

Sitzung vom 30. Juni 2021

705. Anfrage (Bilanzierung und Bilanzkosten im Kanton Zürich)

Kantonsrat André Müller, Utikon, und Mitunterzeichnende haben am 19. April 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Mit der Einführung von HRM 2 rückt die Bilanz der öffentlichen Hand mehr in den Fokus.

Damit ist die Rechnungslegung der öffentlichen Hand derjenigen der Privaten angeglichen, womit die Verständlichkeit und Transparenz für alle, auch das Parlament, erhöht wird.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Bilanz erhebliche Kosten verursacht und Organisationen gut damit fahren, ihre Bilanzlänge und Kapitalintensität zu reduzieren, weil dies ihre Agilität und ihre Kosteneffizienz massgeblich erhöht. In der öffentlichen Hand sind Kapitalkosten (Unterhalt, Abschreibungen, Finanzierungskosten etc.) im Wesentlichen gebundene Ausgaben. Zudem hat ein höheres Augenmerk auf die Bilanz dazu geführt, dem Eigenkapital einer Organisation eine höhere Beachtung zu schenken, weil es die Resilienz der Organisation massgeblich beeinflusst.

Das Stammhaus des Kantons Zürich ist kapitalintensiv, auf einen Franken Umsatz kommt mehr als ein Franken Kapitalbedarf, wobei dieser sehr konservativ gerechnet ist und in Tat und Wahrheit, unter Berücksichtigung von Aufwertungsreserven, deutlich höher sein dürfte. Die Eigenkapitaldecke ist (zumindest vor Covid) solide. Auf einer ordentlich erstellten konsolidierten Rechnung sind, solange massgebliche Beteiligungen wie die ZKB, die EKZ oder die GVZ nicht nach allgemein anerkannten Grundsätzen konsolidierte werden, keine Aussagen möglich. Die öffentliche Hand hat im Unterschied zur Privatwirtschaft keine Regelung zur Besicherung des Eigenkapitals (Unterbilanzregel gemäss OR).

Wir bitten den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Massnahmen zur Optimierung der Kapitalbindung führen zu einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Wie hoch ist die Kapitalbindung nach Verwaltungseinheiten?
2. Wie hoch sind die gebundenen Ausgaben, die als Folge der Bilanz entstehen, z. B. Bilanzbewirtschaftungskosten, Finanzierungskosten, Abschreibungen, gesamthaft und nach Verwaltungseinheiten?
3. Werden Kapitalkosten den Verwaltungseinheiten verrechnet und wenn nein, weshalb nicht?

4. Für den Fall, dass Kapitalkosten den Verwaltungseinheiten nicht zugerechnet werden: Weshalb strebt der Regierungsrat keine Vollkosten-Transparenz auf der Ebene der Verwaltungseinheiten an?
5. Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, die Bilanz zu verkürzen und allfällige Deinvestitionen vorzunehmen oder diese zur Finanzierung von neuen Investitionen zu verwenden?
6. Welche Zielquote für das Eigenkapital (Eigenkapital in % der Gesamtbilanz) strebt der Regierungsrat an?
7. Welche Möglichkeit sieht der Regierungsrat, um das Eigenkapital, seine Quote und seine Werthaltigkeit nachhaltig zu sichern?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage André Müller, Uitikon, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die nachfolgende Übersicht zeigt die von den Verwaltungseinheiten bewirtschafteten Vermögen per 31. Dezember 2020 basierend auf der Rechnung des Kantons Zürich.

Bewirtschaftete Vermögen per 31. Dezember 2020 (in Fr. 1000)

Verwaltungseinheit	Anlagevermögen		Umlaufvermögen	Total
	Verwaltungsvermögen	Finanzvermögen	Finanzvermögen	
Regierungsrat/Staatskanzlei	1 501	0	42	1 543
Generalsekretariat – Direktion der Justiz und des Innern	4 202	0	306	4 508
Staatsanwaltschaft	86	0	5 661	5 747
Jugendstrafrechtspflege	84	0	1 172	1 256
Justizvollzug und Wiedereingliederung	1 688	5	13 578	15 271
Gemeindeamt	1 920	0	556	2 476
Abwicklung Investitionsfonds	8 535	0	0	8 535
Handelsregisteramt	12	0	1 572	1 584
Statistisches Amt	0	0	330	330
Staatsarchiv	237	0	72	309
Kantonale Opferhilfestelle	0	258	59	317
Fachstelle Gleichstellung	0	0	11	11

Verwaltungseinheit	Anlagevermögen		Umlaufvermögen	Total
	Verwaltungsvermögen	Finanzvermögen	Finanzvermögen	
Fachstelle Kultur	18 673	0	12 406	31 079
Fachstelle Integration	0	0	12 075	12 075
Bezirksräte	41	0	1 090	1 131
Statthalterämter	60	0	7 522	7 582
Generalsekretariat / Zentrale Vollzugsaufgaben und Rekursabteilung – Sicherheitsdirektion	193	0	885	1 078
Kantonspolizei	67 731	0	46 055	113 786
Strassenverkehrsamt	3 522	0	175 940	179 462
Migrationsamt	176	0	1 687	1 864
Amt für Militär und Zivilschutz	8 748	0	8 560	17 309
Kantonales Sozialamt	159 912	0	95 620	255 532
Sportamt	0	0	79	79
Sportfonds	58 330	0	161	58 491
Generalsekretariat – Finanzdirektion	0	1 449	262	1 711
Finanzverwaltung	3 230 268	8 124	1 175 798	4 414 191
Steueramt	13 398	0	3 171 170	3 184 568
Personalamt	422	0	216	639
Amt für Informatik	4 954	0	707	5 661
Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale	264	0	1 775	2 039
Generalsekretariat – Volkswirtschaftsdirektion	0	0	15	15
Amt für Verkehr	635 529	0	16 109	651 638
Amt Wirtschaft und Arbeit	431	0	26 864	27 295
Wohnbauförderung	112 994	0	4	112 998
Verkehrsfonds	1 307 992	0	0	1 307 992
Strassenfonds	0	179 667	17 088	196 754
Generalsekretariat – Gesundheitsdirektion	1 821	0	795	2 616
Kantonale Heilmittelkontrolle	406	0	188	594
Kantonales Labor Zürich	2 742	0	802	3 544
Veterinäramt	62	0	1 347	1 409
Kantonsapotheke Zürich	43 349	0	35 578	78 927
Prävention und Gesundheitsförderung	1 062	0	5 857	6 919

Verwaltungseinheit	Anlagevermögen		Umlaufvermögen	Total
	Verwaltungsvermögen	Finanzvermögen	Finanzvermögen	
Beiträge Somatische Akutversorgung	193 127	0	17 242	210 369
Beiträge Psychiatrische Versorgung	51 052	0	1 865	52 917
Beiträge an Krankenkassenprämien	0	0	25 594	25 594
Zentrale Dienste / Generalsekretariat – Bildungsdirektion	3 578	0	139	3 717
Lehrmittelverlag	530	0	22 881	23 410
Volksschulamt	91 557	0	167 418	258 975
Mittelschul- und Berufsbildungsamt	53 532	0	37 482	91 014
Hochschulamt	27 889	0	415	28 304
Amt für Jugend und Berufsberatung	17 703	141	81 715	99 559
Hochbauinvestitionen Universität Zürich	1 594 737	0	50	1 594 787
Berufsbildungsfonds	0	0	21 071	21 071
Generalsekretariat – Baudirektion	2 339	0	987	3 327
Hochbauamt	0	0	1 169	1 169
Amt für Raumentwicklung	5 238	0	761	5 999
Tiefbauamt	1 302 337	0	15 253	1 317 589
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft	501 531	253	10 496	512 279
Altlasten	0	0	1 078	1 078
Immobilienamt	3 435 883	1 173 422	22 893	4 632 198
Amt für Landschaft und Natur	120 754	903	7 568	129 224
Natur- und Heimatschutzfonds	7 915	1 131	2 559	11 604
Sonderabfallfonds	0	0	45	45
Wildschadenfonds	0	0	9	9
Obergericht	97 945	3 844	32 890	134 680
Bezirksgerichte	34 771	0	4 106	38 877
Notariate	4 606	0	158 615	163 222
Verwaltungsgericht	0	0	423	423
Sozialversicherungsgericht	452	0	225	677
Baurekursgericht	561	0	213	774
Steuerrekursgericht	0	0	355	355
Datenschutzbeauftragte	62	0	0	62
Zürcher Verkehrsverbund	4 567	0	304 515	309 083
Universitätsspital Zürich	796 650	54 668	397 530	1 248 848

Verwaltungseinheit	Anlagevermögen		Umlaufvermögen	Total
	Verwaltungsvermögen	Finanzvermögen	Finanzvermögen	
Kantonsspital Winterthur	420 462	12 754	110 424	543 640
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich	147 073	886	40 834	188 793
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	43 346	711	18 088	62 145
Universität Zürich	156 073	0	92 628	248 700
Zentralbibliothek Zürich	4 383	8 857	6 073	19 312
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	48 977	0	66 369	115 346
Zürcher Hochschule der Künste	22 106	13	9 173	31 291
Pädagogische Hochschule Zürich	3 204	0	14 726	17 930
Legate	0	53 875	15 574	69 449

In der vorstehenden Aufstellung wird das **Verwaltungsvermögen** netto betrachtet, d. h. ohne dafür erhaltene Investitionsbeiträge. Die Beteiligungen an konsolidierten Anstalten sind aufgrund der Konsolidierung nicht sichtbar. Innerhalb des Kantons gewährte Darlehen und Investitionsbeiträge sind enthalten. Im Finanzvermögen sind Forderungen und aktive Rechnungsabgrenzungen aufgrund interner Leistungsverrechnung nicht berücksichtigt.

Zu Frage 2:

Die nachfolgende Übersicht zeigt pro Verwaltungseinheit die Aufwendungen aus dem Vermögensverzehr und aus der internen Verzinsung basierend auf den Werten der Rechnung 2020 des Kantons Zürich. Die Aufwendungen aus dem Vermögensverzehr umfassen die Abschreibungen der aktivierten Investitionsbeiträge (Dritte und interne), der immateriellen Anlagen sowie der Sachanlagen des Verwaltungsvermögens und die Auflösung der zugehörigen erhaltenen Investitionsbeiträge.

Rechnung 2020 (in Fr. 1000)

Verwaltungseinheit	Aufwendungen Vermögensverzehr	Interne Zinsen	Total
Regierungsrat/Staatskanzlei	332	25	357
Generalsekretariat – Direktion der Justiz und des Innern	1 932	44	1 977
Staatsanwaltschaft	21	1	23
Jugendstrafrechtspflege	46	2	48
Justizvollzug und Wiedereingliederung	860	21	881
Gemeindeamt	375	23	398

Verwaltungseinheit	Aufwendungen Vermögensverzehr	Interne Zinsen	Total
Abwicklung Investitionsfonds	1 971	142	2 113
Handelsregisteramt	15	0	15
Staatsarchiv	98	4	102
Fachstelle Kultur	398	253	651
Bezirksräte	19	1	20
Statthalterämter	30	1	31
Generalsekretariat / Zentrale Vollzugs- aufgaben und Rekursabteilung – Sicherheits- direktion	6	0	7
Kantonspolizei	18 937	932	19 869
Strassenverkehrsamt	639	39	678
Migrationsamt	31	2	33
Amt für Militär und Zivilschutz	1 039	125	1 163
Kantonales Sozialamt	10 909	2 314	13 224
Sportfonds	2 407	618	3 024
Generalsekretariat – Finanzdirektion	0	21	21
Finanzverwaltung	180	40 849	41 029
Steueramt	4 744	202	4 947
Personalamt	161	8	168
Amt für Informatik	2 547	60	2 607
Kantonale Drucksachen- und Materialzentrale	138	5	143
Amt für Verkehr	26 603	9 179	35 782
Amt Wirtschaft und Arbeit	165	8	172
Wohnbauförderung	0	1 694	1 694
Verkehrsfonds	63 904	19 696	83 600
Strassenfonds	0	2 693	2 693
Generalsekretariat – Gesundheitsdirektion	472	23	495
Kantonale Heilmittelkontrolle	87	6	93
Kantonales Labor Zürich	647	40	688
Veterinäramt	11	0	11
Kantonsapotheke Zürich	4 315	169	4 485
Prävention und Gesundheitsförderung	97	11	108
Beiträge Somatische Akutversorgung	7 535	3 428	10 963
Beiträge Psychiatrische Versorgung	0	809	809

