-type: none"> – „Öffentliches Sparen“: alle Verwaltungsfunktionen, die für eine Grundsicherung und Grundversorgung nicht erforderlich sind, sind tendenziell abzubauen. – Abbau von Hemmnissen für private Initiativen. – Rückbau von Staatsfunktionen („So wenig Staat wie möglich, aber so viel Staat wie nötig“). 	<p>Für jedes Thema wurden durch die Expertenkommission Empfehlungen für Reformen gegeben. Diese wurden zudem auf ihre Verallgemeinerung geprüft.</p>

¹³⁸ THÜRINGER FINANZMINISTERIUM.

¹³⁹ RECHNUNGSHOF RHEINLAND-PFALZ.

¹⁴⁰ AUFGABENREFORMKOMMISSION DES ÖSTERREICH-KONVENTS.

Anhang VI: Ablauf Prüfprozess der Aufgabenüberprüfung des Kantons Graubünden

Quelle: Entwurf Standeskanzlei Graubünden, Stand 12.11.2009. Der hier vorgestellte Prüfprozess erfuhr im Rahmen der Umsetzung im Verlauf des Jahres 2010 noch Anpassungen.

1: Erhebungen bei Departementen und Dienststellen

Bei den Departementen und Dienststellen werden zu jeder Aufgabe folgende Angaben eingeholt:

Aufgabenbeschreibung

1. Rechtliche Grundlagen (Verfassung, Gesetz, Verordnung)
2. Kurzbeschreibung (5 Haupttätigkeiten in Stichworten)
3. Strategische Ziele (Strategische Ziele, die mit der Aufgabe verfolgt werden)
4. Zielgruppen
5. Aufgabenträger
6. Schnittstellen (zu anderen Organisationseinheiten inner- und ausserhalb der kantonalen Verwaltung)
7. Ressourcen
 - a) Entwicklung Stellenprozente

2006	2007	2008	2009

b) Laufende Rechnung und Finanzplanung

	2008	2009	2010	2011	2012
Gesamtausgaben					
davon Beiträge an Dritte					
Gesamtertrag					
Nettokantonsanteil in Franken (Differenz zwischen Gesamtaufwand und Gesamtertrag)					
Nettokantonsanteil in % (Gesamtausgaben und Gesamtertrag werden zueinander ins Verhältnis gesetzt, woraus der Nettokantonsanteil in Prozentzahl resultiert)					

Rechtlicher Spielraum

8. Es handelt sich um eine
 - Kantonsaufgabe (Der Kanton ist alleine zuständig. Darunter fallen auch Aufgaben, die in interkantonaler Zusammenarbeit erfüllt werden.)
 - Verbundaufgabe (Der Aufgabenbereich wird von Bund und Kanton finanziell gemeinsam getragen.)
 - Mitgestaltungsaufgaben (Der Kanton ist zuständig für die Mitgestaltung.)
 - Vollzugsaufgabe (Der Kanton ist nur Vollzugsorgan.)

Veränderungspotenzial

9. In wie weit konnten die strategischen Ziele in den letzten vier Jahren erreicht werden?
10. Ist die Aufgabe in den letzten vier Jahren durch grundlegende Reformen verändert worden? Wann? In welchen Projekten?
11. Sind parlamentarische Vorstösse hängig, die Änderungen in der Aufgabenerfüllung verlangen?
12. Gibt es Entwicklungen, die Änderungen in der Aufgabenerfüllung verlangen?
13. Verändert sich die Nachfrage nach staatlichen Leistungen im Zusammenhang mit der Aufgabe?



2: Vorbeurteilung durch den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin

Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin unterziehen die Aufgaben ihres Portfolios einer Vorbeurteilung, indem sie folgende Fragen beantworten:

1. Wie beurteilen Sie aufgrund der Erhebungen in Ihrem Departement die Konsequenzen
 - eines Aufgabenzurücktritts,
 - einer Reduktion der Aufgabe im Standard oder Umfang,
 - einer Delegation oder Auslagerung der Aufgabe?

2. Welchen Vorschlag unterbreiten Sie der Regierung für die Überprüfung der Aufgabe:
 - Detailprüfung vornehmen (Kategorie A)?**
Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin sieht Potenzial für eine detaillierte Prüfung und erachtet die vier Kriterien der Grobprüfung als erfüllt. Die Aufgaben der Kategorie A werden von der Regierung direkt einer Detailprüfung unterzogen.
 - Grobprüfung vornehmen (Kategorie B)?**
Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin sieht kein Potenzial für eine detaillierte Prüfung. Die Aufgabe wird von der Regierung auf die vier Kriterien der Grobprüfung untersucht.
 - Detailprüfung diskutieren (Kategorie C)?**
Der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin sieht ein gewisses Potenzial für eine detaillierte Prüfung. Die Aufgabe wird von der Regierung anhand der vier Kriterien der Grobprüfung untersucht und anschliessend einer Detailprüfung unterzogen.

Jeder Departementsvorsteher / jede Departementsvorsteherin hat zu Kategorie A und C insgesamt mindestens drei Nennungen vorzunehmen.



3a: Grobprüfung durch die Regierung

Gestützt auf die Erhebungen bei den Departementen und Dienststellen sowie aufgrund der Zuweisung durch den Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin in die Kategorie B oder C erfolgt die Grobbeurteilung der Aufgabe anhand von vier Fragen. Die Beantwortung der Fragen ermöglicht die Feststellung, ob eine Detailprüfung auf Notwendigkeit, Wirksamkeit und Finanzierbarkeit zweckmässig ist.

1. Lässt das Bundesrecht, das interkantonale oder das internationale Recht dem Kanton so viel Spielraum, dass eine detaillierte Aufgabenüberprüfung sinnvoll ist?

Der Handlungsspielraum des Kantons kann durch Bundeskompetenzen oder internationales Recht eingeschränkt werden. Hier soll geklärt werden, ob es in der Bundesverfassung oder im internationalen Recht Hinweise darauf gibt, dass der Kanton bestimmte Aufgaben wahrnehmen muss oder im Gegenteil nicht wahrnehmen darf (z.B. Bundeskompetenzen, Vorgaben für die Aufgabenwahrnehmung im übergeordneten Recht). Sind sowohl die Aufgabe als auch die Art der Aufgabenerfüllung durch übergeordnetes Recht vorgegeben, besteht kein kantonaler Handlungsspielraum, weshalb sich eine Aufgabenüberprüfung erübrigen kann.

2. Sind in den letzten vier Jahren politische Entscheide getroffen oder Reorganisationen durchgeführt worden, die eine Änderung der Aufgabe als nicht realisierbar erscheinen lassen?

Der Handlungsspielraum für Veränderungen im Aufgabenbestand und in der Aufgabenerfüllung wird massgeblich durch die jüngsten politischen Entscheide geprägt. Wurde die Qualität oder Quantität einer Aufgabe in der vergangenen Legislatur im politischen Prozess entschieden, macht ein Änderungsvorschlag in der Regel wenig Sinn. Ebenso klein ist der Handlungsspielraum bei kürzlich durchgeführten Reorganisationen.

3. Ist damit zu rechnen, dass sich die Nachfrage nach staatlichen Leistungen im Zusammenhang mit der Aufgabe ändert?

Die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen im Kanton können sich im Zeitablauf verändern. Gab es in den vergangenen vier Jahren auffallende Nachfrageänderungen oder ist mit solchen in absehbarer Zeit zu rechnen, bietet sich eine vertiefte Aufgabenüberprüfung in diesem Bereich an.

4. Muss die Aufgabe mit dem bisherigen Standard und der bisherigen Organisation erfüllt werden?

Sind durch die Reduktion von Doppelspurigkeiten, komplizierten Abläufen oder durch eine Reorganisation der Verwaltungsstrukturen allenfalls Verbesserungen in der Wirksamkeit oder Effizienz zu erwarten, empfiehlt sich eine Detailprüfung der Aufgabe.



**Kein Potenzial für Detailprüfung vorhanden:
Die Aufgabe wird nicht weiter geprüft.**



**Potenzial für Detailprüfung vorhanden:
Die Aufgabe wird einer Detailprüfung gemäss 3b unterzogen.**



3b: Detailprüfung durch die Regierung

Die vom Departementsvorsteher oder Departementsvorsteherin in der Vorbeurteilung der Kategorie A zugewiesenen Aufgaben sowie die in der Grobprüfung eruierten Aufgaben mit weiterem Prüfungspotenzial werden gestützt auf die Erhebungen bei den Departementen und Dienststellen nach folgenden Kriterien einer Detailprüfung unterzogen:

Notwendigkeit

1. Liegt die Aufgabenerfüllung durch den Staat im öffentlichen Interesse?

Welche Aufgaben der Staat erfüllen soll, bestimmt sich durch die Grundsätze in der Kantonsverfassung (z.B. Staatszweck und -ziele, Grundsätze zu den öffentlichen Aufgaben, öffentliche Interessen) und das übergeordnete Recht. Die öffentliche Aufgabenerfüllung ist insbesondere da geboten, wo die Leistungen bei einem Rückzug des Staates durch Private nicht angeboten würden (d. h. bei öffentlichen Gütern, externen Effekten für Dritte und natürlichen Monopolen).

2. Ist die Aufgabe so wichtig, dass sie weiterhin erfüllt werden muss?

Aufgrund beschränkter staatlicher Ressourcen können nicht alle Aufgaben, welche im öffentlichen Interesse liegen, angeboten werden. Die Wichtigkeit kann beurteilt werden über die Wichtigkeit (z. B. Adressatenkreis, finanzielle Folgen, Eingriff in die Rechtsstellung der Adressaten), Trendentwicklungen, Gefahren- und Risikoplanungen sowie die Wichtigkeit in der öffentlichen Diskussion und Handlungsalternativen.

3. Muss der Kanton die Aufgabe erfüllen?

Die übergeordnete Gebietskörperschaft sollte eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn sie diese besser erfüllen kann als die untergeordneten Gebietskörperschaften. Hinweise zur Beurteilung bieten die Eignung der Staatsebene zur Aufgabenerfüllung, die Einheit von Nutznießer-Kostenträger-Entscheidungsträger sowie die Schwere und Notwendigkeit des Eingriffs in die Gemeindeautonomie.

Wirksamkeit

4. Werden die strategischen Ziele gemäss Verfassung und Gesetz sowie die konkreten politischen Vorgaben des Grossen Rates erfüllt?

Ein Soll-Ist-Vergleich der gesetzlich festgehaltenen Ziele und der weiteren politischen Vorgaben mit der tatsächlichen Leistungserstellung kann Hinweise auf die Wirksamkeit der Aufgabenerfüllung liefern.

5. Geniessen die staatlichen Leistungen, die im Rahmen der Aufgabenerfüllung gewährt werden, hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung und bei den Zielgruppen?

Die Mehrheit der Bevölkerung und der Zielgruppen (bei der Leistungsverwaltung) sollte der staatlichen Aufgabenerfüllung zustimmen können. Die Auswertung von Daten über die Wahrnehmung der Leistungsempfänger (falls vorhanden), Medienberichterstattungen sowie parlamentarische Debatten und Vorstösse erlaubt Aussagen über die Akzeptanz der Aufgabenerfüllung.

6. Sind Entwicklungen ersichtlich, welche die wirksame Aufgabenerfüllung beeinflussen oder in Frage stellen?

Staatliche Aufgaben ändern sich im Laufe der Zeit. Prognosedaten von statistischen Ämtern und Instituten, Grundlagenstudien wie auch Berichte über Trendentwicklungen können auf Veränderungsbedarf im Aufgabenbestand hindeuten (z. B. demografischer und gesellschaftlicher Wandel, Anpassungen im übergeordneten Recht, ökonomische Entwicklungen, technologische und ökologische Veränderungen).

Finanzierbarkeit und Effizienz

7. Lassen sich die für die Aufgabenerfüllung eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen rechtfertigen?

Hinweise auf eine umstrittene Finanzierung einer staatlichen Leistung sind regelmässige und intensive Kritik an den Ausgaben und/oder geforderten Gebühren in der Bevölkerung, bei den Anspruchsgruppen und im Parlament. Die Kostenstruktur kann in Relation zu Ausgaben für andere staatliche Aufgaben gesetzt werden (unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der Aufgaben).

8. Lässt sich die Aufgabe mit gleicher Qualität, aber weniger finanziellen und/oder personellen Ressourcen erfüllen?

Die politischen Vorgaben lassen sich eventuell durch einen geringeren Ressourceneinsatz (finanziell, personell, infrastrukturell) gleichwohl erreichen. Die Aufgabe ist nach solchen Effizienzsteigerungsmöglichkeiten zu beurteilen. Hilfreich kann ein Vergleich mit anderen Aufgaben des Kantons Graubünden oder der gleichen Aufgabe in anderen Kantonen oder der Privatwirtschaft sein.



4: Ergebnis der Aufgabenüberprüfung

Die Ergebnisse der Aufgabenüberprüfung werden in einem Bericht festgehalten. Der Prüfbericht wird einerseits vorab den Mitgliedern der Kommission für Staatspolitik und Strategie anlässlich der Ausarbeitung übergeordneter politischen Ziele und Leitsätze zur Verfügung gestellt und anderseits dem Parlament als integrierter Bestandteil des Regierungsprogramms zur Kenntnisnahme vorgelegt. Massnahmen werden im neuen Regierungsprogramm umgesetzt.