

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 2. Dezember 2009

### **1916. Controllingbericht: Überprüfung und Anpassung**

#### **1. Ausgangslage und Auftrag**

Im Frühjahr 2009 hat die Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit den Direktionen erstmals einen Controllingbericht vorgelegt. Dessen jährliche Erstellung ist in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) vom 18. Juli 2007 festgelegt. Das Konzept dazu hatte der Regierungsrat am 29. Oktober 2008 beschlossen (RRB Nr. 1658/2008). Am 13. Mai 2009 hat der Regierungsrat den Controllingbericht 2008 zur Kenntnis genommen (RRB Nr. 780/2009).

Konzeptgemäss sollen für den Controllingbericht 2009 Inhalt, Form, Prozess und Zeitplan überprüft werden. Diesen Auftrag hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 780/2009 bekräftigt und genauer ausgeführt. Zudem soll der Controllingbericht künftig eine zusammenfassende Lagebeurteilung umfassen und Querbezüge herstellen.

#### **2. Einschätzung des Controllingberichts 2008**

##### **2.1 Gegenstände gemäss RRB Nr. 1658/2008**

Der Controllingbericht hat gemäss § 10 Abs. 2 VOG RR den Zweck, zuhanden des Regierungsrates die Beschlüsse über Korrekturmassnahmen vorzubereiten, die zum Erreichen seiner Legislaturziele und zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres erforderlich sind. Als Grundlage dazu umfasst die jährliche Berichterstattung der Direktionen gemäss § 9 Abs. 2 VOG RR dreierlei Angaben:

- Angaben über das Erreichen der Legislaturziele und die Umsetzung der Massnahmen (lit. b);
- Angaben über die zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres erforderlichen Korrekturmassnahmen (lit. e);
- Angaben zur Notwendigkeit der Anpassung von Legislaturzielen und Massnahmen (lit. c).

Zur Umsetzung von lit. c wurde bei der erstmaligen Erstellung eine strukturierte Vorgehensweise gewählt. Die Erhebungen folgten einem differenzierten Steuerungsmodell, das im Konzept gemäss RRB Nr. 1658/2008 dargestellt ist.

Folgende Inhalte wurden erhoben:

a) Umfeldentwicklungen, welche die Überprüfung oder Anpassung der Richtlinien des Regierungsrates und der Legislaturziele der Direktionen erfordern können (Berichterstattung gemäss § 6 VOG RR, bisher jährlich für den KEF erhoben);

b) Ergebnisse der Wirkungsprüfung gesetzlicher Aufgaben, die Handlungsbedarf auf Ebene der Regierungsrats- oder Direktionsziele bewirken (gemäss § 8 VOG RR);

c) notwendige Anpassungen der Legislaturziele und Massnahmen aufgrund der Vollzugskontrolle der Legislaturziele (§ 9 Abs. 2 lit. b VOG RR);

d) innovative politische Massnahmen anderer Kantone (Erhebung durch die Staatskanzlei gemäss Prüfauftrag in RRB Nr. 1658/2008).

Die Erhebungen aufgrund von lit. e (Angaben über die zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres erforderlichen Korrekturmassnahmen) und lit. b (Angaben über das Erreichen der Legislaturziele und die Umsetzung der Massnahmen) erfolgten ohne weitere Vorgaben. Die Erhebung aufgrund von lit. b orientierte sich eng an den bisherigen Erhebungen für den Geschäftsbericht.

## **2.2 Positive Punkte**

Mit dem Controllingbericht verfügt der Kanton Zürich als erster Kanton über ein Instrument, um aus der Geschäftsberichterstattung und weiteren Quellen systematisch Schlussfolgerungen für den nächsten Planungszyklus zu ziehen. Neben der systematischen Vollzugskontrolle der Legislaturziele werden die erforderlichen Anpassungen aufgrund veränderter Umfeldentwicklungen und aus weiteren Gründen erfasst. Durch die Erhebung gemäss RRB Nr. 1658/2008 konnten die aus Sicht der Direktionen erforderlichen Anpassungen der Legislaturziele und ihre Ursachen systematisch erfasst und gegeneinander abgewogen werden. Damit wird entgegengewirkt, dass die Legislaturziele im Verlauf der Amtsdauer zum «toten Buchstaben» werden. Der Regierungsrat behält die Übersicht über Strategieänderungen und kann diese steuern.

Der Controllingbericht ist eine gute Grundlage zur Beurteilung und Priorisierung von strategiebedingten Änderungen der rollenden Planung (KEF). Bisher sind neue Gewichtsetzungen teilweise ohne ausdrückliche Begründung und Information des Regierungsrates direkt in den KEF eingeflossen, was eine Übersicht und Priorisierung der beantragten Planungsänderungen (z. B. Mehraufwendungen) verunmöglichte. Mit dem Controllingbericht wurde erstmals ansatzweise der für eine Priorisierung erforderliche Informationsstand erreicht.

Der Aufwand für die Direktionen blieb begrenzt, weil es sich um eine gezielte strukturierte Erhebung vorhandener Informationen im Rahmen der Erhebung für den Geschäftsbericht handelte.

### **2.3 Kritische Punkte**

Im Controllingbericht wurden verschiedene Mehraufwendungen beantragt, ohne dass ein klarer Bezug zu den Legislaturzielen bestand. Dies erlaubte keinen klaren Zielanpassungs- oder Umsetzungsentscheid.

Bei den aufgrund von § 9 Abs. 2 lit. c VOG RR erhobenen Angaben über notwendige Anpassungen von Legislaturzielen und Massnahmen bestehen je nach Erhebungsgegenstand unterschiedliche Zuständigkeiten zwischen dem Regierungsrat und den Direktionen. Weil verschiedentlich Gegenstände gemeldet wurden, die eigentlich auf Stufe Direktion zu behandeln sind, war unklar, ob der Regierungsrat sich überhaupt dazu äussern soll.

Die Qualität der Begründungen und Beschreibungen in den Eingaben für den Controllingbericht 2008 war teilweise unzureichend. Die Eingaben waren bruchstückhaft, in den anschliessenden Eingaben zum KEF fanden sich wesentliche Anpassungen von Zielen und Massnahmen, die dem Regierungsrat im Rahmen des Controllingberichts 2008 nicht unterbreitet worden waren.

Die Verabschiedung war im Zeitablauf unzureichend mit der Erarbeitung des KEF abgestimmt.

Der Umfang des Controllingberichts (26 Seiten) und der Anhänge (49 Seiten) wurde als zu gross beurteilt.

## **3. Konzept für die Anpassung des Controllingberichts**

### **3.1 Übersicht**

Der Controllingbericht besteht künftig im Wesentlichen nur noch aus einer zusammenfassenden Lagebeurteilung und der Vollzugskontrolle der Legislaturziele und bezieht sich auf deren Anpassung bzw. Umsetzung.

Mit den Richtlinien zum KEF werden den Direktionen Grundlagen zugestellt (Stand der Umsetzung der Legislaturziele, Umfeldtrends, Entwurf des Monitorings von wichtigen Indikatoren der Standortqualität mit Kommentaren zu Stärken und Schwächen), damit die Direktionen ihre Arbeiten unter einheitlichen Voraussetzungen angehen und besser untereinander abstimmen können.

Für die Klausur des Regierungsrates zur Überarbeitung des KEF (Anfang Juni) wird der Controllingbericht vorgelegt. Er ermöglicht die Beurteilung der Ersteingaben KEF im Hinblick auf die Erfüllung der Legislaturziele und die Berücksichtigung veränderter Umfeldent-

wicklungen und ist die Grundlage für einen zweiteiligen Entscheid zuhanden der Überarbeitung des KEF: a. über allenfalls erforderliche Anpassungen der Legislaturziele aufgrund der Vollzugskontrolle, der zusammenfassenden Lagebeurteilung und von Grundlagen zu Stärken und Schwächen; b. über Planungsänderungen zur Umsetzung der Legislaturziele. Der Entscheid erfolgt in Kenntnis der geänderten Kosten, die von den Direktionen ausgewiesen und mit den Ersteingaben KEF in Budget bzw. Finanzplan eingestellt wurden.

Auf die materielle Festlegung des KEF hin wird eine Übersicht über die Auswirkungen der Überarbeitung KEF auf die Umsetzung der Legislaturziele vorgelegt.

### **3.2 Inhalte**

#### *3.2.1 Beizubehaltende Gegenstände*

Von den bisherigen Gegenständen des Controllingberichts werden nur die Vollzugskontrolle der Legislaturziele des Regierungsrates (§ 9 Abs. 2 lit. b VOG RR) und der Überblick über die veränderten Umfeldentwicklungen (§ 6 VOG RR, als Bestandteil der Lagebeurteilung gemäss RRB Nr. 780/2009) als Grundlagen für die Anpassung von Legislaturzielen und Massnahmen beibehalten.

#### *Vollzugskontrolle der Legislaturziele des Regierungsrates (LZ RR)*

Gegenüber der erstmaligen Erhebung für den Controllingbericht 2008 sollen die Einträge stufengerechter und aussagekräftiger werden. Erhoben werden der Umsetzungsstand und der Handlungsbedarf auf Stufe Regierungsrat. Die Qualität der Darstellungen und Begründungen wird verbessert. Um kohärente Entscheide zu ermöglichen, werden Abhängigkeiten zwischen Ziel- und Umsetzungsanpassungen aufgezeigt (z.B. werden alternativ ein Ziel abgeschwächt oder Mehraufwendungen beschlossen, wenn ein Ziel nur mit Mehraufwendungen erfüllt werden kann).

#### *Veränderte Umfeldentwicklungen*

Veränderte Umfeldentwicklungen können in seltenen Fällen die Anpassung der Prioritäten des Regierungsrates erfordern. Die Darstellung der Umfeldentwicklungen besteht seit Jahren im Rahmen der Direktionsteile des KEF. Um einen Überblick über den Handlungsbedarf auf Stufe Regierungsrat zu gewährleisten und eine Priorisierung zu ermöglichen, wurde für den Controllingbericht 2008 eine Erhebung der veränderten Umfeldentwicklungen durchgeführt (vgl. Ziff. 2.1). Gemäss RRB Nr. 780/2009 ist neu eine zusammenfassende Lagebeurteilung in den Controllingbericht aufzunehmen (vgl. Ziff. 3.2.2). Eine solche setzt zwingend die Erhebung der veränderten Umfeldentwicklungen voraus.

### 3.2.2 Neu aufzunehmende Gegenstände

#### Zusammenfassende Lagebeurteilung

Eine Lagebeurteilung besteht wesentlich aus einer Analyse von Stärken und Schwächen sowie Chancen und Gefahren.

Eine eigentliche Stärken-Schwächen-Analyse ist mangels Grundlagen für den kommenden Controllingbericht noch nicht möglich. Gemäss RRB Nr. 1658/2008 besteht ein Auftrag des Regierungsrates, die Aufnahme eines Standortmonitorings (Umsetzung von Legislaturziel 3.2 gemäss RRB Nr. 1958/2007) mit einem Benchmarking zu prüfen. Es sollen in allen Politikbereichen wichtige Indikatoren der Standortqualität erhoben, deren Entwicklung national und international verglichen, regelmässig darüber Bericht erstattet und Politikempfehlungen abgeleitet werden. Der Regierungsrat hat dem Parlament das Standortmonitoring für die Lagebeurteilung zuhanden der kommenden Legislaturperiode in Aussicht gestellt (Frühjahr 2011). Für den kommenden Controllingbericht werden mit einem ersten Entwurf des Standortmonitorings aufgrund einer Auswahl von Indikatoren von den Direktionen Hinweise auf Stärken und Schwächen erhoben. Als weitere Grundlage können die Ergebnisse sektorieller Stärken-Schwächen-Analysen zusammengefasst werden.

Die Grundlage für die Analyse von Chancen und Gefahren besteht in der Erhebung der Umfeldentwicklungen gemäss § 6 VOG RR (vgl. Ziff. 3.2.1). Eine Ausweitung im Sinne einer strategischen Nachrichtenbeschaffung durch das Regierungscontrolling, wie sie in der Vernehmlassung gefordert wurde, ist nicht vorgesehen. Es geht nicht darum, die Legislaturziele aufgrund der Lagebeurteilung jährlich stark zu verändern. Es sind lediglich einzelne erforderliche Anpassungen vorgesehen.

#### Herstellung von Querbezügen

Neu werden aufgrund der Lagebeurteilung Querbezüge hergestellt. Mit den Richtlinien zum KEF 2011–2014 erhalten die Direktionen Grundlagen aus allen Direktionen zum Stand der Umsetzung der Legislaturziele, zu den Umfeldtrends sowie zu Stärken und Schwächen. Sie stellen Querbezüge zu den eigenen Zuständigkeitsbereichen her und prüfen den sich daraus ergebenden Handlungsbedarf.

### 3.2.3 Mögliche Weiterentwicklungen des Controllingberichts

Folgende neue Inhalte, die gemäss RRB Nr. 1658/2008 geprüft wurden, werden einstweilen nicht aufgenommen:

*Staatsbeiträge und Beteiligungen (§ 13 Abs. 1 VOG RR)*: Das Regierungscontrolling hat dem Regierungsrat in den Klausuren vom 31. März und 2. September 2009 Arbeitspapiere über die offenen Fragen im Be-

reich der Public Corporate Governance vorgelegt und der Regierungsrat hat den Auftrag erteilt, bis zum Sommer 2010 den Projektantrag für einen Bericht zu unterbreiten.

*Langfristige Ziele (§§ 1 und 3 VOG RR):* Ein Konzept für die Erarbeitung langfristiger Ziele und deren Controlling ist in Erarbeitung.

*Vermögen:* Gemäss § 15 VOG RR berichten die Direktionen jährlich über die für die Werterhaltung erforderlichen Massnahmen. Die Baudirektion stellt die Wertentwicklung der Liegenschaften des Finanzvermögens und Verwaltungsvermögens dar, die Volkswirtschaftsdirektion die Wertentwicklung der Strassen, der Liegenschaften im Strassenfonds und der Investitionsbeiträge im öffentlichen Verkehr.

### 3.2.4 Weglassungen

Gegenüber dem Controllingbericht 2008 werden folgende Gegenstände gestrichen:

*Korrekturmassnahmen zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres:* §§ 9 Abs. 2 lit. e und 10 Abs. 2 VOG RR geben vor, dass der Regierungsrat mit dem Controllingbericht die zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres erforderlichen Korrekturmassnahmen beschliesst. Es ist jedoch geplant, den Controllingbericht dem Regierungsrat erst im Juni 2010 zuzuleiten. Dann aber sind dem Kantonsrat bereits die ersten Nachtragskredite beantragt worden und der erste Zwischenbericht 2010 mit allfälligen Korrekturmassnahmen (§ 26 Abs. 2 CRG, §§ 22 Abs. 2 und 23 FCV) liegt vor. Es wird deshalb darauf verzichtet, mit dem Controllingbericht Korrekturmassnahmen zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres zu beschliessen; die genannten Bestimmungen sind bei der nächsten Revision der VOG RR zu streichen.

Hingegen sollen bedeutende Erkenntnisse der Direktionen aus dem Rechnungsabschluss 2009, die zu einer Neubeurteilung ihrer Budgets 2010 und ihrer Entwicklungs- und Finanzpläne 2010–2013 vom 9. September 2009 führen, in die finanzpolitische Ausgangslage für den KEF 2011–2014 einfliessen. Die finanzpolitische Ausgangslage ist Teil der Richtlinien zum Budget 2011 und KEF 2011–2014, deren Beschluss am 3. März 2010 vorgesehen ist. Der Finanzdirektion sind deshalb bis 29. Januar 2010 Änderungen gegenüber dem Budget 2010 und dem KEF 2010–2013 von mehr als 10 Mio. Franken pro Jahr für einzelne Geschäfte oder Projekte zu melden, die sich aus der Rechnung 2009 ergeben.

*Vollzugskontrolle der Legislaturziele der Direktionen:* Für den Controllingbericht 2008 konnten die Direktionen den daraus entstehenden Handlungsbedarf auf Stufe Regierungsrat anmelden. Um Unklarheiten bezüglich der Zuständigkeiten zwischen dem Regierungsrat und den Direktionen zu vermeiden, wird darauf verzichtet. Die Ergebnisse der

Vollzugskontrolle der Legislaturziele der Direktionen, die für den Geschäftsbericht durchzuführen ist, werden als Hintergrundinformation der Dokumentationsmappe beigelegt. Der Handlungsbedarf aufgrund dieser Vollzugskontrolle wird nicht mehr erhoben.

Auf die Erhebung des strategischen Handlungsbedarfs aufgrund der *Wirkungsprüfung der laufenden Aufgabenerfüllung sowie auf die Erfassung innovativer Massnahmen anderer Kantone und Grossstadtregionen* wurde einstweilen verzichtet, um den Controllingbericht zu vereinfachen.

### **3.3 Prozess und Qualitätssicherung**

#### **3.3.1 Prozess**

Die Beratung des Controllingberichts 2008 war ursprünglich zusammen mit dem Geschäftsbericht geplant und verzögerte sich dann um vier Wochen. Der Termin war nach den Vorgaben für den KEF (Richtlinien KEF), aber vor den Ersteingaben KEF angesetzt.

Neu erhalten die Direktionen gleichzeitig mit der Verabschiedung der Richtlinien zum KEF eine Übersicht über den Stand der Umsetzung der Legislaturziele, über die veränderten Umfeldentwicklungen sowie den Entwurf zum Standortmonitoring mit den erhobenen Beiträgen der Direktionen bezüglich Stärken und Schwächen des Kantons. Sie verfügen damit über eine einheitliche Grundlage zur Entwicklung ihrer Planungen. Die Abstimmung zwischen den Direktionen (Querbezüge) wird erleichtert.

Um strategische Entscheide zu fällen, will der Regierungsrat über die dadurch ausgelösten Kosten informiert sein. Die Direktionen wollen ihre Entwicklungs- und Finanzplanungen auf die Ersteingaben KEF hin verabschieden und nicht vorgängig die Kosten einzelner Vorhaben festlegen. Unter diesen Voraussetzungen ist ein materieller Entscheid des Regierungsrates über allfällige Anpassungen und die Umsetzung der Legislaturziele erst aufgrund der Ersteingaben KEF möglich. Der Controllingbericht wird deshalb auf die Klausur des Regierungsrates vom 9. Juni 2010 hin vorgelegt zur Vorbereitung des Regierungsratsbeschlusses für die Überarbeitung der KEF-Eingaben. Dieser Beschluss soll einerseits Anpassungen an den Legislaturzielen des Regierungsrates ermöglichen und andererseits werden die zur Umsetzung der Legislaturziele erforderlichen Planungsänderungen genehmigt. Damit erfolgt der Beschluss zur Überarbeitung der KEF-Eingaben aus einer Gesamtübersicht über Strategieanpassungen und deren Kostenfolgen. Vorgesehen sind nur vereinzelt Anpassungen, keine flächendeckende Korrektur.

Auf die materielle Verabschiedung KEF hin können die Folgen der Überarbeitung der KEF-Eingaben auf die Umsetzung der Legislaturziele dargelegt werden.

### 3.3.2 Zusammenhang mit Sanierungsprogrammen

Der Controllingbericht ist auch eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Sparvorschläge im Rahmen von Sanierungsprogrammen.

### 3.4 Erarbeitung und Zeitplan

Die Weisungen zum Controllingbericht werden zusammen mit den Weisungen zum Geschäftsbericht erstellt (Versand Anfang Dezember 2009). Die Erhebung der Beiträge der Direktionen erfolgt wiederum zusammen mit der Erhebung für den Geschäftsbericht.

Die vorgesehenen Planungsänderungen werden von den Direktionen mit den Ersteingaben KEF in Budget und Finanzplan eingestellt. Die Staatskanzlei stellt einen Raster zur Eingabe der Planungsänderungen zur Verfügung, der mit der Erhebung der unabwendbaren Zusatzausgaben durch die Finanzdirektion koordiniert ist. Die Informationen werden in den Controllingbericht integriert, sodass dieser einen Überblick über die beantragten Anpassungen der Legislaturziele des Regierungsrates und deren Umsetzung einschliesslich Kostenfolgen gibt und diesbezüglich die Beurteilung der KEF-Ersteingaben ermöglicht. Die beantragten Planungsänderungen werden vom Regierungsrat nach strategischer Dringlichkeit beurteilt. Der Controllingbericht wird im Rahmen des Regierungsratsbeschlusses zur Überarbeitung KEF behandelt.

Wann	Was	Wer
Anfang Dezember 2009	Weisungen und Auftrag	SK
5./12. Februar 2010	Erhebung im Rahmen Geschäftsbericht (GB-Tool): Stand der Umsetzung der Legislaturziele, Beiträge zum Entwurf Standortmonitoring mit Stärken und Schwächen, Umfeldtrends	SK/Direktionen
Anfang März 2010 (nach RRB über Richtlinien KEF)	Erhobene und verarbeitete Grundlagen an Direktionen	SK
14. Mai 2010	Eingabe der beantragten Planungsänderungen für Budget und Finanzplan (mit Ersteingaben KEF)	SK/Direktionen
Anfang Juni 2010	Controllingbericht (zuhanden Klausur und RRB Überarbeitung KEF-Eingaben)	SK
Anfang Juli 2010	Bericht über die Folgen der Überarbeitung KEF- Eingaben auf die Umsetzung der Legislaturziele (zuhanden der materiellen Festlegung KEF)	SK



Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat

I. Dem Konzept und der Zielsetzung für die Erstellung des Controllingberichts gemäss Ziffer 3 der Erwägungen wird zugestimmt.

II. Die Direktionen und die Staatskanzlei stellen die dazu erforderlichen Angaben gemäss Ziffer 3 der Erwägungen zur Verfügung und geben die beantragten Planungsänderungen im ordentlichen Verfahren für den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan ein.

III. Die Direktionen werden beauftragt, der Finanzdirektion bis 29. Januar 2010 Änderungen von mehr als 10 Mio. Franken pro Jahr für einzelne Geschäfte oder Projekte gegenüber dem Budget 2010 und dem KEF 2010–2013 vom 9. September 2009 zu melden, die sich aus der Rechnung 2009 ergeben.

IV. Mitteilung an die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**