Verwaltungseinheit	Aufwendungen Vermögensverzehr	Interne Zinsen	Total
Zentrale Dienste / Generalsekretariat – Bildungsdirektion	469	43	512
Lehrmittelverlag	195	9	205
Volksschulamt	8 138	1 354	9 493
Mittelschul- und Berufsbildungsamt	7 890	676	8 566
Hochschulamt	2 606	438	3 044
Amt für Jugend und Berufsberatung	2 413	269	2 682
Hochbauinvestitionen Universität Zürich	55 627	22 490	78 117
Generalsekretariat – Baudirektion	785	31	816
Amt für Raumentwicklung	611	63	675
Tiefbauamt	120 232	19 128	139 360
Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft	30 556	7 680	38 236
Immobilienamt	162 969	61 919	224 888
Amt für Landschaft und Natur	10 225	1 821	12 046
Natur- und Heimatschutzfonds	1 612	136	1 748
Denkmalpflegefonds	9 229	0	9 229
Obergericht	7 895	1 463	9 358
Bezirksgerichte	2 038	530	2 567
Notariate	986	67	1 053
Sozialversicherungsgericht	147	8	155
Baurekursgericht	68	9	77
Datenschutzbeauftragte	21	1	22
Zürcher Verkehrsverbund	823	0	823
Universitätsspital Zürich	81 273	0	81 273
Kantonsspital Winterthur	32 744	162	32 906
Psychiatrische Universitätsklinik Zürich	13 020	633	13 653
Integrierte Psychiatrie Winterthur – Zürcher Unterland	3 307	231	3 539
Universität Zürich	44 190	1 911	46 101
Zentralbibliothek Zürich	606	0	606
Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften	13 440	651	14 091
Zürcher Hochschule der Künste	4 620	332	4 953
Pädagogische Hochschule Zürich	811	34	845

Weitere anlagenspezifische Bewirtschaftungskosten dürften je nach Anlagegut und Aufgabengebiet sehr unterschiedlich sein. Sie werden in der Rechnungslegung nicht spezifisch pro Anlagegut erfasst und müssten somit pro Anlagegut detailliert untersucht werden.

Zu Fragen 3 und 4:

Den Verwaltungseinheiten werden Abschreibungen und interne Zinsen auf das Verwaltungsvermögen belastet. Die Entwertung des Verwaltungsvermögens durch Nutzung wird durch planmässige Abschreibung über die angenommene Nutzungsdauer berücksichtigt (§ 57 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 [CRG, LS 6II]). Ausgenommen sind Grundstücke, Waldungen, Darlehen und Beteiligungen (§ 17 Abs. 1 Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 [LS 6II.1]). Die Abschreibungen werden dezentral in den Verwaltungseinheiten verbucht. Das Verwaltungsvermögen wird intern verzinst (§ 27 Abs. 1 lit. a Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 [FCV, LS 6II.2]). Der Regierungsrat legt den Zinssatz mit den Richtlinien für die Erarbeitung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF) fest. Der Zinssatz beruht auf den Kosten des langfristigen Fremdkapitals für Neuaufnahmen und den durchschnittlichen Fremdkapitalkosten des Kantons (§ 27 Abs. 3 FCV).

Zu Frage 5:

Gemäss § 49 CRG umfasst das Verwaltungsvermögen jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Eine Verminderung des Verwaltungsvermögens hat somit eine Verminderung der öffentlichen Aufgabenerfüllung zur Folge. Entsprechend ist eine Bilanzverkürzung nur über das Finanzvermögen steuerbar. Das Finanzvermögen besteht aus jenen Vermögenswerten, die ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können (§ 49 Abs. 2 CRG).

Die Vermögenswerte des Finanzvermögens im Umlaufvermögen umfassen insbesondere Steuerforderungen und Forderungen aus Lieferungen und Leistungen, die den gesetzlichen Abrechnungszyklen unterliegen. Hier ist eine Bilanzsteuerung kaum möglich.

Eine aktive Bewirtschaftung des Finanzvermögens erfolgt vor allem bei den Immobilien. Gemäss § 40a Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 6. Juni 2005 (LS 172.1) ist die Baudirektion für die Bewirtschaftung der Immobilien im Eigentum des Kantons zuständig. In der Immobilienstrategie des Kantons Zürich wird die grundsätzliche strategische Ausrichtung für das Gesamtportfolio des Kantons festgelegt. Zur Sicherstellung der öffentlichen Aufgaben und unter dem Aspekt der langfristigen Wirt-

schaftlichkeit sowie dem Erhalt der Handlungsfähigkeit hält der Kanton die betriebsnotwendigen Liegenschaften grundsätzlich im Eigentum. Das kantonale Immobilienportfolio wird unter Berücksichtigung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und ökologischer Aspekte entwickelt. Die Wirtschaftlichkeit der Immobilien sowie die Werterhaltung sind im Sinne des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln Pflicht. Liegenschaften, für die kein unmittelbarer oder mittelfristiger Bedarf für die Kernaufgaben des Kantons besteht, werden vermietet oder im Baurecht abgegeben. Es werden grundsätzlich Miet- und Baurechtsverträge zu Marktkonditionen abgeschlossen. Liegenschaften, die nicht mehr dauerhaft für staatliche Aufgaben benötigt werden und die öffentlichen Interessen gewahrt sind, können veräussert werden.

Zu Frage 6:

Die Eigenkapitalquote zeigt, wie hoch der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital ist. Eine ausreichend hohe Eigenkapitalquote wird üblicherweise mit finanzieller Stabilität und Unabhängigkeit gegenüber Fremdkapitalgebern gleichgestellt. Eine Zielquote für das Eigenkapital ist rechtlich nicht definiert. Das Eigenkapital ist im Verwaltungsvermögen gebunden. Das Verwaltungsvermögen dient der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Aufgaben der Verwaltungseinheiten des Kantons Zürich werden gemäss Art. 38 der Kantonsverfassung (KV, LS 101) durch die entsprechenden Gesetze und Verordnungen vorgegeben. Um die rechtlich definierten Aufgaben dauerhaft und unabhängig von Kapitalgebern wahrnehmen zu können, müsste das Eigenkapital somit in einer langfristigen Sicht der Höhe des Verwaltungsvermögens entsprechen oder anders ausgedrückt die Nettoschuld I (Fremdkapital minus Finanzvermögen) bei null Franken liegen. Aufgrund der rechtlichen Bindung des Verwaltungsvermögens für öffentliche Aufgaben ist der Handlungsspielraum im Hinblick auf eine Verminderung der Kapitalbindung entsprechend gering.

Zu Frage 7:

Der Kanton Zürich setzt ein Kennzahlensystem ein, um das Eigenkapital nachhaltig zu sichern. Die vom Kanton verwendeten Kennzahlen sind der mittelfristige Ausgleich, der Saldo der Finanzierungsrechnung, der Selbstfinanzierungsgrad und die Nettoschuld I.

Mittelfristiger Ausgleich

Mit dem KEF werden jährlich für die folgenden vier Jahre die zu erzielenden Wirkungen, die zu erbringenden Leistungen sowie deren Finanzierung festgelegt (§ 9 CRG). Die Entwicklung des Eigenkapitals in der Planperiode des KEF ergibt sich aus den geplanten Saldi der Erfolgsrechnung. Ertragsüberschüsse erhöhen das Eigenkapital, Aufwandüber-

schüsse senken es. Gemäss § 4 Abs. 1 CRG ist die konsolidierte Erfolgsrechnung mittelfristig auszugleichen, womit sich aus dieser Zielvorgabe ein stabiles Eigenkapital ergibt. Die Mittelfristigkeit umfasst einen Zeitraum von acht Jahren (§ 3 Abs. 1 FCV). Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, prüft der Regierungsrat die Ausgabenbedürfnisse erneut auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit. Er erstattet dem Kantonsrat Bericht und beantragt Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen (§ 4 Abs. 2 CRG). Zudem müssen zwecks Vermeidung einer Unterbilanz allfällige entstandene Bilanzfehlbeträge gemäss Art. 123 Abs. 2 KV jährlich um mindestens 20% abgetragen werden.

Saldo Finanzierungsrechnung

Der Saldo der Finanzierungsrechnung ergibt sich aus den Nettoinvestitionen und der Selbstfinanzierung:

- Mittels Investitionsausgaben werden Anlagen im Verwaltungsvermögen aufgebaut. Die Nettoinvestitionen ergeben sich aus der Differenz der Investitionsausgaben abzüglich der Investitionseinnahmen.
- Die Selbstfinanzierung ergibt sich aus dem Gesamtergebnis der Erfolgsrechnung abzüglich Bewertungsveränderungen und zuzüglich Abschreibungen der Anlagen des Verwaltungsvermögens.

Der Saldo der Finanzierungsrechnung zeigt den Aufbau oder Abbau der Nettoschuld I.

Selbstfinanzierungsgrad

Der Selbstfinanzierungsgrad gibt an, welchen Anteil der Nettoinvestitionen der Kanton aus eigenen Mitteln finanzieren kann. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von über 100% werden die Nettoinvestitionen vollständig selbst getragen, und die Nettoschuld I wird abgebaut. Bei einem Selbstfinanzierungsgrad von unter 100% werden die Nettoinvestitionen teilweise durch Fremdkapitalgeber finanziert, und die Nettoschuld I wird aufgebaut.

Nettoschuld I

Das Fremdkapital entspricht der Summe der Ansprüche, die Dritte an den Kanton Zürich stellen. Zur Berechnung der Kennzahl «Nettoschuld I» wird vom Fremdkapital das Finanzvermögen abgezogen, das ohne Beeinträchtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden kann.

Die verschiedenen Kennzahlen werden regelmässig im Rahmen des KEF und des Budgetentwurfs sowie im Geschäftsbericht offengelegt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:
Peter Hösli