

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Oktober 2008

1658. Controllingbericht 2008, Konzept

1. Ausgangslage

Die jährliche Erstellung des Controllingberichts zuhanden des Regierungsrates ist in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR) vom 18. Juli 2007 geregelt. Gemäss §§9 und 10 VOG RR beschliesst der Regierungsrat mit dem Controllingbericht die aufgrund der jährlichen Berichterstattung der Direktionen und der Staatskanzlei erforderlichen Korrekturmassnahmen im Rahmen seiner Planungs- und Steuerungsinstrumente. Die Staatskanzlei stellt die Angaben der Direktionen zusammen und stellt Querbezüge her.

Der Controllingbericht soll erstmals im Frühjahr 2009 erstellt werden (Controllingbericht 2008). Mit dem geplanten Vorgehen nimmt die zeitliche Belastung für die Direktionen gegenüber der bisherigen Berichterstattung (Geschäftsbericht und Staatsrechnung) nicht wesentlich zu. Der Controllingbericht soll ein möglichst schlankes, übersichtliches Dokument von wenigen Seiten werden.

Zum Konzept des Controllingberichts wurde vom 12. September bis zum 2. Oktober 2008 eine Vernehmlassung bei den Direktionen durchgeführt. Ausserdem wurde das Konzept am Controllingforum vom 2. Oktober vorgestellt. Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind unter Ziffer 5 dargestellt.

2. Nutzen und Konzept

Der Controllingbericht bildet im jährlichen Steuerungskreislauf für den Regierungsrat das massgebende Instrument zur Zielüberprüfung. Er ermöglicht ihm jährliche Korrekturen an seinen Richtlinien der Regierungspolitik, die zu Beginn der Legislatur festgelegt worden sind. Die Grundlage für diese Korrekturen bildet eine Gesamtdarstellung der aus den vorhergehenden Stufen des Steuerungskreislaufs (jährliche Berichterstattung einschliesslich Wirkungsprüfung und Umfeldanalyse) gewonnenen Erkenntnisse über den Handlungsbedarf auf Stufe Legislaturziele und der dazugehörigen Massnahmen (vgl. nachfolgende Abbildung).

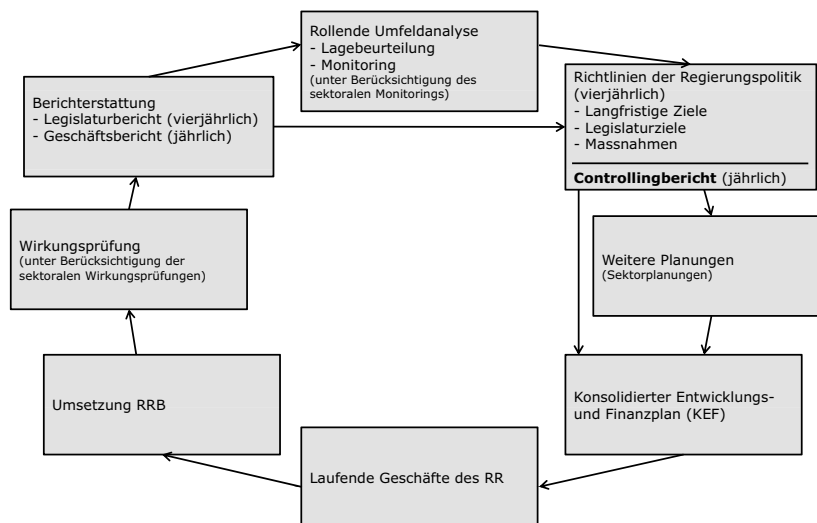


Abb. 1 Einbindung des Controllingberichts in den Steuerungskreislauf

Der Controllingbericht soll diese Erkenntnisse so zusammenstellen und Querbezüge herstellen, dass er in den für den Regierungsrat kritischen, strategisch wichtigen Fragestellungen auf einen Blick den Handlungsbedarf aufzeigt, eine Prioritätenordnung erlaubt und Zieländerungen ermöglicht. Diese fließen in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan für die kommenden vier Jahre (Zielumsetzungsplanung) und in das laufende Budget ein. Damit wird der Steuerungskreislauf des Regierungsrates geschlossen.

3. Inhalte

Das Controlling erstreckt sich über alle für die Planung und Steuerung des Regierungsrates massgeblichen Gegenstände (vgl. Abb. 2): die Richtlinien der Regierungspolitik, das laufende Budget, die Umfeldentwicklung, die Wirkungsprüfung (vorläufig: Indikatoren), Querschnitts- und Funktionsbereiche (Immobilien, Personal, Informatik, Umwelt, Gleichberechtigung, Integration). Die Einbindung der Controllinggegenstände langfristige Ziele, Staatsbeiträge, Beteiligungen, finanzielle Risiken und Vermögen wird im Hinblick auf den Controllingbericht 2009 geprüft.

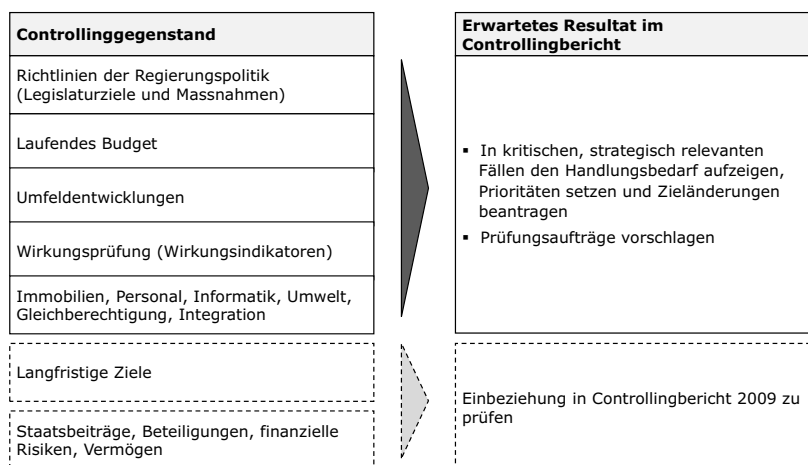


Abb. 2 Controllinggegenstände

Richtlinien der Regierungspolitik (Legislaturziele und Massnahmen)

Gemäss §§ 9 und 10 VOG RR werden die zum Erreichen der Legislaturziele erforderlichen Korrekturmassnahmen im Rahmen der jährlichen Berichterstattung der Direktionen und der Staatskanzlei erhoben. Bereits bisher erfolgten im Geschäftsbericht Angaben über das weitere Vorgehen bei den einzelnen Legislaturzielen. Diese Angaben erscheinen neu nicht mehr im Geschäftsbericht, sondern werden im Rahmen des Controllingberichts beurteilt.

Beiträge der Direktionen: Wie bisher Angaben über den Handlungsbedarf bei den einzelnen Legislaturzielen (Eintrag in Tabelle, wird zusammen mit den Beiträgen für den Geschäftsbericht erhoben).

Laufendes Budget

Gemäss § 10 Abs. 2 VOG RR sind mit dem Controllingbericht die zur Einhaltung des Budgets des laufenden Jahres erforderlichen Korrekturmassnahmen zu beschliessen. Diese stützen sich auf die Erkenntnisse, die aufgrund des Rechnungsabschlusses gewonnen werden, und berücksichtigen die vorgesehenen Ziel- und Leistungsänderungen. In Abgrenzung dazu bestimmen die Zwischenberichte den Korrekturbedarf aufgrund der Hochrechnung des laufenden Budgets.

Erstellung durch die Finanzverwaltung: Die Finanzverwaltung schlägt, gestützt auf Angaben der Direktionen über problematische Entwicklungen, Korrekturmassnahmen zur Einhaltung des laufenden Budgets vor (Eingabe bei der Staatskanzlei zusammen mit dem Finanzbericht).

Berichterstattungen der weiteren Controllingdienste

Die Controllingdienste gemäss § 16 Abs. 2 lit. c–h VOG RR (Immobilienamt, Personalamt, Kantonales IT-Team, Koordinationsstelle für Umweltschutz, Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen, Fachstelle für Integrationsfragen) berichten im Geschäftsbericht über die Umsetzung direktionsübergreifender Strategien und Projekte. Der sich zeigende Handlungsbedarf und die notwendigen Korrekturmassnahmen sind für den Controllingbericht einzureichen.

Erstellung durch die Controllingdienste: Die Controllingdienste gemäss § 16 Abs. 2 lit. c–h VOG RR erstellen mit der Berichterstattung für die Kapitel «Regierungsrat» und «Funktionsbereiche» des Geschäftsberichts kurze Abschnitte über den Handlungsbedarf und die notwendigen Korrekturmassnahmen und geben diese bei der Staatskanzlei ein.

Umfeldentwicklungen

Gemäss § 6 Abs. 1 VOG RR beobachten die Direktionen die gesellschaftlichen, rechtlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in ihrem Zuständigkeitsbereich und erstatten dem Regierungsrat Bericht. Diese Berichterstattungen bilden die Grundlage für Anpassungen der Richtlinien der Regierungspolitik und der Legislaturziele der Direktionen bzw. für vertiefte Abklärungen gemäss § 6 Abs. 3 VOG RR. Die Verordnungsregelung lässt offen, in welchem Rahmen die Berichterstattung erfolgt. Gegenwärtig erstellen die Direktionen jährlich eine Rubrik «Umfeldentwicklung» für den Direktionsteil des KEF, welche die Vorgaben von § 6 Abs. 1 VOG RR zumindest teilweise erfüllt. Es gilt jedoch die Überprüfung der Zielerreichung (Controllingbericht) und die Festlegung von Korrekturmassnahmen klar von der Umsetzungsplanung (KEF) abzugrenzen. Zudem ist für die Überprüfung der Regierungsratsziele im Rahmen des Controllingberichts eine Gesamtschau über die neuen Herausforderungen (Chancen und Risiken, gestützt auf die Beobachtung der Umfeldentwicklungen) erforderlich, erst dies ermöglicht eine Gewichtung zwischen den bestehenden Zielen und den neuen Herausforderungen. Deshalb sind die Umfeldentwicklungen neu bereits auf den Controllingbericht hin zu erheben.

Beiträge der Direktionen: Eingabe der strategisch bedeutsamen Umfeldentwicklungen und daraus abgeleitet der neuen Herausforderungen (Chancen und Risiken mit Handlungsbedarf auf Stufe Legislaturziele) zusammen mit den Textteilen des Geschäftsberichts anstatt wie bisher im Rahmen des KEF. Die Erhebung erfolgt mittels eines einfachen Rasters aufgrund der Einträge im diesjährigen KEF.

Wirkungsprüfung

Gemäss § 8 VOG RR berichten die Direktionen über die erforderlichen Anpassungen ihrer Leistungen oder Ziele, sofern gemäss der Wirkungsprüfung (namentlich: Indikatoren aufgrund § 12 Abs. 1 lit. b CRG) die in den Leistungsgruppen angestrebten Wirkungen nicht erzielt oder die Legislaturziele der Direktionen nicht erreicht werden. Die Verordnungsregelung lässt offen, in welchem Rahmen die Berichterstattung erfolgt. Der Stand der Indikatoren und die Abweichungsbegründungen werden im Rahmen des Geschäftsberichts erhoben (bis 2007 im Rahmen der Staatsrechnung), was sinnvoll erscheint. Um die Gesamtschau über den anstehenden Handlungsbedarf zu gewährleisten, ist der daraus erfolgende Korrekturbedarf auf Stufe Legislaturziele des Regierungsrates bzw. der Direktionen sinnvollerweise im Controllingbericht darzustellen. Rollenverteilung: Die Direktionen bestimmen die Indikatoren und den Korrekturbedarf, die Staatskanzlei zeigt Lücken auf, macht methodische Anpassungen geltend und stellt die Eingaben der Direktionen zusammen.

Beiträge der Direktionen: Gleichzeitig mit dem Stand der Indikatoren für den Geschäftsbericht reichen die Direktionen Angaben über problematische Entwicklungen und sich ergebenden Korrekturbedarf auf Stufe Legislaturziele des Regierungsrates bzw. der Direktionen ein.

4. Erhebung im Rahmen der jährlichen Berichterstattung

Die Erhebung der Inhalte für den Controllingbericht schliesst an die Erhebung für den Geschäftsbericht an und ist damit bestmöglich auf die bestehenden Controllinginstrumente und -prozesse der Direktionen abgestimmt. Die für den Controllingbericht zu erhebenden Inhalte sind wenig umfangreich, pro Direktion handelt es sich um etwa zwei bis fünf Seiten. Die Inhalte beider Berichte werden bei den Direktionen gemeinsam mit einer neuen IT-Applikation («GB-Tool») erhoben, wobei die rückblickenden Angaben und Standmeldungen jeweils in den Geschäftsbericht und die Angaben über den künftigen Handlungsbedarf in den Controllingbericht einfließen.

