

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Oktober 2014

1131. Weiterentwicklung des Geschäftsberichts des Regierungsrates

A. Ausgangslage

Gemäss § 27 Abs. 1 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) legt der Regierungsrat im Geschäftsbericht Rechenschaft über die wichtigsten Entwicklungen des vergangenen Jahrs im Kanton ab. Der Geschäftsbericht besteht gemäss § 27 Abs. 2 CRG aus:

- a. dem Bericht des Regierungsrates über seine Geschäftstätigkeit;
- b. den Ergebnissen der Leistungsgruppen;
- c. der Jahresrechnung;
- d. Berichterstattungen weiterer Behörden gemäss besonderer Gesetzgebung;
- e. einer konsolidierten Rechnung.

Der Regierungsrat leitet dem Kantonsrat gemäss § 27 Abs. 3 CRG den Geschäftsbericht zur Genehmigung zu.

2008 wurden die Jahresrechnung und der Geschäftsbericht zusammengeführt (RRB Nrn. 945/2008 und 1412/2008) und erscheinen seither in einer einzigen Publikation. Diese umfasst heute rund 700 Seiten und wird in Buchform sowie als PDF-Datei im Internet veröffentlicht.

Mit Beschluss Nr. 580/2008 beauftragte der Regierungsrat die Staatskanzlei, eine Kurzfassung als Ergänzung zum integralen Geschäftsbericht zu erstellen. Diese rund 50-seitige Broschüre soll die breite Öffentlichkeit über die Tätigkeiten des Regierungsrates und der Verwaltung während des Berichtsjahrs orientieren. Die Kurzfassung wird als gut lesbar und interessant beurteilt. Allerdings ist nicht vorgesehen, dass sie eine Funktion der Rechenschaftsablage gegenüber dem Kantonsrat erfüllt.

Der heutige Geschäftsbericht ist historisch gewachsen. Dies gilt sowohl für die Inhalte als auch für die Struktur, die Erscheinungsform und den Erstellungsprozess. Im Vergleich zu Geschäftsberichten von Grossunternehmen und anderen Kantonen ist er nicht mehr zeitgemäß. Zu viele Informationen werden in einer Art vermittelt, die für die Adressatinnen und Adressaten der Berichterstattung kaum mehr zu verarbei-

ten ist. Zudem ist die Erstellung unwirtschaftlich und mit viel serieller Handarbeit verbunden, die mit einer verbesserten Informatiklösung vermieden werden könnte. Weiterer Handlungsbedarf besteht durch die Anpassung an den überarbeiteten KEF und an die Gestaltung im neuen Corporate Design.

B. Projektziele und Projektorganisation

Im August 2013 haben die Staatskanzlei und die Finanzverwaltung einen Projektausschuss unter der Leitung des Staatsschreibers gebildet und den Regierungsrat im September 2013 mit einer Mitteilung über den geplanten Projektstart zur Modernisierung des Geschäftsberichts informiert. Das Ziel des Projektes besteht darin, den jetzigen Erstellungsprozess, die Inhalte und die Erscheinungsform des Geschäftsberichts zu analysieren, organisatorische und technische Möglichkeiten der Weiterentwicklung aufzuzeigen sowie konkrete Verbesserungen vorzuschlagen. In der Analysephase im Herbst 2013 wurden die Aufsichtskommissionen des Kantonsrates schriftlich befragt. Mit Vertreterinnen und Vertretern aller Direktionen wurde ein Workshop durchgeführt. Die technischen Gesichtspunkte wurden mittels Interviews mit der KDMZ, dem CC SAP, der Emineo AG und weiteren verwaltungsinternen Ansprechpersonen analysiert. Parallel zur Weiterentwicklung des Geschäftsberichts führte die Staatskanzlei ein Projekt zur Weiterentwicklung des KEF durch. Um die Abstimmung der beiden Produkte aufeinander zu verbessern, wurden die Projekte eng koordiniert.

Ausgehend von den Analyseergebnissen, wurden ein Konzept und Prototypen entwickelt. Diese wurden den Direktionen und dem Kantonsrat zur Vernehmlassung unterbreitet. Es sind Stellungnahmen der Staatskanzlei, aller Direktionen und des Kantonsrates eingegangen. Der Kantonsrat hat seine Stellungnahme auf den KEF beschränkt und darauf hingewiesen, dass die aufgeführten Bemerkungen – soweit möglich – auch auf den in ähnlicher Form daherkommenden Geschäftsbericht zu beziehen sind. Die Ergebnisse der Vernehmlassung waren grundsätzlich positiv. In den Stellungnahmen wurde eine Reihe von Anpassungsvorschlägen genannt, die zum grossen Teil aufgenommen und in die Prototypen integriert bzw. über die Weisung GB umgesetzt werden können.

C. Anpassungen

Allgemeine Anpassungen

Struktur

Der Geschäftsbericht wird neu in drei gesonderte Teile gegliedert.

| Beschreibung | Erscheinungsform | Seiten |
|--|--|-------------|
| Teil I: Regierungsrat Repräsentativer Teil, soll die Gesamtsteuerung der Kantonstätigkeit durch den Gesamtregierungsrat aufzeigen und den Blick verstärkt auf die Politikbereiche richten. Inhalte: Vorwort, Informationen zum Geschäftsbericht, Schwerpunkte des Regierungsrates, Konsolidierte Rechnung, Ressourcen, Allgemeiner Geschäftsgang, Rechtsetzung, Finanzvorlagen, Volksabstimmungen Adressaten: Kantonsrat, Medien, breite Öffentlichkeit, Finanzkontrolle, Ratingagenturen | Broschüre, farbig, bebildert PDF/E-Paper Cockpit im Internet (GB in Kürze, animiert) | etwa 50 |
| Teil II: Direktionen und Staatskanzlei Fachbericht für Interessierte, Gegenstück zum KEF Inhalte: <ul style="list-style-type: none">– Direktionen und Staatskanzlei; jeweils mit: Überblick, Legislaturziele, Finanzierung, Personal- und Lohnstatistik, parlamentarische Vorstösse, Leistungsgruppen und Fonds– Grundlagen für die Anträge an den Kantonsrat; mit Abrechnung Budgetkredite, Rücklagen und Gewinnverwendung– Anhang; Behörden, Rechtspflege und andere Organisationen, jeweils mit Leistungsgruppen Adressaten: Kantonsrat, Finanzkontrolle, Ratingagenturen, interessierte Öffentlichkeit | Einfache Gestaltung, weniger aufwendig als heute Buchform PDF (einschliesslich Angebot, dieses benutzerdefiniert herzustellen) | etwa 350 |
| Teil III: Finanzbericht Heutiger Finanzbericht und Beilagen, ohne Grundlagen für die Anträge an den Kantonsrat Adressaten: Kantonsrat, Finanzkontrolle, Ratingagenturen, interessierte Öffentlichkeit | Einfache Gestaltung, entspricht dem Stand heute Buchform PDF (einschliesslich Angebot, dieses benutzerdefiniert herzustellen) | etwa 150 |

Die Gliederung in drei Teile trägt dazu bei, den Geschäftsbericht insgesamt adressatengerechter zu gestalten sowie den Adressatenkreis zu erweitern. Indem neu alle direktionsübergreifenden Elemente in Teil I zusammengeführt werden, wird die Gesamtverantwortung des Regierungsrates für die Ausgestaltung Kantonstätigkeit besser erkennbar. Zuerst werden in Teil I die politischen Schwerpunkte des Regierungsrates im Berichtsjahr aufgezeigt, bevor die Direktionen und Leistungsgruppen in Teil II über die Einzelheiten Rechenschaft ablegen. Es ist vorgesehen, die elektronische Version der Teile II und III weiter zu verbessern. Die Buchform für diese Teile wird angeboten, solange die Nachfrage besteht. Der seitenmässige Umfang aller drei Teile beträgt im Vergleich zum heutigen Geschäftsbericht rund 150 Seiten weniger.

Wechselseitige Abstimmung von Geschäftsbericht und KEF

Der Geschäftsbericht ist konzipiert als Gegenstück zum KEF. Im Geschäftsbericht wird über das berichtet, was für das entsprechende Berichtsjahr im KEF geplant war. Dieser Grundgedanke wird neu noch konsequenter verfolgt, indem die Struktur, die Inhalte und das Layout der beiden Produkte enger aufeinander abgestimmt werden. Dies vereinfacht die Verständlichkeit und Interpretierbarkeit beider Instrumente. Die wechselseitige Abstimmung trägt zu einem konsistenteren und vereinfachten Controlling bei. Da der Geschäftsbericht, insbesondere in Teil II, in vielen Teilen dem KEF folgt, haben die für den KEF vorgeschlagenen Anpassungen auch für den Geschäftsbericht Gültigkeit.

Neues Corporate Design

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

Abweichungen in Prozenten

Um die Les- und Interpretierbarkeit der Abweichungen zu verbessern, werden neu in den Rubriken Indikatoren, Finanzierung und Personal (sowohl in den Direktionsteilen wie auch in den Leistungsgruppenblättern) die Abweichungen in der Übersicht nicht nur absolut, sondern auch in Prozenten ausgewiesen.

Abweichungsbegründungen zum Saldo

In der Rubriken Finanzierung und Personal beschränken sich die Abweichungsbegründungen zur Erfolgs- und Investitionsrechnung neu auf die Betrachtung des Saldos und werden tabellarisch dargestellt.

Anpassungen in Teil I Regierungsrat

Schwerpunkte des Regierungsrates, gegliedert nach Politikbereichen
Die materielle Berichterstattung über die Schwerpunkte des Regierungsrates im Berichtsjahr wird gegliedert nach den zehn Politikbereichen. Nach einer allgemeinen Übersicht werden für jeden Politikbereich wichtige Themen herausgegriffen und in kurzen Texten vertieft. Die Themen beschränken sich nicht auf die Legislaturziele und die Umsetzung der dazugehörigen Massnahmen. Am Ende jedes Politikbereichs werden pro Legislaturziel die Massnahmen mit Umsetzungsstand einschliesslich Kurzkommentar und zuständiger Direktion abgebildet. Wurde eine Massnahme bereits in einem Textbeitrag vertieft, so erscheint nur ein Hinweis darauf.

Konsolidierte Rechnung

Das bisherige Kapitel Finanzen im Überblick heisst neu Konsolidierte Rechnung. Bei den Eckwerten wird neu die Kennzahl «Mittelfristiger Ausgleich» ausgewiesen. Bei den Erläuterungen werden neu der Mittelfristige Haushaltsausgleich sowie die Selbstfinanzierung und Verschuldung mittels Balkendiagrammen dargestellt und erläutert.

Ressourcen

Wie im KEF heisst das bisherige Kapitel Funktionsbereiche neu Ressourcen und wird begrenzt auf Immobilien, Informatik und Personal.

Allgemeiner Geschäftsgang

In diesem Kapitel entfällt die Rekursstatistik des Regierungsrates.

Rechtsetzung

Das Kapitel Rechtsetzung beschränkt sich künftig auf eine Übersicht über die vom Regierungsrat im Berichtsjahr beschlossenen Gesetze und eine Auswahl der wichtigsten Verordnungen. Auf die Erlasse in Bearbeitung und Planung wird verzichtet, denn dieser Abschnitt hat prospektiven Charakter und gehört nicht in den Geschäftsbericht über das vergangene Berichtsjahr.

Anpassungen in Teil II Direktionen und Staatskanzlei: Direktionsteile

Legislaturziele

Als Übersicht werden für jede Direktion die Legislaturziele des Regierungsrates in ihrer Zuständigkeit und die zugehörigen Massnahmen sowie die Legislaturziele der Direktion und die zugehörigen Massnahmen aufgelistet. Wie im Kapitel Schwerpunkte des Regierungsrates in Teil I erfolgt die Darstellung der Ziele neu strukturiert nach Politikbereichen. Die Darstellung wird gegenüber heute kürzer, indem auf erläuternde Ausführungen oder eine Standmeldung verzichtet wird.

Finanzierung

Das Kapitel Finanzierung wird in Form und Inhalt mit dem Abschnitt Finanzierung der Leistungsgruppenblätter abgeglichen. Die Bemerkungen zur Investitionsrechnung sind im Direktionsteil als Tabelle mit den bedeutenden Investitionsprojekten ausgestaltet, die weitgehend der bisherigen Tabelle Investitionen entspricht. Zusätzlich wird für den Saldo der Investitionsrechnung die Abweichung zwischen Rechnung und Budget tabellarisch kommentiert.

Personal- und Lohnstatistik

Dieser Abschnitt stammt aus der Rubrik Finanzielle Entwicklung und beginnt mit dem Beschäftigungsumfang einschliesslich Abweichungsgrundungen. Es folgen eine Übersicht über den Lohnaufwand der Direktion und ihrer Leistungsgruppen sowie eine Übersicht über die Anstellungsverhältnisse in der Direktion. Diese Informationen wurden bisher im Funktionsbereich Personal abgebildet.

Parlamentarische Vorstösse und Initiativen

Die parlamentarischen Vorstösse und Initiativen werden neu bei der betroffenen Direktion aufgeführt. Sie werden inhaltlich gestrafft, ausführliche Informationen sind auf der Internetseite des Kantonsrates zu finden. Künftig gibt es folgende drei Kategorien:

- 1) Durch den Regierungsrat erledigte parlamentarische Vorstösse und Initiativen. Hier werden künftig nur noch die im Berichtsjahr vom Regierungsrat erledigten Vorstösse und Initiativen abgebildet (unabhängig vom Stand im Kantonsrat).
- 2) Unerledigte Vorstösse und Initiativen
- 3) Abschreibung von Vorstössen über den Geschäftsbericht (Antrag an den Kantonsrat). Dieser Fall kam in den letzten fünf Jahren nur zwei Mal vor. Der Antrag wird zusätzlich im Beschlussdispositiv zum Geschäftsbericht aufgeführt.

Anpassungen in Teil II Direktionen und Staatskanzlei: Leistungsgruppenblätter

Reihenfolge der Rubriken

Die Reihenfolge der Rubriken wird an den KEF angepasst. Das Leistungsgruppenblatt umfasst die Rubriken Hauptereignisse, Aufgaben, Indikatoren, Entwicklungsschwerpunkte, Personal, Finanzierung und Rücklagen.

Hauptereignisse

Die Hauptereignisse bestehen neu aus einer knappen Übersicht in Textform der wichtigsten Ereignisse der Leistungsgruppe im Berichtsjahr. Doppelprüfungen zu den nachfolgenden Rubriken Aufgaben, Indikatoren bzw. Entwicklungsschwerpunkte sind zu vermeiden.

Indikatoren

Die Unterscheidung zwischen Prognosen und Zielwerten der Indikatoren wird wie im KEF angepasst.

Entwicklungsschwerpunkte

Die Nummerierung der Entwicklungsschwerpunkte wird wie im KEF angepasst. Die Entwicklungsschwerpunkte der Leistungsgruppen werden neu vollständig kommentiert. Auf die bisherigen Verweise wird verzichtet, sodass das Leistungsgruppenblatt vollständige Informationen zur Leistungsgruppe vermittelt. Dies ist sinnvoll, weil der Teil II als separate Veröffentlichung erscheint.

Personal

Neu wird der Beschäftigungsumfang wie beim KEF als separate Rubrik aufgeführt.

Anpassungen in Teil III Finanzbericht

Allgemein

Der Finanzbericht wurde vor wenigen Jahren neu konzipiert. Mit der erstmaligen Umstellung im Finanzbericht 2009 auf die neuen Rechnungslegungsstandards IPSAS hat er nochmals Anpassungen erfahren. Hier sind keine inhaltlichen Änderungen vorgesehen. Die Anpassung des Erscheinungsbilds an das neue Corporate Design ist vorgesehen.

D. Weiteres Vorgehen

Die Anpassungen des Geschäftsberichts 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 alle für den Geschäftsbericht wesentlichen Inhalte automatisch aus dem KEF übernommen werden und keine mehr doppelt erfasst werden müssen. Der KEF 2016–2019 wird erstmals in neuer Form erstellt. Mit der Umsetzung der Neuerungen auf den Geschäftsbericht 2016 als Gegenstück zum KEF 2016–2019 wird der Controllingkreislauf eingehalten. Die Anpassung des SAP-Tools für die Erstellung des Geschäftsberichts ist 2016 vorgesehen, die Kosten dafür belaufen sich schätzungsweise auf Fr. 150 000. Sie sind im KEF 2016–2019 einzustellen.

Auf Antrag der Staatskanzlei
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Geschäftsbericht des Kantons Zürich erscheint neu in drei Teilen. Teil I: Regierungsrat als repräsentativer Farbdruck, erhältlich als PDF-Dokument und in einer Internetanwendung. Die Teile II: Direktionen und Staatskanzlei und III: Finanzbericht erscheinen in Buchform sowie als PDF-Dokument.

II. Für folgende Kapitel und Abschnitte mit engem Bezug zum KEF gelten die im Regierungsratsbeschluss über die Weiterentwicklung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans beschlossenen Anpassungen:

- a) Das bisherige Kapitel Funktions- und Querschnittsbereiche wird abgelöst durch ein Kapitel Ressourcen in Teil I, das sich auf eine Übersicht über das Personal, die Informatik und die Immobilien beschränkt.
- b) In der Übersicht über die Finanzierung in den Direktionsteilen und den Leistungsgruppenblättern sowie bei den Indikatoren wird neu die Abweichung in Prozenten ausgewiesen.
- c) Die Abweichungsbegründungen zur Erfolgs- und Investitionsrechnung beschränken sich auf die Betrachtung des Saldos und werden tabellarisch dargestellt.
- d) Die Nummerierung für Ziele und Massnahmen wird angepasst.
- e) In den Leistungsgruppenblättern wird die Reihenfolge der Rubriken angepasst.

III. Teil I erfährt folgende Anpassungen:

- a) Es wird ein Abschnitt Informationen zum Geschäftsbericht als Lesehilfe für alle drei Teile eingeführt.
- b) Die Schwerpunkte des Regierungsrates (einschliesslich Legislaturziele) werden nach Politikbereichen gegliedert und mit Text- sowie Tabelleninhalten versehen.
- c) Auf die Darstellung der Rekursstatistik im Kapitel Allgemeiner Geschäftsgang wird verzichtet.
- d) Der Abschnitt Rechtsetzung beschränkt sich auf eine Übersicht über die vom Regierungsrat im Berichtsjahr beschlossenen Gesetze und die wichtigsten Verordnungen.

IV. Teil II erfährt folgende Anpassung:

- a) Das Kapitel Grundlagen für die Anträge an den Kantonsrat, bisher Teil der Finanzberichterstattung, wird hierher verschoben.
- b) Der Teil Behörden, Rechtspflege und andere Organisationen wird wie im KEF als Anhang dargestellt.

- V. Die Direktionskapitel in Teil II werden wie folgt angepasst:
- a) Das Kapitel Legislaturziele wird gekürzt auf die Auflistung der Ziele und Massnahmen in Zuständigkeit der Direktion.
 - b) Die Bemerkungen zur Investitionsrechnung gliedern sich neu in folgende Teile:
 - 1) Tabelle mit bedeutenden Investitionsprojekten
 - 2) Auflistung der Abweichungsbegründungen zwischen Rechnung und Budget für den Saldo der Investitionsrechnung
 - c) Die Personal- und Lohnstatistik wird neu bei jeder Direktion geführt anstatt im Funktionsbereich Personal.
 - d) Die Darstellung der parlamentarischen Vorstösse und Initiativen wird gekürzt und bei jeder Direktion geführt.

- VI. Die Leistungsgruppenblätter in Teil II werden wie folgt angepasst:
- a) Die Hauptereignisse werden in einem kurzen Text beschrieben.
 - b) Bei allen Entwicklungsschwerpunkten erfolgen Standmeldungen und Kommentare.

VII. Der Geschäftsbericht wird an das neue Corporate Design des Kantons Zürich angepasst.

VIII. Über die Weiterführung der Kurzfassung «Kanton Zürich in Kürze» wird gesondert entschieden.

IX. Die Neuerungen werden im Geschäftsbericht 2016 erstmals umgesetzt.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi