

Beschluss Nr. 797/2016

Schwyz, 20. September 2016 / ah

Vereinfachung der Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget

Beantwortung des Postulats P 2/16

1. Wortlaut des Postulats

Am 17. März 2016 haben die Kantonsräte Christoph Weber, Christoph Pfister und Paul Hardegger folgendes Postulat eingereicht:

„Mit dem neuen Finanzhaushaltsgesetz wurde das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) im Kanton Schwyz eingeführt. Mit HRM2 wurden auch die Instrumente der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (WOV), wie z.B. die Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget, definitiv und mit einem doch erheblichen Aufwand innerhalb von rund 15 Jahren nach dem Grundsatzentscheid eingeführt. Der erste Bericht zum Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2016–2019 umfasst 210 Seiten. Trotz dieses enormen Umfangs sind die effektiven Steuerungsmöglichkeiten durch den Kantonsrat weiterhin stark eingeschränkt und die Übersicht fehlt vielfach immer noch.

Die Zielsetzungen in den Leistungsaufträgen der einzelnen Verwaltungseinheiten wirken teilweise theoretisch und gesucht. Es ist oft auch kaum möglich und sinnvoll, solche zu formulieren. Der theoretische Umfang der Steuerung mit Leistungsauftrag und Globalbudget ist im ersten nun vorliegenden Bericht ausserordentlich gross geworden und es ist zu vermuten, dass auch die Verwaltung viel Zeit in die Erstellung des AFP und das Messen der zahlreichen Indikatoren investieren muss.

Eine Überarbeitung ist daher angebracht. Der Einsatz von Globalbudgets ist sinnvoll. Hingegen sind die Anzahl und der Umfang der Leistungsziele und -indikatoren zu reduzieren. Sie sind auf das Wesentliche zu beschränken. Schlussendlich ist der gesamte Umfang der Dokumentation stark zu reduzieren, gegebenenfalls auch geeignete aussagekräftige Zusammenfassungen zu erstellen und vor allem stufengerecht darzustellen.

Einfachere und pragmatischere Ansätze sind dabei – wenn immer möglich – gefragt, um eine kompetente Führung durch Parlament und Regierung zu ermöglichen. Deshalb soll die wirkungs-

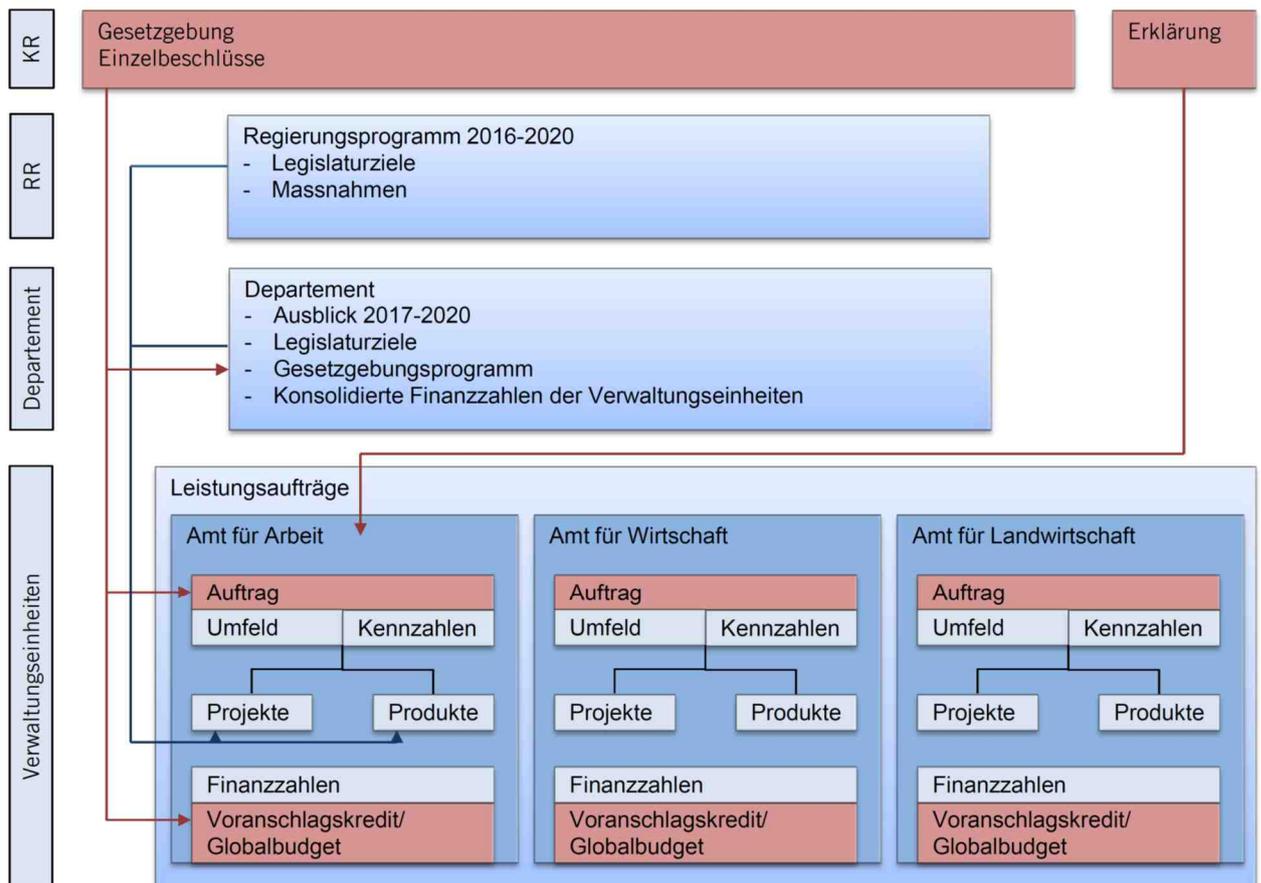
bzw. leistungsorientierte Verwaltungsführung unter HRM2 zwar beibehalten, aber möglichst vereinfacht und damit effizienter werden.

Der Regierungsrat wird gebeten, geeignete Massnahmen einzuleiten.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2016, FHG, SRSZ 144.110, per 1. Januar 2016 wurde der Steuerungsmechanismus der wirkungsorientierten Verwaltungsführung in der ganzen kantonalen Verwaltung eingeführt. Im Vergleich zu früher werden die Leistungen und Finanzen im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) und in den jeweiligen Leistungsaufträgen zusammengefasst. Damit erhöht sich die Transparenz insofern, als gebündelt und integriert ersichtlich ist, welche grundlegenden Leistungen zu welchen Kosten erstellt werden. Der AFP ermöglicht einen Überblick über die kantonalen Aufgaben, stellt sie in einen grösseren Zusammenhang und verbindet sie mit den erforderlichen finanziellen Mitteln. Bis 2015 wurden die Leistungen und Finanzen in parallelen Berichten abgebildet. Der AFP stellt ein zentrales Instrument in der Steuerung der Finanzen und Leistungen in der kantonalen Verwaltung dar. Für die Periode 2016–2019 wurde ein solcher erstmals erstellt und im Kantonsrat am 16. Dezember 2015 behandelt. Die Erarbeitung der zweiten Ausführung für die Periode 2017–2020 wird für die Wintersession 2016 vorbereitet. Evaluationen in interkantonalen Erfahrungsgruppen haben gezeigt, dass der AFP des Kantons Schwyz im interkantonalen Vergleich als Benchmark für eine einfache, pragmatische und anschauliche Darstellung gilt.