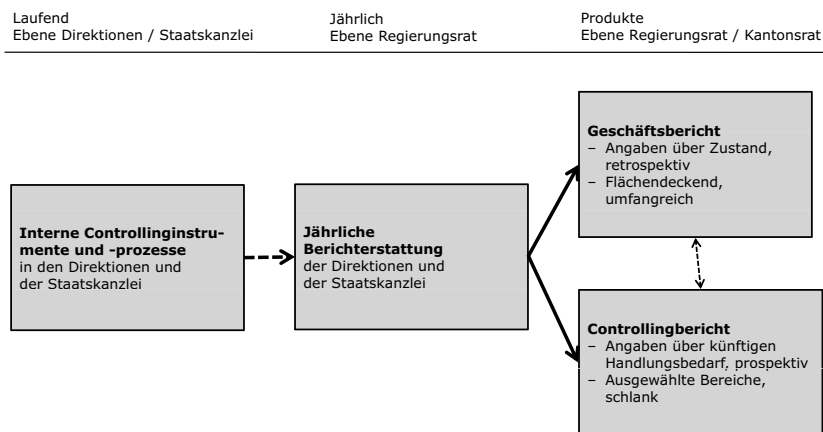


Abb. 3 Eine Erhebung, zwei Produkte

Im GB-Tool befinden sich die Eingabefelder für den Controllingbericht möglichst direkt bei den Eingabefeldern für die zugrundeliegenden Inhalte des Geschäftsberichts (z. B. «Handlungsbedarf zum Erreichen der Legislaturziele» für den Controllingbericht bei «Stand Legislaturziele» für den Geschäftsbericht).

5. Vernehmlassung der Direktionen

An der Vernehmlassung haben sich alle Direktionen beteiligt. Die Anregungen und Einwände konnten zu einem grossen Teil berücksichtigt werden. Im Folgenden wird zu den nicht berücksichtigten Einwänden Stellung genommen.

Die Abgrenzung von Controllingbericht und Geschäftsbericht ergibt sich aus der unterschiedlichen Zweckbestimmung. Der Controllingbericht dient der Steuerung durch den Regierungsrat und gehört damit zu den Materialien des dazu zu fassenden Regierungsratsbeschlusses. Er ist als Teil des Meinungsbildungsprozesses im Regierungsrat nicht öffentlich. Der Controllingbericht ist knapp gehalten (etwa 10 bis 30 Seiten mit Kurzdarstellung und Übersichtsrastern). Dagegen dient der Geschäftsbericht der Rechenschaftslegung an den Kantonsrat und wird veröffentlicht. Er bildet die Regierungs- und Verwaltungstätigkeit flächendeckend ab und ist umfangreich (etwa 600 Seiten). Die Darstellung des Handlungsbedarfs in Bezug auf die Legislaturziele, der sich aufgrund der Controllingbereiche gemäss § 16 Abs. 2 lit. c–h VOG RR oder aufgrund der Wirkungsprüfung ergibt, im Geschäftsbericht (statt im Controllingbericht) ist abzulehnen, weil der Geschäftsbericht nicht der Ziel festlegung dient und um Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Die Abgrenzung zwischen Controllingbericht und Konsolidiertem Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) ergibt sich ebenfalls aus der Zweckbestimmung. Der Controllingbericht dient dem Aufzeigen von Handlungsbedarf und darauf gestützt der Zielfestlegung und -korrektur, der KEF der Umsetzungsplanung. Damit bei der Zielfestlegung der sich aus der Umfeldbeobachtung ergebende Handlungsbedarf (Chancen und Risiken) gegenüber den bestehenden Zielen des Regierungsrates gewichtet werden kann, muss der Stand der wichtigsten Umfeldentwicklungen bekannt sein. Die Erhebung der Umfeldentwicklungen wird deshalb für den Controllingbericht vorgesehen. Die Umfeldentwicklungen sollen anschliessend im KEF dargestellt werden, damit Transparenz für die mit der Umsetzungsplanung im KEF vorgesehenen Massnahmen entsteht.

Eine SWOT-Analyse (Analyse der Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren) ist nicht vorgesehen. Sie wäre sehr aufwendig und eignet sich eher für längerfristige Planungen (z. B. Richtlinien der Regierungspolitik) oder gross angelegte Sektorplanungen. Chancen und Gefahren, die sich aus den Umfeldentwicklungen ergeben, werden im Controllingbericht mit dem sich aus der Umfeldanalyse ergebenden Handlungsbedarf angezeigt.

Die Erhebung von Umfeldkennzahlen (Umsetzung von Legislaturziel 3.2) und damit verbunden ein Benchmarking mit anderen Kantonen und Grossstadtregionen wird im Hinblick auf den im Frühjahr 2010 zu erstellenden Controllingbericht geprüft. Daraus würden sich Hinweise auf die Stärken und Schwächen ergeben. Zudem wird die Erstellung einer Übersicht über innovative Vorhaben anderer Kantone und Metropolitanregionen geprüft. Eine strategische Nachrichtenbeschaffung und -auswertung im Sinne eines Issue Management hat der Regierungsrat bis anhin jedoch abgelehnt.

Unterscheidung von Wirkungsprüfung und Umfeldanalyse: Die Umfeldanalyse weist auf künftige für die Tätigkeiten des Kantons bedeutende Herausforderungen hin (Zielsetzungsebene); die Wirkungsprüfung bezieht sich auf das Erreichen bestehender Ziele und die Wirkung von Massnahmen.

