

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Oktober 2014

1130. Weiterentwicklung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans

A. Ausgangslage

Der konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) beruht auf dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) §§ 9–13. In den letzten Jahren wurden im KEF verschiedene punktuelle Anpassungen vorgenommen. Zusammen mit den Richtlinien für den KEF 2014–2017 hat die Finanzdirektion dem Regierungsrat eine teilweise Anpassung des KEF beantragt, mit der die Begründungen für die Entwicklung der Leistungsgruppen systematischer strukturiert worden wären. Der Regierungsrat hat sich daraufhin für eine Gesamterneuerung des KEF unter Einbezug der Direktionen und des Regierungscontrollings ausgesprochen. In der Folge hat die Staatskanzlei im Herbst 2013 das Projekt Weiterentwicklung KEF eingeleitet.

Parallel dazu hat die Geschäftsleitung des Kantonsrates dem Regierungsrat am 30. September 2013 mit dem Bericht zur Evaluation des Budgetverfahrens im Kanton Zürich die Anliegen des Kantonsrates bezüglich der Weiterentwicklung des KEF unterbreitet. Diese werden ebenfalls im Rahmen dieses Projektes behandelt. Zusätzlicher Handlungsbedarf ergab sich aus der Bilanz über die Produkte und Verfahren des Regierungscontrollings (RRB Nr. 193/2012) und eines 2013 abgeschlossenen Forschungsprojektes zum Informationsverhalten von Parlamentarierinnen und Parlamentariern, das am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen durchgeführt worden ist (Projekt PINU).

B. Projektziele und -organisation

Mit dem Projekt sollten die folgenden Zielsetzungen, die der Regierungsrat im Dezember 2013 zur Kenntnis genommen hat, verfolgt werden:

1. Der Regierungsrat ist als Gestalter der Planung und Budgetierung besser erkennbar.
 - a. Der Regierungsrat wird stärker hervorgehoben als verantwortliche Instanz für den KEF.
 - b. Der KEF vermittelt einen Überblick über die Schwerpunkte der Planung des Regierungsrates sowie deren Umsetzung in den Direktionen und Leistungsgruppen.

2. Es ist transparent und nachvollziehbar, wofür die Leistungsgruppen Mittel beantragen.
 - a. Die inhaltlichen und finanziellen Angaben weisen einen angemessenen Detaillierungsgrad auf, sodass sie eine verlässliche Entscheidungsgrundlage bilden.
 - b. Die Finanzentwicklung wird systematisch mit der Entwicklung der Aufgaben, Leistungen und Wirtschaftlichkeit verknüpft.
 - c. Die Begründungen für die Entwicklungen der einzelnen Leistungsgruppen werden neu strukturiert. Nach den allgemeinen Bemerkungen folgt eine tabellarische Darstellung der wichtigsten Entwicklungen in Erfolgs- und Investitionsrechnung für den Budgetentwurf und die weiteren Planjahre.
3. Der KEF ist ein brauchbares Arbeitsinstrument für den Regierungsrat, den Kantonsrat, die Direktionen und Leistungsgruppen.
 - a. Der KEF wird übersichtlicher, indem er auf entscheidungsrelevante Inhalte reduziert wird.
 - b. Der KEF liefert diejenigen Informationen, die zur Beurteilung des Budgets notwendig sind.
 - c. Der KEF ist grafisch und sprachlich so gestaltet, dass er verständlich und einfach lesbar ist.
4. Der Entstehungsprozess des KEF bleibt einfach und zuverlässig handhabbar.
 - a. Der Aufwand für die Erarbeitung des KEF wird für die Leistungsgruppen nicht erhöht.
 - b. Die Entscheidungsgrundlagen stehen jeweils rechtzeitig zur Verfügung.

Die Staatskanzlei hat in Absprache mit der Finanzverwaltung die Federführung für das Projekt Weiterentwicklung KEF übernommen. Die Finanzverwaltung unterstützt die Projektleitung. Der Steueraususschuss des Projektes setzt sich zusammen aus Vertretungen der Staatskanzlei, der Finanzverwaltung und der Parlamentsdienste, die den Kantonsrat vertreten. Parallel zum Projekt Weiterentwicklung KEF führte die Staatskanzlei ein Projekt zur Weiterentwicklung des Geschäftsberichts durch. Um die Abstimmung zwischen den beiden Produkten aufeinander zu verbessern, wurden die beiden Projekte eng koordiniert.

Um die Bedürfnisse der Direktionen zu klären, wurde ein Workshop mit Vertretungen der Direktionen durchgeführt. Über die Anliegen des Kantonsrates an den KEF liegen der Bericht zur Evaluation des Budgetverfahrens im Kanton Zürich und der Ergebnisbericht des Forschungsprojektes zum Informationsverhalten von Parlamentarierinnen und Parlamentariern der Universität St. Gallen vor. Aus diesen Quellen wurden

Vorschläge für die Weiterentwicklung des KEF zusammengestellt, auf ihre Umsetzbarkeit und ihren Beitrag zur Zielerreichung überprüft und im Steuerungsausschuss diskutiert. Auf dieser Grundlage wurden konkrete Umsetzungsvorschläge entwickelt und ein Prototyp erarbeitet. Dieser Prototyp wurde den Direktionen und dem Kantonsrat im Sommer 2014 zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Ergebnisse der Vernehmlassung waren mehrheitlich positiv. In den Stellungnahmen wurde eine Reihe von Anpassungsvorschlägen genannt, die zum grossen Teil aufgenommen und in den Prototypen integriert werden konnten.

C. Anpassungen am Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan

Allgemeine Anpassungen

Struktur

Der KEF besteht neu nur noch aus zwei Hauptkapiteln. Teil I Planung des Regierungsrates umfasst die bisherigen Kapitel Richtlinien der Regierungspolitik, Finanzentwicklung, Entwicklung der Funktionsbereiche (neu: Ressourcen), das Rechtsetzungsprogramm sowie ein neues Kapitel über weitere strategische Planungen. Teil II Planung der Direktionen und der Staatskanzlei entspricht dem heutigen Kapitel C mit den Direktionsteilen und den Leistungsgruppenblättern. Die neue Struktur hebt die Gesamtverantwortung des Regierungsrates für Planung und Budgetierung hervor und macht den KEF übersichtlicher.

Neue Nummerierung der Ziele und Massnahmen

Neu werden langfristige Ziele immer mit LFZ, Legislaturziele des Regierungsrates mit RRZ, Legislaturziele der Direktion mit dem Kürzel der entsprechenden Direktion abgekürzt. Anschliessend verweist eine erste Ziffer auf den Politikbereich, eine zweite auf die Zielnummer (z. B. LFZ 1.4 für ein langfristiges Ziel im Politikbereich 1 Öffentliche Sicherheit). Die Massnahmen zur Umsetzung der Legislaturziele werden wie bis anhin mit Kleinbuchstaben bezeichnet (z. B. RRZ 4.2a für eine Massnahme zur Umsetzung des Legislaturziels des Regierungsrates 4.2). Diese Nummer wird auch im Direktionsenteil und in den Leistungsgruppen verwendet. Anhand der Nummern lassen sich die verschiedenen Ziele besser voneinander unterscheiden. Zudem erübrigen sich die Doppelnummerierungen von Direktionszielen, die gleichzeitig Legislaturziele des Regierungsrates sind, und von Entwicklungsschwerpunkten, die gleichzeitig Massnahmen zur Umsetzung eines Direktionsziels oder eines Legislaturziels des Regierungsrates sind.

Abweichungen in Prozenten

Neu werden in den Rubriken Finanzierung und Personal sowohl in den Direktionskapiteln als auch in den Leistungsgruppenblättern die Entwicklung des Budgets zum Budget des Vorjahres in absoluten Zahlen und in Prozenten ausgewiesen.

Neues Corporate Design

Der KEF wird an das neue Corporate Design des Kantons angepasst.

Anpassungen in Teil I: Planung des Regierungsrates

Richtlinien der Regierungspolitik

Neu wird das Kapitel Richtlinien der Regierungspolitik beschränkt auf einen kurzen Überblick, in dem auf die Broschüre «Richtlinien der Regierungspolitik» und auf die Direktionsteile verwiesen wird. Zudem werden allfällige für die KEF-Periode relevante Veränderungen an den Langfristigen Zielen oder den Legislaturzielen aufgelistet. Um Wiederholungen zu vermeiden, wird auf die Auflistung der langfristigen Ziele des Kantons mit den dazugehörigen Aufgaben als auch die Legislaturziele des Regierungsrates mit den dazugehörigen Massnahmen verzichtet.

Funktionsbereiche

Die heutige Auswahl an Funktionsbereichen ist schwer nachvollziehbar. Neu wird das Kapitel begrenzt auf die Ressourcen Immobilien, Informatik und Personal. Diese Anpassung führt zu einer Verschlankung des KEF. Durch die neue Integration des Kapitels in Teil I erhält es eine grössere Beachtung.

Rechtsetzungsprogramm

Das Rechtsetzungsprogramm wird neu in den Teil I aufgenommen. Es beschränkt sich auf eine Auflistung der Gesetze und wichtigsten Verordnungen, die geändert, totalrevidiert oder neu erlassen werden. Die Platzierung des Rechtsetzungsprogramms in Teil I gibt diesem mehr Aufmerksamkeit und hebt den Regierungsrat als planende Instanz hervor.

Weitere strategische Planungen

Teil I erhält neu einen Überblick über weitere strategische Planungen des Regierungsrates. Darin werden alle sektoralen Planungen mit strategischem Charakter aufgeführt, sofern sie während der KEF-Periode gültig und vom Regierungsrat verabschiedet worden sind.

Anpassungen in den Direktionsteilen

Kürzung des Direktionskapitels

Die bisherigen Kapitel Veränderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres und Organisation und Zuständigkeiten werden weggelassen. Ein einleitender Absatz im Direktionsteil gibt bei Bedarf die Möglichkeit, über Veränderungen im Umfeld oder der Organisation seit dem letzten

KEF zu berichten, sofern diese für das Verständnis der Planung und Budgetierung der Direktion wesentlich sind. Durch diese Kürzung enthält der KEF diejenigen Informationen, die für die Planung und Budgetierung wesentlich sind.

Legislaturziele

Das Kapitel Langfristige Ziele und Legislaturziele enthält die langfristigen Ziele und die Legislaturziele des Regierungsrates im Zuständigkeitsbereich der Direktion sowie die Legislaturziele der Direktion. Es wird nach Politikbereichen strukturiert. So entsteht für jede Direktion ein vollständiger Überblick über die zu verfolgenden Ziele pro Politikbereich.

Finanzierung

Das Kapitel Finanzierung wird in Form und Inhalt mit dem Abschnitt Finanzierung der Leistungsgruppenblätter abgeglichen. Dadurch werden der Erhebungsaufwand für die Direktionen vermindert und die Übersichtlichkeit verbessert. Das Kapitel beginnt mit einer Übersichtstabelle, die vom KEF-Tool automatisch hergestellt wird. Es folgen die Bemerkungen zur Erfolgsrechnung und die bedeutenden Investitionsprojekte in tabellarischer Form, wobei die Direktion dazu eine Auswahl oder Gruppierung vornimmt. Die finanziellen Veränderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres werden neu in diesem Kapitel und nicht wie bis anhin in einem einleitenden Kapitel dargestellt.

Anpassungen im Leistungsgruppenblatt

Reihenfolge der Rubriken

In Teil I und in den Direktionsteilen wird schon bis anhin zuerst über die Tätigkeiten bzw. Zielsetzungen informiert, erst dann über deren Finanzierung. Dieser Aufbau wird neu auch im Leistungsgruppenblatt angewandt. Erkenntnisse des Forschungsprojektes PINU der Universität St. Gallen haben gezeigt, dass Informationen, die oben links stehen, zuerst gelesen werden und den Bezugsrahmen für die Interpretation nachfolgender Inhalte bilden. Diese Neugestaltung soll dazu beitragen, dass die Benutzerinnen und Benutzer Finanzfragen stärker im Zusammenhang mit den damit finanzierten Aufgaben beurteilen. Die Bemerkungen zu den einzelnen Rubriken stehen neu jeweils unmittelbar nach derjenigen Rubrik, die sie kommentieren. Diese Platzierung vereinfacht die Lesbarkeit des Leistungsgruppenblattes.