2.2 Das Modell zur Steuerung der Finanzen und Leistungen ist zweigeteilt. Es sieht Aufgaben und Kompetenzen für den Kantonsrat und den Regierungsrat vor. Der Kantonsrat gibt der Verwaltung durch die Gesetzgebung sowie durch Einzelbeschlüsse den gesetzlichen wie auch politischen Handlungsrahmen vor. In der Folge handelt der Regierungsrat nach den gesetzlichen Vorgaben und legt unter Berücksichtigung aktueller Umfeldentwicklungen das auf die vierjährige Legislatur ausgerichtete Regierungsprogramm fest. Im Rahmen des jährlich – rollend für vier Jahre – zu erstellenden AFP erteilt der Regierungsrat letztlich den Verwaltungseinheiten Leistungsaufträge, welche auf dem gesetzlichen Grundauftrag, dem durch den Kantonsrat beschlossenen Voranschlagskredit (Globalbudget) und den im Regierungsprogramm gesetzten Legislaturzielen basieren (§ 14 FHG). Der Regierungsrat definiert im Leistungsauftrag die hierfür zu erbringenden Produktgruppen sowie Projekte und legt Schlüsselinformationen zur Umfeld- und Kennzahlenentwicklung offen. Somit gibt der Kantonsrat den gesetzlichen Rahmen für jede Verwaltungseinheit beziehungsweise dessen Aufgabengebiet vor und spricht die hierfür einzusetzenden finanziellen Ressourcen. Der Regierungsrat setzt letztlich innerhalb dieses Rahmens im Leistungsauftrag mit der Ausgestaltung der Projekte und Produktgruppen in Abstimmung auf die Legislaturziele die Schwerpunkte für das Voranschlagsjahr und die drei Planjahre. Nachfolgende Grafik veranschaulicht dieses Zusammenspiel des Kantonsrates und des Regierungsrates in der Steuerung der Finanzen und Leistungen.



2.3 Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den AFP (§ 11 Abs. 1 FHG). Vorab prüft die Staatswirtschaftskommission diesen im Rahmen der Vorberatung und kann dem Kantonsrat Anträge stellen, zu welchen der Regierungsrat vor der Behandlung im Kantonsrat Stellung nimmt (§ 16 FHG). Der Kantonsrat beschliesst letztlich die Voranschlagskredite der Verwaltungseinheiten und nimmt von den weiteren Inhalten des AFP Kenntnis (§§ 11 Abs. 1 und 17 Abs. 1 FHG). Er kann zu allen Teilen des AFP eine Erklärung abgeben (§ 11 Abs. 2 FHG). Der Regierungsrat setzt diese im nächsten AFP um oder begründet gegenüber dem Kantonsrat innert drei Monaten, weshalb er von einer Umsetzung absieht (§ 11 Abs. 3 FHG). Durch dieses Vorgehen, namentlich im Einbezug der Staatswirtschaftskommission in der Vorberatung und durch den zeitnahen und direkten Austausch im Rahmen der Delegationsbesuche in den Departementen, ist die Einbindung des Kantonsrats in den AFP-Prozess gewährleistet. Anhand der Vorgespräche mit den für die einzelnen Departemente zuständigen Staatswirtschaftskommissionsdelegationen sowie den allfälligen Erkenntnissen aus der Gesamtberatung in der Staatswirtschaftskommission können Anliegen und Hinweise für die Bestandteile der Leistungsaufträge, insbesondere für die leistungsorientierten Steuerungsgrössen (Ziele und Indikatoren), frühzeitig verarbeitet werden.

2.4 Nebst dem Kanton Schwyz steuert heute die Mehrheit der Kantone die Finanzen und Leistungen mit dem Instrument eines AFP. Vergleiche mit Kantonen wie Zug, Luzern, Aargau oder Solothurn belegen die pragmatische und einfache Umsetzung im Kanton Schwyz. Der Umfang der Schwyzer Lösung mit rund 200 Seiten liegt ein Drittel unter dem Durchschnitt von rund 300 Seiten. Der Regierungsrat sieht im AFP ein Nachschlagewerk für den Kantonsrat und interessierte Anspruchsgruppen. Zu diesem Zweck wurde bewusst auf eine konsistente und gut gegliederte Darstellung in Verbindung mit optischen Hilfen Wert gelegt. Dies auch im Wissen darum, dass solche Publikationen vermehrt in elektronischer Form konsumiert werden. Im Rahmen eines Benchmarkings in einer interkantonalen Gruppe zur politischen Planung und Steuerung attestierte eine Beurteilung durch die Universität St. Gallen dem AFP des Kantons Schwyz ein sehr gutes Zeugnis. Die Schwyzer Lösung besteche durch eine äusserst einfache, übersichtliche

und ansprechende Darstellung. Auch die Anzahl und der Umfang der Leistungsziele und -indikatoren wurden als angemessen beurteilt. Der Schwyzer AFP sei insbesondere innovativ im Bereich der Markierungen, wodurch der Leser rasch über den Status Quo eines Bereichs orientiert werde.

2.5 Während die Einführung des neuen FHG, des AFP und des Jahresberichts mit einigem Initialaufwand verbunden war, wäre es nach erfolgter Arbeit unverhältnismässig und fragwürdig, diese Instrumente bereits wieder mit neuem Aufwand umfassend zu überarbeiten. Die Erfahrungen im nun etablierten Prozess zur Erstellung des zweiten AFP zeigen, dass sich der Aufwand für die Departemente und das Finanzdepartement im Umfang der Vorjahre ohne AFP bewegt. Vermehrte Automatismen und Softwareanpassungen kompensieren den Aufwand zur Bearbeitung der integrierten Mehrinformationen. Stellt man den Aufwand zur Bearbeitung der Leistungsseite der Finanzseite (Budgetierung) gegenüber, zeigt sich ein Verhältnis von etwa eins zu acht. Eine Verwaltungseinheit wendet für die Leistungsseite im AFP durchschnittlich insgesamt rund einen halben Tag, für die Budgetierung hingegen rund vier Tage auf. Insgesamt kann bereits heute ein verbessertes Steuerungswissen in den Departementen und beim Amt für Finanzen festgestellt werden.

2.6 Die ersten Erfahrungen aus dem AFP 2016–2019 fliessen derzeit in die Umsetzung des AFP 2017–2020 ein. So wurden einerseits auf die Festlegung von mindestens einem Leistungsziel je Produktegruppe verzichtet, die Anzahl der Wirkungsziele verringert bzw. nur noch Leistungsziele definiert, Leistungsindikatoren vermehrt als einfache Kennzahlen bezeichnet und die Projekte auf ihre parlamentarische Bedeutung hin überprüft. Andererseits findet sich neu auf der Seite zur Departementsübersicht – auf Wunsch der Staatswirtschaftskommission – eine konsolidierte Zahlentabelle des Departements. Solche Optimierungen und Ergänzungen auf Basis der bestehenden Struktur des AFP werden somit fortlaufend geprüft und umgesetzt.

2.7 Bevor allfällige grössere Überarbeitungen und Umstrukturierungen des AFP einer Prüfung unterzogen werden, will der Regierungsrat bewusst Erfahrungen mit dem neuen FHG und dem AFP sammeln. Ausserdem erscheint im Frühling 2017 als Pendant zum AFP 2016–2019 erstmals der Jahresbericht 2016 in der neuen, integrierten Form. Auch hier gilt es die Erfahrungen im Abgleich zum AFP abzuwarten. Der Regierungsrat ist bestrebt, in der Steuerung der Finanzen und Leistungen weiterhin effektive und adäquate Controllinginstrumente zu betreiben. Die ressourcenoptimierte Kombination von unabdingbarem Steuerungswissen mit effizienten Prozessen und effektiven Hilfsmitteln stehen weiterhin im Mittelpunkt. Insofern ist er bereit, weiterhin Massnahmen zur Verschlinkung und Verwesentlichung des AFP umzusetzen, direkt in die Publikation einfliessen zu lassen und somit dem Anliegen der Postulanten Rechnung zu tragen. Voraussetzung dafür ist hingegen, dass das Parlament diese Redimensionierungen, die unter Umständen auch mit einer Reduktion von Informationen einhergehen können, mitträgt und insbesondere im Bereich der leistungsorientierten Steuerungsgrössen mit einer geringeren Anzahl ausformulierter Leistungsziele pro Verwaltungseinheit einverstanden ist.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 2/16 erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Finanzdepartement; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung; Sekretariat des Kantonsrates.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun, Staatsschreiber

