

Antrag des Regierungsrates vom 4. Juni 2014

5101

**Gesetz
über Controlling und Rechnungslegung**

(Änderung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. Juni 2014,

beschliesst:

I. Das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 wird wie folgt geändert:

§ 22. ¹ Der Regierungsrat kann in folgenden Fällen Kreditüberschreitungen bewilligen: Kredit-
überschreitungen

lit. a–d unverändert.

e. für Abschreibungen, Wertberichtigungen und Rückstellungen.

Abs. 2 und 3 unverändert.

§ 39. ¹ Der Verpflichtungskredit wird beschlossen: b. Formen

lit. a unverändert.

b. bei einem Programm als Rahmenkredit für die gesamten Ausgaben.

² Der Regierungsrat entscheidet über die Aufteilung eines Rahmenkredits. Der Kantonsrat kann sich bei der Bewilligung eines Rahmenkredits diese Kompetenz vorbehalten.

§ 43. Abs. 1 wird aufgehoben. f. Kontrolle und
Abrechnung

Abs. 2–4 werden zu Abs. 1–3.

Anhang

§ 53. ¹ Der Anhang der Jahresrechnung
lit. a–d unverändert.

² Auf einen Anhang kann verzichtet werden, soweit die Angaben
im Anhang zur konsolidierten Rechnung enthalten sind.

§ 54. Abs. 1 und 2 unverändert.
Abs. 3 wird aufgehoben.
Abs. 4 wird zu Abs. 3.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

Mit dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) hat der Kanton Zürich auf den 1. April 2008 das Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979 abgelöst. Mit dem CRG wurden die im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung erarbeiteten Reformen und Instrumente, die Controllingprozesse und die Globalbudgetierung gesetzlich verankert. Weiter wurde die Rechnungslegung des Kantons auf eine zeitgemässe Grundlage gestellt und an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), dem internationalen Regelwerk für die öffentliche Hand, ausgerichtet. Mit der neuen Rechnungslegung wurde auch die konsolidierte Rechnung eingeführt. Schliesslich wurde mit dem CRG das Finanzrecht weiterentwickelt.

Das CRG hat sich grundsätzlich bewährt. Nach den ersten Jahren praktischer Erfahrung in der Rechtsanwendung hat sich nur Bedarf für punktuelle Änderungen ergeben. Die vorliegende Revision dient der Nachführung und Präzisierung von in der Praxis erkannten Problemen und Unklarheiten. Beantragt werden insbesondere Anpassungen beim Verpflichtungskredit und in der Rechnungslegung.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen

§ 22. Kreditüberschreitungen

Reicht ein Budgetkredit nicht aus, weil Abschreibungen oder Wertberichtigungen zu verbuchen sind, so kann auf die Einholung eines Nachtragskredits beim Kantonsrat verzichtet werden und der Regierungsrat gemäss § 22 Abs. 1 lit. e CRG eine Kreditüberschreitung bewilligen. Es handelt sich um buchhalterische Vorgänge, die vom anwendbaren Regelwerk vorgesehen sind und deshalb keinen Handlungsspielraum zulassen. Dies trifft auch auf die Bildung von Rückstellungen zu. In diesem Fall ist es ebenfalls nicht sinnvoll, den Kantonsrat mit einem Nachtragskreditbegehren zu befassen. So hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1358/2011 eine Kreditüberschreitung für die Bildung von Rückstellungen für Massnahmen zur Sanierung der BVK bewilligt, indem er argumentierte, dass Rückstellungen wie Fälle von Abschreibungen und Wertberichtigungen zu behandeln sind. Mit der Ergänzung von § 22 Abs. 1 lit. e CRG werden Rückstellungen ausdrücklich als Anwendungsfall für eine Kreditüberschreitung ins CRG aufgenommen.

§ 39. Verpflichtungskredit, Formen

§ 39 Abs. 1 lit. b CRG hält fest, dass der Verpflichtungskredit bei einem Programm als Rahmenkredit für die gesamten Ausgaben und als Objektkredite für Ausgaben der einzelnen Teile des Programms beschlossen wird. Der Wortlaut ist nicht eindeutig. Er lässt offen, ob bei Programmen zweimal eine Ausgabenbewilligung einzuholen ist: ein erstes Mal für den Rahmenkredit und ein zweites Mal für die einzelnen Objektkredite. Das CRG verlangt je Ausgabe nur eine Bewilligung. In diesem Sinne ist die Freigabe eines Objektkredits auf der Grundlage eines Rahmenkredits keine eigenständige Ausgabenbewilligung. Der Begriff des Objektkredits bezeichnet gemäss § 39 Abs. 1 lit. a CRG die Ausgabenbewilligung eines Einzelvorhabens. Aus diesem Grund ist es verwirrend, diesen Begriff ebenfalls für die Aufteilung eines Rahmenkredits zu verwenden, da der Kantonsrat mit dem Beschluss über den Rahmenkredit die gesamte Ausgabe für das Programm bereits bewilligte. Der Begriff des Objektkredits wird im Zusammenhang mit dem Rahmenkredit ersatzlos gestrichen. Auf die Einführung eines neuen Begriffs kann verzichtet werden, da aus § 39 CRG hinreichend hervor geht, dass ein Rahmenkredit für die einzelnen Teile des Programms aufzuteilen ist. Die Änderung des CRG führt zu keiner materiellen Änderung. Sie verdeutlicht lediglich, dass es sich bei den Beschlüssen zur Aufteilung des Rahmenkredits nicht um formelle Ausgabenbewilligungen handelt.

§ 43. Verpflichtungskredit, Verwendung

In der Praxis wird der Verwendungsbeschluss gemäss § 43 Abs. 1 CRG kaum angewendet. Beim Erlass des CRG wurde davon ausgegangen, dass der Kantonsrat über einen Verpflichtungskredit beschliessen kann, ohne dass er sich mit den Details der Verwendung des Kredits befassen muss. So sollten beispielsweise Zahlungsmodalitäten oder die Projektorganisation in einem Verwendungsbeschluss des Regierungsrates geregelt werden (vgl. § 37 Finanzcontrollingverordnung, LS 611.2). In der Praxis beschliesst der Regierungsrat nicht, wie in § 43 Abs. 1 CRG vorgesehen, für jeden Verpflichtungskredit die Verwendung. In aller Regel sind für den Entscheid des Kantonsrates bereits in der Vorlage die Eckwerte für die Verwendung aufgeführt, sodass ein nachfolgender Beschluss des Regierungsrates weder erforderlich noch sinnvoll ist. Die Bestimmung im CRG soll entsprechend aufgehoben werden. Die Marginalie von § 43 CRG wird zu «Kontrolle und Abrechnung», da damit der verbleibende Inhalt der Bestimmung besser zusammengefasst wird.

§ 53. Anhang

Die konsolidierte Rechnung steht seit der ersten Finanzberichterstattung nach IPSAS im 2009 im Zentrum des Geschäftsberichts. Sie ist massgebend für die Steuerung des Haushalts, insbesondere für die Bestimmung des mittelfristigen Ausgleichs (§ 4 Abs. 1 CRG). Der Anhang zur konsolidierten Rechnung enthält alle vorgeschriebenen Angaben und die Informationen zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons. Diese Grössen sind für die Steuerung des Kantons massgebend. In der Jahresrechnung, die nur den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung ohne die unselbstständigen Anstalten umfasst (Stammhaus), wird in Absprache mit der Finanzkontrolle deshalb weitgehend auf den Anhang zur konsolidierten Rechnung verwiesen. Die Systematik des CRG und der Rechnungslegungsverordnung (LS 611.1) geht jedoch davon aus, dass eine vollständige Berichterstattung zur Jahresrechnung erfolgt und sie im Mittelpunkt des Geschäftsberichts liegt. Eine Anpassung an die heutige Praxis mit der konsolidierten Rechnung im Zentrum des Geschäftsberichts würde grössere Umstellungen in den Erlassen erfordern. Deshalb soll lediglich § 53 CRG um einen Absatz ergänzt werden, der es bei der Jahresrechnung ermöglicht, auf eine separate Offenlegung im Anhang zu verzichten, soweit die Informationen im Anhang zur konsolidierten Rechnung enthalten sind.

§ 54. Konsolidierte Rechnung

§ 54 Abs. 3 CRG hält fest: «Die wesentlichen Beteiligungen und Tatbestände, aus denen sich Verpflichtungen ergeben können (Gewährleistungen), werden gesondert ausgewiesen». Über den Ausweis von Gewährleistungen besteht allerdings Unsicherheit. IPSAS kennt diesen Begriff nicht. Gemäss Weisung zum CRG (Vorlage 4148) handelt es sich bei Gewährleistungen um mögliche künftige Verpflichtungen mit einer vertraglichen oder gesetzlichen Grundlage, dies umfasst unter anderem sämtliche Eventualverbindlichkeiten und sonstige klassische Sachverhalte mit Eventualcharakter.

Die Offenlegung von Eventualverbindlichkeiten ergibt sich bereits aus IPSAS. Entsprechend legt der Kanton Zürich Eventualverbindlichkeiten, die auf einer gesetzlichen oder vertraglichen Grundlage beruhen, im Anhang der konsolidierten Rechnung offen, auch wenn die Eintretenswahrscheinlichkeit des Mittelabflusses sehr gering ist. Bei übrigen Eventualverbindlichkeiten werden nur diejenigen offengelegt, bei denen die Eintretenswahrscheinlichkeit eines Mittelabflusses über 20% liegt.

Unterschiedliche Begriffsinterpretationen der Finanzkontrolle und der Finanzdirektion führten in den vergangenen Jahren zu einer jährlich wechselnden Offenlegung. Da nach wie vor keine Klarheit besteht, welche weiteren Informationen neben den Eventualverbindlichkeiten offengelegt werden sollen, die für die Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons massgebend sind, soll die Bestimmung im CRG aufgehoben werden. Mit dem bestehenden Ausweis der Eventualverbindlichkeiten werden aus Sicht des Regierungsrates alle im Rahmen des Finanzberichts zweckmässigen Angaben offengelegt.

3. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Gesetzesänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

4. Finanzielle und organisatorische Auswirkungen

Die beantragten Änderungen sind mit keinen finanziellen oder organisatorischen Auswirkungen verbunden. Die Anpassungen in der Rechnungslegung haben keinen Einfluss auf das Rechnungsergebnis und die Bilanz des Kantons. Entsprechend ergeben sich auch keine Auswirkungen auf die Finanzkennzahlen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi