

3790

KR-Nr. 322/1996

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zur Motion KR-Nr. 322/1996 betreffend Einführung
mittelfristiger Steuerungsinstrumente**

(vom 14. Juni 2000)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 23. Juni 1997 folgende von Kantonsrat Daniel Schloeth, Zürich, und Kantonsrätin Ruth Gerner, Zürich, am 11. November 1996 eingereichte Motion zur Bericht-erstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, im Rahmen seines Programmes «*wif!*» dem Kantonsrat sobald als möglich Vorschläge für gesetzliche Bestimmungen vorzulegen, welche Parlament und Regierung die mittel- und langfristige Steuerung und Planung der staatlichen Tätigkeit ermöglichen.

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

**1. Verbesserung der Planung und Steuerung der staatlichen Tätigkeit
als Ziele der Verwaltungsreform *wif!***

Der Regierungsrat hat 1995 das Reformprojekt *wif!* «Wirkungsorientierte Führung der Verwaltung des Kantons Zürich» gestartet. Im Vordergrund dieses Reformprojektes stehen unter anderem die verstärkte Ausrichtung der Verwaltungsführung auf langfristige Ziele sowie die Verbesserung der Steuerbarkeit staatlicher Leistungen. Ein erklärtes Hauptziel der Reform ist es, das bisherige Ungleichgewicht von operativer Über- und strategischer Untersteuerung der Staatstätigkeit zu beheben.

Ein Kernelement der Reform ist deshalb der Aufbau eines stufen-gerechten Controllings und damit verbunden die Einführung mittel- und langfristiger Planungs- und Steuerungsinstrumente. Das Controlling soll insbesondere dazu beitragen, die Zielorientierung und Steuerbarkeit der staatlichen Leistungen zu verbessern und die politi-schen Führungsorgane des Staates nachhaltig zu stärken.

Mit einer ganzheitlichen und systematischen Planung sollen die Zielsetzungen und zukünftigen Entwicklungen der staatlichen Aufgabenerfüllung möglichst transparent aufgezeigt werden, sowohl auf der Leistungsseite als auch auf der finanziellen Seite. Im Rahmen der Planung sollen insbesondere auch kritische Entwicklungen und entsprechender Handlungsbedarf erkennbar sein, um bei Bedarf frühzeitig steuernd eingreifen zu können.

Steuerung wird dabei als ein bewusstes Eingreifen in absehbare Entwicklungen verstanden, um die gesetzten Ziele zu erreichen bzw. um Zielkorrekturen vorzunehmen. Gesteuert werden stufengerecht sowohl Art, Umfang und Qualität der zu erstellenden Leistungen (Outputorientierte Steuerung) als auch die für die Leistungserstellung zur Verfügung gestellten Personal- und Sachmittel sowie finanziellen Ressourcen (Inputorientierte Steuerung).

Der Planungs- und Steuerungsprozess erfordert somit eine gezielte Analyse zukünftiger Entwicklungen des staatlichen Umfelds, die Festlegung von darauf abgestimmten Zielen und Massnahmen sowie die periodische Beurteilung des Zielerreichungsgrades, um bei Bedarf geeignete Korrekturmaßnahmen auszulösen. Dazu müssen die Führungskräfte über stufengerechte, aktuelle und aussagekräftige Führungsinformationen verfügen, die sowohl finanz- als auch leistungswirtschaftliche Angaben enthalten.

Mit dem Aufbau des hier skizzierten Controllings kann die bisherige Steuerung über Mittel- und Ressourcenzuweisungen verstärkt durch einen output- und outcomeorientierten Steuerungsmechanismus sowie durch eine an der Finanzierbarkeit orientierten Planung ergänzt werden.

2. Bisher eingeführte Planungs- und Steuerungsinstrumente

Der Regierungsrat hat in den vergangenen Jahren verschiedene Instrumente eingesetzt, um die staatlichen Leistungen mittelfristig zu planen. Zu erwähnen sind beispielsweise der Finanzplan, das mehrjährige Bauprogramm der Staatsstrassen, die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots im öffentlichen Personenverkehr oder einzelne Rahmenkredite für Infrastrukturvorhaben. Die einzelnen Instrumente waren bisher in der Regel jedoch nicht aufeinander abgestimmt und eine übergeordnete mehrjährige Gesamtplanung fehlte weitgehend.

Der Regierungsrat hat deshalb das *wifl*-Projekt Controlling beschlossen, das als Querschnittsprojekt im Rahmen der Verwaltungsreform durchgeführt wird. Mit dem Verwaltungsreformrahmengesetz

vom 1. Dezember 1996 (OS 54, 29) wurde das Organisationsgesetz des Regierungsrates, geändert und damit eine Grundlage für eine integrierte Planung der Verwaltungstätigkeit geschaffen (§ 18; LS 172.1).

Der Regierungsrat hat am 29. April 1998 das Controlling-Konzept verabschiedet. Das neue zentrale mittelfristige Planungs- und Steuerungsinstrument für den Regierungsrat ist der mehrjährige Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan (KEF). Dieser bildet die Grundlage für die mehrjährigen Planungen der Direktionen sowie für den einjährigen Voranschlag. Der Regierungsrat hat die mehrjährige Planung in der Form des KEF erstmals am 15. September 1999 für die Planperiode 2000–2003 festgelegt und dem Kantonsrat zur Kenntnis gebracht. Er wird im Sommer 2000 dem Kantonsrat den KEF für die Jahre 2001–2004 vorlegen.

Der KEF umfasst einen Planungszeitraum von vier Jahren und wird im Sinne der rollenden Planung jährlich aktualisiert. Er enthält die Legislaturschwerpunkte des Regierungsrates und zeigt die mittelfristigen Entwicklungen der Leistungen und Ressourcen, sowohl in den Direktionen als auch für einzelne Funktionsbereiche. Er umfasst zudem die Entwicklungs- und Finanzplanungen der einzelnen Leistungsgruppen, eine Übersicht über strategische Projekte der Direktionen sowie die Entwicklung der Fonds. Der KEF zeigt im Weiteren auf, in welcher Form die einzelnen parlamentarischen Vorstösse durch die mehrjährige Planung des Regierungsrates abgedeckt werden. Der bisherige Finanzplan ist neu Bestandteil des KEF.

Mit dem KEF wird allgemein eine höhere Transparenz über die mittelfristige Entwicklung der staatlichen Leistungen geschaffen. Der Zusammenhang zwischen Wirkungen, Leistungen und Finanzen wird im KEF in einer übersichtlichen Form dargestellt. Wirkungs-, Leistungs- und finanzbezogene Indikatoren zeigen dabei konkrete, messbare Plan- und Zielwerte auf. Die mehrjährigen Planungen, insbesondere auch die direktionsübergreifenden Planungen, sind aufeinander abgestimmt und können durch den Kantonsrat aus einer Gesamtperspektive beurteilt werden.

Mit dem Globalbudget, ebenfalls ein Element des Controllings, steht ein weiteres Führungsinstrument zur Umsetzung politischer Vorgaben zur Verfügung. Die Einführung der Globalbudgetierung erfolgt schrittweise seit 1997. Zwar ist das Globalbudget ein einjähriges und somit kurzfristiges Steuerungsinstrument. Es steht jedoch im direkten Zusammenhang mit der mehrjährigen Planung, die im KEF abgebildet ist. Diese hilft, die jährlichen Globalbudgets zu beurteilen, und ermöglicht zudem, allfällige Auswirkungen von Budgetentscheiden auf die mittelfristige Planung abzuschätzen.

Ein weiteres Controlling-Instrument sind die Kontrakte, mit denen auf der Grundlage der Globalbudgets konkrete Vereinbarungen über die Leistungserstellung zwischen den Direktionen und den Amtsstellen getroffen werden. Kontrakte werden bisher dann eingesetzt, wenn zusätzlich zu den Festlegungen in den Globalbudgets weitere Festlegungen notwendig sind.

Die ersten Entwicklungsschritte für den Aufbau des Controllings dienten auch dazu, Lösungen zu entwickeln, die sowohl den Kantonsrat als auch den Regierungsrat insgesamt stärken. Die Arbeiten für den Aufbau des Controllings wurden deshalb mit den Arbeiten für die Parlamentsreform und der damit verbundenen Revision des Kantonsratsgesetzes vom 29. November 1998 koordiniert.

Gleichzeitig mit der Einführung der neuen Controlling-Instrumente durch den Regierungsrat sind vom Kantonsrat somit die strukturellen und instrumentellen Voraussetzungen geschaffen worden, um gezielter auf die mehrjährige und einjährige Entwicklung der staatlichen Aufgabenerfüllung einwirken zu können. Dazu stehen vor allem die beiden neuen Instrumente Planungspostulat und Leistungsmotion zur Verfügung. Die neu eingesetzten, ständigen Sachkommissionen können dank ihrer vertieften Kenntnisse über einzelne Sachbereiche die Globalbudgets wirksam prüfen und beraten. Die für die Oberaufsicht über Regierung, Verwaltung und Justizverwaltung zuständigen Aufsichtskommissionen verfügen zudem über erweiterte Einsichts- und Befragungsrechte. Der Kantonsrat hat bei der Vorberatung des Voranschlags 2000 sowie bei der Festlegung des Steuerfusses erstmals auf den KEF abstellen können.

Die gesetzlichen Grundlagen für den Aufbau des Controllings und damit verbunden die Einführung mittelfristiger Steuerungsinstrumente liegen vor. Gemäss § 18 des Organisationsgesetzes des Regierungsrates führen der Regierungsrat, die Direktionen und die Staatskanzlei eine integrierte Planung der Verwaltungstätigkeit für die Umsetzung ihrer Aufgabenerfüllung.

Das Finanzhaushaltsgesetz (FHG, LS 641) enthält die Bestimmungen zum Finanzplan. Gemäss § 31 FHG hat der Regierungsrat auf den Zeitpunkt der Festlegung des Steuerfusses einen Finanzplan zu erstellen, diesen dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme zuzuleiten und mit dem Entwurf zum Voranschlag den Kantonsrat über bedeutende Änderungen des Finanzplans zu unterrichten. Gemäss § 33 a FHG kann der Regierungsrat für Amtsstellen, Anstalten und Betriebe Globalbudgets in den Antrag zum Voranschlag aufnehmen. Die einzelnen Regelungen zur Globalbudgetierung sind in der Verordnung über das Globalbudget (LS 612.2) enthalten. Diese ist bis 1. Juni 2001 befristet.

Im Weiteren liegt der Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat für ein neues Finanzkontrollgesetz (Vorlage 3769 vom 29. März 2000) vor. Mit diesem Gesetz soll die Verwaltungs- und Finanzaufsicht im Kanton Zürich neu gestaltet werden. Im Zusammenhang mit dem Controlling erfolgt unter anderem eine Erweiterung des Aufgabengebietes der Finanzkontrolle, das neu auch die Wirkungsprüfung umfasst. Auf Grund der verstärkten Dezentralisation und der vermehrten Delegation von Kompetenzen im Rahmen von *wif!* soll zudem die Kontrolle verstärkt werden.

3. Weiteres Vorgehen

a) Abschluss des Projekts Controlling

Die weiteren Arbeiten für die Einführung des Controllings werden sich gemäss heutiger Projektplanung über eine Periode von rund zwei Jahren erstrecken. Im Vordergrund stehen dabei die optimierte Ausgestaltung und die gegenseitige Koordination der einzelnen Instrumente und Verfahren. Insbesondere sollen die Planungsinstrumente sowie das Berichtswesen, das periodisch Rechenschaft über den Zielerreichungsgrad gibt und als Grundlage für allfällige Ziel- und Massnahmenkorrekturen dient, aufeinander abgestimmt werden. Dies erfordert unter anderem auch eine Abstimmung des KEF und der Globalbudgets mit dem neu zu konzipierenden Geschäftsbericht. Dieser wird gemäss heutigem Stand der Planung dem Parlament erstmals im Jahre 2001 in einer neuen Form vorgelegt werden.

Weitere Arbeitsschwerpunkte betreffen verschiedene Verbesserungen beim KEF und bei den Globalbudgets, vor allem die Erarbeitung aussagekräftiger Indikatoren zur Umschreibung der Wirkungen und Leistungen. Zudem wird der aufwendige Aufbau von Kosten-Leistungs-Rechnungen bei den einzelnen Amtsstellen weiter vorangetrieben. Damit sollen insbesondere auch Fragen betreffend die Effizienz und Wirtschaftlichkeit staatlicher Aufgaben besser beantwortet werden können.

In diesem Zusammenhang ist auch das *wif!*-Querschnittsprojekt «Benchmarking» zu erwähnen, das der Regierungsrat vor kurzem eingeleitet hat. Mit dem Benchmarking sollen systematische Leistungsvergleiche zwischen staatlichen sowie auch zwischen staatlichen und privaten Organisationseinheiten, die gleichartige Leistungen erbringen, durchgeführt werden, mit dem Ziel, die Effizienz und Wirtschaftlichkeit ständig zu verbessern. Im Vordergrund steht dabei das Grundprinzip des Lernens von anderen.

Mit einem weiteren *wif!*-Querschnittsprojekt soll ein umfassendes Qualitätsmanagement in der Kantonalen Verwaltung eingeführt werden. Die Arbeiten im Rahmen dieses Projektes konzentrieren sich insbesondere auf die Steigerung der Wirkungsqualität. Angestrebt wird unter anderem eine stärkere Kundenorientierung und eine verbesserte Transparenz der Verwaltungstätigkeit.

b) Erlass gesetzlicher Bestimmungen

Die gesetzlichen Grundlagen für die Einführung des Controllings sind mit dem Organisationsgesetz und dem Finanzhaushaltsgesetz vorhanden bzw. mit dem Antrag zum neuen Finanzkontrollgesetz in Vorbereitung. Die einzelnen Regelungen zum Controlling beschränken sich auf das Notwendige und bieten somit genügend Spielraum für die laufenden Entwicklungsarbeiten.

Auf Grund der ersten Erfahrungen mit der Anwendung einzelner Instrumente wird abgeklärt, in welchem Umfang das Controlling, insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen sowie Instrumente und Verfahren, geregelt werden sollen und in welchen rechtlichen Grundlagen dies geschehen soll. Der Regierungsrat hat die Arbeiten dazu eingeleitet. Die Ergebnisse sollen in die Revision des Organisationsgesetzes und des Finanzhaushaltsgesetzes einfließen.

Die Revision des Organisationsgesetzes zielt im Wesentlichen darauf ab, die Aufsicht des Regierungsrates über die Verwaltung zu verbessern sowie die strukturellen Voraussetzungen für die bestmögliche Erfüllung staatlicher Aufgaben zu schaffen. Im Zusammenhang mit dem Controlling steht dabei die transparente Regelung der internen Verfahrensabläufe in der Verwaltung sowie der Zuständigkeiten der jeweiligen Funktionsträger im Vordergrund.

Beim Finanzhaushaltsgesetz zeigt sich Handlungsbedarf in verschiedener Hinsicht. Zu erwähnen ist beispielsweise § 31 FHG, der bestimmt, dass der Regierungsrat auf den Zeitpunkt der Festlegung des Steuerfusses einen Finanzplan erstellt, der mindestens zwei Steuerfussperioden, d. h. sechs Jahre, umfasst. Der KEF dagegen wird jährlich überarbeitet und umfasst einen Zeitraum von vier Planjahren.

Abgestimmt auf die Arbeiten zur Revision des Finanzhaushaltsgesetzes wird auch die Verordnung über das Globalbudget zu überarbeiten sein. Die Ergebnisse dazu werden in rund zwei Jahren vorliegen. Die Geltungsdauer der heutigen Verordnung über das Globalbudget, die bis 1. Juni 2001 befristet ist, soll deshalb um zwei Jahre verlängert werden. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat dazu separat Antrag gestellt.

4. Schlussfolgerung

Die mittelfristigen Planungs- und Steuerungsinstrumente sind weitgehend eingeführt und die Überarbeitung und Ergänzung der gesetzlichen Bestimmungen zur Erfüllung der Motion sind ausgelöst worden. Mit dem Abschluss der Verwaltungsreform in der Legislaturperiode 1999–2003 werden die gesetzlichen Grundlagen vorliegen.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 322/1996 erheblich zu erklären.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Führer

Der Staatsschreiber:
Husi