6. Weiteres Vorgehen und Verabschiedung

Bis Ende November erstellt die Staatskanzlei die Detailstruktur des Controllingberichts und das GB-Tool zur Erhebung der Inhalte von Geschäftsbericht und Controllingbericht. Anfang Dezember werden die Weisungen verschickt und die Berichterstattungsrunde 2008 eingeleitet. Anfang Februar bis Ende März 2009 erfolgt die Erhebung in drei Schritten: In einem ersten Schritt werden die Textteile einschliesslich

der Angaben zur Umfeldentwicklung erhoben (= bisherige Erhebung für den Geschäftsbericht); in einem zweiten Schritt werden die Rechnungsteile einschliesslich Indikatoren erhoben (= bisherige Erhebung für die Staatsrechnung), dazu melden die Direktionen, bei welchen Wirkungsindikatoren die Entwicklung kritisch ist; in einem dritten Schritt reicht die Finanzverwaltung ihre Beiträge ein, die sie aufgrund der Meldungen der Direktionen erstellt hat.

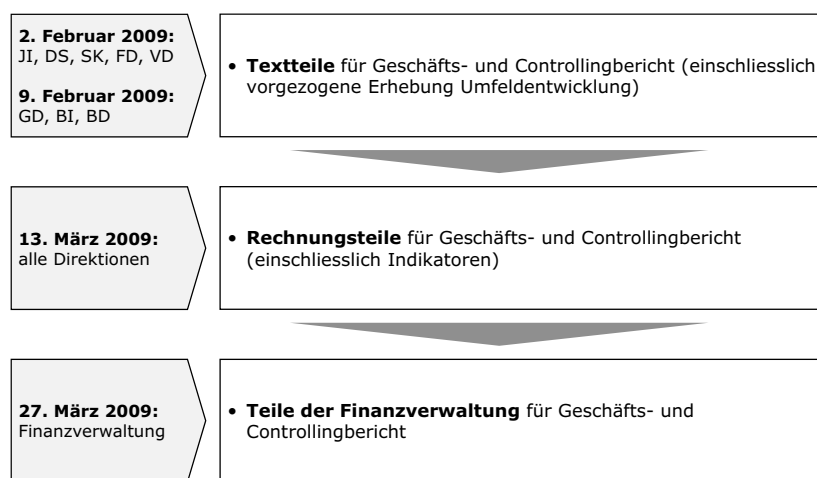


Abb. 4 Erhebung in drei Schritten

Es ist nicht möglich, den Controllingbericht und die sich daraus ergebenden Aufträge bereits auf die Richtlinien zum KEF 2010–2013 hin zu verabschieden, da einige der Inhalte (Rechnungsteile, Indikatoren und Beiträge der Finanzverwaltung) erst später von den Direktionen bzw. der Finanzverwaltung eingereicht werden. Der Regierungsratsbeschluss zum Controllingbericht und über die darauf gestützten Aufträge an die Direktionen und die Staatskanzlei ist deshalb zusammen mit der Verabschiedung des Geschäftsberichts am 15. April 2009 vorgesehen. Die notwendigen Korrekturen können damit noch rechtzeitig in den KEF aufgenommen werden.

Der Controllingbericht 2008 stellt einen ersten Versuch dar. Im Hinblick auf den Controllingbericht 2009 werden Inhalt, Form, Prozess und Zeitplan unter Einbezug des Controllerforums überprüft und gegebenenfalls angepasst.

Auf Antrag der Staatskanzlei

beschliesst der Regierungsrat

I. Die Staatskanzlei wird beauftragt, auf die Sitzung des Regierungsrates vom 15. April 2009 hin einen Controllingbericht 2008 im Sinne von Ziffer 3 der Erwägungen zu erstellen.

II. Die Staatskanzlei wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Controllerforum im Hinblick auf den Controllingbericht 2009 (Erstellung im Frühjahr 2010) Inhalt, Form, Prozess und Zeitplan zu überprüfen. Die Staatskanzlei wird weiter beauftragt, die Aufnahme von Umfeldkennzahlen (Umsetzung von Legislaturziel 3.2) mit einem Benchmarking, die Erhebung innovativer Vorhaben anderer Kantone und Grossstadtregionen, ein Controlling der langfristigen Ziele gemäss §§ 1 und 3 VOG RR sowie der Staatsbeiträge, Beteiligungen und des Vermögens gemäss §§ 13 bis 15 VOG RR zu prüfen.

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



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi