

Kapitel 8

Planungsinstrumente

Bearbeitungs-Datum: **Dezember 2021**

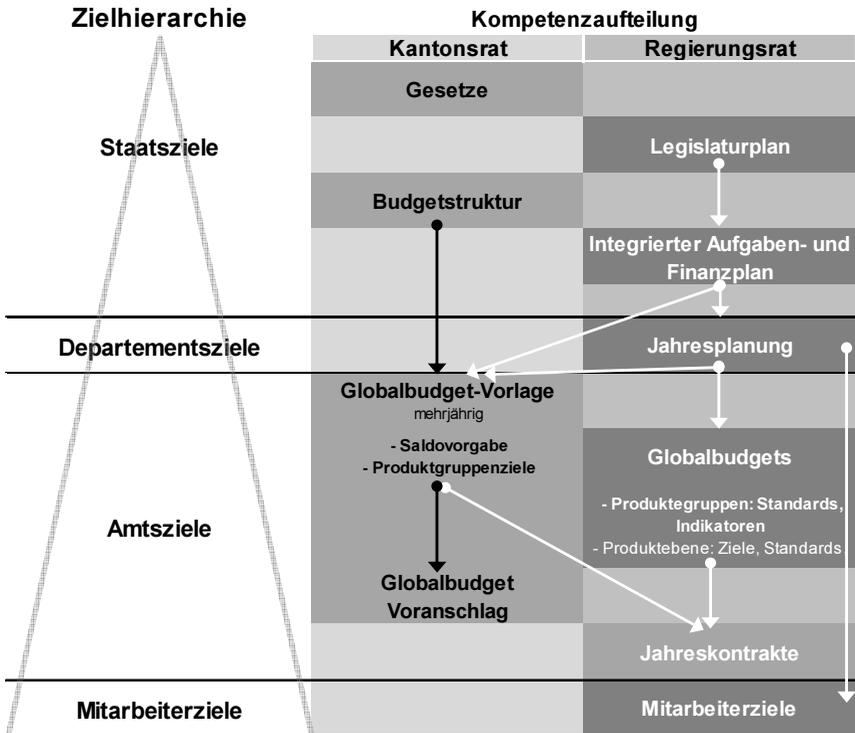
Dokument-Nummer: 8_01_Planungsinstrumente.doc

Kapitel 8 Planungsinstrumente	1
8. Planungsinstrumente	3
8.1 Einleitung	3
8.2 Legislaturplan	4
8.2.1 Inhalt und Bedeutung der Planung	4
8.2.2 Prozessdarstellung	4
8.3 Struktur der Globalbudgets	5
8.3.1 Inhalt und Bedeutung der Planung	5
8.3.2 Prozessdarstellung	7
8.4 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan	7
8.4.1 Inhalt der Planung	7
8.4.2 Prozessdarstellung und Zeitplan	7
8.5 Globalbudgetvorlage	8
8.5.1 Inhalt der Planung	8
8.5.2 Prozessdarstellung und Zeitplan	9
8.6 Mehrjahresplanung	19
8.7 Voranschlag/Globalbudgetblatt	19
8.7.1 Inhalt der Planung	19
8.7.2 Prozessdarstellung und Zeitplan	21
8.8 Jahresplan	21
8.8.1 Inhalt der Planung	21
8.9 Jahreskontrakt	21

8. Planungsinstrumente

8.1 Einleitung

Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung stellt den Hierarchieebenen unterschiedliche Möglichkeiten zur Planung und Führung bereit, deren Darstellung der Inhalt dieses Kapitels ist. Zunächst wird jedoch eine allgemeinere Sichtweise eingenommen. Die einzelnen Instrumente hängen nicht isoliert im Raum – sie sind im Gegenteil so konzipiert, dass sie aufeinander Bezug nehmen und erst im Zusammenspiel ihre Wirkung entfalten. Die folgende Grafik zeigt diesen grösseren Zusammenhang, indem sie die Instrumente unterschiedlichen Zielebenen zuordnet und so zueinander in Beziehung setzt.



Staatsziele bilden die Spitze der Zielpyramide. Sie sind mittelfristig angelegt und beinhalten die übergeordneten Leitplanken für das Handeln von Politik und Verwaltung. Folgende Planungsinstrumente werden dieser Ebene zugeordnet:

- der *Legislaturplan*, der die politischen Schwerpunkte einer Amtsperiode bestimmt. Er ist das übergeordnete Planungsinstrument des Regierungsrates und damit Bezugspunkt für alle Instrumente auf den nachfolgenden Ebenen.

- der *integrierte Aufgaben- und Finanzplan*, der im Gegensatz zum Legislaturplan jährlich überarbeitet wird. Er umfasst eine flächendeckende Massnahmenplanung von Aufgaben und Finanzen, folglich ist er konkreter und umfangreicher als der Legislaturplan.

Auf Antrag des Regierungsrates bestimmt der Kantonsrat die Budgetstruktur für vier Jahre. Die Budgetstruktur definiert die grundsätzliche Aufteilung der Kompetenzen von Regierungs- und Kantonsrat bei der Globalbudgetierung, weshalb auch dieses Instrument der obersten Zielstufe zugeordnet werden kann.

Der *Jahresplan* bestimmt die **Departementsziele**: Als Steuerungsinstrument der Departemente werden aufgrund des Legislaturplanes und IAFP auf der Stufe Verwaltung konkrete Massnahmenprojekte definiert.

Dienststellenziele werden in den *Globalbudgets* abgebildet: Der Kantonsrat beschliesst für jeden in der Budgetstruktur definierten Bereich ein mehrjähriges Globalbudget, welches eine Saldovorgabe und für jede Produktgruppe einen Leistungsauftrag (Ziele) umfasst. Dieser Beschluss bindet den Regierungsrat bei der weiteren Konkretisierung des GB (Standards, Indikatoren und Produktziele sowie die Saldi auf Produktgruppen- und Produktebene). Inhaltlich orientieren sich die Globalbudgets an den übergeordneten Plänen Legislaturplan, IAFP und Jahresplan.

Dienststellenziele können zu **Abteilungs- und Mitarbeiterzielen** konkretisiert werden.

8.2 Legislaturplan

(Art. 78 KV; § 15 WoV-G; §§ 4/8 Wov-VO)

8.2.1 Inhalt und Bedeutung der Planung

Der Legislaturplan umschreibt die politischen Schwerpunkte der Amtsperiode und gibt insbesondere Auskunft darüber, welche politischen Ziele mit welchen Verwaltungsleistungen und Ressourcen innerhalb welcher Frist erreicht werden sollen. Er enthält eine Prioritätenordnung für die geplanten Massnahmen und die Planung der Gesetzgebung.

8.2.2 Prozessdarstellung

Der Regierungsrat erstellt den Legislaturplan unter der Leitung der Staatskanzlei. Der Kantonsrat kann davon grundsätzlich nur Kenntnis nehmen, verfügt aber über das Instrument Planungsbeschluss (§ 17 WoV-G), mit dem er punktuell auf den Legislaturplan Einfluss nehmen kann. Mit dem Planungsbeschluss beauftragt der Kantonsrat den Regierungsrat, eine Staatsaufgabe in eine bestimmte Richtung zu entwickeln. Der Planungsbeschluss verpflichtet den Regierungsrat, den Legislaturplan (im gegebenen Fall auch den integrierten Aufgaben- und Finanzplan) im Sinne der Vorgabe zu erstellen oder anzupassen. Er geht der Planung des Regierungsrates vor, der aber in begründeten Fällen davon abweichen darf.

Ein Planungsbeschluss kann grundsätzlich jederzeit vom Kantonsrat, von einer ständigen Kommission, einer Fraktion oder 17 Ratsmitgliedern, nicht aber von einem einzelnen Ratsmitglied beantragt werden.

8.3 Struktur der Globalbudgets

(Art. 74 KV; §§ 18/19 WoV-G; § 88 ^{quinquies} KRG; § 10 WoV-VO)

8.3.1 Inhalt und Bedeutung der Planung

Mit der Budgetstruktur beschliessen die Sachkommissionen nach den Kriterien der finanzpolitischen Bedeutung und der effizienten finanziellen Führung die Aufteilung der Staatsaufgaben auf Globalbudgets. Zurzeit entspricht die Zuordnung grundsätzlich der organisatorischen Aufteilung nach Dienststellen. Dies muss aber nicht sein. Da die Sachkommissionen bei der Definition der Struktur der Budgetstruktur den Fokus auf die Aufgaben legen, kann der definierte Aufgabebereich eines Globalbudgets durchaus den Kompetenzbereich mehrerer Dienststellen betreffen. Dem Regierungsrat (bei departementübergreifender Leistungserbringung) bzw. dem Departementvorsteher obliegt es in diesem Fall, die Leistungs- und Saldozuweisung auf die Leistungserbringer zu verteilen.

Die Budgetstruktur bestimmt ausserdem die Kompetenzgrenze zwischen Sachkommissionen und Regierungsrat bei der Globalbudgetierung. Die Sachkommissionen entscheiden über die wichtigen Fragen des Globalbudgets: Sie bestimmen die Ziele der Produktgruppen und die Saldovorgabe. Der Regierungsrat beschliesst die Produkte. Die Struktur der Globalbudgets definiert für jede Staatsaufgabe:

- auf welcher Globalisierungsstufe die Sachkommissionen den rechtlich verbindlichen Finanzsaldo festlegen dürfen (Finanzseite des Globalbudgets, Saldovorgabe),
- auf welcher Ebene der Aufgabenerfüllung die Sachkommissionen die Wirkungs- oder Leistungsziele bestimmen dürfen (Leistungsseite des Globalbudgets, Produktgruppen),
- und damit auch, welche Entscheide an den Regierungsrat delegiert werden.

Die Budgetstruktur wird von den Sachkommissionen für jedes Jahr neu festgelegt. Dadurch wird eine gewisse Flexibilität ermöglicht, um allfälligen politisch motivierten Änderungen bei der Gewichtung von Aufgaben besser Rechnung tragen zu können. Die Sachkommissionen können die von der Verwaltung entworfene Definition der Globalbudgets übernehmen oder sie um einzelne Produktgruppen erweitern oder reduzieren. Damit haben sie die Möglichkeit, die Budgetstruktur jährlich seinen politischen Präferenzen anzupassen. In politisch umstrittenen Bereichen werden sie die Produktgruppenebene tiefer ansetzen und somit ihren Einfluss verstärken, während in Routinebereichen eine höhere Globalisierungsebene die Regel ist. Die Kompetenzgrenze nimmt so eine Zinnenstruktur an, welche durch die ganze Verwaltung läuft.

Folgende Grafik illustriert die Entstehung der Zinnenstruktur.

8. Planungsinstrumente

VORHER: Globalbudget Öffentliche Sicherheit			
Migration, Pass und ID (PG 1)	Freiheitsentzug und Betreuung (PG 2)	Handels- und Verkehrsmassnahmen (PG 3)	KANTONSRAT
PG - Ziele	PG - Ziele	PG - Ziele	
Produkte	Produkte	Produkte	REGIERUNGSRAT
P - Ziele	P - Ziele	P - Ziele	
NACHHER: Zwei Globalbudgets			
Globalbudget Öffentliche Sicherheit		Globalbudget Öffentliche Sicherheit	KANTONSRAT
Migration, Pass und ID (PG 1)	Globalbudget Freiheitsentzug und Betreuung	Handels- und Verkehrsmassnahmen (PG 2)	
PG - Ziele		PG - Ziele	
Produkte	Produktgruppen	Produkte	REGIERUNGSRAT
P - Ziele	PG - Ziele	P - Ziele	
	Produkte		
	P - Ziele		

In der Ausgangssituation existiert ein Globalbudget (Öffentliche Sicherheit), welches die Produktgruppen 1.) Migration, Pass und ID, 2.) Freiheitsentzug und Betreuung sowie 3.) Handels- und Verkehrsmassnahmen beinhaltet. Die Sachkommissionen definieren für jede Produktgruppe Ziele. Die weitere Konkretisierung des Globalbudgets (Produkte und Produktziele) liegt im Kompetenzbereich des Regierungsrates.

Bei der Festlegung der Budgetstruktur können die Sachkommissionen nun beispielsweise entscheiden, die **Produktgruppe «Freiheitsentzug und Betreuung»** als separates Globalbudget zu definieren. Damit haben sie in diesem Bereich einen grösseren Gestaltungsspielraum: Sie legen die Produktgruppen und die entsprechenden Ziele fest, die in der ursprünglichen Situation der Produktebene angehört hatten und somit nicht im Kompetenzbereich des Parlamentes lagen. Das Globalbudget ‚Freiheitsentzug und Betreuung‘ würde sich aus den Produktgruppen Untersuchungsgefängnisse, Straf- und Massnahmenvollzug, Bewährungshilfe und Strafregister zusammensetzen (= ehemals Produkte).

Der Einfluss des Parlamentes vergrössert sich nicht nur auf der Leistungs-, sondern auch auf der Finanzseite, da es pro Globalbudget einen Verpflichtungskredit beschliesst.

8.3.2 Prozessdarstellung

Die Vorbereitung des Beschlusses über die Struktur der Globalbudgets obliegt dem Finanzdepartement.

§ 88^{quinquies}

¹ Der Regierungsrat unterbreitet den zuständigen Sachkommissionen spätestens Ende Februar die Struktur der neuen oder zu erneuernden Globalbudgets.

^{1bis} Die Sachkommissionen beschliessen die **Struktur der** neuen oder zu erneuernden Globalbudgets bis spätestens Ende Mai. Die Beschlüsse der Kommissionen sind für die Erarbeitung der Globalbudgetvorlagen durch Regierung und Verwaltung verbindlich.

² Mehrjährige Globalbudgets laufen nach alter Struktur aus, wenn der Kantonsrat nicht anders entscheidet.

8.4 Integrierter Aufgaben- und Finanzplan

(Art. 73/78 KV; § 16 WoV-G; § 9 WoV-VO)

8.4.1 Inhalt der Planung

Der integrierte Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) ist das zentrale mittelfristige Planungsinstrument des Regierungsrates. Er umfasst flächendeckend alle Aufgabenbereiche der Verwaltung und gewährleistet so eine Gesamtschau der Aufgaben- und Finanzentwicklung. Dabei werden die Schwerpunktziele des Legislaturplanes mit entsprechenden Massnahmen konkretisiert und gleichzeitig die finanziellen Konsequenzen aufgezeigt. Sein rollender Charakter ermöglicht eine jährliche Rapportierung von wesentlichen Veränderungen des Vorjahres. Dies können allgemeine Entwicklungen, beschlossene oder geplante Vorhaben aber auch Gesetzesänderungen sein. Insbesondere können Abweichungen zur Vorjahresplanung aufgezeigt werden, wobei die Rapportierung das Ausweisen der wesentlichen Veränderungen und eine entsprechende Begründung aufweist. Die einzelnen Massnahmen werden ausgewiesen und entsprechend rapportiert.

Der **Regierungsrat** beschliesst den IAFP jährlich auf Antrag des Amtes für Finanzen. Der **Kantonsrat** nimmt den IAFP lediglich zur Kenntnis. Ein Planungsbeschluss kann aber den IAFP beeinflussen, indem bspw. Massnahmen angepasst werden müssen.

8.4.2 Prozessdarstellung und Zeitplan

Der IAFP ist eine rollende Planung über Leistungen und Finanzen des gesamten Kantons: Er wird vom Regierungsrat jährlich über das kommende Budgetjahr und die drei darauffolgenden Jahre erstellt. Zu Beginn einer Amtsperiode wird der IAFP auf die Ziellogik des Legislaturplans abgestimmt. Die konkreten Termine werden vom Amt für Finanzen jährlich definiert und sind auf dem Intranet abrufbar.

8.5 Globalbudgetvorlage

(Art. 74 KV; §§ 13/20/43 WoV-G; § 11 WoV-VO)

8.5.1 Inhalt der Planung

Die Globalbudgetvorlage ist ein mehrjähriges Planungsinstrument des Kantonsrates und des Regierungsrates, in welchem die Leistungen und die Finanzen der entsprechenden Aufgaben für die gesamte Globalbudgetperiode (in der Regel drei Jahre) festgelegt werden. Es wird unterschieden zwischen Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung; allfällige Spezialfinanzierungen werden sowohl bei den Leistungen als auch bei den Finanzen separat ausgewiesen.

Die folgende Abbildung stellt die Kompetenzaufteilung zwischen Kantons- und Regierungsrat bei der Globalbudgetierung dar. Der Kantonsrat beschliesst den Saldo (Verpflichtungskredit oder Ertragsüberschussvorgabe) sowie die Ziele des Globalbudgets, die er weiter auf der Produktgruppenebene konkretisiert. Dort endet seine Zuständigkeit. Die weitere Gestaltung liegt im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates: Er beschliesst die Saldi auf der Produktgruppen- sowie der Produktebene und definiert für beide Stufen Indikatoren und Standards, mit denen die Zielerreichung gemessen werden soll.

	Finanzseite	Leistungsseite
Ebenen		
Globalbudget	Saldo	Ziele
Produkt gruppe	Kosten / Erlös	Ziele
		Indikat. / Stand
Produkt	Kosten / Erlös	Ziele Indikat. /Stand
	Kompetenzen des RR	Kompetenzen des KR

Ein Globalbudget beinhaltet Aussagen zu folgenden Punkten:

Leistungsseite des Globalbudgets:

- Produktgruppenziele für die Globalbudgetperiode
- Wirkungsindikatoren zum Messen der Zielerreichung; allenfalls Leistungsindikatoren mit Plausibilitätsbrücke auf der Ebene der Produktgruppen
- Standards zu den Wirkungs- und Leistungsindikatoren, welche die quantitative oder qualitative Vorgabe auf der Ebene der Produktgruppen festlegen

Finanzseite des Globalbudgets:

- Verpflichtungskredit oder Ertragsüberschussvorgabe bestehend aus dem Saldo von Aufwand und Ertrag und allfälligen beeinflussbaren internen Verrechnungen (Erfolgsrechnung) oder Saldo von Ausgaben und Einnahmen (Investitionsrechnung) für die gesamte mehrjährige Globalbudgetperiode
- Produktgruppentotal und dessen Aufteilung auf die einzelnen Produktgruppen für die gesamte mehrjährige Globalbudgetperiode
- Jährlicher Saldo bestehend aus Aufwand, Ertrag und allfälligen beeinflussbaren internen Verrechnungen in der Erfolgsrechnung oder Saldo von Ausgaben und Einnahmen in der Investitionsrechnung für die gesamte Globalbudgetperiode
- Bruttoentnahme der Spezialfinanzierung für die gesamte mehrjährige Globalbudgetperiode

Ergänzende Informationen

- Bezug zu den Plänen des Regierungsrates
- Leistungserbringende Dienststellen
- Statistische Werte bezogen auf Leistungen und Finanzen
- Finanzströme ausserhalb Globalbudget
- Investitionen, die nicht Teil eines Globalbudgets der Investitionsrechnung sind

8.5.2 Prozessdarstellung und Zeitplan

Die Ziele, Indikatoren und Standards gehören zu den wichtigsten Basiselementen von WoV. Im Rahmen der Globalbudgetvorlage ist deshalb der Zielfindung und Messung (Indikatoren) aus Sicht der Führung grosses Gewicht beizumessen. Die Verantwortung zur Erstellung der Globalbudgetvorlage liegt bei den einzelnen Dienststellen und ist je nach Führungskultur und Managementverständnis unterschiedlich. Die folgenden Ausführungen basieren auf folgender Quelle: Stefan Rieder (2003): Integrierte Leistungs- und Wirkungssteuerung: Eine Anleitung zur Formulierung von Leistungen, Zielen und Indikatoren in der öffentlichen Verwaltung. Sie sollen ein methodisches Vorgehen skizzieren und eine Anleitung sein, welche Fragen zu klären sind. Das Finanzdepartement erstellt das Formular für die Globalbudgetvorlage. Die konkreten Termine werden vom Finanzdepartement jährlich definiert. Hilfsformulare zum Ausfüllen der Globalbudgetvorlage können beim AFIN bezogen werden.

8.5.2.1 Arbeitsschritt 1 – Definition von Produkten und Produktgruppen

Beschreiben sie die Leistungen ihres Amtes. Fassen sie gleichartige Leistungen zu Produktgruppen zusammen. Prüfen sie dabei, ob die Grundidee der Produkte identisch ist und ob ein thematischer Zusammenhang besteht.

Für die Globalbudgetvorlagen sowie für die Leistungs- und Wirkungsmessung ist es zentral, dass die Aktivitäten eines Amtes systematisch zusammengefasst und beschrieben werden. WoV sieht zu diesem Begriff die beiden Begriffe Produkt und Produktgruppe vor:

Produkte sind Leistungen, die von einem Amt für bestimmte Zielgruppen erbracht werden. Für die Definition von Produkten gelten zwei allgemeine Bedingungen: Erstens verlassen sie die Dienststelle; der Empfänger kann das Produkt nutzen. Zweitens stellen sie entweder eine Dienstleistung (Beratung, Information, Hilfestellung), einen regulierenden Eingriff (Verbot, Erlaubnis, Bewilligung) oder einen finanziellen Anreiz (Subvention, Zuwendung) dar.

Oft treten Grenzfälle auf, ob eine Leistung als Produkt zu definieren ist oder nicht; dazu können folgende Empfehlungen gegeben werden:

Typische Produkte: Subventionen; Zulassungen (Fahrzeuge, Anlagen); Bewilligungen, Genehmigungen etc.; Informationsbroschüren, Internetauftritte etc.; Beratung, Ausbildungskurse etc.; Bussen, Strafen.

Die verschiedenen Produkte einer Dienststelle werden zu **Produktgruppen** zusammengefasst. Diese sollten so zusammengesetzt sein, dass sie möglichst viele der folgenden Bedingungen erfüllen:

- 1) Die Produkte gehören inhaltlich zusammen;
- 2) die Produkte folgen der gleichen Wirkungslogik, verfolgen das gleiche Wirkungsziel;
- 3) die Produkte bedienen die gleiche Zielgruppe (vgl. weiter unten);
- 4) einheitliche Steuerungsgrößen/Kennzahlen (KLR).

Die Identifikation von Produktgruppen ist nicht immer ganz einfach, denn selten erfüllt eine Produktgruppe sämtliche vier Bedingungen. Folgende Anregungen können hilfreich sein:

- Eine Dienststelle verfügt über eine bis maximal fünf Produktgruppen.
- Bei Problemen zuerst die Zielgruppen definieren: Welches sind **die wichtigsten** Akteure, die profitieren oder zu beeinflussen sind? All jene Produkte, welche sich an dieselbe Zielgruppe richten, können eine Produktgruppe bilden.
- Bei sehr vielen, komplexen und vielschichtigen Produkten jene auswählen, die viele Mittel binden, und/oder politisch brisant sind, und/oder eine hohe Wirkung versprechen. Nebensächliche, quantitativ unbedeutende Produkte sollen zu Gunsten der Übersichtlichkeit und der Konzentration auf das Wesentliche weggelassen werden.

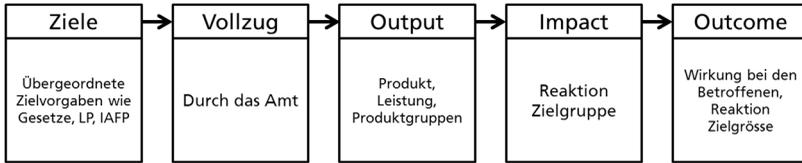
Checkliste Produkte / Produktgruppen

- Ist die Zahl der Produkte und Produktgruppen nicht zu hoch?
- Haben Sie mindestens eine Produktgruppe, maximal fünf definiert?
- Haben Sie versehentlich interne Vorleistungen als Produkt definiert?
- Sind die Produktgruppen gegenüber den Zielgruppen homogen? Haben Sie nicht zu viele Zielgruppen pro Produktgruppen?
- Sind die Produktgruppen inhaltlich homogen? Haben sie einen materiellen Zusammenhang?
- Bestehen Grenzfälle bei den Produktgruppen und Produkten?

8.5.2.2 Arbeitsschritt 2 – Skizzieren des Wirkungsmodells

Beschreiben sie mit einem kurzen Text und/oder einer Skizze die zentralen Wirkungszusammenhänge, auf die sie mit ihrer Leistung (Produktgruppe) abzielen. Orientieren sie sich dabei an den fünf Kategorien übergeordnete Zielvorgaben, Vollzug, Output, Impact und Outcome, wobei der Schwerpunkt auf den letzten drei Teilen liegt.

Die Formulierung von Zielen und die Überprüfung der Zielerreichung mittels Indikatoren sind Kernelemente von WoV. Dabei sollen Ziele und Indikatoren so gesetzt werden, dass Leistungen effektiv und messbar sind. Um dies zu erreichen muss eine Vorstellung darüber bestehen, wie der Staat die Gesellschaft beeinflussen kann. In einem Wirkungsmodell wird versucht, diesen Zusammenhang zwischen staatlichem Handeln und seinen Auswirkungen explizit zu formulieren. Das Wirkungsmodell der Leistung einer Dienststelle umfasst folgende Elemente:



- **Übergeordnete Zielvorgaben:** Gesetze, Legislaturplan, IAFP: Von der Politik vorgegebene inhaltliche Zielsetzungen.
- **Vollzug:** Zusammenspiel der verantwortlichen Personen und Ämter innerhalb der Verwaltung bei der Umsetzung der Aufgaben.
- **Output:** Durch den Vollzug zu erbringende Leistungen. Beispiele: Verfügungen, ausbezahlte Geldleistungen, angebotene Informationen, Strafen, Entscheide etc. Schaffen eine direkte Beziehung zwischen der Verwaltung und den Zielgruppen.
- **Impact:** Erwartete Verhaltensänderungen der Zielgruppen auf den Output. Reaktionen können in der erwarteten Art und Weise ausfallen, in einer nicht erwarteten Art und Weise ausfallen oder aber ausbleiben.
- **Outcome:** Gesamtheit der erwarteten Auswirkungen der erzielten Verhaltensänderungen der Politikadressaten. Der Outcome ist in der Regel bei den Politikbetroffenen zu beobachten und zu messen.

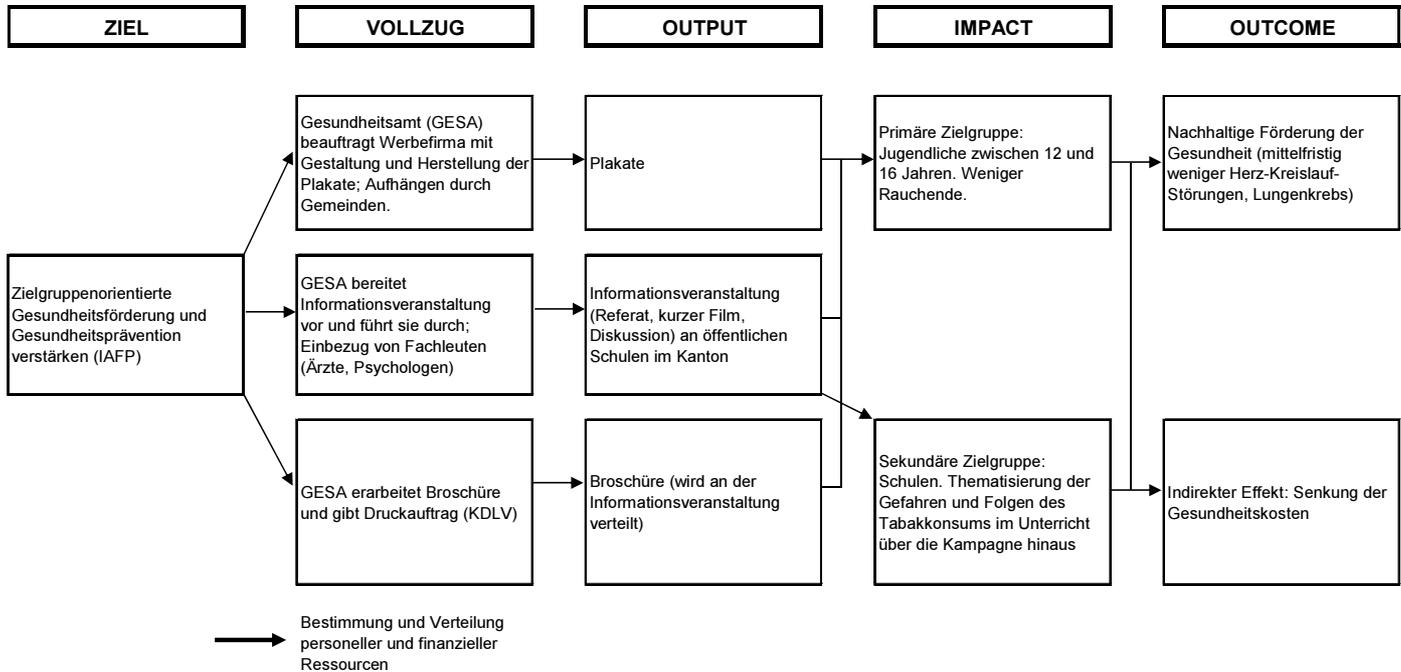
Wichtige Unterscheidung:

- **Zielgruppen** (= Politikadressaten): Diejenigen Gruppen, deren Verhalten als zentral erachtet wird, um eine bestimmte Wirkung zu erzielen.
- **Betroffene:** Diejenigen Gruppen, die durch die Verhaltensänderungen der Zielgruppen tangiert werden.

Beispiel: Einführung von Tempo 30-Zonen in Quartieren

- **Übergeordnete Zielvorgaben:** Legislaturplan (Punkt 1.1): Hohe Lebens- und Wohnqualität.
- **Vollzug:** Vorbereitungen, Abklärungen, Planung zu Tempo 30, Bestimmung der Aufgaben- und Ressourcenverteilung unter den beteiligten Akteuren.
- **Output:** Erlass Tempobegrenzung, Montage der Schilder.
- **Impact:** Fahrzeuge fahren langsamer. (Zielgruppen: Fahrzeuglenker).
- **Outcome:** Abnahme der schweren Unfälle in Quartieren; weniger Lärm und Abgase → Verbesserung der Lebens- und Wohnqualität. (Betroffene: Anwohnerinnen und Anwohner).

Beispiel Wirkungsmodell: Tabakpräventionskampagne für Jugendliche



Checkliste: Wirkungsmodell

Sind die Elemente des Wirkungsmodells logisch und konsistent? Greifen sie ineinander?

Kontrollfragen zu den übergeordneten Zielvorgaben:

- Was sind die politischen Vorgaben? (Gesetze, Legislaturplan, IAFP)

Kontrollfragen zum Vollzug:

- Wer macht was? (Definition von Akteuren, Verantwortlichkeiten, Kompetenzen)
- Wie ist die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure organisiert?

Kontrollfragen zum Output:

- Haben Sie Ihren wirklichen Output definiert?
- Verlässt der Output das Amt?
- Lassen sich eindeutige Schwerpunkte beim Output feststellen (in finanzieller und personeller Hinsicht)?

Kontrollfragen zum Impact:

- Welches sind Ihre Zielgruppen?
- Gibt es mehrere Zielgruppen?
- Welches Verhalten möchten Sie bei den Zielgruppen erwirken?
- Lassen sich analog zum Output Schwerpunkte bei den Zielgruppen definieren?
- Beeinflussen Sie Mittler (Berater, Verbände, Organisationen usw.), um damit indirekt die Zielgruppen zu beeinflussen? Sind diese Mittler im Wirkungsmodell abgebildet?
- Sind die wichtigen Störgrößen, welche Ihre Aktivitäten positiv wie negativ beeinflussen, erwähnt?

Kontrollfragen zum Outcome:

- Welches sind Ihre Betroffenen?
- Sind Zielgruppen und Betroffene sauber getrennt?
- Welche Effekte wollen Sie bei den Betroffenen auslösen?
- Welche Nebeneffekte könnten auftreten?

8.5.2.3 Arbeitsschritt 3 – Definition und Zuordnung von Zielen

Definieren sie für die drei Wirkungsebenen Output, Impact und Outcome passende Ziele. Formulieren sie zwischen einem und drei Zielen (pro Produktgruppe je Ebene). Querschnittsämtler definieren nur für Output und Impact Ziele.

Die übergeordneten Zielvorgaben müssen in einem zweiten Schritt auf die drei Wirkungskategorien verteilt respektive heruntergebrochen werden. Die allgemeinen Ziele werden so konkretisiert, dass sie überprüfbar sind und auch kurzfristig handlungsleitend sein können.

Bei der Formulierung von Zielen (und Indikatoren) sollten Sie sich an folgende Regeln halten:

- Definieren Sie für Output, Impact und Outcome Ziele. Tendenziell haben Sie mehr Ziele und Indikatoren auf der Output-Ebene (~ Leistungsziele), weniger oder sogar nur ein Ziel und Indikator auf der Outcome-Ebene (~ Wirkungsziele).
- Versuchen Sie alle Ziele möglichst genau zu definieren, so dass sich die Erfassung der Zielerreichung einfach gestaltet. D.h. geben Sie an, welchen Zustand Sie erreichen möchten (z.B. Prozentzahl, Anzahl Einheiten usw.). Wenn dies nicht möglich ist, geben sie Tendenzen an (hoch, sehr hoch, sehr tief usw.). Versuchen Sie die Ziele so zu definieren, dass sie sich auf einen bestimmten Zeitraum beziehen, in dem sie erreicht werden sollen (z.B. pro Jahr, Dauer eines Leistungsauftrags).

Eine nützliche Technik bei der Formulierung von Zielen ist der Vergleich. Zielgrößen lassen sich festlegen im Vergleich...

- zu einer Vorperiode (gleicher Wert wie / tieferer/höherer Wert als in der Vorperiode; Längsschnittvergleich),
- mit einem vergleichbaren Amt (auch aus anderen Kantonen; Benchmarking, Querschnittsvergleich),
- mit einer Sollgrösse (Senken der Kosten um 2 Millionen, Reduktion der Kosten um 10 Prozent; Soll-Ist-Vergleich).

Checkliste: Ziele

- Sind die Ziele konkret genug, dass man sie messen kann?
- Sind die Ziele konkret genug? Beschreiben sie einen Zustand, der erreicht werden soll?

8.5.2.4 Arbeitsschritt 4 – Fixierung der Indikatoren zur Messung der Ziele

Bestimmen Sie für jedes Ziel Indikatoren (mindestens einen, maximal drei), mit denen sich der Grad der Zielerreichung beurteilen lässt.

Sind die Ziele hinreichend klar geordnet, stellt sich die Frage, wie sie sich messen lassen. Dabei gilt es folgende Punkte zu beachten:

- Zur Messung können sowohl quantitative wie auch qualitative Indikatoren verwendet werden. Dabei sind die beiden Arten von Indikatoren, die richtige Messung vorausgesetzt, grundsätzlich gleichwertig. In der Praxis werden die quantitativen Indikatoren den qualitativen oft vorgezogen, weil sich erstere (scheinbar) besser beurteilen lassen. Es ist aber zu empfehlen, wann immer möglich, eine Kombination zwischen quantitativen und qualitativen Indikatoren anzustreben.
- Ziele und Indikatoren müssen auf derselben Ebene ansetzen. Dies klingt an und für sich selbstverständlich. Untersuchungen haben aber gezeigt, dass die Ziele oftmals den Outcome betreffen, die Indikatoren aber beim Output oder gar beim Vollzug ansetzen.
- Pro Ziel muss mindestens ein Indikator definiert werden.

Begriffsklärung:

- Indikator: Messgrösse, mit welcher der Grad der Zielerreichung bestimmt werden kann. Der Indikator muss zwei Bedingungen erfüllen: Erstens muss er eine Grösse definieren, die durch die Leistungen des Amtes beeinflusst werden kann. Zweitens muss er mit dem Ziel in einem kausalen Zusammenhang stehen.
Beispiel Globalbudget Öffentlicher Verkehr. Produktgruppenziel: Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Verkehrs; Indikator: Index Kundenzufriedenheit.
1.) Der Grad der Kundenzufriedenheit kann von der Dienststelle durch geeignete Massnahmen gesteigert werden (z.B. Erweiterung des Streckenangebots, Spezialangebote etc.).
2.) Der Grad der Kundenzufriedenheit steht in einem kausalen Zusammenhang mit dem Produktgruppenziel ‚Steigerung Attraktivität öffentlicher Verkehr‘: Die Attraktivität nimmt zu, wenn die Zufriedenheit steigt.
- Kennzahl, statistischer Messwert: Isolierte, quantitative Messgrösse, die nicht vom Amt zu beeinflussen ist, aber dennoch relevant sein kann. Beispiel: Anzahl Schüler und Schülerinnen an Mittelschulen.

Checkliste: Indikatoren

- Haben sie für jedes Ziel mindestens einen Indikator definiert?
- Ist der Zusammenhang zwischen Ziel und Indikator klar ersichtlich?
- Misst der Indikator eine beeinflussbare Leistung des Amtes?
- Sind Indikatoren und Kennzahlen sauber getrennt?

8.5.2.5 Arbeitsschritt 5 – Messen der Werte für die Indikatoren

Legen Sie fest, wie die Messung der Indikatoren ablaufen soll. Bestimmen Sie insbesondere, wer verantwortlich ist, was gemessen werden soll, wie oft und mit welcher Methode.

Bei der Auswahl der Indikatoren und der Datenerhebung ist ein Mittelweg zwischen Aussagekraft der Daten und dem Erhebungsaufwand zu finden. Bei der Messung von Indikatoren gilt es zu definieren, wer misst, was gemessen werden soll und wie häufig Messungen vorgesehen sind. Ferner sollen die Methode, die Kosten und die erwartete Genauigkeit der Messungen definiert werden. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht.

	Output	Impact	Outcome
Wer misst?	Amt, Dienststelle	Amt, Beauftragte Dritte, Evaluation	Meist Dritte z.B. im Rahmen Evaluation
Was messen?	Zahl und Qualität der Produkte, Leistungen, Eigenschaften der Empfänger	Verhalten der Zielgruppen, Nebenwirkungen	Wirkung bei den Betroffenen, Störgrößen
Häufigkeit	Permanent	Periodisch	Periodisch
Methode	Betriebsstatistiken, Kosten/ Leistungsrechnung	Umfragen, Kontrollen, Interviews bei kleiner Zahl von Zielgruppe	Oft Schätzverfahren, Ökonometrie, Umfragen
Kosten	Tief	Mittel bis hoch	Mittel bis hoch
Genauigkeit	Hoch	Mittel	Mittel bis tief

Die Messung wird schwieriger, je mehr man sich dem Outcome nähert. Hier muss ein Mittelweg zwischen Aussagekraft der Daten und dem Erhebungsaufwand gefunden werden.

<p>Checkliste: Messen</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Haben sie die Aufgaben zur Erhebung der Indikatoren klar verteilt, insbesondere jene der laufenden Erhebung der Outputs? ➤ Ist ein Verantwortlicher definiert? ➤ Haben Sie die Periodizität der Messung berücksichtigt? ➤ Haben Sie geprüft, ob sie nicht schon über Daten aus Studien, Umfragen, KLR verfügen, die Sie verwenden können?

8.5.2.6 Arbeitsschritt 6 – Erstellen der Botschaft und Entwurf Globalbudgetvorlage (Word-Dokument) zu Händen des Kantonsrates

Diejenigen Ämter, welche die Globalbudgetvorlage erneuern müssen, erhalten durch das Amt für Finanzen eine Word-Vorlage. Die in der Vorlage enthaltenen Kapitel müssen zwingend eingehalten werden (einheitliche Darstellung = bessere Lesbarkeit für Politiker).

Bei der Erarbeitung des B+E müssen die nachfolgenden Punkte beachtet werden:

- Der **beantragte Verpflichtungskredit** für 3 Jahre wird immer mit den zwei vorangegangenen Rechnungen sowie dem Voranschlag des laufenden Jahres verglichen. Andere Vergleiche wie zum Beispiel mit zwei Rechnungen und der Hochrechnung des laufenden Jahres sind nicht zulässig.
- In der **Kurzfassung** des B+E müssen die nachfolgenden zwei Punkte enthalten sein:
 - Der finanzielle Vergleich des zu beantragenden Verpflichtungskredites zum Verpflichtungskredit der Vorperiode inkl. kurzer Begründung.
 - Eine Aussage zu den Produktgruppen und WoV-Indikatoren. Bleiben diese bestehen oder gibt es in diesen Bereichen Anpassungen?
- **Kapitel 2 Planungsgrundlagen:** Die Tabellen (siehe untenstehende Abbildung) zu den Planungsgrundlagen des Regierungsrates müssen ausgefüllt werden. Bitte darauf achten, dass der Bezug zu den Planungsgrundlagen des Legislaturplanes mit der korrekten Nummer und Bezeichnung angegeben wird.

Legislaturplan 2017 – 2021

Nr	Handlungsziel	Enthalten in Produktgruppen			
		1	2	3	4
1.1	Gleichgewicht des Finanzhaushaltes erhalten	X	X		
1.1.1	Sanierungsmassnahmen ergreifen	X	X		

Integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2022 – 2025

Nr	Massnahme	Enthalten in Produktgruppen			
		1	2	3	4
	keine				

Falls kein direkter Bezug zum Legislaturplan oder zum Integrierten Aufgaben- und Finanzplan besteht, sollen die Tabellen zum Zeichen, dass dieser Punkt nicht vergessen gegangen ist, leer stehen gelassen werden.

- **Kapitel 3.2 Produktgruppen:** Bei Abweichungen +/- 10% im Vergleich zu der Vorperiode (RE, RE, VA) bei den Produktgruppenergebnissen des zu beantragenden Verpflichtungskredites ist eine Begründung notwendig. Die Begründung soll für die bessere Lesbarkeit direkt im Word und nicht im System (ePBN) erfasst werden.
- **Kapitel 3.5 Veränderung von Leistungen und Finanzen:** Beim finanziellen Vergleich der neuen Globalbudgetperiode zur laufenden Globalbudgetperiode müssen die nachfolgenden Rubriken aufgeführt sein:
 - Veränderung Personalaufwand (inkl. Stufenanstiege / Teuerung)
 - Veränderung Sachaufwand (Bruttodarstellung)
 - Veränderung Ertrag (Bruttodarstellung)

Die Tabelle ist in der Word-Vorlage des AFIN bereits in dieser Form vorhanden. Mit dieser Darstellung entspricht die Veränderung "Total Aufwand/Ertrag" dem Delta, welches in der GB-Vorlage unter Punkt 3.3 Saldovorgabe im Arbeitspapier aufgeführt ist (Bruttodarstellung). Bitte beachtet, dass der beantragte Verpflichtungskredit mit den zwei vorangegangenen Rechnungen sowie dem Voranschlag des laufenden Jahres verglichen wird. Andere Vergleiche wie zum Beispiel mit zwei Rechnungen und der Hochrechnung des laufenden Jahres sind nicht zulässig, aber im Kommentar möglich. Für die Berechnung der Personalkosten wird der durchschnittliche Bestand pro Jahr verwendet. Im B+E wird jedoch die stichtagsbezogene Betrachtung der Personalressourcen aufgeführt. Falls der Durchschnittsbestand aufgrund eines stufenweisen Personalaufbaus im Vergleich zum Stichtagsbestand stark differiert, soll der durchschnittliche Bestand für die Begründung der Personalkosten informativ aufgeführt werden.

8.6 Mehrjahresplanung

Für die Bereiche Strassenbau, Hochbau, Wasserbau und Informatik werden jährlich Mehrjahresplanungen erstellt. Darin werden die geplanten Investitionen für die nächsten vier Jahre aufgeführt, Rechenschaft über die laufenden Projekte abgeliefert und bei Bedarf Verpflichtungskredite für Kleinprojekte beantragt. Diese Vorlagen werden zusammen mit dem Voranschlag der Regierung bzw. dem Kantonsrat zum Beschluss vorgelegt.

8.7 Voranschlag/Globalbudgetblatt

(Art. 74 KV; §§ 13/22/23 WoV-G; § 12 WoV-VO)

8.7.1 Inhalt der Planung

Der **Voranschlag** ist das jährliche Planungsinstrument des Kantonsrates und des Regierungsrates, bestehend aus folgenden Planwerten:

- Schwerpunkte der kurzfristigen Regierungspolitik
- Erfolgsrechnung (Institutionelle, funktionale und volkswirtschaftliche Gliederung)

- Investitionsrechnung (Institutionelle, funktionale und volkswirtschaftliche Gliederung)
- Globalbudgetblätter
- summarische Planbilanz
- Geldflussrechnung
- Staatsbeiträge
- Spezialfinanzierung

Als Teil des Voranschlages enthalten die **Globalbudgetblätter** die Leistungen und die Finanzen der entsprechenden Aufgaben für das kommende Jahr. Es wird unterschieden zwischen Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung; allfällige Spezialfinanzierungen werden sowohl bei den Leistungen als auch bei den Finanzen separat ausgewiesen.

Der Kantonsrat beschliesst den Globalbudgetsaldo (Voranschlagskredit oder Ertragsüberschussvorgabe). Die Produktgruppenziele werden mit dem Beschluss über die Globalbudget-Vorlage für die gesamte Globalbudget-Periode definiert. Der Kantonsrat kann beim Vorliegen wichtiger Gründe auf seine Beschlüsse zurückkommen und die Produktgruppenziele den neuen Bedürfnissen anpassen.

Der Regierungsrat beschliesst die Produktgruppensaldi. Die Indikatoren und Standards werden mit dem Beschluss über die Globalbudgetvorlage für die gesamte Globalbudget-Periode definiert. Der Regierungsrat kann, wenn dies aus triftigen Gründen notwendig erscheint, auf seine Beschlüsse zurückkommen und die Indikatoren und Standards den neuen Verhältnissen anpassen.

Leistungen: Leistungsauftrag innerhalb der Globalbudgets (Globalbudget-Blätter), bestehend aus Produktgruppenzielen, Indikatoren und Standards.

Finanzen

- Voranschlagskredit oder Ertragsüberschussvorgabe bestehend aus dem Saldo von Aufwand und Ertrag (Erfolgsrechnung) oder Saldo von Ausgaben und Einnahmen (Investitionsrechnung) für das kommende Jahr
- Produktgruppentotal und dessen Aufteilung auf die einzelnen Produktgruppen für das kommende Jahr
- Bruttoentnahme der Spezialfinanzierung für das kommende Jahr
- Finanzströme ausserhalb Globalbudget
- Ergänzende Informationen
- Statistische Werte bezogen auf Leistungen und Finanzen
- Finanzströme ausserhalb des Globalbudgets
- Investitionen, die nicht Teil eines Globalbudgets der Investitionsrechnung sind
- Freiwilliger Reservenverzicht: Bedeutet die Rückgabe von nicht benötigten Reserven während der Globalbudgetperiode. Der eigene Globalbudgetsaldo wird dadurch nicht verändert.

8.7.2 Prozessdarstellung und Zeitplan

Das Amt für Finanzen erstellt das Formular „Globalbudget-Blatt“ und definiert jährlich die konkreten Termine.

8.8 Jahresplan

(§ 27 WoV-G; § 16 WoV-VO)

8.8.1 Inhalt der Planung

Der Jahresplan ist das jährliche Planungsinstrument der Departemente. Darin werden die Ziele und Massnahmen des Legislaturplanes und des IAFP auf Stufe Verwaltung konkretisiert. Der Jahresplan enthält wirkungsorientierte (oder mit Plausibilitätsbrücke versehene leistungsorientierte) Jahresziele, welche messbar sind, und verknüpft diese mit den Finanzen. Diese Vorgaben dienen als Grundlage für das verwaltungsinterne Controlling.

Aktuell wird in allen Dienststellen von der Möglichkeit nach Absatz 4 Gebrauch gemacht und das erste Planjahr vom Integrierten Aufgaben und Finanzplan ersetzt den Jahresplan.

8.9 Jahreskontrakt

(§§ 28/29 WoV-G; §§ 18/19 WoV-VO)

Der Jahreskontrakt stellt eine Vereinbarung zwischen Departement und Dienststelle dar, in welcher die jährlich zu erbringenden Leistungen und Rahmenbedingungen festgehalten werden. Aktuell wird auf das Instrument des Jahreskontrakts verzichtet, weil eine Überschneidung mit schon bestehenden Planungsinstrumenten (Globalbudgetblatt) besteht.

Der Jahreskontrakt wird wichtig, wenn sich Globalbudgets nicht mehr strikt an der Organisationsstruktur der Verwaltung, sondern effektiv an Aufgabenbereichen orientieren: Dann muss nämlich für jede betroffene Dienststelle eine Vereinbarung mit dem für das Globalbudget zuständigen Departement getroffen werden.