Prognosen und Ziele

Die Unterscheidung zwischen Prognosen und Zielen ist nur bei Leistungsindikatoren entscheidungsrelevant, weil Leistungsindikatoren mit Zielwerten zu den Beschlussgrössen des Kantonsrates gehören (§9 CRG). Deshalb wird neu nur noch bei den Leistungsindikatoren zwischen

Prognosen und Zielen unterschieden. Auf die Unterscheidung zwischen «min» für Mindestwerte und «max» für Höchstwerte wird ebenfalls verzichtet, da diese keine Folgen hat und sich meist aus dem Zusammenhang ergibt.

KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen

Auf Wunsch des Kantonsrates wird im Leistungsgruppenblatt eine Rubrik für KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen geschaffen. Dort werden für jede Leistungsgruppe vom Regierungsrat angenommene KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen der vergangenen vier Jahre mit den entsprechenden Beschlüssen des Kantons- und des Regierungsrates aufgeführt. Dadurch erübrigt sich die bisherige Tabelle zur Umsetzung der KEF-Erklärungen in Anhang 3. KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen, die nicht einer einzelnen Leistungsgruppe zugeordnet werden können, werden bei Bedarf in einem gesonderten Abschnitt in Teil I dargestellt.

Entwicklungsschwerpunkte

Neu werden die Entwicklungsschwerpunkte nicht mehr mit E-Nummern versehen, sondern die Nummern der Massnahmen zur Umsetzung von Legislaturzielen des Regierungsrates oder der Direktionen werden direkt übernommen. Dadurch entfällt die heutige Doppelnummerierung als Entwicklungsschwerpunkt einer Leistungsgruppe (z. B. 3000 E3) und als Massnahme zur Umsetzung eines Legislaturziels (z. B. 5a). Bei eigenen Entwicklungsschwerpunkten der Leistungsgruppe, die nicht einem Legislaturziel des Regierungsrates oder der Direktion zugeordnet sind, wird die Leistungsgruppennummer vorangestellt. Mit dieser neuen Nummerierung erübrigen sich die Spalten «Massnahme LZ RR» und «Direktionsziel Nr.». Dadurch wird die Zielhierarchie einfacher verständlich und es ist jederzeit und ohne Querverweis erkennbar, um welche Art von Massnahme es sich handelt.

Bemerkungen zur Erfolgsrechnung

Die Bemerkungen zur Erfolgsrechnung werden neu in einer Tabelle dargestellt, in der einzelne Budgetpositionen für das Budgetjahr und die Planjahre begründet und mit einem Hinweis auf die betreffende Aufgabe oder den betreffenden Entwicklungsschwerpunkt versehen werden. Dadurch werden die Begründungen übersichtlicher, Lücken werden sichtbar und die Verknüpfung mit den Aufgaben und Entwicklungsschwerpunkten wird verbessert.

Bemerkungen zur Investitionsrechnung

Die Bemerkungen zur Investitionsrechnung werden in einer Tabelle geführt, die einzelne Projekte und deren Kosten für das Budgetjahr und die Planjahre auflistet.

Beschlussgrössen des Kantonsrates

Die Beschlussgrössen des Kantonsrates enthalten neu nur noch den Budgetentwurf, auf den Kasten für das Budget und den Versand von Klebeetiketten wird verzichtet. Die beschlossenen Budgetwerte sind dem entsprechenden Kantonsratsbeschluss zu entnehmen. In den Beschlussgrössen werden auch Kostenbeiträge ausgewiesen, die mit dem Budget festgelegt werden. Zudem werden die Leistungsindikatoren mit Zielwerten mit den zu beschliessenden Werten aufgeführt und nicht mehr nur mit einem Querverweis. Dadurch entsteht ein vollständiger Überblick über die zu beschliessenden Grössen.

Verzicht auf Projektblätter

Heute bestehen zwischen den Direktionen grosse Unterschiede bezüglich der Auswahl der dargestellten Projekte, wodurch die Projektblätter keinen brauchbaren und verlässlichen Überblick über die wichtigsten Projekte des Kantons bieten. Daher wird auf die Projektblätter verzichtet. Die Projekte können weiterhin als Entwicklungsschwerpunkte geführt werden.

Es gilt zu beachten, dass Anpassungen im KEF auch Anpassungen im Geschäftsbericht nach sich ziehen, da der Geschäftsbericht an vielen Stellen auf den KEF Bezug nimmt. Dies gilt insbesondere für die Anpassungen der Direktionsteile und der Leistungsgruppenblätter, aber auch für die allgemeinen Anpassungen.

D. Weiteres Vorgehen

Die Anpassungen des KEF bedingen eine Anpassung des SAP-Tools, das zu dessen Erstellung verwendet wird. Im Rahmen dieser Anpassung wird auch die Benutzerfreundlichkeit verbessert. Insbesondere wird darauf geachtet, dass keine Inhalte mehr doppelt erfasst werden müssen. Die Kosten für diese Anpassung belaufen sich schätzungsweise auf Fr. 150000 und können über das Budget der Leistungsgruppe Nr. 1000, Regierungsrat und Staatskanzlei, gedeckt. Die Anpassung des KEF-Tools ist von Oktober 2014 bis Januar 2015 vorgesehen, sodass der KEF 2016–2019 erstmals in neuer Form erscheinen kann.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat:

I. Der KEF gliedert sich neu in einen Teil I: Planung des Regierungsrates, der die bisherigen Kapitel A, B, D und Teile von Anhang 3 zusammenfasst, und einen Teil II: Planung der Direktionen und der Staatskanzlei, der dem bisherigen Kapitel C entspricht.

II. Der Teil I erfährt folgende Anpassungen:

- a) Im Kapitel Richtlinien der Regierungspolitik wird auf die Auflistung der langfristigen Ziele und der Legislaturziele des Regierungsrates verzichtet.
- b) Das bisherige Kapitel Funktionsbereiche wird abgelöst durch ein Kapitel Ressourcen, das sich auf eine Übersicht über Personal, Immobilien und Informatik beschränkt.
- c) Es wird eine Übersicht über weitere strategische Planungen des Regierungsrates aufgenommen.

III. Die Direktionskapitel in Teil II beschränken sich auf eine Einleitung mit den wichtigsten Veränderungen in Struktur und Umfeld seit dem letzten KEF, die Ziele der Direktion, gegliedert nach Politikbereichen, und ein Kapitel Finanzierung. Dieses lehnt sich in Struktur und Inhalt an den entsprechenden Abschnitt der Leistungsgruppenblätter an, ergänzt mit dem schon bisher geführten Unterkapitel über finanzielle Veränderungen gegenüber dem KEF des Vorjahres.

IV. Die Leistungsgruppenblätter werden wie folgt angepasst:

- a) Zuerst erfolgt ein Überblick über die Tätigkeiten der Leistungsgruppe mit den Rubriken Aufgaben, Indikatoren, Entwicklungsschwerpunkte sowie KEF-Erklärungen und Leistungsmotionen. Anschliessend folgen die Rubriken Personal und Finanzierung. Die Erläuterungen folgen jeweils direkt der Rubrik, die sie beschreiben.
- b) Bei den Leistungsindikatoren wird nur noch zwischen Zielwerten und Prognosen unterschieden.
- c) Die Bemerkungen zur Erfolgsrechnung werden strukturiert nach den Abweichungen vom Budget zum Budget des Vorjahres sowie von einem Planjahr zum nächsten Planjahr und mit Hinweisen auf die Aufgaben und Entwicklungsschwerpunkte versehen.
- d) Die Bemerkungen zur Investitionsrechnung bestehen aus einer Liste der wichtigsten Investitionsprojekte.
- e) Die Beschlussgrössen des Kantonsrates enthalten neu auch die Kostenbeiträge und die ausformulierten, zu beschliessenden Leistungsindikatoren mit den entsprechenden Werten.

V. Auf die Projektblätter wird verzichtet.

VI. Der KEF erfährt folgende allgemeine Änderungen:

- a) Es wird ein neues durchgängiges Nummerierungssystem für Ziele, Massnahmen und Entwicklungsschwerpunkte eingeführt.
- b) Der KEF wird an das neue Corporate Design des Kantons Zürich angepasst.

VII. Die Neuerungen werden im KEF 2016–2019 erstmals umgesetzt.

VIII. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi