

Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 18. April 2001

Inhaltsübersicht

Seite

Zusammenfassung.....	2
1. Ausgangslage.....	5
1.1. Auftrag.....	5
1.2. Bereits verwendete Ansätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Staatsverwaltung	6
1.2.1. Allgemeines	6
1.2.2. Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV).....	6
1.2.3. Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt.....	7
1.2.4. Ausländeramt.....	8
1.2.5. Globalkreditsystem im Spitalbereich.....	8
1.2.6. Überprüfung der Aufbauorganisation im Amt für Umweltschutz.....	9
1.2.7. Produktedefinitionen im Tiefbauamt (Strasseninspektorat).....	10
1.2.8. Moderne Führungsinstrumente im Bildungsbereich.....	10
1.2.9. Führen mit Zielen als Element der Führungskonzeption der Staatsverwaltung.....	11
1.2.10. Ausbildungscontrolling im Zivilschutz	12
1.2.11. Balanced Scorecard im Amt für Militärbetriebe St.Gallen-Herisau	12
1.2.12. Rahmenvereinbarung für die Sozialhilfe, Integration und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen	12
1.3. In Erarbeitung befindliche Projekte mit Aspekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung.....	13
1.3.1. E-Government.....	13
1.3.2. Qualitätsmanagementsystem im Vermessungsamt	13
1.3.3. Koordination	13
1.4. Kunden- und Wirkungsorientierung in der Staatsverwaltung.....	14
1.4.1. Dienstleistungsqualität	14
1.4.2. Kundenorientierung	14
1.4.3. Wirkungsorientierung	15
2. Vor- und Nachteile der WoV	15
3. WoV-Steuerungsmodell für den Kanton St.Gallen	16
3.1. Erarbeitung.....	16
3.2. Steuerungsinstrumente.....	16
3.2.1. Allgemeines	16
3.2.2. Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)	17
3.2.3. Voranschlag	18
3.2.4. Leistungsauftrag (Rahmen- und Jahresvorgaben).....	18
3.2.5. Berichtswesen.....	19
3.3. Das Modell im Überblick	20
3.4. Globalkredite	20
3.4.1. Allgemeines	20
3.4.2. Basis der Kreditberechnung	21
3.4.3. Grundsätze der Kreditbindung.....	22

3.4.4.	Verwendung von Globalkreditüberschüssen	23
3.4.5.	Buchungsmässige Abwicklung von Globalkreditabweichungen	23
4.	Parlamentsreform	23
4.1	Allgemeines	23
4.2.	Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates unter WoV-Grundsätzen	23
4.2.1.	Möglichkeiten der direkten Einflussnahme	23
4.2.2.	Aufsicht über Regierung und Verwaltung	24
4.3.	Parlamentsstrukturen.....	24
4.3.1.	Allgemeines	24
4.3.2.	Kommissionen.....	24
4.3.3	Parlamentsdienste	26
4.4.	Verfahren.....	26
4.5.	Das parlamentarische Instrument des „Auftrags“	27
5.	Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Grosse Rat und Regierung	28
6.	Auswirkungen auf das Personalrecht	28
6.1.	Dienstrechtliche Grundlagen.....	29
6.2.	Besoldung	29
6.3.	Flexibilisierung und die rechtsstaatlichen Prinzipien	29
6.4.	Notwendige Leitplanken für die kreditverantwortlichen Stellen - Aufbau eines Controllings	30
7.	Auswirkungen auf das Verwaltungscontrolling.....	30
7.1.	Controllingverständnis	30
7.2.	Controllinginstrumente	31
7.3.	Organisation	31
8.	Einführungsstrategien.....	33
8.1.	Einführung in einem Zug.....	33
8.2.	Schrittweise Einführung	33
8.3.	Schrittweise Einführung mit Pilotversuchen	34
9.	Vorgehen.....	34
9.1.	Allgemeines.....	34
9.2.	Projektorganisation	35
9.3.	Weitere Schritte	37
10.	Kommunikation.....	37
11.	Finanzielle Auswirkungen der Pilotphase	38
12.	Rechtliches.....	39
13.	Antrag	41

Zusammenfassung

In einem mehrmonatigen Projekt erarbeiteten vier Workshop-Gruppen in parallel verlaufenden Prozessen ein Konzept für eine Verwaltungs- und Parlamentsreform im Kanton St.Gallen. Den Workshop-Gruppen gehörten Vertretungen aller von der Reform Betroffenen an, mithin ein Sechstel der Mitglieder des Grossen Rates, die Regierung und die Generalsekretäre sowie Vertreter von Querschnitts- und Linienämtern. Das Ergebnis der Projektarbeit, das in einem Schlussbericht der Projektleitung zusammengefasst ist, widerspiegelt verständlicherweise die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Beteiligten. Der Lenkungsausschuss des WoV-Projektes erarbeitete zu Handen der Auftraggeber - Präsidium des Grossen Rates und

Regierung – Empfehlungen für das weitere Vorgehen, denen die Auftraggeber in der Folge zustimmen. Mit dieser Vorlage kommt die Regierung diesen Empfehlungen nach.

Die Durchführung einer Verwaltungsreform nach den Grundsätzen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (abgekürzt WoV) führt zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen dem Grossen Rat, der Regierung und der Staatsverwaltung. Mit der Abkehr vom System des herkömmlichen Voranschlags zum System der Globalkredite und Leistungsaufträge gibt der Grosse Rat einerseits Einwirkungsmöglichkeiten auf die einzelnen Aufwandpositionen aus der Hand. Er erhält aber andererseits die Möglichkeit, die Wirkungs- bzw. Leistungsseite zusammen mit der Finanzseite zu beurteilen bzw. zu steuern. Die Aufgaben bzw. Kompetenzen, die ihm unter WoV-Grundsätzen übertragen werden, sind somit strategisch und haben eine nachhaltigere Wirkung als im heutigen Zustand.

WoV zielt darauf ab, die zeitliche Lücke zwischen dem jährlichen Voranschlag und dem unbestimmten Gesetz zu schliessen, bzw. die politische Steuerung verstärkt auf strategische Inhalte auszurichten. Mit der angestrebten mittelfristigen Planung wird eine gewisse Flexibilität angestrebt, um die politischen Zielvorgaben regelmässig zu hinterfragen und im Bedarfsfall anpassen zu können. Die Planung soll somit keine Projektion sein, sondern zu einem politischen Prozess ausgestaltet werden, der dem Grossen Rat und der Regierung eine mittelfristige Festlegung von Prioritäten und angestrebten Wirkungen ermöglicht. Damit verbunden ist eine vermehrte Delegation von operativen Entscheiden auf die Verwaltungsebene mittels der Instrumente des Leistungsauftrags und des Voranschlags.

Hauptinstrument der mittelfristigen Planung ist unter WoV-Prinzipien der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan (abgekürzt IAFP). Er ist ein Gefäss für die Festlegung politischer Schwerpunkte des Grossen Rates und der Regierung. Er enthält eine vierjährige Prognose bzw. Zielsetzung der voraussichtlichen Entwicklung der Finanz- und der Leistungsseite der Staatsaufgaben. Zudem dient er als Kontrollinstrument zur regelmässigen Beurteilung des Umsetzungsstandes längerfristiger Projekte oder politischer Vorgaben. Der IAFP wird jährlich rollend überarbeitet. Der Voranschlag ist demgegenüber wie bisher das Instrument der jährlichen Steuerung. Seine Ausgestaltung weicht jedoch vom heute Üblichen ab, indem nicht mehr nur die Finanzseite, sondern auch die Leistungsseite darin enthalten sind. Der Leistungsauftrag fasst alle Vorgaben auf der Finanz- und auf der Leistungsseite an ein Amt bzw. an eine Dienststelle zusammen. Seine Inhalte stammen aus dem IAFP sowie aus dem Voranschlag, wobei dieser mit weiteren Vorgaben der Regierung und der Departemente ergänzt wird. Zur Beurteilung, ob die gesetzten Wirkungs- bzw. Leistungsziele erreicht wurden, bedarf es eines auf WoV-Prinzipien aufgebauten Berichtswesens. Die Berichterstattung soll dabei stufengerecht erfolgen.

Die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme des Grossen Rates konzentrieren sich auf die verbindlichen Beschlüsse zum IAFP und zum Voranschlag. Mit dem IAFP verfügt der Grosse Rat über ein Instrument der mittelfristigen Planung, das die Festlegung verbindlicher Wirkungen bzw. Leistungen der Staatsverwaltung über einen Zeitraum von vier Jahren ermöglicht. Der Erlass des Voranschlags ist demgegenüber das Instrument der jährlichen Planung. Zudem hat das Parlament die Möglichkeit, auf die Umschreibungen der Produktgruppen und auf die Art der Produkte je Produktgruppe direkt Einfluss zu nehmen.

Die neuen strategischen Aufgaben unter WoV-Bedingungen verlangen nach einer Anpassung der organisatorischen und technischen Infrastrukturen des Grossen Rates. Dabei ist ein Mittelweg zu finden zwischen einer seriösen Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben und der Tauglichkeit neuer Strukturen für ein Milizparlament. Unterschiedliche Auffassungen über die Ausgestaltung dieser Möglichkeiten bestehen zwischen den Workshops „Grosser Rat“ sowie „Regierung und Generalsekretäre“. Während ersterer sowohl ein System ständiger Fachkommissionen als auch das neue parlamentarische Instrument des „Auftrags“ als notwendig erachtet, lehnt die Regierung beides ab. Nach Auffassung der Regierung ist eine Nutzung der Chancen der WoV für den Grossen Rat auch ohne System ständiger Kommissionen möglich. Die Erfahrungen auf Bundesebene zeigen, dass ständige Fachkommissionen dazu neigen,

„regierungsbegleitend“ zu wirken, was zu Kompetenzkonflikten zwischen dem Grossen Rat und der Regierung führen kann. Gleiches gilt für das Instrument des „Auftrags“, dessen Einführung ebenfalls Fragen des Grundsatzes der Gewaltenteilung aufwerfen würde. Die Regierung stellt sich dabei auf den Standpunkt, dass die in der Kantonsverfassung (abgekürzt KV) geregelte Kompetenzordnung uneingeschränkt zu respektieren sowie zwingend die Frage der politischen Verantwortlichkeit zu stellen ist.

Was das Vorgehen für die Einführung von WoV im Kanton St.Gallen betrifft, spricht sich die Regierung für eine schrittweise Einführung mit Pilotämtern aus. Die Flexibilität insbesondere beim Verarbeiten der Erfahrungen mit den neuen Steuerungsinstrumenten erscheint bei dieser Vorgehensweise am grössten.

Das Projekt der schrittweisen Einführung der WoV mit Pilotämtern wird von der Regierung geleitet, welche die Funktion des Lenkungsausschusses übernimmt. Im Unterschied zur Konzeptphase muss der Lenkungsausschuss für die verwaltungsinterne Umsetzung nicht mehr paritätisch zusammengesetzt sein. Für den Grossen Rat stellt die begleitende WoV-Kommission den ständigen Kontakt zur verwaltungsinternen Projektorganisation sicher. Sie beobachtet die verwaltungsinterne Umsetzung hinsichtlich ihrer Bedeutung für die daraus abzuleitende Parlamentsreform. Hierzu ist ein ständiger Dialog zwischen der Regierung in ihrer Funktion als Lenkungsausschuss und der begleitenden WoV-Kommission des Grossen Rates anzustreben. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese eine enge Zusammenarbeit mit dem Präsidium sowie mit der Staatswirtschaftlichen und der Finanzkommission pflegen muss. Sollte sich der Grosse Rat entgegen dem Antrag der Regierung für ein System ständiger Fachkommissionen aussprechen, wäre der ständige Kontakt zur verwaltungsinternen Projektorganisation über eine der beiden Geschäftsprüfungskommissionen (Finanzkommission oder Staatswirtschaftliche Kommission) sicherzustellen.

Während der vierjährigen Pilotphase wird eine zentrale Projektleitung im Umfang von 200 Stellenprozent (Projektleitung, Kommunikation und Sekretariat) eingerichtet. Mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Kantonen erscheint es unabdingbar, diese Projektleitung intern anzusiedeln, damit die nötige Verbundenheit der Staatsverwaltung zur Projektorganisation sichergestellt werden kann. Aufgrund der zahlreichen Querschnittsaufgaben, die das Finanzdepartement unter WoV-Bedingungen sicherzustellen hat, liegt eine Ansiedelung der Projektleitung in diesem Departement nahe. Zur Projektleitung gehört auch ein Ausbau der Kommunikationskapazitäten in der hierzu zuständigen Dienststelle der Staatskanzlei. Sollte nach Abschluss und Evaluation der Pilotphase eine flächendeckende Einführung der WoV ins Auge gefasst werden, ist zu jenem Zeitpunkt allenfalls ein personeller Ausbau der Projektleitung zu prüfen. Für die Projektleitung ist dannzumal zudem aller Voraussicht nach externe Beratung nötig.

Die Einführung der WoV bei den Pilotämtern wird geschätzte Gesamtkosten von rund 4,2 Mio. Franken auslösen. Der anschliessende Betrieb kostet jährlich wiederkehrend rund 3,05 Mio. Franken. Für die ganze Pilotphase müssen somit rund 16,4 Mio. Franken aufgewendet werden. Diese Kosten verstehen sich als zusätzlicher monetärer Aufwand während der Einführungs- und Aufbauphase von WoV. Damit ist zwar die für das Finanzreferendum massgebliche Grenze von 15 Mio. Franken überschritten. Die Einführung der WoV bedeutet indessen nicht die Übernahme neuer staatlicher Aufgaben. Vielmehr wird die bereits bestehende Staatsverwaltung lediglich einer neuen Leitungs- und Aufgabenerfüllungsstruktur unterstellt. Nach Art. 2 Abs. 2 StVG arbeitet die Staatsverwaltung wirtschaftlich. Zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags ist WoV ein geeignetes Mittel, das nach dem heutigen Stand der Verwaltungswissenschaften anzuwenden ist. Soweit gesetzliche Zuständigkeiten (so insbesondere zwischen Regierung und Parlament) verschoben werden müssen, bedarf dies der Gesetzesänderung und untersteht mithin sowieso schon dem Gesetzesreferendum. Ebenso ergibt sich die Unterstellung unter das Gesetzesreferendum aus der Tatsache, dass der vorliegende Erlass bereits bestehenden abweichenden Gesetzesbestimmungen vorgeht. Nach Art. 16 Abs. 1 lit. d StVG bestimmt die Regierung die Organisation der Staatsverwaltung, soweit sie nicht durch Gesetz festgelegt wird. Die Art und Weise der Führung der Staatsverwaltung stellt eine klassische

Oranisationsfrage dar. Diese Zuständigkeit der Regierung wird indessen, soweit sie sich über höheren Personalbedarf und damit erhöhten Ausgaben für die Verwaltung niederschlägt, durch die Finanzhoheit des Grossen Rates bezüglich der Besoldung der Staatsangestellten (Art. 55 Ziff. 2 KV) und dessen Stellenbewilligungsrecht (sc. über den Stellenplan; Art. 55 Ziff. 1 KV) begrenzt. Die Ausgaben nach Voranschlag stehen hingegen in alleiniger Kompetenz des Grossen Rates und unterliegen nicht der Volksmitsprache. Vorliegender Grossratsbeschluss untersteht demnach nur dem Gesetzes- und nicht dem Finanzreferendum.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung. Mit diesem Beschluss soll die schrittweise Einführung der WoV mit Pilotversuchen ermöglicht werden.

Diese Botschaft ist das Ergebnis der Arbeiten in den vier Workshop-Gruppen. Wo sich die Auffassungen der Workshop-Gruppen „Grosser Rat“ sowie „Regierung und Generalsekretäre“ materiell unterscheiden, übernimmt diese Botschaft die Sichtweise der Regierung, nicht ohne diese im Detail zu begründen.

1. Ausgangslage

1.1. Auftrag

Am 10. Februar 1998 unterbreitete die Regierung dem Grossen Rat den Bericht 40.98.02 „Verwaltungsreform“. Die Berichterstattung erfolgte auf Veranlassung des Grossen Rates, der einem entsprechenden Antrag der Staatswirtschaftlichen Kommission in der Novembersession 1995 zugestimmt hatte (ProtGR 1992/96 Nr. 822). Die Regierung sprach sich im Grundsatz für eine Verwaltungsreform nach den Grundsätzen der WoV aus, schlug jedoch für deren Umsetzung ein schrittweises pragmatisches Vorgehen vor. Der Grosse Rat zog ein grundsätzlicheres Vorgehen vor, indem er Regierung und Präsidium auf Antrag seiner vorberatenden Kommission beauftragte, bis spätestens Ende 1999 ein Konzept für eine WoV-orientierte Verwaltungsreform und eine darauf abgestimmte Parlamentsreform vorzulegen, das mit den Arbeiten der Verfassungsrevision harmonisiert ist. Die Regierung unterbreitete dem Grossen Rat in der Folge am 23. März 1999 den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die Erarbeitung eines Konzepts für eine Verwaltungs- und Parlamentsreform (23.99.02). Der Grosse Rat verabschiedete am 4. Mai 1999 den Grossratsbeschluss und stimmte damit dem vorgeschlagenen Vorgehen zu. Der Projektablauf erfolgte in mehreren parallel verlaufenden Prozessen in vier Workshop-Gruppen. Den Workshop-Gruppen gehörten Vertretungen aller von der Reform Betroffenen an, mithin ein Sechstel der Mitglieder des Grossen Rates, die Regierung und die Generalsekretäre sowie Vertreterinnen und Vertreter von Querschnitts- und Linienämtern. Das Ergebnis der Workshop-Arbeit, das im Schlussbericht der Projektleitung an die Auftraggeber (Präsidium des Grossen Rates und Regierung) enthalten ist, widerspiegelt verständlicherweise die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Beteiligten. Es ist daher in einigen wenigen, dafür um so grundsätzlicheren Bereichen bis anhin keine Übereinstimmung erzielt worden.

Der Lenkungsausschuss des Projektes nahm Ende 2000 vom Schlussbericht der Projektleitung Kenntnis. Er verzichtete dabei auf eine materielle Diskussion des Schlussberichtes, sondern beschränkte sich darauf, zu Handen der Auftraggeber Empfehlungen für das weitere Vorgehen

zu erarbeiten. Die Auftraggeber – Präsidium des Grossen Rates und Regierung – stimmten diesen Empfehlungen in folgender Fassung zu:

- „1. vom Schlussbericht Kenntnis zu nehmen;
2. die Regierung einzuladen, dem Grossen Rat Botschaft und Entwurf eines Grossratsbeschlusses zur schrittweisen Einführung einer wirkungsorientierten Parlaments- und Verwaltungsreform mit folgenden Vorgaben zu unterbreiten:
 - a) Aussagen zum Ist-Zustand der Kunden- und Wirkungsorientierung in der Staatsverwaltung;
 - b) Ergänzung des vorgeschlagenen Umsetzungsverfahrens mit weiteren Varianten, insbesondere jener von Pilotversuchen in einzelnen Ämtern;
 - c) Präzisierung von Vorgehen, Zeitplan und Umsetzungskosten einschliesslich der Quantifizierung von Kosten, die durch den zusätzlichen Aufwand der Dienststellen anfallen, und Stellung des erforderlichen Kreditantrags;
 - d) Aussagen zur Personalpolitik, insbesondere zur Ausgestaltung des Lohnsystems;
 - e) Aussagen zur Behandlung von in den Ämtern erzielten Über- und Unterschreitungen der Globalkredite;
 - f) nachgeführte Darstellung heute verwendeter Elemente von WoV in der Staatsverwaltung und Beurteilung des Nutzens von WoV;
 - g) Auswirkungen auf das Verwaltungscontrolling;
3. die Regierung einzuladen, jährlich im Amtsbericht über den Stand der Umsetzung Bericht zu erstatten;
4. die Regierung einzuladen, eine zeit- und adressatengerechte Kommunikation der Beschlüsse der Auftraggeber sowie des Projektverlaufs vorzusehen.“

Darüber hinaus erklärten die Auftraggeber den Auftrag als erfüllt und entlasteten die Projektorganisation.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kommen wir den Empfehlungen des Lenkungsausschusses des WoV-Projektes nach.

1.2. Bereits verwendete Ansätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der Staatsverwaltung

1.2.1 Allgemeines

Im Rahmen zahlreicher Einzelprojekte wurden in der Staatsverwaltung bereits Reformen umgesetzt, die Teilaspekte der WoV, insbesondere jedoch eine verstärkte Kundenorientierung oder Globalkredit- und Leistungsauftragssysteme enthalten. Die nachfolgend aufgeführten Beispiele sind exemplarisch zu verstehen und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie geben jedoch einen Hinweis darauf, dass Vorkenntnisse sowie Erfahrungen im Umgang mit Aspekten der WoV in vielen Bereichen der Staatsverwaltung vorhanden sind.

1.2.2 Regionale Arbeitsvermittlungszentren (RAV)

Seit 1. Januar 2000 wird die Arbeit der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (abgekürzt RAV) in einem gesamtschweizerischen Vergleich nach ihren *Wirkungen* bewertet. Es gelten dabei vier Indikatoren:

- durchschnittliche Zahl der Besuchstage der abgemeldeten Bezüger von Arbeitslosentagsgeldern;
- Zugänge zur Langzeitstellensuche, wobei als langzeitarbeitslos gilt, wer mehr als 12 Monate auf dem RAV registriert ist;
- Anzahl Aussteuerungen;
- Anzahl Wiederanmeldungen innerhalb von vier Monaten nach der Abmeldung.

Vom RAV nicht beeinflussbare (exogene) Faktoren werden in einem ökonometrischen Modell herausgefiltert. Wer mit diesen Werten über dem schweizerischen Durchschnitt (100 Punkte) liegt, erhält einen Bonus in der Höhe von zwei bis fünf Prozent der anrechenbaren Kosten. Wer zwischen 95 und 100 Punkten liegt, erhält weder einen Bonus noch einen Malus. Wer unter 95 Punkten liegt, muss einen Malus von fünf Prozent bezahlen. Ein ähnliches Modell gilt für die Arbeitslosenkassen. Da dort jedoch die Wirkungen nicht sinnvoll gemessen werden können, werden Leistungsindikatoren als Massstab herangezogen. Auch dort gibt es eine Bonus- und Malusregelung.

1.2.3. Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt

Organisationsgrundsätze

Priorität	Element	Ziel, Begründung, Bemerkungen
1	Kundenorientierung, Kundennähe und Kundenberatung	Kundengerechte Ausgestaltung der Dienstleistungen, allenfalls sind betriebliche Nachteile in Kauf zu nehmen.
1	Schnelle, flexible und fachkompetente Erbringung der Dienstleistungen	In der Regel Erledigung des Auftrages am Tag des Einganges oder sofort.
2	Prozessorientierte Aufbau- und Ablauforganisation	- Minimierung von Schnittstellen - Weitestgehende Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung¹ - Minimierung des Papierflusses
2	Gesicherte Abläufe	- Minimierung mehrstufiger Abläufe - Mehrstufige Abläufe unter JURIS (Geschäftskontrolle)

Kundenorientierung

Wesentlicher Inhalt der Reformanstrengungen im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt ist eine verstärkte *Kundenorientierung*. Für die grundsätzlichen Erwägungen zu diesem zentralen Aspekt der wirkungsorientierten Verwaltungsführung verweisen wir auf die Ausführungen unter Ziff. 1.4.

Konkrete, eingeführte Massnahmen

- Auswahl gut qualifizierter Mitarbeitender mit Erfahrung im Umgang mit Kunden (Verkauf, Kundendienst etc.) als Daueraufgabe;
- Dezentralisierung der Fahrzeug- und Führerprüfungen auf 5 Standorte;
- Dezentralisierung der Disposition von Führer- und Fahrzeugprüfungen auf alle Standorte;
- Zusammenarbeit mit der POST im Bereich der Fahrzeugzulassung zur Verbesserung der zeitlichen und örtlichen Erreichbarkeit;
- Ausdehnung der Öffnungszeiten auf den Samstag (nur Schifffahrt und nur während der Saison);
- Zeitlich frei wählbare Nachkontrollen beanstandeter Fahrzeuge ohne Voranmeldung, Voravisierung der Fahrzeugprüfungen und teilweise Delegation von Fahrzeugprüfungen an Dritte;
- Minimierung der internen Schnittstellen und des internen Papierflusses durch organisatorische Massnahmen, letztmals in grösserem Umfang im Jahr 1998 (Produkt- und prozessorientierte Aufbau- und Ablauforganisation) und konsequente Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung.

¹ Voraussetzung für schnelle, fachkundige und einstufige Erledigung von Geschäftsfälle, wichtig für die Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Fehlende Werkzeuge

Für eine Umsetzung von WoV im Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt fehlt ein gesichertes und in das SAP integriertes betriebliches Rechnungswesen (Kostenarten, Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung, Kostenumlagen).

1.2.4. Ausländeramt

Im Zug der Einführung eines elektronischen Archives (sog. ELAR) im Ausländeramt des Kantons St.Gallen im Frühjahr 1999 konnten im Bereich der internen wie externen Kundenorientierung weitgehende Effizienzsteigerungen erzielt werden. Vor der Einführung des ELAR herrschte zu Stosszeiten anlässlich der Bearbeitung von eingereichten Gesuchen ein Rückstau von 2 bis 3 Monaten, was jeweils eine entsprechend lange Bearbeitungszeit zur Folge hatte. Seit der Einführung des ELAR hat sich die Bearbeitungszeit eines korrekt und vollständig eingereichten Gesuches auf durchschnittlich eine Woche verkürzt. Die durch die Einführung des ELAR freigegebenen Kapazitäten und die technischen Möglichkeiten erlaubten es, das Schaltergeschäft massiv auszubauen. Es werden heute nicht mehr lediglich Auskünfte am Schalter erteilt, sondern es kann eine weite Palette von Dienstleistungen und Expressgeschäften direkt am Schalter abgewickelt werden. Die in Einführung befindliche elektronische Abbildung der Arbeitsabläufe auf dem Ausländeramt (sog. Workflow) wird in Zukunft mit dem bestehenden ELAR interagieren. Der Workflow wird es im Sinn einer verstärkten Kundenorientierung ermöglichen, beispielsweise einen Kunden am Schalter oder am Telefon innert kürzester Zeit über den genauen Stand seines Gesuchsverfahrens zu informieren. Der geplante Internetauftritt des Ausländeramtes und Passbüros wird ganz im Sinn der Stichworte E-Government und „Guichet virtuel“ als neuer Kommunikationskanal behördenintern wie auch gegenüber Privatpersonen, Arbeitgebern und Anwälten gut mit den erwähnten Systemen zusammenspielen und entsprechend als eine weitere Verbesserung der Kundenorientierung, aber auch einer internen Leistungssteigerung dienen.

1.2.5. Globalkreditsystem im Spitalbereich

Der Grosse Rat erliess am 1. Dezember 1994 einen Grossratsbeschluss über das Globalkreditsystem im Spitalbereich (nGS 30-12). Danach wurde für das Kantonsspital St.Gallen sowie für die kantonalen Spitäler Rorschach und Walenstadt ab 1. Januar 1995 das Globalkreditsystem als fünfjähriger Modellversuch eingeführt. Diesen Spitälern wurden grössere unternehmerische Freiheiten zugestanden, um eine effektivere und effizientere Leistungs- und Auftragserfüllung zu gewährleisten. Gleichzeitig wollte man die Flexibilität auf der operativen Ebene erhöhen und die Führungskompetenz und Eigenverantwortung der Spitäler stärken. Erwartet wurden auch Kosteneinsparungen zu Gunsten des Staatshaushaltes. Die Spitäler wurden auf einen Leistungsauftrag verpflichtet, für dessen Erfüllung sie jährlich einen vom Grossen Rat festgelegten Globalkredit erhalten. Der Ressourceneinsatz ist Sache der Spitalleitung. Die Berechnung des Globalkredites orientiert sich an der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, der Anwendung von Sozialtarifen für allgemein versicherte Patienten und allfälligen Änderungen beim Leistungsauftrag. Da Überschüsse zur Hälfte vom Spital verwendet werden dürfen, sind Anreize zu einem möglichst wirtschaftlichen Handeln gegeben.

Die Auswertung der Pilotphase zeigte einen grundsätzlichen Erfolg des Globalkreditsystems. Ein wesentlicher Vorteil besteht darin, dass mit dem neuen Führungssystem Entscheide rasch getroffen werden können. Die Möglichkeit der Spitäler, über die Mittelverwendung selbst bestimmen zu können, steigerte die Handlungsfähigkeit und förderte die betriebswirtschaftliche Eigenverantwortung. Die Pilotspitäler erachteten eine Rückkehr zum bisherigen System aufgrund der im Betrieb ausgelösten Prozesse als kaum vorstellbar. Gestützt auf die Erfahrungen empfahlen sie eine definitive Einführung des Globalkreditsystems an allen Spitälern und Kliniken. Die Beurteilung aus übergeordneter politischer Sicht fiel ebenfalls positiv aus. Die Regierung unterstützte deshalb die Ausweitung des Globalkreditsystems.

In Anbetracht der kurzfristigen, nicht an einen klaren Leistungsauftrag gebundenen Massnahmen zur Sanierung der Staatsfinanzen drängte sich eine schnelle Abkehr von der input- und ressourcenorientierten Steuerung der Spitäler und psychiatrischen Kliniken auf der Basis von Einzelkonten auf. Wenn von den Spitälern und psychiatrischen Kliniken immer dringender Einsparungen verlangt werden, muss ihnen auch eine flexible und eigenverantwortliche Betriebsführung ermöglicht werden. Handlungsbedarf war auch angezeigt, weil der Grossratsbeschluss über das Globalkreditsystem im Spitalbereich am 31. Dezember 1999 auslief. Das Globalkreditsystem wurde deshalb im Jahr 2000 auf alle Spitäler und psychiatrischen Kliniken ausgeweitet. Damit wurde sichergestellt, dass die Spitäler und Kliniken im Hinblick auf die Realisierung neuer Organisationsstrukturen über die gleiche Ausgangslage verfügen. Bei der Ausweitung des Globalkreditsystems drängte sich gleichzeitig eine Systemverfeinerung bei den Bemessungsregeln zur Ermittlung der Globalkredite auf. Dazu gehörte die Einführung von Fallpauschalen, eine Differenzierung nach Abteilungen sowie der Einbezug der Entwicklungen im immer wichtiger werdenden ambulanten und teilstationären Bereich. Um den Wettbewerb zu fördern, erhalten Spitäler mit dem gleichen Versorgungsauftrag für die stationäre Patientenbetreuung eine einheitliche Abgeltung je Patientin und Patient sowie Abteilung. Im Vergleich zu den geltenden Regelungen für die Pilotspitäler drängte sich allerdings eine Erweiterung der finanz- und personalrechtlichen Kompetenzen der Spitäler und psychiatrischen Kliniken bereits auf das Jahr 2000 hin nicht auf.

Zu Beginn des Jahres 2002 soll das Globalkreditsystem, ergänzt mit Elementen des leistungs- und qualitätsorientierten Spitalkredits (= GKS Plus), eingeführt werden. Nach dem vom Grossen Rat mit dem Massnahmenpaket 1997 zur dauerhaften Entlastung des Staatshaushaltes erteilten Auftrag, sind die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, damit das GKS Plus spätestens im Jahr 2002 zur Anwendung kommen kann. Auf diesen Zeitpunkt hin sollen die Globalkredite nicht mehr den einzelnen Spitälern, sondern regionalen Spitalverbunden erteilt werden.

1.2.6. Überprüfung der Aufbauorganisation im Amt für Umweltschutz

Das Amt für Umweltschutz (abgekürzt AFU) gestaltete in den Jahren 1993 bis 1998 seine Aufbauorganisation grundlegend um. Ziel der Reform war es, im Sinn des Business Reengineering die Kernprozesse des AFU auf die Kundenerfordernisse auszurichten und damit eine nachhaltige Veränderung zu erzielen. Von der Reform betroffen waren dabei sowohl Bereiche mit hoheitlichen als auch solche mit nicht-hoheitlichen Aufgaben. Dem Umwandlungsprozess lagen folgende Zielsetzungen zugrunde:

- Abbau von Schnittstellen, insbesondere um die Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen;
- Flexibilität der Struktur (für spezielle und neue Aufgaben);
- tragbare Entflechtungs- und Verflechtungskosten;
- kohärentere Produkte, insbesondere durch eine materielle Koordination;
- optimierter und motivierter Personaleinsatz;
- Zusammenarbeit mit den Kundengruppen Industrie und Gewerbe sowie Gemeinden und Umweltorganisationen;
- Stellenneutralität;
- garantiertes Schutzniveau unter Wahrung der ökologischen Anwaltsfunktion und der Monitoring-Funktion.

Das Ergebnis des Reformprozesses war eine neue, kundenorientierte Aufbauorganisation. Die Linienorganisation ist in der Folge zuständig für das Kundengeschäft, während die Querschnittsorganisation als Anlaufstelle für neue bzw. geänderte Voraussetzungen wirkt. Die Erfahrungen aus der Reform zeigten, dass die Umstellung von einer medienorientierten in eine *kundenorientierte* Organisationsstruktur bzw. der Wechsel vom Fachspezialisten zum (spezialisierten) Generalisten bei zahlreichen Mitarbeitenden eine tiefgreifende Fort- und Weiterentwicklung bedingte. Mit der im Rahmen des Projektes konzipierten und durchgeführten internen

Ausbildung sowie mit flankierenden Massnahmen konnte eine wichtige Grundlage zur Vermittlung des notwendigen Wissens geschaffen werden. Dieser Prozess ist nicht abgeschlossen. Um den Wissensstand der Mitarbeitenden zu erhalten und zu vertiefen, ist auch in Zukunft eine kontinuierliche und umfassende Weiterbildung erforderlich. Das Projekt zeigte auch, dass es wichtig ist, bei so tiefgreifenden Reformprozessen genügend amtsinterne Personen beizuziehen, für den Reformprozess genügend Zeit einzuräumen, wichtige Arbeiten selber zu erledigen sowie punktuell externe Unterstützung in Anspruch zu nehmen.

1.2.7. Produktedefinitionen im Tiefbauamt (Strasseninspektorat)

Im Strasseninspektorat sind Mitte der neunziger Jahre folgende Produkte definiert worden:

Produktgruppe	Produkte
1. Staatsstrassen 1. Klasse (Nationalstrassen)	- Betrieblicher Unterhalt - Baulicher Unterhalt (Werterhaltung) - Strassenpolizeiliche Massnahmen
2. Staatsstrasse 2. Klasse (Kantonsstrassen)	- Betrieblicher Unterhalt - Baulicher Unterhalt (Werterhaltung) - Strassenpolizeiliche Massnahmen
3. Spezialprodukte	- Steinbruch Starkenbach

Für alle diese Produkte sind die Produktebeschreibungen, die Produkteziele, die Leistungsempfänger, die Leistungsstandards und -indikatoren festgelegt. Sämtliche Produkte werden mit einer Vollkosten-Betriebsbuchhaltung überwacht. Die Betriebsbuchhaltungen werden in allen Nationalstrassen-Kantonen nach den Weisungen des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) nach einheitlichen Grundsätzen geführt und ausgewertet. Damit stehen nicht nur für die Produkte, sondern auch für jede einzelne Tätigkeit und alle Fahrzeuge gesamtschweizerisch direkt vergleichbare Auswertungen zur Verfügung. Zur Verbesserung der bisherigen Methoden wird neu im betrieblichen Unterhalt das Benchmarking mit einem wesentlich verfeinerten Tätigkeitskatalog und Leistungsindikatoren für Arbeiten und Anlagen mit kostenrelevanten Unterschieden eingeführt.

Beim baulichen Unterhalt wird gegenwärtig das Management der Strassenerhaltung (MSE) weiterentwickelt. Die Basisbezugsysteme sind festgelegt, die Strassendaten erfasst und die Nullmessungen durchgeführt. Zusammen mit dem ASTRA wird derzeit in verschiedenen Kantonen (auch im Kanton St. Gallen) der abschliessende Managementteil diskutiert. Das Tiefbauamt geht davon aus, dass bis Ende 2001 das Gesamtkonzept steht. Damit werden künftig nach gesamtschweizerischen Grundsätzen aufgestellte Mehrjahresprogramme für die Substanzerhaltung der Strassen zur Verfügung stehen.

1.2.8. Moderne Führungsinstrumente im Bildungsbereich

Die Einführung von modernen Führungsinstrumenten (Globalbudgetierung, Steuerung mit Leistungsvereinbarung, geleitete Schule usw.) ist auf den verschiedenen Schulstufen unterschiedlich entwickelt. Dies entspricht der unterschiedlichen Aufgabe dieser Institutionen:

- Im Hochschulbereich sind die Schulen als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten im Rahmen der Globalbudgets bzw. eines Leistungsauftrages, der sich auf formelle Erlasse stützt, autonom bzw. auf dem Wege zur Autonomie. Im Fachhochschulbereich sehen auch die beiden Vereinbarungen über die Hochschule für Technik Rapperswil und über die Hochschule für Technik Buchs, die sich zurzeit im Genehmigungsverfahren bei den Konkordatspartnern befinden, Autonomie vor. Universitäten besitzen Lehrplanfreiheit, Fachhochschulen Freiheit der Lehrinhalte im Rahmen von genehmigten Studiengängen.

- Im Bereich der Mittel- und Berufsschulen wird der Führung durch die Rektorate im operativen Bereich bei der Umsetzung der Lehrpläne ein weiter Ermessungsraum eingeräumt. Die Lehrplanfreiheit kann auf dieser Stufe aus Gründen übergeordneter Koordination (MAR², BBG³, EDK⁴, SDK⁵ etc.) nicht gewährt werden. Die strategische Steuerung erfolgt über die im Mittelschulgesetz bzw. Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung festgelegten Organe (Regierung, Erziehungsrat). Die unmittelbare Steuerung erfolgt im Rahmen der Budgetvorgaben durch die schuleigenen Organe.
- Im Bereich der Volksschulen gilt ein dezentrales Modell mit Koordination über Lehrplan, organisatorische Vorgaben des Volksschulgesetzes und Lehrerbildung. Die strategische Steuerung liegt beim Erziehungsrat, die direkte Führung bei den Schulgemeinden. Das Erziehungsdepartement hat eine unterstützende Aufgabe und hilft den Schulgemeinden bei der Erfüllung ihres Auftrags. Durch das Modell der geleiteten Schule und modernen Instrumenten der Personalführung werden die Verantwortung und Kompetenz in der direkten operativen Führung nach dem Prinzip der Subsidiarität nach unten delegiert. In der pädagogisch-didaktischen Beratung und der Weiterbildung der Lehrpersonen kommt den geplanten regionalen didaktischen Zentren eine koordinierende Bedeutung zu. Die Zusammenarbeit unter den Kantonen verhindert unvereinbare Lösungen und stellt damit die Mobilität sicher.

1.2.9. Führen mit Zielen als Element der Führungskonzeption der Staatsverwaltung

Qualität und Erfolg einer Unternehmensführung, öffentliche Verwaltungen eingeschlossen, hängen wesentlich davon ab, dass es gelingt, sämtliche betrieblichen Aktivitäten auf die Unternehmensziele auszurichten und abzustimmen. Dazu gehören insbesondere Art, Umfang und Qualität der Leistungen der Mitarbeitenden. Um diese Ausrichtung und Abstimmung zu erreichen und gleichzeitig eine effiziente und motivationsfördernde weitgehende Delegation von Aufgaben und Kompetenzen zu ermöglichen, wenden viele Unternehmungen seit Jahrzehnten erfolgreich das Führungsinstrument „Führen mit Zielen“ (Management by Objectives, MbO) an. Dieses Führungsprinzip ist auch integrierender Bestandteil einer wirkungsorientierten Verwaltung. Im Jahr 1995 nahm die Regierung das Prinzip „Führen mit Zielen“ in die Führungskonzeption der Staatsverwaltung auf. Es wurde dieses Führungsprinzip in den Vorgesetztenseminaren systematisch vermittelt.

Die im Jahr 1996 durch die Regierung erlassenen Richtlinien zur Leistungsbeurteilung („Leistungsauftrag - Leistungsbeurteilung - Förderungsmassnahmen“; abgekürzt LLF) basieren ebenfalls auf dem Prinzip „Führen mit Zielen“: Im Jahresrhythmus vereinbaren die Vorgesetzten mit den ihnen direkt unterstellten Mitarbeitenden *Leistungsaufträge*, die auf die übergeordneten Ziele abgestimmt sind. Die *Leistungsbeurteilung* erfolgt jeweils nach Ablauf des Jahres und überprüft, ob die vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Förderungsmassnahmen verschiedenster Art (Fortbildung, Zuweisung neuer Aufgaben und Kompetenzen usw.) unterstützen die Mitarbeitenden beim Erreichen der Ziele der neuen Periode.

Im Jahr 1999, zwei Jahre nach der Einführung des Systems LLF wurde mittels einer Befragung der Vorgesetzten der Stand der Anwendung und die bisherigen Erfahrungen erhoben. In den befragten Bereichen wurde das System von 85 Prozent der Vorgesetzten integral angewendet (regelmässige Zielvereinbarungen, Leistungsbeurteilungen, Besprechen von Förderungsmassnahmen). Auf Grund der Ergebnisse der Befragung beschloss die Regierung, die Anwendung

2 Maturitätsanerkennungsreglement.

3 Bundesgesetz über die Berufsbildung.

4 Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren.

5 Schweizerische Sanitätsdirektorenkonferenz.

des Systems LLF weiter zu fördern und mit verschiedenen flankierenden Massnahmen qualitativ weiter zu optimieren.

1.2.10. Ausbildungscontrolling im Zivlschutz

Mit Erlass des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über den Zivlschutz (sGS 413.1) im Jahr 1996 hat der Grosse Rat eine Ausbildungskommission eingesetzt. Diese ist beauftragt, die Zivlschutzkurse nach Massgabe der Ausbildungsziele zu beurteilen. Die Kommission legt jeweils für ein Kalenderjahr ihr Prüfprogramm fest. Gestützt darauf überprüft sie den Stand der Zielerreichung; sie analysiert Abweichungen und schlägt nötigenfalls Kurskorrekturen vor. Aufgrund der Visitationstätigkeit der Kommissionsmitglieder beurteilt die Kommission Wirksamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit der Durchführung von Kursen. Sie berichtet dem zuständigen Departement über ihre Erkenntnisse. Soweit es sich dabei um Kurselemente im kantonalen Zuständigkeitsbereich handelt, nimmt das Departement für Inneres und Militär direkt Korrekturen vor; im Fall von Bundeszuständigkeit übermittelt das Departement die von der Kommission gemachten Feststellung an die zuständigen Bundesbehörden.

1.2.11. Balanced Scorecard im Amt für Militärbetriebe St.Gallen-Herisau

Balanced Scorecard (abgekürzt BSC) ist einerseits ein strategisches Führungsinstrument zur fokussierten Steuerung von Geschäftsbereichen oder Dienststellen innerhalb einer Organisationseinheit, also beispielsweise von Abteilungen innerhalb eines Amtes. Andererseits handelt es sich um eine Methode zur systematischen Verknüpfung von Strategie und operationalen Leistungskennzahlen. BSC weist verschiedene Elemente von WoV auf; insbesondere bestehen Verknüpfungen mit Aufgabenplanung, Leistungsauftrag, Produkten und Wirkungszielen. Ziele des BSC sind:

- Umsetzung der Strategie in ein messbares, operationelles Kennzahlensystem;
- Ausrichtung der Wirkungsorientierung auf die Strategie bzw. auf die Leistungsaufträge;
- Einsatz der Ressourcen auf die wesentlichen Aufgaben und Prozesse;
- einheitliches Führungssystem;
- Ausrichtung auf externe, zukunftsgerichtete und beeinflussbare Aspekte und Aufgaben.

BSC wird seit kurzem im Amt für Militärbetriebe St.Gallen-Herisau angewendet. Gestützt auf den politischen Auftrag, den der Kanton und damit dieses Amt zu erfüllen hat, sind ein Leitbild und strategische Grundsätze (unter anderen z.B. "Kundenbedürfnisse erkennen") aufgestellt worden. Von diesen werden strategische Erfolgsfaktoren (z.B. "Kundenorientierung" oder "Qualität der Leistungserbringung") sowie strategische Ziele (z.B. "Reklamationsmanagement") abgeleitet. Das Erreichen der strategischen Ziele wird mittels Schlüsselindikatoren gemessen (z.B. "Kundenfrequenz", "Kundenzufriedenheit").

1.2.12. Rahmenvereinbarung für die Sozialhilfe, Integration und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen

Am 10. November 2000 ist zwischen dem Departement für Inneres und Militär und dem Verein St.Galler Flüchtlingsdienst, an welchem drei Hilfswerke beteiligt sind, die Rahmenvereinbarung für die Sozialhilfe, Integration und Betreuung von anerkannten Flüchtlingen abgeschlossen worden. Dabei überträgt der nach Bundesrecht zuständige Kanton die entsprechenden Aufgaben an eine privatrechtliche Institution, wobei die Vereinbarung die WoV-Instrumente der Rahmenvorgaben, der Jahresvorgaben (Jahresvereinbarung) und der Wirkungsziele vorsieht. Für letztere ist das Angebot, das der Leistungserbringer zu erbringen hat (z.B. materielle Unterstützung, Beratung, Integrationshilfe als Produkte), massgebend. Das hier vorliegende Instrument der Rahmenvereinbarung mit einer privaten Institution lässt sich sachgemäss auf das im Rah-

men von WoV zu regelnde Verhältnis zu einer Dienststelle innerhalb der Staatsverwaltung übertragen.

1.3. In Erarbeitung befindliche Projekte mit Aspekten der wirkungsorientierten Verwaltungsführung

1.3.1. E-Government

Die Regierung hat am 30. Januar 2001 die Erarbeitung einer E-Government-Strategie in Auftrag gegeben. Unter E-Government wird die Integration von Prozessen, Methoden und Organisationen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit sowie die Erschliessung des Umfelds von Regierung und Staatsverwaltung unter Verwendung elektronischer, meist internetbasierter Technologien verstanden. Nach Vorgabe der Regierung sind folgende Handlungsfelder zu bearbeiten:

- politische Führungskommunikation;
- Verbesserung des Einwohnerservices;
- Standortinformation;
- Standardisierung von Verwaltungsprozessen.

Es gilt also nicht nur, Internet-Portale zu gestalten oder einseitig zu informieren, sondern auch Dritte in Prozesse miteinzubeziehen und damit eine grössere Leistungs- und Wirkungseffizienz zu erzielen. Hierfür müssen Strukturen und Prozesse der Staatsverwaltung überdacht und auf die E-Government-Strategie ausgerichtet werden. Zum WoV-Projekt ergibt sich eine wechselseitige Beziehung. Es ist vorgesehen, WoV-Steuerungs- und Controllinginstrumente beispielsweise in Informatikprojekte und -anwendungen zu implementieren. Das WoV- und das E-Government-Projekt sind daher integral zu betrachten. Bei der Projektorganisation E-Government wird diesem Umstand Rechnung getragen.

1.3.2. Qualitätsmanagementsystem im Vermessungsamt

Ausgangspunkt ist der Beschluss der Regierung betreffend die Kundenorientierung in der Staatsverwaltung (RRB 1999/363). Es wird dort festgehalten, dass eine nachhaltige Verstärkung der Kundenorientierung nur über eine Optimierung der Voraussetzungen in den Bereichen Strukturen, Abläufen, Zusammenarbeit, Kultur usw. erreicht werden kann.

Aus verschiedenen Gründen kann es für Dienststellen schwierig sein, Optimierungsmöglichkeiten auszuloten, zu quantifizieren, Massnahmen abzuleiten und sie schliesslich auch umzusetzen. Die revidierte Norm „Qualitätsmanagementsysteme (QMS) nach ISO9000“ bildet hierzu eine gute und zweckmässige Grundlage. Insbesondere ist bei einer adäquaten Anwendung Gewähr gegeben, dass man effizient zu einem (standardisierten) Instrument zur dauernden Leistungsverbesserung kommt.

Im Vermessungsamt wurde aus diesen Gründen mit dem Aufbau eines QMS nach ISO9001 begonnen. Kernelemente sind dabei unter anderem die Erarbeitung eines Leitbildes, Produktdefinitionen und Ablaufbeschreibungen, Zielvereinbarungen als Vorstufe zu Leistungsvereinbarungen sowie ein effizientes Controlling. Alle Elemente werden so definiert und erarbeitet, dass sie einerseits als „System“ voll funktionstüchtig sind, andererseits jedoch ohne grosse Schwierigkeiten erweitert und damit in eine spätere „WoV-Umgebung“ übernommen werden könnten.

1.3.3. Koordination

Die zahlreichen – hier teilweise nicht angeführten - Reformvorhaben, die in der Staatsverwaltung teilweise parallel an die Hand genommen werden, erfordern besondere Anstrengungen im

Hinblick auf die Koordination derselben. Folgende z.T. identischen Merkmale der einzelnen Projekte gilt es dabei zu berücksichtigen:

- *Schrittweise Reform der Staatsverwaltung nach den Grundsätzen von WoV mit Pilotämtern:* u.a. Definition von Produkten und Prozessen, Überprüfung der Aufbauorganisation, Auswirkungen auf die Führungsgrundsätze;
- *Erarbeitung eines Wirtschaftsleitbildes:* u.a. Überprüfung der Prozesse und Effizienz von Tätigkeiten der Staatsverwaltung;
- *Informatikgestützte Geschäftsabwicklung (INGE):* u.a. informatikunterstützte Prozesse, Erhöhung der Kundenorientierung, Erarbeitung von zusätzlichen elektronischen Hilfsmitteln;
- *E-Government:* u.a. Definition von Produkten und Prozessen, Erhöhung der Kundenorientierung, Erarbeitung von zusätzlichen elektronischen Hilfsmitteln.

Die erwähnten Reformvorhaben und Projekte weisen teilweise vergleichbare Stossrichtungen auf. Zudem sind insbesondere auf der Führungsebene meistens die selben Personen engagiert, was Kapazitätsprobleme beim Kader aufwirft. Auf Synergien bei der Projektleitung bzw. auf einen Informationsaustausch unter den beteiligten Projektorganisationen ist deshalb ein besonderes Augenmerk zu legen. Allenfalls sind durch die Regierung zu gegebener Zeit Prioritäten zu setzen.

1.4. Kunden- und Wirkungsorientierung in der Staatsverwaltung

1.4.1. Dienstleistungsqualität

Im März 1997 erteilten Kanton und Stadt St.Gallen dem Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht an der Universität St.Gallen (abgekürzt IFF-HSG) den Auftrag für eine Untersuchung der Dienstleistungsqualität der öffentlichen Verwaltung aus der Sicht der Wirtschaft. Die Umfrage wurde im Frühsommer 1997 durchgeführt. Der zusammenfassende Schlussbericht dieser Umfrage kam zum Schluss, dass die Dienstleistungen der Verwaltung von der Wirtschaft insgesamt positiv beurteilt werden. Es liegt jedoch in der Natur der Sache, dass das Spektrum der Meinungsäusserungen breit ist und je nach Art der staatlichen Dienstleistung die Beurteilung auch weniger günstig ausfällt. Im Allgemeinen wurde jedoch attestiert, dass die Verwaltung gute Arbeit leistet. Die Stärken wurden in einer transparenten und geradlinigen Prozessführung und in einer freundlichen, sachlichen und kompetenten Zusammenarbeit gesehen. Weniger gut schnitt die Verwaltung ab, wenn es um den benötigten Zeitaufwand geht. Sodann beurteilten die Unternehmen den Aufwand, den sie selbst erbringen müssen, um zu einer Leistung zu gelangen, als verhältnismässig gross. Auch die wahrgenommene fehlende interne Koordination wurde häufig beanstandet. Diese eher schlechten Bewertungen entstanden vorab im Zusammenhang mit Bewilligungs- und Rechtsmittelverfahren.

1.4.2. Kundenorientierung

Der Bericht des IFF-HSG gab Anhaltspunkte für eine Selbstbeurteilung und für die zukünftige Verbesserung der Beziehungen zwischen Wirtschaft und Staatsverwaltung. Aufgrund seiner Erkenntnisse wurden denn auch gezielte Anstrengungen unternommen, die Kundenorientierung der Staatsverwaltung zu erhöhen. Die Kundenorientierung stellt ein wesentliches Element der neuen WoV-orientierten Verwaltungsphilosophie dar. Kundenorientierung ist jedoch nicht davon abhängig, ob die WoV in der Staatsverwaltung eingeführt wird. Die Kundenorientierung kann auch in einer traditionellen Verwaltung gepflegt werden und muss zudem nicht auf die Leistungsverwaltung beschränkt bleiben. Die Kundenorientierung beinhaltet selbstverständliche Aspekte wie Freundlichkeit oder zeitgerechte Entscheidungen. Aber auch das Prinzip des „one-stop-shop“ und ganz generell eine „Ja-Mentalität“ lassen sich unter den Voraussetzungen einer herkömmlichen Verwaltungsphilosophie verwirklichen. Die Kundenorientierung hat somit zusammenfassend zum Ziel, dass die Staatsverwaltung insgesamt von aussen vermehrt als mo-

derne, kundenfreundliche Dienstleistungsorganisation wahrgenommen wird. Kundenfreundlichkeit heisst aber nicht, dass immer einfach den Wünschen des Bürgers entsprochen werden kann. Gesetzestreue geht Kundenfreundlichkeit vor.

Im Jahr 1998 standen sowohl ein Workshop der Regierung (unter Einbezug der Generalsekretärekonzferenz) als auch der Kadertag, den die Regierung alljährlich mit den Führungskräften der Staatsverwaltung durchführt, ganz im Zeichen der Kundenorientierung. Zusammen mit dem Kader der Staatsverwaltung erarbeitete die Regierung im Rahmen von Workshops Leitsätze für die Kundenorientierung in der Staatsverwaltung. Mit diesen Leitsätzen und detaillierten Checklisten erfolgte eine Klärung, wie sich die Kundenorientierung der Staatsverwaltung im Alltag äussern soll und worauf es bei der Realisierung ankommt.

1.4.3. Wirkungsorientierung

Die Wirkungsorientierung besagt in der Theorie, dass aus den strategischen Zielsetzungen im Einzelnen die *Wirkungen* festgelegt werden, welche die politischen Organe mit ihrem Handeln erzielen möchten. Die angestrebten Wirkungen stellen die Grundlage dar, auf der die Zuteilung der Ressourcen im Rahmen des Voranschlags erfolgt. Im Grundsatz soll damit eine Verlagerung der bisherigen Optik der Mittelzuweisung (Inputorientierung) auf die tatsächlich erbrachten Leistungen (Outputorientierung) erreicht werden. Die Leistungen sollen also so erbracht werden, dass die politisch gesetzten Ziele und Wirkungen erreicht werden. Eine besondere Schwierigkeit dürfte darin bestehen, Konsens unter allen Beteiligten über die zu erzielenden Wirkungen zu erzielen.

Die Wirkungsorientierung ist ein zentraler Aspekt moderner Entwicklungen der Verwaltungsführung sowie integrierender Bestandteil der WoV. Aus der Tatsache, dass in der Staatsverwaltung bis anhin keine Reform erfolgte, die integral das Konzept der WoV übernahm, lässt sich folgern, dass auch eine Wirkungsorientierung (wie sie in Forschung und Lehre verstanden wird) in irgend einer Form bisher nicht erkennbar ist. Die oben erwähnten Reformansätze enthalten vielmehr ausschliesslich Aspekte einer verstärkten Kundenorientierung, der Qualitätssicherung und der Führung mit Globalkrediten.

2. Vor- und Nachteile der WoV

WoV hat eine Neugestaltung des Zusammenwirkens der politischen Akteure – Grosser Rat und Regierung – sowie der Staatsverwaltung zum Ziel. Diese sollen sich bei der Steuerung des Gemeinwesens stärker als bisher an den Wirkungen ihres Handelns orientieren, was eine Anpassung des bestehenden Steuerungsinstrumentariums bedingt. Nach den Erfahrungen in anderen Gemeinwesen, führt die neue Verwaltungsphilosophie zu Vorteilen in folgenden Bereichen:

- Vorgabe transparenter Zielsetzungen, deren Erreichen durch die politischen Akteure und die Verwaltung beurteilt werden kann. Die Formulierung jeder einzelnen Zielsetzung führt zwangsläufig zu einer Diskussion über die Notwendigkeit, Angemessenheit und die Kosten einer staatlichen Leistung und zwingt damit die politischen Akteure, sich im Voraus Rechenschaft über die Auswirkungen ihres Handelns zu geben. Die Verwaltung kann sich für ihre Aufgabenerfüllung an transparenten Zielsetzungen orientieren. Eine nachträgliche Analyse der Abweichungen von den gesetzten Zielen fördert das Lernen aller Akteure.
- Die Verwaltung richtet ihr Handeln vermehrt nach den Erwartungen und Wünschen der Kunden aus. Dabei wird als „Kunde“ verstanden, wer eine Dienstleistung nachfragt, die von einer staatlichen Stelle erbracht wird, nachfragt, unabhängig davon, ob dies eine Person innerhalb oder ausserhalb der Staatsverwaltung sei.

- Die Transparenz der Abläufe und Strukturen der staatlichen Entscheidungsfindung wird erhöht. Damit lassen sich leichter Möglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Dienststellen oder für einfachere Verfahren und Strukturen erkennen.
- Die verschiedenen Führungsebenen des Staates konzentrieren ihre Tätigkeit vermehrt auf Bereiche, die stufengerecht sind. Daraus ergeben sich grössere Handlungsspielräume auf den einzelnen Ebenen.
- Die Motivation der Mitarbeitenden wird durch eine verstärkte Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung erhöht.

Die Regierung erwartet von der WoV insgesamt eine Effizienzsteigerung der staatlichen Aufgabenerfüllung, die den damit verbundenen erheblichen finanziellen und personellen Aufwand lohnt.

Als nachteilig ist demgegenüber vorab die Gefahr einer „Bürokratisierung“ bzw. „Überstrukturierung“ der Verwaltungsabläufe zu beurteilen. Die klaren Kompetenzabgrenzungen der einzelnen Führungsebenen und die starke Ausrichtung auf längerfristige Zielsetzungen erschweren die Möglichkeiten, auf kurzfristig erfolgende Veränderungen der politischen Schwerpunkte adäquat zu reagieren. WoV birgt damit die Gefahr einer gewissen Schwerfälligkeit in Situationen, in denen pragmatisches Handeln angezeigt wäre. Diese Gefahr besteht möglicherweise auch in Bezug auf die bis anhin i.d.R. unkomplizierte interdepartementale Zusammenarbeit. Hinzu kommt, dass die zusätzlichen strategischen Aufgaben auf der parlamentarischen Ebene Fragen der Miliztauglichkeit einer Reform nach den Grundsätzen der WoV aufwerfen, die im voraus nur schwer beantwortet werden können. Diesbezüglich können lediglich konkrete Erfahrungen im Rahmen von Pilotversuchen mehr Klarheit schaffen und damit eine abschliessende Beurteilung erlauben.

3. WoV-Steuerungsmodell für den Kanton St.Gallen

3.1. Erarbeitung

In einem während rund anderthalb Jahren laufenden Projekt wurden die Grundzüge eines WoV-Steuerungsmodells für den Kanton St.Gallen erarbeitet. Der Projektablauf erfolgte in mehreren parallel verlaufenden Prozessen in vier Workshop-Gruppen. Die Workshop-Gruppe „Grosser Rat“ bearbeitete vorab Fragen der Beziehungen zwischen Parlament und Staatsverwaltung einerseits sowie die Neugestaltung der Parlamentsarbeit anderseits. Eine zweite Workshop-Gruppe, bestehend aus der Regierung und den Generalsekretären, untersuchte die Aufgaben von Regierung und Departementsleitung unter WoV-Voraussetzungen. Die Workshops der Linien- und Querschnittsämter befassten sich mit den ämterspezifischen Anforderungen an die neue Verwaltungsphilosophie. Das Ergebnis der Workshop-Arbeit, das im Schlussbericht der Projektleitung an die Auftraggeber (Präsidium des Grossen Rates und Regierung) enthalten ist, widerspiegelt verständlicherweise die unterschiedlichen Interessenlagen der verschiedenen Beteiligten. Es ist daher in einigen wenigen, dafür um so grundsätzlicheren Bereichen bis anhin keine Übereinstimmung erzielt worden. In den weitaus meisten Fragen besteht jedoch Einigkeit darüber, wie die Reformen anzugehen sind.

3.2. Steuerungsinstrumente

3.2.1. Allgemeines

Bis anhin werden im Kanton St.Gallen folgende Instrumente der politischen Planung und Steuerung angewandt:

Instrumente der finanziellen Steuerung:

- Finanzplan;
- Voranschlag / Festlegung des Staatssteuerfusses (kurzfristige Planung);
- Rechnungslegung / Finanzaufsicht;
- Abschreibungsmodalitäten;
- Verursacherprinzip bei der Finanzierung;
- Festlegung freier und zweckgebundener Einnahmen

Instrumente der inhaltlich-sachlichen Steuerung:

- Investitionsprogramm;
- Förderprogramm Öffentlicher Verkehr;
- Strassenbauprogramm;
- Informatikplan;
- Gesetzgebungsprogramm.

Der Finanzplan gibt Auskunft über die mittelfristige Entwicklung der Aufwendungen und Erträge der laufenden Rechnung sowie der Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung, unter der Annahme, dass keine Steuerungsmassnahmen getroffen werden. Er enthält jedoch keine systematischen Informationen zur Entwicklung der Staatsaufgaben. Das Schwergewicht der Planungstätigkeit liegt heute auf dem Voranschlag und somit in der finanziellen Steuerung im Jahresrhythmus. Im Voranschlag sind die Möglichkeiten für inhaltliche Steuerungseingriffe aufgrund der Jährlichkeit sowie des hohen Anteils an gebundenen Ausgaben beschränkt. Zudem können die meisten Steuerungseingriffe nicht innert Jahresfrist umgesetzt werden, da oft eine zeitliche Verzögerung zwischen der Leistungserbringung und der damit angestrebten Wirkung besteht. Das Gesetz wiederum enthält Grundsätze und Aufgabenumschreibungen. Es ist i.d.R. in allgemeiner Form gehalten und enthält keine operationalisierten bzw. messbaren Ziele.

WoV zielt darauf ab, die zeitliche Lücke zwischen dem jährlichen Voranschlag und dem unbefristeten Gesetz zu schliessen bzw. die politische Steuerung verstärkt auf strategische Inhalte auszurichten. Mit der angestrebten *mittelfristigen Planung* wird eine gewisse Flexibilität angestrebt, um die politischen Zielvorgaben regelmässig hinterfragen und im Bedarfsfall anpassen zu können. Die Planung soll somit nicht bloss Projektion sein – wie beim Finanzplan – sondern zu einem politischen Prozess ausgestaltet werden, der dem Grossen Rat und der Regierung eine mittelfristige Festlegung von Prioritäten und angestrebten Wirkungen ermöglicht. Damit verbunden ist eine vermehrte Delegation von operativen Entscheiden auf die Verwaltungsebene mittels der Instrumente des Leistungsauftrags und des Voranschlags. Die Regierung wird damit einerseits von zahlreichen Einzelentscheiden entlastet, hat aber andererseits vermehrt eine Koordinations- und Aufsichtsfunktion wahrzunehmen.

3.2.2 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan (IAFP)

Die neue Verfassung des Kantons St.Gallen (abgekürzt nKV) sieht Bestimmungen über den IAFP vor. Nach Art. 65 lit. h nKV behandelt der Grosse Rat nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan. Nach Art. 73 lit. e nKV unterbreitet die Regierung dem Grossen Rat nach Massgabe des Gesetzes den Aufgaben- und Finanzplan. Der IAFP ist unter WoV-Prinzipien das Instrument der mittelfristigen Steuerung. Er enthält neben der Finanzplanung auch eine Aufgabenplanung. In einem Vorspann zum IAFP können die politischen Schwerpunkte, die andernorts als Legislaturplanung bekannt sind, integriert werden, was zu einem übersichtlicheren Steuerungsinstrumentarium beiträgt. Der IAFP ist somit ein Gefäss für die Festlegung politischer Schwerpunkte des Grossen Rates und der Regierung. Er enthält eine vierjährige Prognose bzw. Zielsetzung der voraussichtlichen Entwicklung der Finanz- und Leistungsseite der Staatsaufgaben. Zudem dient er als Kontrollinstrument zur regelmässigen Beurteilung des Umsetzungsstandes längerfristiger Projekte oder politischer Vorgaben. Letztlich ist er auch ein geeignetes Gefäss für allenfalls notwendige weitere Massnahmenpakete.

Der IAFP setzt sich im Einzelnen aus folgenden Elementen zusammen:

- *Politische Schwerpunkte in Form von Legislaturzielen:* Die politischen Schwerpunkte werden im ersten IAFP einer Amtsdauer für vier Jahre festgelegt und umschreiben das politische Programm der neu gewählten politischen Behörden (Grosser Rat und Regierung) für die Amtsdauer. Sie können Entwicklungsprojekte, Wirkungsziele und ein Gesetzgebungsprogramm enthalten. Im Verlauf der Amtsdauer können begründete Korrekturen vorgenommen werden.
- *Prognose der Aufgaben- und Finanzentwicklung:* Die Prognose der Aufgaben- und Finanzentwicklung fasst die mutmassliche Entwicklung der Leistungs- und Finanzseite nach Aufgabenbereichen gegliedert für die folgenden vier Jahre zusammen.
- *Massnahmen und Kredite:* Dieses Element umfasst alle Massnahmenbeschlüsse mit den hierzu allenfalls notwendigen Verpflichtungskrediten, über die der Grosse Rat befinden muss. Darin enthalten sind ebenso Anträge der Regierung für Massnahmen, die für Kurskorrekturen nötig sind, sowie allfällige Kreditbegehren.

Der IAFP wird – ebenso wie der heutige Finanzplan – jährlich rollend überarbeitet. Davon ausgenommen sind die politischen Schwerpunkte, die längerfristig Bestand haben sollen. Der IAFP wird durch die Ämter bzw. Departemente vorbereitet, von der Regierung zu Handen des Grossen Rates in einer Vorlage zusammengefasst und von diesem beschlossen.

3.2.3. Voranschlag

Der Voranschlag ist wie bisher das Instrument der jährlichen Steuerung. Seine Ausgestaltung weicht jedoch vom heute Üblichen ab, indem nicht mehr nur die Finanzseite, sondern auch die Leistungsseite darin enthalten sind. Unter WoV-Prinzipien enthält der Voranschlag:

- für jede Produktgruppe eine Umschreibung;
- eine Aufzählung der enthaltenen Produkte;
- die Mehrjahresziele;
- die Jahresziele;
- den zu bewilligenden Globalkredit jedes Aufgabenbereichs oder jeder Produktgruppe;
- weitere Informationen.

Die Mehrjahresziele umschreiben in der Regel die zu erreichenden *Wirkungen*, während die Jahresziele die zu erstellenden *Leistungen* enthalten. Die Regierung wird versuchen, wo immer möglich Wirkungsziele vorzuschlagen. Lassen sich ausnahmsweise nur wenig aussagekräftige Wirkungsziele formulieren, sieht die Regierung wichtige Leistungsziele als Grundlage für die Beschlussfassung vor. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn ein Wirkungsziel nicht zweckmässig definiert werden kann, sei es weil keine Indikatoren zur Messung der Zielerreichung zur Verfügung stehen oder weil Aussagen nur mit grosser zeitlicher Verzögerung möglich sind.

Der Grosse Rat beschliesst mit dem Voranschlag die Globalkredite je Aufgabenbereich oder je Produktgruppe, die Wirkungs- oder Leistungsziele und die dazu gehörenden Indikatoren. Ebenso nimmt er von den Leistungszielen und -indikatoren und von den Kosten je Produkt Kenntnis. Die vom Grossen Rat beschlossenen bzw. zur Kenntnis genommenen Inhalte des Voranschlags sind Teil des Leistungsauftrags an das jeweilige Amt. Dieser Leistungsauftrag wird insgesamt vom zuständigen Departement in Form von Jahresvorgaben erteilt.

3.2.4. Leistungsauftrag (Rahmen- und Jahresvorgaben)

Der Leistungsauftrag fasst alle Vorgaben auf der Finanz- und auf der Leistungsseite an ein Amt bzw. an eine Dienststelle zusammen. Die Inhalte des Leistungsauftrags stammen aus dem IAFP und aus dem Voranschlag, wobei sie mit weiteren Vorgaben der Regierung und der De-

partemente ergänzt werden. Der Leistungsauftrag ist somit modular aufgebaut und umfasst folgende Bereiche:

- *Rahmenvorgaben*: Diese werden auf einen Zeithorizont von vier Jahren erlassen und enthalten nähere Angaben zu den Wirkungen bzw. Leistungen, die mittelfristig zu erreichen sind. Sie enthalten zudem Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten des jeweiligen Amtes bzw. der Dienststelle sowie eine Umschreibung, welche Leistungen bestellt, eingekauft oder erstellt werden sollen. Zu den Rahmenvorgaben gehören insbesondere Regelungen über die Produktgruppen, Wirkungsziele und Indikatoren, über die finanziellen Kompetenzen, über gemeinwirtschaftliche und freiwillige Leistungen, über die Berichterstattung sowie über die Qualitätssicherung;
- *Jahresvorgaben*: Diese entsprechen im Wesentlichen den heutigen Jahres-Zielsetzungen, die zwischen der Departements- und der Amtsleitung festgelegt werden. Zu den Jahresvorgaben gehören insbesondere Jahresziele und Indikatoren zu den Produktgruppen, Jahresziele zu den Produkten sowie der Globalkredit.

Die Rahmenvorgaben werden von der Regierung, die Jahresvorgaben vom zuständigen Departement festgelegt. Nach dem Prinzip der kooperativen Führung ist anzustreben, dass die Jahresvorgaben zwischen Departement und der Amtsleitung ausgehandelt werden. Kann jedoch auf Verhandlungsbasis keine Einigung erzielt werden, steht dem Departement als vorge-setzte Stelle die abschliessende Entscheidkompetenz zu.

3.2.5. Berichtswesen

Zur Beurteilung, ob die gesetzten Wirkungs- bzw. Leistungsziele erreicht wurden, bedarf es eines auf WoV-Prinzipien aufgebauten Berichtswesens. Die Berichterstattung soll dabei stufengerecht erfolgen. Verwaltungsintern sind *Controllingberichte* vorzusehen. Diese Controllingberichte sind Grundlage für Gespräche über die Zielerreichung zwischen der jeweiligen Departements- und Amtsleitung. Die Regierung wiederum berichtet dem Grossen Rat jährlich in Form eines *Jahresberichts* über die Umsetzung der Planung bzw. den Grad der Zielerreichung. Zur Eindämmung der Informationsflut ist ein pragmatisches Berichtswesen vorzusehen, das dem Prinzip des „Management by exception“ nachlebt, d.h. insbesondere wesentliche Abweichungen von der Zielsetzung zum Inhalt hat. Ein stufengerechtes Berichtswesen ist im einzelnen wie folgt vorzusehen:

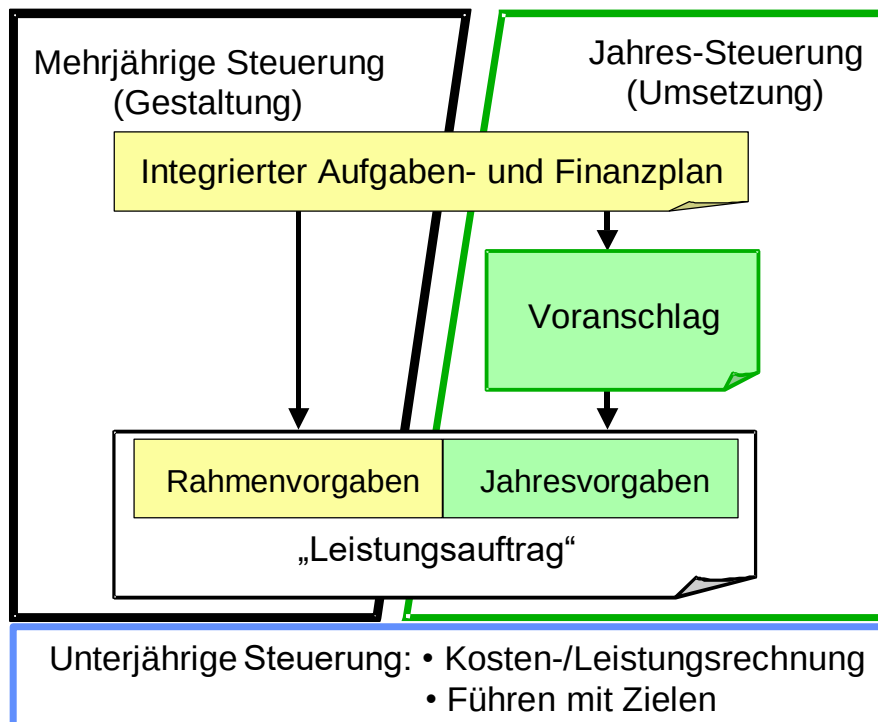
- *Berichterstattung zum Leistungsauftrag*: Darunter ist eine unterjährige, auf Kennzahlen und kurzen Kommentaren basierende Berichterstattung der Amts- an die Departementsleitung zu verstehen. Die auf Mitte Jahr vorzusehende Berichterstattung ist Grundlage für ein Gespräch zwischen Departements- und Amtsleitung, in dem auf qualitative Aspekte des Geschäftsverlaufs sowie auf die zu erwartenden Entwicklungen bis zum Jahresabschluss eingegangen wird. Dabei ist auch die Notwendigkeit allfälliger Nachtragskredite, die auf üblichem Weg einzuholen sind, zu klären. Die Controllingberichte sind in erster Linie ein Führungsinstrument des Departementes, wobei der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission auf Verlangen Einsicht in die Controllingberichte gewährt werden kann.
- *Berichterstattung zur Umsetzung des Voranschlags*: Diese besteht aus dem Jahresbericht der Regierung an den Grossen Rat. Der Jahresbericht orientiert sich in Form und Inhalt an der Struktur des Voranschlags, um die Vergleichbarkeit der Zahlen zu gewährleisten. Der Jahresbericht basiert auf den verwaltungsinternen Controllingberichten. Er ersetzt den bisherigen Amtsbericht sowie die bisherige Form der Staatsrechnung. Der Rechnungsteil des Jahresberichts weist die laufende Rechnung und die Bilanz aus. Der Jahresbericht wird dem Parlament zur Genehmigung zugestellt. Die Finanzkommission prüft die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechenschaftsablage sowie die Einhaltung der kreditrechtlichen Bestimmungen. Darunter fallen auch die Nachkalkulationen der Globalkredite und die Verwendung der Globalkreditabweichungen. Sie stützt sich dabei auf die Revisionsberichte der Finanzkontrolle. Die Staatswirtschaftliche Kommission

prüft demgegenüber v.a. die Leistungsseite des Jahresberichts. Dabei ist eine intensive Koordination der Tätigkeit der beiden ständigen Kommissionen vorzusehen, wobei auf die Miliztauglichkeit der Kommissionstätigkeit ein besonderes Augenmerk zu legen ist. Beratungsgrundlage im Plenum des Grossen Rates bilden die Berichterstattungen bzw. Anträge der erwähnten ständigen Kommissionen.

- *Berichterstattung zum IAFP*: Der Jahresbericht der Regierung an den Grossen Rat umfasst neben der Berichterstattung zum Voranschlag auch eine solche über den Umsetzungsstand des IAFP. Grundlage hierfür sind wiederum die verwaltungsinternen Controllingberichte.

3.3. Das Modell im Überblick

Die erwähnten WoV-Steuerungsinstrumente können wie folgt zu einem Modell zusammengefasst werden:



Die Erfahrungen mit den Pilotämtern während der Pilotphase dienen letztlich der Entwicklung der Weiterentwicklung und der Feinabstimmung der neuen Instrumente der WoV. In dieser Phase müssen die WoV-Instrumente auch in das ordentliche Budget und die herkömmliche Rechnung integriert werden.

3.4. Globalkredite

3.4.1. Allgemeines

Ein Element der Führung nach WoV-Grundsätzen sind Globalkredite. Bei einem Globalkredit werden die Aufwand- und Ertragsarten für eine Kostenstelle oder eine Produktgruppe zu einer Saldogrösse zusammengefasst. Nur sie ist kreditrechtlich massgebend. Globalkredite müssen auf den Leistungsauftrag abgestimmt sein. Sie können zudem an Umstände angepasst werden, die exogen bedingt sind. Um Kredite für Leistungsgruppen zu bestimmen, um die Finan-

zen mit den Leistungen zu verknüpfen und um ein Controlling aufzubauen, ist es notwendig, Kosten-/Leistungsrechnungen einzuführen.

Eine schwierige Aufgabe ist es, bei der Beurteilung des finanziellen Ergebnisses in der Jahresrechnung festzustellen, welcher Teil des Erfolges auf nicht beeinflussbare (exogene) Faktoren und welcher auf beeinflussbare (endogene) Faktoren zurückzuführen ist. Bei der Wahl der Regeln für die Nachkalkulation der Globalkredite und für die Behandlung von Globalkreditabweichungen muss man sich dieser Unsicherheiten bewusst sein.

Das Jahresergebnis unter Berücksichtigung der exogenen und endogenen Faktoren und der Vortrag eines Teils der Globalkreditabweichung zugunsten oder zulasten der Dienststelle, wird von der Regierung beschlossen und vom Grossen Rat im Rahmen der Beschlussfassung zum Jahresbericht genehmigt.

3.4.2. Basis der Kreditberechnung

Die Dienststellen, die nach WoV-Grundsätzen geführt werden, erstellen zum einen auf der Basis der Finanzbuchhaltung ein herkömmliches Budget, das nach Aufwand- und Ertragsarten gegliedert ist. Zum andern erstellen sie auf der Basis der Kostenrechnung ein Budget der Dienststelle und der einzelnen Produktgruppen. Die untenstehende Darstellung zeigt die Grobstruktur von Budget und Rechnung.

Der Voranschlag zeigt als erstes die Summen von Aufwand und Ertrag gemäss Finanzbuchhaltung (2)⁶. Diese Gesamtbeträge werden aufgeteilt in Teilbeträge. Zum einen werden jene Kosten- und Ertragsarten separat ausgeschieden, die ausserhalb des Globalkredits nach herkömmlichem Kreditrecht geführt werden (3, 4); zum anderen werden die verbleibenden Kosten- und Ertragsarten separat erfasst, welche die Basis für den Globalkredit bilden (5). Ausserhalb des Globalkredits sind zum Beispiel Staatsbeiträge und Steuereinnahmen zu führen. Zu den Kosten- und Ertragsarten, welche die Basis für den Globalkredit bilden (8 = 5), kommen die Abgrenzungen hinzu (9). Diese bilden die Brücke zwischen Kostenrechnung und Finanzbuchhaltung. Der so ermittelte Nettobetrag entspricht der Summe aller Produktgruppenbudgets (11 = 7).

Der Globalkredit basiert somit auf der Kostenrechnung, bezieht sich auf eine Dienststelle oder auf Produktgruppen und entspricht der Nettogrösse aus Kosten und Erlösen.

In Voranschlag und Rechnung werden also in Zukunft zwei Ergebnisse präsentiert. Eines, das auf der Finanzbuchhaltung und eines, das auf der Kostenrechnung basiert. Die Differenz besteht, wie bereits erwähnt, aus den Abgrenzungen (vornehmlich kalkulatorische Kosten).

⁶ Die Ziffern in Klammern beziehen sich auf die Zeilen der Darstellung der Grobstruktur von Budget und Rechnung.

WoV-Dienststelle					
1	A	Finanzbuchhaltung	Aufwand	Ertrag	Saldo
2			7'000	12'000	5'000
3	36	Staatsbeiträge	2'500		
4	40	Steuern		9'000	
5		Kostenarten Globalkredit	4'500	3'000	
6	B	Kostenrechnung	Kosten	Erlös	Saldo
7			5'500	3'000	2'500
8		Kostenarten aus Finanzbuchhaltung	4'500	3'000	
		Abgrenzungen (z.B. kalkulatorische Mieten, Abschreibungen auf Anlagen, etc.)	1'000		
10	C	Produktgruppen	Kosten	Erlös	Saldo
11			5'500	3'000	2'500
12		Produktgruppe 1	600	1'000	-400
13		Produktgruppe 2	3'000	1'900	1'100
14		Produktgruppe 3	1'900	100	1'800

3.4.3. Grundsätze der Kreditbindung

Zu den Grundsätzen der Rechnungsführung öffentlicher Verwaltungen gehören die qualitative, die quantitative und die zeitliche Budgetbindung. Mit der Einführung von Globalkrediten werden diese Grundsätze nicht aufgehoben, aber ihre Bedeutung muss neu definiert werden.

- *Qualitative Bindung:* Im bisherigen System darf eine Ausgabe getätigt werden, wenn in einer bestimmten Kostenstelle für eine bestimmten Kostenart oder ein bestimmtes Objekt ein Kredit zur Verfügung steht. Neu bezieht sich die Bindung auf eine Kostenstelle oder eine Produktgruppe und auf den Leistungsauftrag.
- *Quantitative Bindung:* Auch die quantitative Bindung bezieht sich im bisherigen System auf die Kostenstelle und die Kostenart. Neu bezieht sich die quantitative Bindung auf den Globalkredit. Kann der Globalkredit nicht eingehalten werden, gelten für diese Saldo-grösse die Regeln betreffend Nachtragskredite und Kreditüberschreitungen.
- *Zeitliche Bindung:* Heute gilt die Jährlichkeit der Kredite. Dies bedeutet, dass nicht verwendete Voranschlagskredite Ende Jahr verfallen. Im Kanton St.Gallen wird dieses Prinzip unter bestimmten Bedingungen durchbrochen, in dem Kreditreservierungen gebildet werden können. Beim System mit Globalkrediten entfallen die Kreditreservierungen. Rückstellungen dürfen nur nach kaufmännischen Grundsätzen gebildet werden. Die zeitliche Bindung soll aber aus folgenden Gründen gelockert werden:
 - Der negative Effekt, den ein Einjahresbudget auf die Kreditausschöpfung hat, wird vermieden.
 - Die Motivation, unternehmerisch zu führen, steigt, wenn die Dienststellen am Erfolg beteiligt werden.
 - Die Dienststelle kann in grösserem Ausmass verpflichtet werden, Einflüsse, die den den Globalkredit belasten, selbst zu tragen.

Die zeitliche Bindung wird gelockert, indem 50 Prozent der Globalkreditabweichung auf ein Bilanzkonto übertragen wird. Im positiven Fall steht der Betrag in den folgenden Rechnungsperioden zur Verfügung und im negativen Fall muss er zulasten folgender Rechnungsperioden abgetragen werden.

Die übrigen Grundsätze ordnungsgemässer Buchführung und Rechnungslegung haben uneingeschränkt Gültigkeit.

3.4.4. Verwendung von Globalkreditüberschüssen

Globalkreditüberschüsse werden im Sinn der Aufgabenerfüllung verwendet. Sie können im übrigen auch für eine Ergebnisbeteiligung des Personals verwendet werden. Sowohl der Gesamtbetrag der dafür zur Verfügung steht, als auch die im Einzelfall zulässigen Zahlungen, sind aus Gründen der Gleichbehandlung bzw. des Willkürverbotes jedoch zu begrenzen. Zudem müssen die Kriterien für eine allfällige Auszahlung von Boni bereits zu Beginn der Rechnungsperiode definiert werden.

3.4.5. Buchungsmässige Abwicklung von Globalkreditabweichungen

Im Folgenden sind die Grundsätze der buchungstechnischen Behandlung der Globalkreditabweichungen aufgelistet:

- Die Globalkreditinstitutionen weisen ihr effektives Ergebnis aus (nach Bildung von Rückstellungen nach kaufmännischen Grundsätzen).
- Passivierungen wegen Unterschreitung der Globalkredite werden zentral verbucht, damit die „Gewinnverwendung“ auf einen Blick aus der Rechnung ersichtlich ist.
- Globalkreditüberschreitungen, die nicht aus vorhandenen Passivpositionen gedeckt werden können, werden ebenfalls zentral aktiviert.
- Aktivierungen haben eine Ertragsbuchung zur Folge. Um das Jahresergebnis nicht zu schönen und um keine Aktiven ohne realen Wert auszuweisen, wird im Umfang dieses Ertrags eine Wertberichtigung gebucht.

4. Parlamentsreform

4.1 Allgemeines

Die Durchführung einer Verwaltungsreform nach den Grundsätzen von WoV führt zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen dem Grossen Rat und der Regierung. Mit der Abkehr von der herkömmlichen Budgetierung hin zum System der Globalkredite gibt der Grosse Rat einerseits Einwirkungsmöglichkeiten auf die einzelnen Aufwandpositionen aus der Hand. Er erhält andererseits aber die Möglichkeit, die Wirkungs- bzw. Leistungsseite zusammen mit der Finanzseite zu beurteilen und verbindliche Beschlüsse zum IAFP und zum Voranschlag vorzunehmen. Die Aufgaben bzw. die Kompetenzen, die ihm unter WoV-Grundsätzen übertragen werden, sind somit strategisch und haben eine nachhaltigere Wirkung als im heutigen Zustand.

4.2. Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates unter WoV-Grundsätzen

4.2.1. Möglichkeiten der direkten Einflussnahme

Die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme des Grossen Rates konzentrieren sich auf die verbindlichen Beschlüsse zum IAFP und zum Voranschlag. Mit dem IAFP ist ihm ein Instrument der mittelfristigen Planung in die Hand gegeben, das die Festlegung verbindlicher Wirkungen bzw. Leistungen der Staatsverwaltung über einen Zeithorizont von vier Jahren ermöglicht. Der Erlass des Voranschlags ist demgegenüber das Instrument der jährlichen Planung. Mit ihm legt der Grosse Rat die Globalkredite je Amt gegliedert nach Produktgruppen sowie die Wirkungsziele bzw. -indikatoren zu den einzelnen Produktgruppen alljährlich verbindlich

fest. Zudem hat er die Möglichkeit, auf die Umschreibungen der Produktgruppen und auf die Art der Produkte je Produktgruppe direkt Einfluss zu nehmen.

4.2.2. Aufsicht über Regierung und Verwaltung

Der Jahresbericht der Regierung (einschliesslich der Berichterstattung zum IAFP und zur Jahresrechnung) ist Gegenstand der Aufsicht und damit der Prüfungstätigkeit des Grossen Rates über Regierung und Staatsverwaltung. Grundlage der Prüfungstätigkeit ist der Revisionsbericht der Finanzkontrolle an die Finanzkommission, die Berichterstattung der Staatswirtschaftlichen Kommission sowie die Anträge der beiden Kommissionen an den Grossen Rat. Im Einzelnen ist die Aufsichtstätigkeit wie folgt zu strukturieren:

- *Prüfung der Jahresrechnung:* Die Finanzkontrolle prüft den gesamten Finanzhaushalt. Dazu gehören unter anderem die Prüfung der Jahresrechnung, Systemprüfungen der Kosten- / Leistungsrechnungen sowie der Leistungs- und Wirkungsrechnungen. Sie erstattet der Finanzkommission über das Ergebnis Bericht. Eine Kurzfassung dieses Revisionsberichts wird in den Jahresbericht der Regierung an den Grossen Rat aufgenommen.
- *Vorberatung und Antrag:* Die Staatswirtschaftliche Kommission und die Finanzkommission beraten den Jahresbericht der Regierung vor und stellen dem Ratsplenum Antrag.
- *Genehmigung:* Der Grosse Rat genehmigt den Jahresbericht.

4.3. Parlamentsstrukturen

4.3.1. Allgemeines

Die neuen strategischen Aufgaben unter WoV-Bedingungen, insbesondere jedoch die verstärkten Möglichkeiten der direkten Einflussnahme sowie das ausgebaute Berichtswesen verlangen nach einer Anpassung der organisatorischen und technischen Infrastrukturen des Grossen Rates. Dabei ist ein Mittelweg zu finden zwischen einer seriösen Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben und der Tauglichkeit neuer Strukturen für ein Milizparlament.

4.3.2. Kommissionen

Die geltende Organisationsstruktur sieht neben der Finanzkommission, der Staatswirtschaftlichen Kommission, der Rechtspflegekommission und der Redaktionskommission ein System nicht-ständiger Kommissionen zur Vorberatung von Geschäften vor. Diese werden in Bezug auf ihre Grösse und personelle Zusammensetzung im Hinblick auf die spezifische Art des anhängig gemachten Geschäftes zusammengesetzt. Dies hat den Vorteil, dass die Fraktionen bei jeder Vorlage vorab jene Ratsmitglieder in eine vorberatende Kommission delegieren können, die aufgrund ihres Fachwissens, ihrer Stellung, ihrer Neigung, ihrer regionalen Herkunft oder ihres Geschlechts für diese Aufgabe prädestiniert sind. Dem System nicht-ständiger Kommissionen haftet jedoch der Nachteil an, dass die Kommissionsmitglieder erworbenes Fachwissen nicht weitergeben können. Die vorgeschlagenen Reformen nach den Grundsätzen von WoV verlangen jedoch auch von den Mitgliedern des Grossen Rates eine kontinuierliche und intensive Beschäftigung mit zu erwartenden Wirkungen der Staatstätigkeit, ihrer Messung und den Korrekturmöglichkeiten.

Variante 1: ständige Fachkommissionen

Nach Auffassung der Workshop-Gruppe „Grosser Rat“ ist eine Einführung von WoV nicht ohne ein *System ständiger Kommissionen* denkbar. Sie befürchtet, dass der Grosse Rat die Chancen von WoV nicht nutzen kann, wenn nicht für jeden Verwaltungsbereich, der nach den Grundsätzen von WoV geführt wird, ein parlamentarisches Organ besteht, das die neuen Steuerungsinstrumente systematisch und dauerhaft nutzen sowie die Erfahrungen aus dieser Tätigkeit sammeln kann. Der Verzicht auf ein System ständiger Kommissionen geht nach ihrer Auffassung mit einer Verschiebung des Gleichgewichts zu Lasten des Grossen Rates einher.

Zu Gunsten der Miliztauglichkeit eines Systems ständiger Kommissionen ist vorgesehen, dass kein Zwang zur Mitgliedschaft besteht. Vielmehr müssen wie bisher auch nicht-ständige Kommissionen zur Vorberatung grösserer Vorlagen eingesetzt werden, damit die Möglichkeit besteht, ergänzendes Fachwissen einzubinden sowie um auch Ratsmitgliedern, die keiner ständigen Kommission angehören, eine Plattform zur Kommissionsarbeit zu bieten. Das System ständiger Kommissionen sieht zudem nicht vor, für jedes Departement eine „begleitende“ Kommission einzusetzen, sondern Gewähr zu bieten, dass alle Politikbereiche durch eine ständige Kommission abgedeckt sind. Die Erhöhung der Fachkompetenz der Kommissionsmitglieder kann auch Regierung und Staatsverwaltung zum Vorteil gereichen, indem damit ebenbürtige Ansprechpartner bestehen. Der Gefahr, dass eine Fachkommission unerwünschtes Lobbying zu Gunsten der von ihr kontrollierten Dienststellen der Staatsverwaltung betreibt, kann vorab dadurch begegnet werden, dass eine angemessene Rotation ihrer Mitglieder sichergestellt wird.

Variante 2: begleitende WoV-Kommission

Nach Auffassung der Regierung ist eine Nutzung der Chancen von WoV für den Grossen Rat auch *ohne* ein System ständiger Kommissionen möglich. Der Grosse Rat hat sich während der vergangenen Jahre immer wieder mit der Frage der Einführung ständiger Kommissionen beschäftigt. Er hat dabei in konstanter Praxis solche Anträge abgelehnt. Die Erfahrungen auf Bundesebene zeigen, dass ständige Fachkommissionen dazu neigen, „regierungsbegleitend“ zu wirken, was zu Kompetenzkonflikten zwischen dem Grossen Rat und der Regierung führen kann. Eine weitere Gefahr besteht in der Tendenz solcher Fachkommissionen, für das von ihr kontrollierte Departement bzw. allenfalls auch einer einzelnen Dienststelle Lobbying zu betreiben, indem die intensive Beschäftigung mit der Materie dazu führen kann, die Anliegen und Sichtweise dieses Departements bzw. dieser Dienststelle als seine eigenen zu betrachten. Die übermässige Spezialisierung der Mitglieder des Grossen Rates, die mit der Schaffung von Fachkommissionen einhergeht, beeinflusst im Übrigen auch die Auswahl der Mitglieder, die in eine solche Kommission Einsitz nehmen können. Zudem tritt die Befähigung zu einer übergeordneten Gesamtschau gegenüber einem Spezialistentum in den Hintergrund.

Die zu erwartende Erhöhung der Sitzungskadenz, die mit der Einrichtung von ständigen Fachkommissionen einhergeht, lässt überdies Zweifel an der Miliztauglichkeit aufkommen. Sie hat ausserdem möglicherweise auch Einfluss auf die Präsenz von Mitgliedern der Regierung in den Kommissionen. Da der Termindruck schon heute unerwünschte Engpässe verursacht, muss damit gerechnet werden, dass nicht mehr an jeder Kommissionssitzung ein Mitglied der Regierung anwesend sein kann. Die Entwicklung hin zu einer Professionalisierung des Grossen Rates führt längerfristig auch zwangsläufig zu höheren Verwaltungskosten. Insgesamt ist somit fraglich, ob die angestrebten Vorteile die erheblichen Nachteile, die mit einer Neuregelung verbunden sind, auszugleichen vermögen.

Wird der – von der Regierung beantragte - Weg einer schrittweisen Einführung von WoV mit Pilotämtern beschritten, genügt vorderhand die Schaffung einer *begleitenden WoV-Kommission* des Grossen Rates. Dabei ist allenfalls auch zu prüfen, ob diese Kommission je hälftig aus Mitgliedern der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission zusammengesetzt werden soll. Diese WoV-Kommission würde sich mit allen Fragen befassen, welche bei der schrittweisen Einführung von WoV aus Sicht des Grossen Rates zu behandeln sind. Dazu gehören insbesondere die Entwicklung der parlamentarischen Steuerungsinstrumente parallel zur verwaltungsinternen Instrumentenentwicklung, die Vorberatung des IAFP, des Voranschlags und der Jahresberichte der nach den Grundsätzen von WoV geführten Ämter und Dienststellen sowie die Antragstellung an den Grossen Rat in WoV-Belangen. Die parlamentarische Kontrolle und Oberaufsicht über die Tätigkeit von Regierung und Staatsverwaltung obliegen jedoch nach wie vor der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission.

4.3.3 Parlamentsdienste

Mit den vermehrten strategischen Aufgaben unter WoV-Prinzipien, insbesondere der Beratung und dem Beschluss des IAFP, kann der Ruf nach einer zusätzlichen infrastrukturellen Unterstützung des Grossen Rates durch die Parlamentsdienste einhergehen. Insbesondere bei der Schaffung ständiger Fachkommissionen müssten die Sekretariatsdienstleistungen ausgebaut werden.

Bei einer schrittweisen Einführung von WoV mit Pilotämtern kann auf einen Ausbau bzw. auf eine Neuorganisation der Parlamentsdienste – mit Ausnahme der Einrichtung eines Sekretariates für die begleitende WoV-Kommission des Grossen Rates – vorerst verzichtet werden. Aufgrund der Erfahrungen ist allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt über einen Ausbau und eine Neuorganisation der Parlamentsdienste zu beraten. Wegleitend für dieses beantragte Vorgehen ist auch die Diskussion im Grossen Rat, die im Zusammenhang mit der Totalrevision der KV geführt wurde. Demnach soll der bewährte Grundsatz, wonach die Staatsverwaltung grundsätzlich auch dem Grossen Rat Dienstleistungen zu erbringen hat, sowohl aus Gründen der Effizienz als auch zur Sicherstellung des Informations- und Knowhow-Transfers beibehalten werden. Der Grosse Rat folgte damit dem Antrag der Verfassungskommission, wonach keine unabhängigen Parlamentsdienste zu schaffen sind. Er stellte dabei in Rechnung, dass trotz teilweise entgegengesetzter Tendenz in den Kantonen die Staatskanzlei und ihre Leiterin oder ihr Leiter weiterhin zugleich dem Parlament und der Exekutive als Stabsstelle dienen sollten. Die heutigen Anforderungen an den Staat erforderten Strukturen, die nicht auf Konfrontation, sondern auf Zusammenarbeit angelegt sind. Die Erfahrungen insbesondere auf Bundesebene sprechen dafür, dass die Einrichtung selbständiger Parlamentsverwaltungen auf Dauer eher zum Aufbau von Mauern führt, ohne die Unabhängigkeit und den Informationsstand des Parlaments wirklich zu stärken.

4.4. Verfahren

Mit der Einführung von WoV wird der *IAFP* zur Grundlage des operativen staatlichen Handelns. Es ist vorgesehen, den IAFP im ersten Halbjahr des ersten Jahres zu erarbeiten. In der Folge wird er durch die begleitende WoV-Kommission des Grossen Rates vorberaten und vom Ratssplenium im ersten Quartal des Folgejahres erlassen. Hernach wird er jährlich rollend auf die Notwendigkeit von Anpassungen überprüft.

Stimmt der Grosse Rat in Bezug auf die Kommissionen dem Antrag der Regierung zu, wird der *Voranschlag* von der begleitenden WoV-Kommission des Grossen Rates und von der Finanzkommission vorberaten. Die Vertretung der Kommissionsanträge im Ratssplenium erfolgt wie bisher durch die Finanzkommission; d.h. die Bemerkungen der begleitenden WoV-Kommission fliessen i.d.R. in die Anträge der Finanzkommission ein. Bei Differenzen kann die begleitende WoV-Kommission dem Grossen Rat abweichende Anträge unterbreiten. Würde der Grosse Rat

demgegenüber die Schaffung von Fachkommissionen vorziehen, würde die Vorberatung themenbezogen durch diese Kommissionen erfolgen.

Der *Jahresbericht* wird von der Finanzkommission und der Staatswirtschaftlichen Kommission vorberaten. Die Finanzkommission prüft die Ordnungsmässigkeit der Rechnungsführung und der Rechenschaftsablage sowie die Einhaltung der kreditrechtlichen Bestimmungen. Darunter fallen auch die Nachkalkulationen der Globalkredite und die Verwendung der Globalkreditabweichungen. Sie stützt sich dabei auf die Revisionsberichte der Finanzkontrolle. Die Staatswirtschaftliche Kommission richtet demgegenüber wie bisher ihre Tätigkeit auf die Überprüfung der Zweckmässigkeit der staatlichen Aufgabenerfüllung aus.

4.5. Das parlamentarische Instrument des „Auftrags“

Der parlamentarische „Auftrag“ kann – im Unterschied zur herkömmlichen Motion – auch im an die Regierung delegierten Bereich erteilt werden, entfaltet dort jedoch nur die Wirkung einer Richtlinie (ZBl. 102 (2001), 23.). Er zielt darauf ab, dem Grossen Rat ein Instrument in die Hand zu geben, mit dem er die Regierung beauftragen kann, ein Element eines Produktes bzw. einer Produktgruppe leistungsbezogen oder in finanzieller Hinsicht zu verändern. Nach Auffassung der Workshop-Gruppe „Grosser Rat“ handelt es sich beim „Auftrag“ nicht um einen generellen Eingriff in den Kompetenzbereich der Regierung, sondern um ein Instrument der finanziellen Steuerung. Ohne dieses Instrument würde dem Grossen Rat mit einer Reform nach den Grundsätzen von WoV Detailbeschlusskompetenzen entgehen, die es zu kompensieren gilt. Ohne das Instrument des „Auftrags“ könnte nach Auffassung der Workshop-Gruppe „Grosser Rat“ das Parlament nur noch alle vier Jahre auf die IAFP- und Voranschlagsstruktur Einfluss nehmen. Im Übrigen könne die Regierung weiterhin begründet vom Auftrag abweichen.

Mit dem Instrument des „Auftrags“ erfolgt eine Neuabwägung von Demokratie- und Effizienzüberlegungen. Nach Auffassung der Workshop-Gruppe „Grosser Rat“ ist unter WoV-Prinzipien das traditionelle Verständnis des Grundsatzes der Gewaltenteilung hin zu einem kooperativen Verhältnis zwischen Parlament und Regierung zu modifizieren.

Ein verbindlicher Auftrag des Grossen Rates ist dann unproblematisch, wenn er auf einen Bereich der Staatstätigkeit zielt, der in der Kompetenz des Grossen Rates liegt. Liegt dieser aber im Zuständigkeitsbereich der Regierung, stellt dies eine Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung dar. Die Gesetzgebung ist auch für den Grossen Rat verpflichtend. Werden Anpassungen derselben gewünscht, haben diese auf dem üblichen Weg der Gesetzesänderungen zu erfolgen. Die Verletzung des Grundsatzes der Gewaltenteilung gilt auch für den Fall, dass der „Auftrag“ nur Richtliniencharakter hat, wenn er über den Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates hinausgeht, denn auch eine Richtlinie hat ein politisches Gewicht, wenn sie vom obersten Organ des Staates erlassen wird. Nach Auffassung der Regierung gilt es die in der KV geregelte Kompetenzordnung uneingeschränkt zu respektieren sowie zwingend die Frage der politischen Verantwortlichkeit zu stellen. Diese wird – wie das Massnahmenpaket '97 (ABl 1997, 2301 ff.) deutlich machte – i.d.R. vorab bei der Regierung vermutet. Die Einführung des Instruments des „Auftrags“ ist somit keine Frage der Demokratie, sondern der politischen Verantwortung innerhalb eines einmal festgesetzten Ordnungsrahmens. Ein Interventionsinstrument, welches die Kompetenzgrenze zwischen Parlament und Regierung verwischt, ist in staatsrechtlicher und staatspolitischer Hinsicht problematisch, da es Kompetenzkonflikte mit der Regierung gleichsam vorprogrammiert. Der „Auftrag“ bedeutet auch materiell einen Rückschritt gegenüber dem heute geltenden Gentlemen's agreement zwischen dem Grossen Rat und der Regierung in Bezug auf die Einhaltung der Budgetvorgaben.

5. Auswirkungen auf das Verhältnis zwischen Grosse Rat und Regierung

Die Einführung von WoV führt zwangsläufig zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen dem Grosse Rat und der Regierung. Auf der einen Seite gibt der Grosse Rat mit der Genehmigung von Globalkrediten Einflussmöglichkeiten auf die einzelnen Aufwandkonten aus der Hand, wobei erste Schritte in diese Richtung bereits mit dem 1997 eingeführten Harmonisierten Rechnungsmodell (abgekürzt NRM; damals noch als Neues Rechnungsmodell bezeichnet) unternommen wurden. Auf der anderen Seite erhält der Grosse Rat dafür die Möglichkeit, die finanzielle Seite zusammen mit der Wirkungs- bzw. Leistungsseite zu beurteilen sowie Festlegungen im Rahmen der Beschlüsse zum IAFP und zum Voranschlag vorzunehmen. Weichenstellungen können somit nicht nur auf der Input-Seite, sondern auch hinsichtlich der durch die Staatsverwaltung zu erbringenden Leistungen vorgenommen werden. Die Einflussmöglichkeiten des Grossen Rates unter WoV können wie folgt zusammengefasst werden:

a) Möglichkeiten der direkten Einflussnahme:

- *mittelfristige Planung* im Rahmen des IAFP; erfolgt im Rahmen eines Beschlusses des Grossen Rates;
- *jährliche Planung* im Rahmen des Voranschlags; Einflussnahme auf die Globalkredite je Amt gegliedert nach Produktgruppen, auf die Umschreibung der Produktgruppen, auf die Zahl der Produkte je Produktgruppe sowie auf die Wirkungsziele bzw. -indikatoren der einzelnen Produktgruppen;
- Festlegung der Voranschlagsstruktur am Anfang einer Amtsperiode.

b) Möglichkeiten der indirekten Einflussnahme:

Sollte sich der Grosse Rat – entgegen dem Antrag der Regierung – für die Einführung des parlamentarischen Instruments des „Auftrags“ aussprechen, ergäbe dies zusätzliche Möglichkeiten der indirekten Einflussnahme im Kompetenzbereich der Regierung. Aus Gründen der Gewaltenteilung ist dies jedoch – wie oben dargelegt - abzulehnen.

c) Aufsicht über die Tätigkeit von Regierung und Staatsverwaltung

Der IAFP sowie der Jahresbericht (einschliesslich der Jahresrechnung) sind Gegenstand der Aufsicht des Grossen Rates über Regierung und Staatsverwaltung. Die Genehmigung der im Jahresbericht integrierten, die Globalkredite enthaltenden Rechnung erfolgt aufgrund des Revisionsberichtes der Finanzkontrolle an die Finanzkommission sowie deren Antragstellung an den Grosse Rat.

6. Auswirkungen auf das Personalrecht

Ein Überblick über das St.Gallische Dienstrecht und die WoV-Philosophie zeigt, dass viele WoV-Forderungen im Rahmen der bestehenden dienstrechtlichen Vorschriften bereits realisiert sind oder sich realisieren lassen: Kompetenzen können delegiert werden (vgl. Abschnitt unten), die Führungskonzeption mit den Grundsätzen über die Zusammenarbeit sowie der Führung mit Zielen (LLF) ist WoV-konform und mit der Arbeitszeitverordnung wurden flexible Arbeitszeitmodelle eingeführt. Die Weiterentwicklung dieser Bereiche ist möglich und teilweise bereits WoV-unabhängig in Arbeit.

Allerdings gibt es auch Themen, die im Rahmen der Einführung von WoV noch zu klären sind (z.B. Aufgabenteilung, Stellenplan, Controlling). Nachfolgend einige Schwerpunkte aus der Diskussion in den Arbeitsgruppen:

6.1. Dienstrechtliche Grundlagen

Folgende Änderungen dienstrechtlicher Grundlagen sind im Hinblick auf die Einführung der WoV bereits absehbar oder werden je nach Ausgestaltung notwendig:

In der Verordnung über den Staatsdienst sind die Bestimmungen über die Kompetenzdelegation zu präzisieren (Art. 68 ff., sGS 143.20 [VStD]). Änderungen in der Aufgabenteilung zwischen den Departementen und der Staatskanzlei sowie dem Finanzdepartement bzw. dem Personalamt können eine Anpassung von Art. 70 ff. VStD (z.T. in Verbindung mit Art. 94 StVG) erfordern. Die Kompetenz zur Anpassung der VStD liegt bei der Regierung.

WoV geht davon aus, dass die Wahlkompetenz beim Amt liegt. Dies ist weitgehend sichergestellt, da für die überwiegende Mehrheit der Staatsangestellten die Wahlkompetenz bereits heute beim Departement liegt. Das Departement wiederum kann seinerseits nach Art. 68 VStD die Wahlkompetenz an das Amt delegieren. Im weiteren liegt die Kompetenz zu einer Änderung dieser Bestimmungen in der Hand der Regierung. Für diesen Bereich besteht somit kein Handlungsbedarf auf Stufe der Gesetzgebung.

6.2. Besoldung

Die geltende Besoldungsverordnung (sGS 143.2; abgekürzt BVO) lässt bereits heute Möglichkeiten zu, ausserordentliche Leistungen zu honorieren. Zu denken ist dabei insbesondere an die Beförderung in eine höhere Besoldungsklasse bei guten oder besonders guten Leistungen (Art. 7 BVO) oder die Ausrichtung einer ausserordentlichen Leistungsprämie (Art. 11 BVO). Die BVO lässt zudem eine recht grosse Flexibilität zu, was die Einstufung der einzelnen Personen betrifft. Sie ermöglicht auch, ein variables, leistungs- oder ergebnisabhängiges Besoldungselement zu vereinbaren. Allerdings besteht diese Möglichkeit nur für Führungskräfte. Zudem eignet sich dieses Instrument nicht für die im WoV-System als Anreizinstrument vorgesehene Ergebnisbeteiligung des Personals bei Globalkreditunterschreitungen, denn Art. 12 BVO geht davon aus, dass im Fall von variablen Besoldungsmodellen die ordentliche Jahresbesoldung (Grundbesoldung) herabgesetzt wird. Die im geltenden Personalrecht bereits vorhandenen Möglichkeiten der Honorierung ausserordentlicher Leistungen fallen mit der Einführung der WoV *nicht* weg. Vielmehr stehen sie auch in den WoV-Ämtern und –dienststellen weiterhin als Führungsinstrumente zur Verfügung. Zusätzlich ergibt sich jedoch, dass für den Anreizmechanismus „Ergebnisbeteiligung“ grundsätzlich eine separate Rechtsgrundlage geschaffen werden muss. Mit diesem neuen Anreizmechanismus sollen besondere Anstrengungen in den WoV-Ämtern und –dienststellen zur Steigerung der Effizienz der Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden können.

6.3. Flexibilisierung und die rechtsstaatlichen Prinzipien

Mit WoV sollen die Kompetenzen und damit der Handlungsspielraum der operativen Einheiten (Dienststelle/Amt) vergrössert werden. Als Rechtsperson tritt dennoch weiterhin die Staatsverwaltung als Ganzes auf, weshalb die rechtsstaatlichen Prinzipien (insbesondere Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Gleichbehandlung) in jedem Fall verbindlich beachtet werden müssen. Dies gilt insbesondere auch für die Entlohnung im Einzelfall. Generell wird zu prüfen sein, wie weit der Ermessensspielraum z.B. bei allgemeinen und individuellen Besoldungsänderungen (Beförderungsquote) gehen darf.

Die privatrechtliche Anstellung ist unter dem geltenden Dienstrecht nicht vorgesehen. Der Staat wäre im übrigen auch bei der Anwendung des privaten Arbeitsrechts an die rechtsstaatlichen Prinzipien gebunden.

Das Gleichbehandlungsgebot bedingt insbesondere auch, dass die Ergebnisbeteiligung des Personals im Rahmen von vorgegebenen Leitplanken erfolgt (vgl. Ziff. 3.4.4. vorstehend).

6.4. Notwendige Leitplanken für die kreditverantwortlichen Stellen - Aufbau eines Controllings

Gemäss WoV-Philosophie soll eine Dienststelle mit der Verantwortung für den Globalkredit auch über möglichst weitgehende Kompetenzen zu dessen Ausschöpfung verfügen. Da jedoch aufgrund der fehlenden Rechtspersönlichkeit weiterhin die Anwendung gewisser einheitlicher Grundsätze erforderlich ist (vgl. oben), sind vor allem auch unter personalrechtlichen und personalpolitischen Gesichtspunkten Grenzen zu setzen. Die Regierung wird deshalb entsprechende Rahmenbedingungen formulieren und Weisungen erlassen müssen.

In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig und effizient, dass anstelle einer vollkommen dezentralen Organisation des Personalwesens Koordination und Beratung grundsätzlich weiterhin von einer zentralen Stelle wahrgenommen werden. Es gilt, ein zweckmässiges Personal-Controllings aufzubauen.

7. Auswirkungen auf das Verwaltungscontrolling

7.1. Controllingverständnis

Mit WoV erhalten die einzelnen Ämter und Dienststellen durch den Leistungsauftrag und den damit verbundenen Globalkredit einen wesentlich grösseren unternehmerischen Spielraum. Kompetenzen und Verantwortung werden an den Ort der effektiven Leistungserbringung delegiert. Damit dieser grössere Handlungsspielraum optimal genutzt werden kann, ist eine integrale Steuerung erforderlich, der grössere Beachtung als bisher geschenkt werden muss. Diese Steuerung ist Teilsystem des Kreislaufes der WoV, bestehend aus Ziele setzen, Entscheiden, Ingangsetzen, Ausführen, Überwachen und Steuern. Controlling ist also zunächst ein Führungsinstrument, mit dessen Hilfe die Führungskräfte mit der nötigen Übersicht steuernd eingreifen können. Zweck und Inhalt bzw. der Prozess oder die Arbeitsmethodik des Controllings werden dabei von den Führungsverantwortlichen bestimmt. Die Funktion des Controllings soll eine optimale Planung, Überwachung und Steuerung des Leistungserstellungsprozesses ermöglichen, indem alle wichtigen Informationen systematisch gesammelt, aufbereitet und ausgewertet werden. Die folgenden Fragen stehen beim Controlling dabei im Vordergrund:

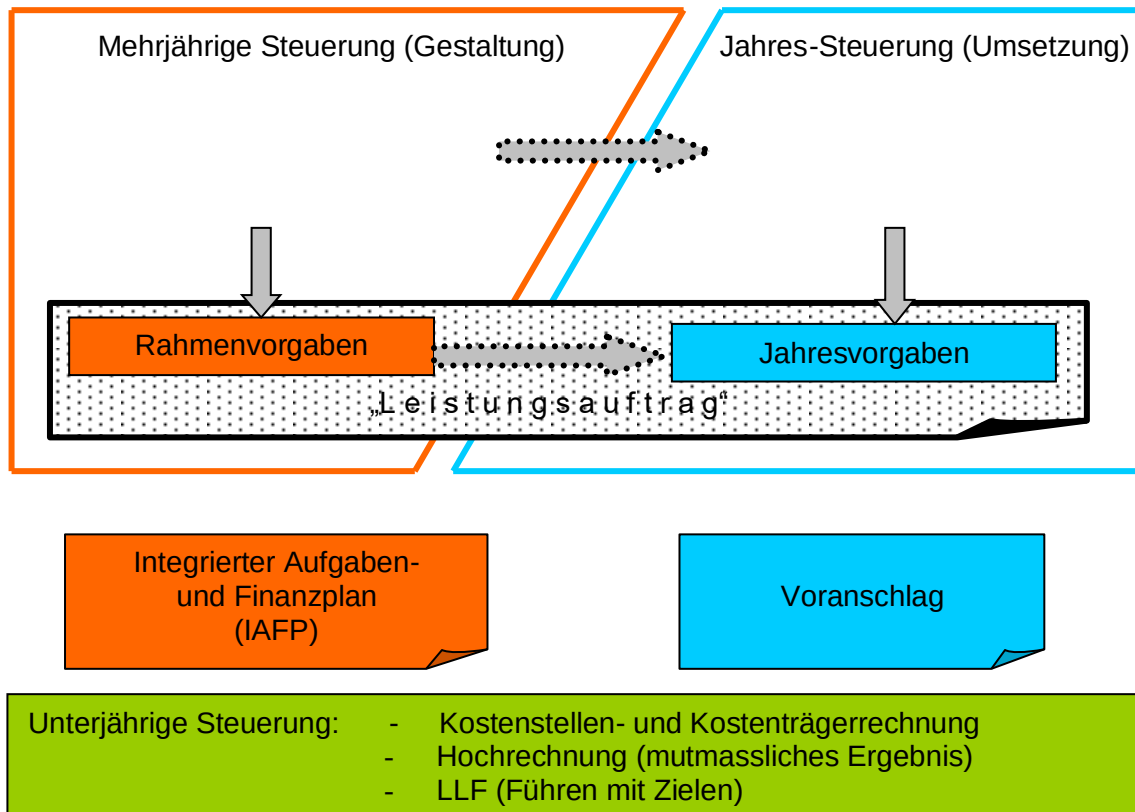
- Was soll sein?
- Wurde vom Kurs abgewichen? Und wenn ja, warum?
- Welche Korrekturmassnahmen sind möglich?

Diese Fragen mit den entsprechenden Informationen stellen sich dabei zu den folgenden Führungsinhalten:

- Aufgaben und Leistungen (Aufgabenfelder, Produktgruppen, Produkte, Information);
- Finanzen (Einnahmen und Ausgaben, Investitionen, Kosten und Erträge, Vermögen und Verbindlichkeiten/Schulden);
- Personal (Einsatz, Führung, Entlohnung, Entwicklung, Motivation, Leistungserfassung);
- Infrastruktur (Sachanlagen/Raum, Informatik, Kommunikation).

7.2. Controllinginstrumente

Die Planung und Steuerung der staatlichen Tätigkeiten wird unter WoV nicht nur nach rechtsstaatlichen Prinzipien, sondern vermehrt auch nach betriebswirtschaftlichen Kriterien erfolgen. Als Orientierungsrahmen für den Aufbau des Controllings dient das folgende, in den Workshops erarbeitete Controlling-Modell

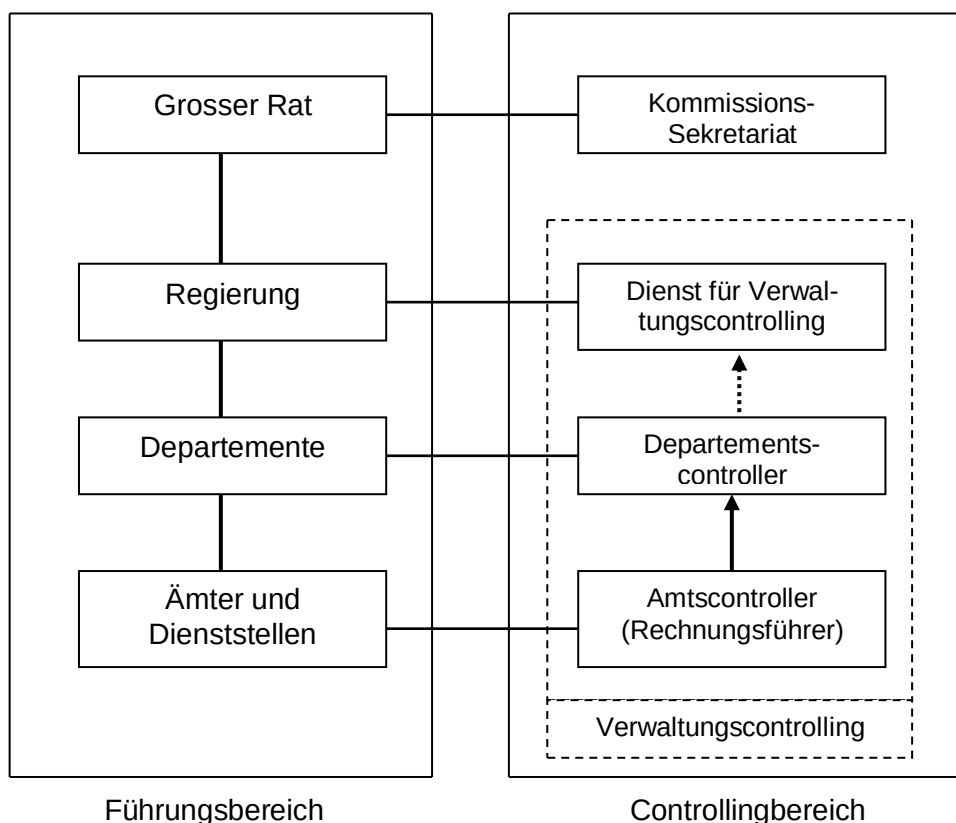


Das Controlling soll möglichst einfach und kostengünstig aufgebaut werden. Das WoV-Modell sieht folgende Steuerungsinstrumente vor:

- IAFP;
- Voranschlag;
- Leistungsauftrag;
- Kosten-/Leistungsrechnung;
- Berichtswesen;
- LLF (Führen mit Zielen bzw. Zielvereinbarung).

7.3. Organisation

Die in Art. 40 ff. StVG vorgesehenen Strukturen zu Durchführung des Controllings in der Staatsverwaltung entsprechen dem vorerwähnten Controllingverständnis. Dabei ist vorgesehen, dass das Verwaltungscontrolling der jeweiligen Ebene der Leistungsvereinbarung entspricht und in der Regel von Stabsstellen unterstützt werden soll. Der Aufbau der Steuerung im WoV-Modell kann wie folgt dargestellt werden:



Auf der Ebene der Ämter und Dienststellen können die Controllingaufgaben von der Führung direkt oder von Stäben übernommen werden. Die Führung verfügt meist schon heute über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit controllingähnlichen Funktionen. Für ein umfassendes Controlling müssen diese Funktionen jedoch ergänzt und verbessert werden. Das Controlling auf Departementsebene muss demgegenüber weitgehend neu aufgebaut werden. Dies kann zentral geschehen, indem die Controllinginhalte Aufgaben, Finanzen, Personal und Infrastruktur führungsmässig in einer Stelle zusammengefasst werden oder dezentral, indem diese Inhalte von einem Controller „lediglich“ koordiniert werden. Die Departementscontroller werden im WoV-Prozess eine wichtige Rolle spielen. In der Aufbauphase sind sie Berater und Moderatoren der Ämter und Dienststellen. In der Umsetzungsphase sind sie u.a. zuständig für die Steuerung und Koordination der Erstellung des IAFP und des Voranschlags einschliesslich des entsprechenden Berichtswesens. Im Sinn der Führungsunterstützung erbringt der Departementscontroller eine betriebswirtschaftliche Dienstleistung zu Handen des Departementsvorstehers bzw. der Departementsvorsteherin und des Generalsekretärs bzw. der Generalsekretärin.

Bereits heute ist in der Staatsverwaltung auf Ebene der Regierung ein Dienst für Verwaltungscontrolling (abgekürzt DVC) im Einsatz. Auch bei einer weitgehenden Dezentralisierung der Kompetenzen und Verantwortungen wird es unter WoV zentrale Funktionen und Einrichtungen im Controllingbereich weiterhin brauchen. Dies betrifft die Bereiche Finanzen, Organisation, Sachmittel und Personal und umfasst Dienstleistungen, die aus Gründen der Effizienz besser zentral erbracht werden, ebenso wie Standards und andere Vorschriften, die für das Funktionieren der Staatsverwaltung unabdingbar sind. In diesen Bereichen übernehmen die Querschnittsämter bereits heute entsprechende Funktionen. Im Rahmen einer dezentralisierten Ausübung der Controllingfunktionen obliegen dem DVC als zentralem Steuerungsdienst der Regierung folgende Aufgaben:

- Sicherstellung von fachübergreifender Umsetzung der Regierungsstrategie (IAFP inkl. Regierungsschwerpunkte) sowie der Controllingrichtlinien in der Verwaltung mit Verantwortlichkeit gegenüber der Regierung;
- Unterstützung bei Aufbau und Weiterentwicklung des Controllingsystems;
- Organisation und Durchführung von Schulungen im Bereich der Controllingmethodik;
- Gesamtkoordination im Rahmen des Controllingprozesses und Sicherstellung der termingerechten Abwicklung der Planungsarbeiten in den Departementen;
- Fortsetzung der bisherigen controllingmässigen Begleitung von Regierungsprojekten mit dem Zweck, diese controllingfähig zu machen.

Ob die gegenwärtige Struktur des DVC dieser Anforderung genügen kann, wird während der Umsetzung zu überprüfen sein. Wichtig ist die enge Zusammenarbeit der Controllinginstanzen über alle Ebenen hinweg. Dabei ist festzuhalten, dass die Einflussnahme der Controller auf die Prozesse im System (im Sinn eines Regelkreises) ausschliesslich über die Führung bzw. die Linie erfolgt.

8. Einführungsstrategien

8.1. Einführung in einem Zug

Der *Vorteil* der flächendeckenden Einführung von WoV in der Staatsverwaltung sowie der dazu parallel verlaufenden Parlamentsreform liegt insbesondere darin, auf einen zu definierenden Zeitpunkt hin eine integrale Umstellung auf die neue Steuerungsphilosophie vornehmen zu können. Parallel verlaufende Verfahren nach alter und neuer Ordnung der Verwaltungsführung, die von allen Beteiligten einen Mehraufwand erfordern, würde entfallen. Zudem könnte die Umsetzungsphase verkürzt werden. Ausserdem würden weniger Rivalitäten zwischen jenen Ämtern und Verwaltungsstellen entstehen, die nach WoV-Grundsätzen arbeiten können, und solchen, die noch nach herkömmlichen Verwaltungsverfahren arbeiten müssen.

Erheblich ins Gewicht fällt hingegen der *Nachteil* des grossen Aufwandes, der wohl insbesondere die personellen Ressourcen überfordern würde. Neben den Aufwendungen für die Verwaltungs- und Parlamentsreform sind auch weiterhin Tagesgeschäfte und längerfristige Geschäfte, wie Planungs- und Gesetzgebungsarbeiten, durch die gleichen, vorab dem Kader angehörenden Personen zu erledigen. Angesichts der im Kanton St.Gallen nicht vorhandenen vordringlichen Notwendigkeit zur raschen Durchführung einer umfassenden Verwaltungs- und Parlamentsreform würde es seitens der Kunden wohl kaum verstanden, wenn laufende politische oder administrative Geschäfte aus Gründen laufender Reformarbeiten zurückgestellt werden müssten. Zudem besteht bei der Einführung in einem Zug kaum die Möglichkeit, Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem laufenden Reformprozess für andere Verwaltungsbereiche sofort zu berücksichtigen und Änderungen anzubringen.

8.2. Schrittweise Einführung

Der *Vorteil* der schrittweisen Durchführung der Reformvorhaben liegt darin, dass sichtbare Erfolge bei der Umsetzung die Motivation der noch nicht miteinbezogenen Ämter und Dienststellen erhöhen, selber an der Reform teilnehmen zu können. Zudem können Mängel der neuen Führungsphilosophie, die erst bei der konkreten Umsetzung erkannt werden, analysiert sowie bessere Lösungen gesucht werden. Schliesslich können bei diesem Vorgehen auch die beträchtlichen technischen Anpassungskosten und die Ausbildungskosten des Personals auf mehrere Jahre verteilt werden.

Neben diesen besonders schwergewichtigen Vorteilen sind aber auch diverse *Nachteile* einer schrittweisen Einführung in Rechnung zu stellen. Insbesondere ist bei dieser Strategie in Kauf zu nehmen, dass über einen längeren Zeitraum verschiedene Formen der Verwaltungsführung nebeneinander bestehen. Dies wirkt sich insbesondere bei der Erstellung des IAFP (neben dem herkömmlichen Finanzplan) und im Budgetprozess aus, indem der Voranschlag teilweise in zwei verschiedenen Varianten zu erstellen ist. Für die Regierung und den Grossen Rat wirkt es sich erschwerend aus, wenn sowohl auf herkömmliche Weise, als auch – im Bereich jener Ämter und Dienststellen, die nach WoV-Grundsätzen geführt werden – mit Wirkungs- bzw. Leistungsvorgaben sowie mit Globalkrediten geführt werden muss.

8.3. Schrittweise Einführung mit Pilotversuchen

Die Vor- und Nachteile der schrittweisen Einführung gelten im Grundsatz auch bei dieser Variante. Werden jedoch die ersten Ämter und Dienststellen, die im Zug einer schrittweisen Einführung nach WoV-Grundsätzen arbeiten, als Pilotversuche verstanden, besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit, bei schlechten Erfahrungen die Reform rückgängig zu machen. Das Bedürfnis, in einem unverbindlicheren Rahmen und ausdrücklich als Pilotversuch deklariert erste Erfahrungen mit der neuen Verwaltungsführung zu sammeln, ergibt sich aus der Tatsache, dass gewisse Bedenken gegenüber der Praktikabilität einer „lehrbuchmässigen“ Umstellung auf WoV bestehen. Solche Bedenken können abgebaut werden, wenn im Rahmen von Pilotversuchen die Möglichkeit besteht, rasch und pragmatisch alternative Lösungsansätze auszutesten, die u.U. weniger starre und nicht mit einer eigentlichen „Berichtsbükratie“ verbundene Steuerungsinstrumente beinhalten. Zudem kann über einen längeren Zeitraum geprüft werden, welche Gesetzesänderungen bei einer definitiven Einführung der WoV im Einzelnen vorzunehmen wären. Bei einem solchen Vorgehen wird auch dem Umstand Rechnung getragen, dass WoV keine feststehende Grösse ist und zudem nicht von vornherein nachzuweisen ist, dass ihre Einführung im Kanton St.Gallen erfolgreich sein wird.

Im Weiteren ist zu erwähnen, dass alle in der Schweiz auf verschiedenen Stufen des Gemeinwesens laufenden Versuche unter der Bezeichnung WoV teilweise abweichende Inhalte und Vorgehensweisen aufweisen. Trotzdem wurde bis anhin keiner dieser Reformprozesse rückgängig gemacht. Obschon die Kulturen in den verschiedenen Gemeinwesen unterschiedlich sind und WoV zweifelsohne eine Kulturveränderung enthält, ist nicht anzunehmen, dass im Kanton St.Gallen die Verhältnisse derart von denjenigen anderer Gemeinwesen abweichen, dass eine Übertragung der Erfahrungen aus anderen Gemeinwesen unzulässig wäre. Grundsätzliche Verbesserungen in der Staats- und Verwaltungsführung sowie Effizienzgewinne sind mit WoV deshalb auch im Kanton St.Gallen zu erwarten. Hinzu kommt, dass WoV-Reformprozesse erfahrungsgemäss nur schwer rückgängig zu machen sind, da sie mit einer eigentlichen Kulturveränderung verbunden sind. Ein Abbruch des Reformvorhabens würde beim Kader und beim Personal der miteinbezogenen Ämter und Dienststellen wahrscheinlich zu Enttäuschung führen, die sich auf die Motivation negativ auswirkt.

9. Vorgehen

9.1. Allgemeines

Aus den vorerwähnten Gründen favorisiert die Regierung in Abwägung aller Vor- und Nachteile eine schrittweise Einführung mit Pilotversuchen. Die Flexibilität insbesondere beim Verarbeiten der Erfahrungen mit den neuen Steuerungsinstrumenten erscheint bei dieser Vorgehensweise am grössten. Zudem besteht die mindestens theoretische Möglichkeit, bei offensichtlichem Nichtfunktionieren unter Inkaufnahme der geschilderten Nachteile den Versuch abzubrechen.

Diese Variantenwahl erfolgt jedoch mit der klaren Absicht, wenn immer möglich nach Abschluss der Pilotphase die schrittweise Einführung fortzuführen.

In einem ersten Schritt sieht sie vor, folgende Ämter bzw. Dienststellen der Staatsverwaltung nach den neuen WoV-Grundsätzen zu führen:

- Vermessungsamt (VD);
- Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen (DIM);
- Stiftsarchiv (DIM);
- Kantonsschule Sargans (ED);
- Liegenschaftenverwaltung (FD);
- Amt für Umweltschutz (BD);
- Strasseninspektorat (BD);
- Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt (JPD);
- Amt für Lebensmittelkontrolle (GD);
- Amt für Gesundheitsvorsorge (GD);
- Materialzentrale (SK).

Im Übrigen prüft die Regierung, ob die Weiterbildungsabteilungen der Berufsschulen ebenfalls in den Versuch miteinbezogen werden sollen.

Anhand dieser Ämter bzw. Dienststellen können in allen Departementen Erfahrungen mit WoV gemacht und ein pragmatischer Umgang mit den neuen Steuerungsinstrumenten erprobt werden. Es ist vorgesehen, die Pilot- bzw. erste Phase auf vier Jahre zu befristen. Daran schliesst sich eine Evaluations- und Beurteilungsphase an. Aufgrund der Ergebnisse wird über die Ausdehnung auf die restlichen Ämter und Dienststellen weiter zu befinden sein.

Die vorgehend erwähnten Steuerungsinstrumente der WoV sind in der Pilotphase immer nur für jene Ämter bzw. Dienststellen relevant, die durch die Regierung als Piloten bezeichnet wurden. Für die nicht bezeichneten Ämter und Dienststellen gilt demgegenüber weiterhin die herkömmliche Art der Budgetierung und Rechnungslegung. Somit besteht in der Pilotphase ein Nebeneinander von Steuerungsinstrumenten der WoV und von traditionellen Instrumenten der Verwaltungsführung.

9.2. Projektorganisation

Das Projekt der schrittweisen Einführung der WoV mit Pilotversuchen wird von der Regierung geleitet, welche die Funktion des Lenkungsausschusses übernimmt. Im Unterschied zur Konzeptphase muss der Lenkungsausschuss für die verwaltungsinterne Umsetzung nicht mehr paritätisch zusammengesetzt sein. Für den Grossen Rat stellt die begleitende WoV-Kommission den ständigen Kontakt zur verwaltungsinternen Projektorganisation sicher. Sie beobachtet die verwaltungsinterne Umsetzung hinsichtlich ihrer Bedeutung für die daraus abzuleitende Parlamentsreform. Hierzu ist ein ständiger Dialog zwischen der Regierung in ihrer Funktion als Lenkungsausschuss und der begleitenden WoV-Kommission des Grossen Rates anzustreben. Es liegt in der Natur der Sache, dass diese eine enge Zusammenarbeit mit dem Präsidium sowie mit der Staatswirtschaftlichen und der Finanzkommission pflegen muss. Sollte sich der Grosse Rat entgegen dem Antrag der Regierung für ein System ständiger Fachkommissionen aussprechen, wäre der ständige Kontakt zur verwaltungsinternen Projektorganisation über eine der beiden Geschäftsprüfungskommissionen (Finanzkommission oder Staatswirtschaftliche Kommission) sicherzustellen.

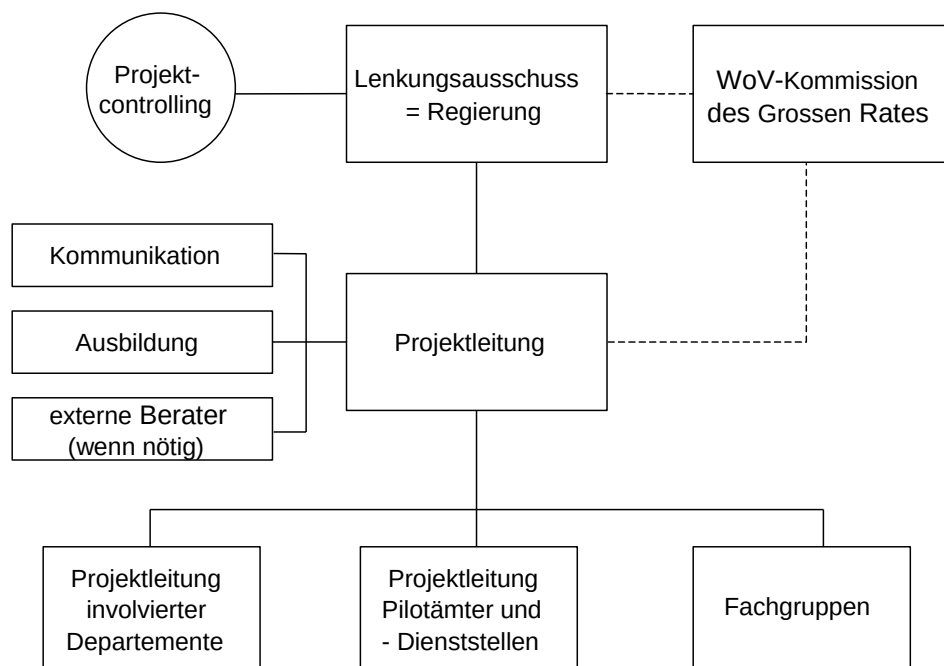
Während der vierjährigen Pilotphase wird eine zentrale Projektleitung im Umfang von 200 Stellenprozent (Projektleitung, Kommunikation und Sekretariat) eingerichtet. Mit Blick auf die Erfahrungen in anderen Kantonen erscheint es unabdingbar, diese Projektleitung intern anzusiedeln,

damit die nötige Verbundenheit der Staatsverwaltung zur Projektorganisation sichergestellt werden kann. Aufgrund der zahlreichen Querschnittsaufgaben, die das Finanzdepartement unter WoV-Bedingungen sicherzustellen hat, liegt eine Ansiedelung der Projektleitung in diesem Departement nahe. Zur Projektleitung gehört auch ein Ausbau der Kommunikationskapazitäten in der hierzu zuständigen Dienststelle der Staatskanzlei. Sollte nach Abschluss und Evaluation der Pilotphase eine flächendeckende Einführung der WoV ins Auge gefasst werden, ist zu jenem Zeitpunkt allenfalls ein personeller Ausbau der Projektleitung zu prüfen. Für die Projektleitung ist zudem aller Voraussicht nach externe Beratung nötig.

Sowohl in den Departementen und der Staatskanzlei als auch in den einzelnen Pilotämtern und -dienststellen sind entsprechende personelle Ressourcen vorzusehen, wobei ihnen freigestellt ist, ob sie diese zusätzlichen Mittel für eine externe Beratung oder zusätzliche interne Aufwendungen (zusätzliches Personal) einsetzen wollen. Auch die betroffenen Querschnittsämter gilt es unter Ressourcenfolge frühzeitig in Fachgruppen miteinzubeziehen, um rasch entsprechende Aufbauarbeiten leisten zu können. Es ist absehbar, dass die entsprechenden Fachpersonen aus den Querschnittsämtern beigezogen werden. Im Übrigen ist aber auch davon auszugehen, dass - soweit sich die Fachgruppen mit personalrechtlichen und personalpolitischen Fragen auseinandersetzen - Vertreter der Personalverbände in die Gruppen beigezogen werden.

Die amts- und dienststelleninterne Projektorganisation bleibt der jeweiligen Amts- und Dienststellenleitung überlassen. Es genügt, wenn einige Mindestanforderungen verlangt werden, wie Zeitplan mit Meilensteinen, Vorlage der Organisationsstruktur für die Abwicklung des Projekts, Kostendach, usw. Die Beschlussfassung hierüber wird Sache des Lenkungsausschusses sein.

Eine mögliche Projektorganisation könnte wie folgt zusammengefasst werden:



9.3. Weitere Schritte

Nach einem positiven Beschluss des Grossen Rates müssen erste Einführungsarbeiten sofort an die Hand genommen werden, damit der Beginn des Projekts nicht um ein ganzes Jahr verschoben werden muss. Der Zeitdruck entsteht, weil sich die Einführungsarbeiten am bestehenden Budgetprozess anpassen müssen (Budgetierung bereits im Frühjahr 2002) müssen, damit die Piloten auf das Jahr 2003 tatsächlich starten können. Der Zeitplan ist daher relativ eng.

Zu den Aufgaben, die sofort ausgelöst werden müssen, gehören einerseits die Bestellung der Projektleitung sowie bereits gewisse Anpassungen der Infrastruktur (z.B. EDV-Applikationen). Um keinen Zeitverlust zu riskieren, behält sich die Regierung vor, in der Novembersession für diese Vorarbeiten einen Nachtragskredit zu beantragen.

10. Kommunikation

Die Ankündigung von Veränderungen mit unbekanntem Resultat und ungewissen Auswirkungen erzeugt Verunsicherung. Reformen beginnen im Kopf, indem nicht nur die Probleme, sondern auch die Chancen wahrgenommen werden. Der WoV-Prozess als politischer und betriebswirtschaftlicher Vorgang darf nicht im luftleeren Raum stattfinden, sondern muss alle Betroffenen, alle Anspruchsgruppen von Beginn weg einbeziehen. Damit sind an die Kommunikation hohe Anforderungen gestellt: Sie muss Terrain ebnen und Gefolgschaft sichern. Sie muss zum wichtigen und geplanten Führungsinstrument werden. Mehr Transparenz und mehr Öffnung sind mit den Prinzipien der wirkungsorientierten Verwaltungsführung untrennbar verbunden.

Im Zusammenhang mit WoV ergibt sich ein hoher Bedarf an Erklärungs- und Überzeugungsarbeit. Die Verwaltung muss aufzeigen, welche Tätigkeiten sie zu welchem Zweck und zu welchen Kosten ausführt. Die politischen Kräfte müssen klar offenlegen, welche Aufgaben sie dem Staat belassen wollen und wo sie andere Lösungen vorschlagen. Sie haben jedoch auch darzulegen, wie sie Steuerung, Aufsicht und Kontrolle sicherstellen. Wirtschaft und Gesellschaft schliesslich müssen sich eine Meinung darüber bilden, welche Leistungen sie zu welchem Preis erwarten und wer diese erbringen soll.

WoV wird in Form eines länger dauernden Prozesses eingeführt. Genau so sorgsam wie dieser Prozess ist die begleitende und unterstützende Kommunikation zu planen. Entscheidend ist die Parallelität der Schritte. Die Information darf der Umsetzung nicht nachhinken. Die Abstimmung zwischen Prozessablauf und begleitender Kommunikation geschieht in Form eines Konzeptes, das ein massgeschneidertes Vorgehen erlaubt. Folgende Grundsätze müssen dem zu erarbeitenden WoV-Kommunikationskonzept zu Grunde liegen:

- frühzeitiger Einbezug der Kommunikation und damit paralleler Verlauf von Projekt- und Kommunikationsschiene;
- konzeptionelle Regelung der Kommunikation, um Widersprüche zu vermeiden und die Information materiell, zeitlich und in Bezug auf die Adressaten zu einer optimalen Wirkung zu bündeln;
- sorgsame Definition der Zielgruppen und ihrer Ansprüche bzw. Bedürfnisse;
- Engagement der Mitarbeitenden als Multiplikatoren.

11. Finanzielle Auswirkungen der Pilotphase

Die Einführung der WoV bei den Pilotämtern wird geschätzte Gesamtkosten von rund 4,2 Mio. Franken auslösen. Der anschliessende Betrieb kostet jährlich wiederkehrend rund 3,05 Mio. Franken. Für die ganze Pilotphase müssen somit rund 16,4 Mio. Franken aufgeworfen werden.

Diese Kosten verstehen sich als zusätzlicher monetärer Aufwand während der Einführungs- und Aufbauphase von WoV. Allerdings mit folgenden Ausnahmen:

- Die Anpassung der Informatik-Infrastrukturen fallen mit oder ohne WoV an. Die damit verbundenen Kosten sind daher im mutmasslichen Sach- und Beratungsaufwand der Querschnittsämter enthalten.
- In dieser Kostenübersicht werden mögliche Einsparungen aufgrund von Effektivitäts- und Effizienzverbesserungen durch den Betrieb der Piloten nicht ausgewiesen.
- Es können keine genauen Aussagen zu den internen Kosten gemacht werden, welche durch den zusätzlichen Aufwand für WoV in den Dienststellen anfallen. Sehr grob geschätzt kann der interne Aufwand aber mindestens in der Höhe der externen Kosten anfallen. In der untenstehenden Übersicht wird ein Teil dieser Kosten allerdings in Form von zusätzlich benötigten neuen Stellen ausgewiesen (z.B. für das Controlling in den Departementen und in den Ämtern).

Die Kosten setzen sich folgendermassen zusammen:

- Im **Grossen Rat** müssen einerseits die neu zu bildende WoV-Kommission sowie die bestehende Staatwirtschaftliche und Finanz-Kommission mit Ausbildungsworkshops in das neue WoV-Instrumentarium eingeführt werden. Im weiteren fallen jährliche Betriebskosten für zusätzliche Kommissionssitzungen an.
- Auf der Ebene der **Gesamtprojektleitung** sind für die verwaltungsinterne Projektleitung 200 Stellenprozente vorgesehen (Projektleitung, Kommunikation und Sekretariat). Weitere Mittel müssen aber auch zu deren Unterstützung (externe Beratung) gesprochen werden.
- Auf Stufe der **Departementsleitung** werden einerseits Ausbildungskosten anfallen, andererseits benötigen jedes Departement und die Staatskanzlei für die Einführungsarbeiten weitere interne Kapazitäten für die Projektführung und für die im Betrieb entstehenden Controllingarbeiten (Annahme: je rund 50 Stellenprozent).
- In den **Querschnittsämtern** (Fachgruppen) fallen zusätzliche Arbeiten im Zusammenhang mit dem Aufbau der Steuerungs- und Controllinginstrumente an. Dies betrifft namentlich die Finanzverwaltung aber auch den Dienst für Verwaltungscontrolling, das Personalamt und die Finanzkontrolle. Hier werden ebenfalls zusätzliche Ressourcen gebraucht.
- In den zukünftigen **WoV-Dienststellen** fallen einmalige Kosten für die Umsetzung des Konzeptes an (Definition der Produkte, Einführung der neuen Instrumente etc.). Weitere Kosten werden für die Ausbildung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen benötigt. Die Aufwendungen können aus heutiger Sicht lediglich grob geschätzt werden. Zudem dürften sie bei den ausgewählten Dienststellen wegen ihrer unterschiedlichen Grösse und dem Stand ihrer Umsetzung unterschiedlich hoch sein. Für die Ermittlung der geschätzten Gesamtaufwendungen werden durchschnittliche Kosten von rund 250'000 pro Amt angenommen. Im Weiteren sind für das amtsinterne Controlling zur Einführung der Kosten-/Leistungsrechnung und für den Betrieb und die Pflege der neuen Führungsinstrumente zusätzliche personelle Kapazitäten bereitzustellen (Annahme: durchschnittlich eine Stelle pro Amt).

	Projekt- und Investitionskosten der Pilotphase			Betriebskosten für die Piloten
	Schulung, Ausbildung	Sach-Aufwand	Beratung	jährlich wiederkehrend
Grosser Rat	80'000			90'000
Gesamtprojektleitung				
- Projektleitung		40'000	500'000	170'000
- Externe Kosten		15'000		65'000
- Kommunikationsstelle				
Departementsleitungen				
- Führung und Controlling	50'000	120'000		560'000
Querschnittsämter				
- Finanzverwaltung	20'000	280'000	200'000	300'000
- Finanzkontrolle, Dienst für Verwaltungscontrolling, Personalamt		60'000		250'000
WoV-Dienststellen				
- Konzept und Ausbildung der Mitarbeitenden (pro Amt rund 250'000)	1'100'000		1'650'000	1'600'000
- Controlling (KLR, Betrieb und Pflege der Führungsinstrumente)				
- Informatik		100'000		
Total	1'250'000	615'000	2'350'000	3'035'000

12. Rechtliches

Die schrittweise Einführung der WoV mit Pilotversuchen ist in der KV und im StVG nicht geregelt. Mit dem Grossratsbeschluss werden für die Dauer des Pilotversuchs besondere Bestimmungen für den finanz- und personalrechtlichen Bereich in Abweichung von der geltenden Verfassungs- und Gesetzgebung erlassen. Die Änderung erfolgt jedoch auf Zeit. Es ist zweckmässig, WoV in der Pilotphase mit Pilot- bzw. Experimentierklauseln zu erproben. Dies ist insofern unproblematisch, als sich staatsrechtlich klar zwischen ordentlicher und versuchsweiser Ordnung unterscheiden lässt. Die definitive Einführung der WoV erfordert dereinst jedoch grundsätzlich eine andere gesetzgeberische Grundlage als die Pilotphase. Die umfassende Einführung des WoV-Modells bedarf einer sauberen rechtlichen Kodifikation, wobei die neuen Kompetenzen und Prozesse im staatlichen Organisationsrecht zweckmässig abzubilden sind (zum Ganzen ZBl. 102 (2001), 13). Es wird somit bei einer allfälligen definitiven Einführung der WoV auf der Grundlage der nKV zu beurteilen sein, welche Änderungen in der Gesetzgebung vorzunehmen sind.

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RiG) unterstehen Beschlüsse des Grossen Rates, die zu Lasten des Staates für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von Fr. 3'000'000.-- bis Fr. 15'000'000.-- oder eine während mindestens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von Fr. 300'000.-- bis Fr. 1'500'000.-- zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum. Neue Ausgaben von mehr als Fr. 15'000'000.-- bzw. jährlich wiederkehrend von über Fr. 1'500'000.-- unterliegen dem obligatorischen Finanzreferendum (Art. 6 RiG).

Die Einführung der WoV wird (siehe auch vorstehend Ziff. 11) bei den Pilotämtern Gesamtkosten von rund 4,2 Mio. Franken auslösen. Der anschliessende Betrieb kostet jährlich wiederkehrend rund 3,05 Mio. Franken. Die Pilotphase bedingt mithin Gesamtkosten von rund 16,4 Mio. Franken. Eine Auftrennung zwischen einmaligen und wiederkehrenden Ausgaben ist nicht zulässig. Vielmehr ist der Pilotversuch einheitlich zu betrachten und erfordert so als Ganzes eine einmalige Ausgabe von mehr als 15 Mio. Franken, womit die Ausgabengrenze zum obligatorischen Finanzreferendum überschritten ist.

Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes gelten Ausgaben dann als gebunden und damit nicht als referendumpflichtig, wenn sie durch einen Rechtssatz prinzipiell und dem Umfang nach vorgeschrieben oder zur Erfüllung der gesetzlich geordneten Verwaltungsaufgaben unbedingt erforderlich sind. Gebunden ist eine Ausgabe ferner, wenn anzunehmen ist, die Stimmberechtigten hätten mit einem vorausgehenden Grunderlass auch die aus ihm folgenden Aufwendungen gebilligt, falls ein entsprechendes Bedürfnis voraussehbar war oder falls gleichgültig ist, welche Sachmittel zur Erfüllung der vom Gemeinwesen mit dem Grunderlass übernommenen Aufgaben gewählt werden. Es kann aber selbst dann, wenn das "Ob" weitgehend durch den Grunderlass präjudiziert ist, das "Wie" wichtig genug sein, um die Mitsprache des Volkes zu rechtfertigen. Immer dann, wenn der entscheidenden Behörde in Bezug auf den Umfang der Ausgabe, den Zeitpunkt ihrer Vornahme oder andere Modalitäten eine verhältnismässig grosse Handlungsfreiheit zusteht, ist eine neue Ausgabe anzunehmen (BGE 115 Ia 142, sh. auch BGE 112 Ia 231 f., 113 Ia 396 f., 117 Ia 62 sowie BGE 122 I 14).

Die Einführung der WoV bedeutet indessen nicht die Übernahme neuer staatlicher Aufgaben. Vielmehr wird die bereits bestehende Staatsverwaltung lediglich einer neuen Leitungs- und Aufgabenerfüllungsstruktur unterstellt. Nach Art. 2 Abs. 2 StVG arbeitet die Staatsverwaltung wirtschaftlich. Zur Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrags ist WoV ein geeignetes Mittel, das nach dem heutigen Stand der Verwaltungswissenschaften anzuwenden ist. Soweit gesetzliche Zuständigkeiten (so insbesondere zwischen Regierung und Parlament) verschoben werden müssen, bedarf dies der Gesetzesänderung und untersteht mithin sowieso schon dem Gesetzesreferendum. Ebenso ergibt sich die Unterstellung unter das Gesetzesreferendum aus der Tatsache, dass der vorliegende Erlass bereits bestehenden abweichenden Gesetzesbestimmungen vorgeht. Nach Art. 16 Abs. 1 lit. d StVG bestimmt die Regierung die Organisation der Staatsverwaltung, soweit sie nicht durch Gesetz festgelegt wird. Gemäss der Kommentierung in der Botschaft (ABI 1993, 779) wird der Regierung durch diese Bestimmung die Organisationshoheit bezüglich der Staatsverwaltung zuerkannt. Die Art und Weise der Führung der Staatsverwaltung stellt aber geradezu eine klassische Organisationsfrage dar. Insoweit obliegt sie mithin allein der Regierung. Diese Zuständigkeit der Regierung wird indessen, soweit sie sich über höheren Personalbedarf und damit erhöhten Ausgaben für die Verwaltung niederschlägt, durch die Finanzhoheit des Grossen Rates bezüglich der Besoldung der Staatsangestellten (Art. 55 Ziff. 2 KV) und dessen Stellenbewilligungsrecht (sc. über den Stellenplan; Art. 55 Ziff. 1 KV) begrenzt. Die Ausgaben nach Voranschlag stehen hingegen in alleiniger Kompetenz des Grossen Rates und unterliegen nicht der Volksmitsprache. Vorliegender Grossratsbeschluss untersteht demnach nur dem Gesetzes- und nicht dem Finanzreferendum.

13. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
lic.iur. Anton Grüninger, Landammann

Der Staatssekretär:
lic.iur. Martin Gehrer

Grossratsbeschluss über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung

Entwurf der Regierung vom 18. April 2001

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 18. April 2001 Kenntnis genommen

und

erlässt als Beschluss:

Geltungsbereich

Art. 1. Dieser Grossratsbeschluss regelt die wirkungsorientierte Verwaltungsführung für die von der Regierung als Pilotprojekt bestimmten Dienststellen.

Er geht abweichenden gesetzlichen Bestimmungen vor.

Begriffe

Art. 2. In diesem Grossratsbeschluss bedeuten:

- a) *Integrierter Aufgaben- und Finanzplan:* eine rollende mittelfristige Planung. Er verknüpft die Finanz- mit der Aufgabenplanung;
- b) *Voranschlag:* ein um Produktegruppen- oder Aufgabenbereichsbudgets ergänzter Voranschlag. Er enthält Leistungsvorgaben und Globalkredit.
- c) *Leistungsauftrag:* die Summe der Vorgaben der Leistungssteuerung, die an eine Dienststelle gemacht werden. Er besteht aus den mittelfristigen Rahmenvorgaben und den Jahresvorgaben;
- d) *Rahmenvorgaben:* eine allgemeine Regelung der Leistung sowie der Modalitäten und Rahmenbedingungen für deren Erbringung;
- e) *Jahresvorgaben:* eine Festlegung der durch eine Dienststelle zu erreichenden Ziele und Indikatoren sowie der damit verbundene Globalkredit;
- f) *Produkt:* eine Leistungseinheit, die abgegeben wird und damit ein Bedürfnis deckt;
- g) *Produktegruppe:* eine Zusammenfassung von Produkten, die innerhalb eines Aufgabenbereichs eine strategische Einheit mit klarer Ausrichtung bilden. Sie stellt die Steuerungsgrösse für den Grossen Rat dar;
- h) *Wirkungsziel:* eine Umschreibung der mittelbaren Auswirkungen der Leistungserbringung je Dienststelle oder Produktegruppe.
- i) *Jahresbericht:* Rechenschaftsablage über die finanzielle und inhaltliche Auftragserfüllung.

Steuerung durch den Grossen Rat

Art. 3. Der Grosse Rat:

- a) beschliesst den Integrierten Aufgaben- und Finanzplan;

- b) beschliesst jährlich mit dem Voranschlag den Globalkredit und die Wirkungs- oder Leistungsziele. Er umschreibt die Produktgruppen und genehmigt die Produkte je Produktgruppe;
- c) genehmigt den Jahresbericht, einschliesslich der finanziellen Ergebnisse.

Festlegung und Erfüllung des Leistungsauftrags

Art. 4. Es legen fest:

- a) die Regierung auf Antrag der Departemente die Rahmenvorgaben;
- c) das Departement im kooperativen Verfahren mit den unterstellten Dienststellen die Jahresvorgaben.

Die Regierung genehmigt den Bericht über die Erfüllung des Leistungsauftrags.

Zusätzliche Anstellungen

Art. 5. Die Dienststelle kann im Rahmen des Globalkredits zusätzliches Personal anstellen.

Die Besoldung richtet sich unter Vorbehalt von Art. 86 des Staatsverwaltungsgesetzes nach der Besoldungsverordnung.

Globalkredit a) Begriff

Art. 6. Der Globalkredit gilt als Voranschlagskredit. Er entspricht dem Saldo aus Kosten und Erlösen einer Dienststelle oder einer Produktgruppe.

Er ist mit einem Leistungsauftrag verknüpft.

b) Abweichungen vom Globalkredit

Art. 7. Negative Globalkreditabweichungen, welche die Dienststelle zu vertreten hat, werden zur Hälfte aktiviert und sind von ihr abzutragen.

Positive Globalkreditabweichungen werden zur Hälfte zugunsten der Dienststelle reserviert, sofern sie den Leistungsauftrag erfüllt hat und die Abweichung auf von ihr beeinflusste Faktoren zurückgeführt werden kann.

c) Ausserordentliche Geldleistungen an das Personal

Art. 8. Von der positiven Globalkreditabweichung, die der Dienststelle zusteht, kann ein Betrag von höchstens fünf Prozent des Lohnaufwandes des vergangenen Rechnungsjahres für Geldleistungen an das Personal verwendet werden.

Allfällige ausserordentliche Geldleistungen bemessen sich im Einzelfall nach den Kriterien, die in den Rahmenvorgaben festgelegt worden sind.

Geltungsdauer

Art. 9. Dieser Grossratsbeschluss wird ab Vollzugsbeginn während vier Jahren angewendet. Er kann für höchstens zwei weitere Jahre durch die Regierung verlängert werden.

Vollzugsbeginn

Art. 10. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Grossratsbeschlusses.

Referendum

Art. 11. Dieser Grossratsbeschluss untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum⁷.

⁷ sGS 125.1.