

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 170/2021

Sitzung vom 8. September 2021

987. Anfrage (Konsolidierung im Kanton Zürich)

Kantonsrat André Müller, Uitikon, und Mitunterzeichnende haben am 10. Mai 2021 folgende Anfrage eingereicht:

Im Controlling-Gesetz steht zu lesen, Art.44 ff., dass die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens, Finanz- und Ertragslage des Kantons vermitteln soll. Die Rechnungslegung soll zudem den Grundsätzen der Verständlichkeit, Wesentlichkeit, Zuverlässigkeit und der Vergleichbarkeit dienen. Im Weiteren soll die Rechnungslegung nach allgemein anerkannten Normen erstellt werden.

Im Geschäftsbericht (Seite 13, Finanzbericht, Teil 3) ist zu lesen. «Der Regierungsrat beschliesst jährlich den Kreis der zu konsolidierenden Einheiten. Dazu gehören Regierungsrat und Verwaltung, die Rechtspflege sowie die kantonalen Behörden, die von der Jahresrechnung nicht erfasst sind, Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann. Betriebsbeiträge werden als wesentlich erachtet, wenn sie jährlich mindestens 20 Mio. Franken betragen (§ 28 Abs. 1 RLV). Der Begriff des Betriebsbeitrages ist dabei wirtschaftlich zu verstehen und ist nicht aus dem Staatsbeitragsgesetz (LS 132.2) abzuleiten. Nicht konsolidiert werden Einheiten, die durch den Kanton gemäss § 3 des Staatsbeitragsgesetzes Subventionen erhalten (§ 28 Abs. 3 RLV).»

Die Folge davon ist eine Konsolidierung, die für die Bürgerinnen und Bürger völlig unverständlich ist und mit internationalem Normen und dem eigenen Controlling-Gesetz nicht übereinstimmt. Im Kanton Zürich werden staatsnahe Betriebe, wie zum Beispiel das Universitätsspital Zürich, das Kantonsspital Winterthur, die Universität Zürich, konsolidiert in der Bilanz und Erfolgsrechnung des Kantons geführt, zahlreiche wichtige Unternehmen aber nicht, wozu zum Beispiel die GVZ und die EKZ gehören, obschon diese ebenso einen wesentlichen Einfluss auf die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons Zürich haben. Dieses Vorgehen entspricht nicht den allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung, bei welchen die Konsolidierungslogik auf der Frage des Ausmasses der «Beherrschung» abstützt. Andere Organisationen, wie zum Beispiel der Bund, haben deshalb zwei Rechnungen geschaffen, nämlich eine Stammhausrechnung und eine konsolidierte Rechnung.

Wir bitten den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Weshalb wendet der Kanton Zürich eine Methode der Konsolidierung an, welche privaten gemeinnützigen Genossenschaften, Stiftungen oder sonstigen privaten Organisationen nicht erlaubt wäre?
2. Weshalb erstellt der Regierungsrat nicht (so wie es der Bund ja schon seit längerem tut) eine ordentliche, allgemein anerkannten Normen (zum Beispiel IPSAS, IFRS) entsprechende konsolidierte Rechnung zum einen und zum anderen eine «Stammhausrechnung», beide jeweils mit Mittelfluss-, Erfolgsrechnung und Bilanz?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

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

Zu Frage 1:

Die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich basiert auf § 54 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611). Die diesbezüglichen Ausführungsbestimmungen zum CRG sind in der Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 (RLV, LS 611.1) geregelt. § 3 Abs. 1 RLV legt fest, dass die Rechnungslegung gemäss International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) zu erfolgen hat. Eine der wesentlichen Abweichungen von IPSAS ist die Einschränkung des Kreises von Behörden und Organisationen, die in der konsolidierten Rechnung zu erfassen sind, wie dies in § 4 Abs. 1 lit. a RLV festgelegt ist. Im Anhang der RLV werden die Abweichungen von IPSAS detailliert aufgelistet. Demnach werden die zu konsolidierenden Einheiten gemäss den Kriterien in § 54 CRG und § 28 RLV festgelegt. Die für die konsolidierte Rechnung des Kantons Zürich nach den Kriterien des CRG definierten zu konsolidierenden Einheiten umfassen somit nicht alle Einheiten, welche die Kriterien für die Konsolidierung gemäss der IPSAS-Norm 35 erfüllen würden.

Der Umfang der konsolidierten Rechnung gemäss § 54 CRG umfasst neben dem Regierungsrat, der kantonalen Verwaltung, der Rechtspflege sowie den kantonalen Behörden ausserdem Anstalten und weitere Organisationen, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann (Kontrollkriterium):

- § 28 Abs. 1 RLV definiert, dass Betriebsbeiträge ab jährlich mindestens 20 Mio. Franken wesentlich sind. Betriebserträge sind vor allem jährliche Zuschüsse in die Erfolgsrechnung oder unter Umständen regelmässige Investitionsbeiträge oder Kapitalzuschüsse, die der Finanzierung des defizitären Betriebes dienen (RRB Nr. 1298/2007).

- Gemäss § 28 Abs. 2 RLV besteht eine wesentliche Beeinflussung, wenn der Regierungsrat oder der Kantonsrat durch die Festlegung des Budgets, Abnahme der Rechnung, Wahl der obersten Organe oder durch Stimmenmehrheit die Geschicke einer Organisation massgeblich mitprägen kann. Gemäss § 18 Abs. 4 RLV legt der Regierungsrat die zu konsolidierten Einheiten durch Beschluss fest. Der Beschluss erfolgt in den jährlichen Regierungsratsbeschlüssen zu den Richtlinien zur Erstellung des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans sowie des Budgetentwurfs.

Die vom Kanton Zürich verwendete Klassifizierung richtet sich grundsätzlich nach der Fachempfehlung 13 des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden der zweiten Generation (HRM 2), die von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren am 25. Januar 2008 beschlossen wurde. Die Fachempfehlung 13 beruht auf dem vom Bund angewendeten Drei-Kreise-Modell. 2020 wurde dazu ergänzend erläutert, dass das Kontrollkriterium im öffentlichen Sektor nur subsidiär angewendet werden soll, d. h., wenn in der Gesetzgebung nichts vorgesehen ist.

Eine vollumfängliche Anwendung der IPSAS-Norm 35 würde neben der Konsolidierung der Elektrizitätswerke des Kantons Zürich und der Gebäudeversicherung Kanton Zürich auch die Konsolidierung der Zürcher Kantonalbank erfordern. Um die Konsolidierung zu ermöglichen, hätten alle konsolidierten Einheiten eine Überleitung ihres jeweiligen Abschlusses auf IPSAS bzw. CRG zu erstellen. Sofern zudem ein sinnvoller Budget-Ist-Vergleich gewollt wäre, wären auch die Budget- und Finanzplaninformationen in dieser Form zu liefern.

Ein weiterer Anpassungsbedarf ergäbe sich bei der finanziellen Steuerung bzw. des mittelfristigen Ausgleichs (§ 4 Abs. 1 CRG). Massgebend für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs ist die konsolidierte Erfolgsrechnung. Eine Anpassung des Konsolidierungskreises würde gleichzeitig auch eine Anpassung der Leistungsgruppen notwendig machen, die in die finanzielle Steuerung des Kantons Zürich einzubeziehen wären. Eine vollumfängliche Anwendung von IPSAS würde ansonsten zu einer konsolidierten Rechnung führen, die Informationen enthält, die für die aktuelle Steuerung des Kantons nicht sinnvoll sind.

Zu Frage 2:

Neben der konsolidierten Rechnung veröffentlicht der Kanton jährlich im Geschäftsbericht, Teil III, zusätzlich eine Jahres- bzw. Stammbausrechnung. Sie umfasst gemäss § 47 CRG den Regierungsrat und die kantonale Verwaltung. Die Rechtspflege, die kantonalen Behörden und die selbstständigen Anstalten sind ausgenommen (§ 54 CRG). Diese Jahresrechnung besteht aus Erfolgsrechnung, Bilanz, Geldflussrechnung,

Eigenkapitalnachweis und Anhang (§ 48 CRG), wobei im Anhang diejenigen Informationen enthalten sind, die nicht bereits in der konsolidierten Rechnung offengelegt wurden. Bei einer Anpassung der Konsolidierung wäre auch der Umfang und die Funktion der Stammhausrechnung zu überprüfen.

Die heutige Rechnungslegung erachtet der Regierungsrat als gut und übersichtlich. Eine Steuerung ist möglich und durch Regierungsrat und Kantonsrat gewährleistet.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli