

Antrag des Regierungsrates vom 4. Februar 2026

6072

**Gesetz
über Controlling und Rechnungslegung (CRG)**

(Änderung vom; Konsolidierungskriterien)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. Februar 2026,

beschliesst:

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

§ 54. ¹ Die konsolidierte Rechnung umfasst:

lit. a und b unverändert.

c. Organisationen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und

1. mit einem Stimmenanteil von 100% gehalten werden oder

2. kantonale Anstalten oder öffentlich-rechtliche Stiftungen sind.

² Der Regierungsrat bezeichnet Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht gemäss Abs. 1 lit. c in einer Verordnung. Die Ausnahmen sind dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen.

Abs. 3 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Die Änderung vom 4. Februar 2026 betreffend §§ 4 und 4a der Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 wird genehmigt.

IV. Das Postulat KR-Nr. 113/2023 betreffend Risikobericht in der Rechnung des Kantons Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

Anhang

Rechnungslegungsverordnung (RLV)

(Änderung vom 4. Februar 2026)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 wird wie folgt geändert:

Abweichungen vom Regelwerk § 4. ¹ Die wesentlichen Abweichungen von IPSAS gemäss § 46 Abs. 2 CRG und den Grundsätzen der Rechnungslegung gemäss § 45 CRG sind:

- a. die Einschränkung des Kreises von Organisationen, die in der konsolidierten Rechnung zu erfassen sind (§ 54 Abs. 1 lit. c CRG),
- lit. b–d unverändert.
- Abs. 2 unverändert.

Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht § 4 a. ¹ Von der Konsolidierungspflicht gemäss § 54 Abs. 1 lit. c CRG ausgenommen sind

- a. die Elektrizitätswerke des Kantons Zürich,
- b. die Gebäudeversicherung Kanton Zürich,
- c. die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich,
- d. die Zürcher Kantonalbank.

² Diese Ausnahmen umfassen auch Unterbeteiligungen.

Bericht

A. Ausgangslage

Am 5. Februar 2024 überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat das Postulat KR-Nr. 113/2023 betreffend Risikobericht in der Rechnung des Kantons Zürich, mit dem eine Auslegeordnung zur Definition des Konsolidierungskreises im Kanton Zürich gefordert wird. Dieser Vorstoss wurde zum Anlass genommen, um die heutigen unsystematischen Konsolidierungskriterien zu überarbeiten und sinnvolle, systematische neue Konsolidierungskriterien herzuleiten. Der Konsolidierungskreis ändert sich dadurch im Vergleich zu heute nur unbedeutend. Dennoch bilden klar strukturierte neue Kriterien mit einer entsprechend angepassten Rechtsgrundlage eine hilfreiche Grundlage für die Zukunft, um regelmässig auftauchende Fragen zum korrekten Konsolidierungskreis systematisch beantworten zu können. Neben einer sachlich korrekt definierten Konsolidierung ist es die Aufgabe des Beteiligungsberichts, insbesondere nichtfinanzielle Informationsbedürfnisse detailliert darzustellen.

Die Berichterstattung des Regierungsrates, einschliesslich Berichterstattung über die finanziellen Risiken, stützt sich auf das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611). Die Ausführungsbestimmungen zum CRG sind unter anderem in der Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 (RLV, LS 611.1) geregelt. Dort werden die Bestimmungen des Teils D «Rechnungslegung» des CRG ausgeführt. Gemäss § 3 Abs. 1 RLV in Verbindung mit § 46 Abs. 2 CRG wird die konsolidierte Rechnung auf der Grundlage der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) erstellt. Wesentliche Abweichungen von IPSAS sind in § 4 Abs. 1 RLV geregelt.

Die Berichterstattung über die finanziellen Risiken erfolgt gemäss IPSAS und umfasst im Geschäftsbericht des Regierungsrates, Teil III Finanzbericht,

- in der Konsolidierten Rechnung die Abschnitte:
 - «Grundlagen und Grundsätze»: Annahmen, Schätzungen und Beurteilungen
 - «Risikocontrolling/Finanzielles Risikomanagement»: Risikosituation, Risikomanagement, Internes Kontrollsystem, Marktrisiken, Ausfallrisiken, Liquiditätsrisiken und
- im «Beteiligungsbericht» den Abschnitt: Bedeutende Risiken der bedeutenden Beteiligungen. Gegenstand des Beteiligungsberichts ist die Berichterstattung über die Umsetzung der Beteiligungsstrategie gemäss § 107 des Kantonsratsgesetzes (LS 171.1). Es werden insbesondere diejenigen Risiken offengelegt, die dem Kanton aus seiner Stellung als Beteiligungsinhaber entstehen.

§ 45 CRG führt die Grundsätze der Verständlichkeit, der Wesentlichkeit, der Zuverlässigkeit und der Vergleichbarkeit auf. Sie gelten auch für die Berichterstattung über finanzielle Risiken. Die Risiken werden qualitativ beschrieben und, wo möglich, quantifiziert. Wo die Quantifizierung von Risiken nicht möglich ist, da deren finanzielle Auswirkungen nicht mit ausreichender Zuverlässigkeit geschätzt werden können, werden diese als nicht bezifferbare Eventualverbindlichkeiten offengelegt, sofern sie wesentlich sind. Höchst unzuverlässige Schätzungen würden in diesen Fällen zu extremen Bandbreitenangaben führen und den erwähnten Grundsätzen widersprechen.

Nachschusspflichten werden in der Rechnung abhängig von ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit gemäss geltenden IPSAS als Verpflichtung oder Rückstellung erfasst bzw. als Eventualverpflichtung offengelegt. Substanzielle Nachschusspflichten aus Bürgschaften werden beispielsweise unter den Eventualverpflichtungen aufgeführt.

Die vom Kanton angewendeten Konsolidierungskriterien entsprechen heute nicht vollumfänglich den allgemein anerkannten Normen der Rechnungslegung nach IPSAS, da das CRG eine Ausnahmeregelung zu IPSAS zulässt (vgl. § 4 Abs. 1 lit. a RLV). Die zu konsolidierenden Einheiten werden abweichend von § 54 Abs. 1 und 2 CRG festgelegt. § 54 CRG wird in § 28 RLV präzisiert.

Einige Organisationen, deren alleiniger Eigner der Kanton ist oder die von ihm gegründet wurden, werden aufgrund der bestehenden Konsolidierungskriterien nicht in der konsolidierten Rechnung erfasst. Dies ist für bestimmte Organisationen im Sinne der Transparenz und Lesbarkeit der konsolidierten Rechnung weiterhin angebracht, und die Ausnahmeregelung von IPSAS sollte beibehalten werden. Es hat sich jedoch gezeigt, dass mit den bestehenden Konsolidierungskriterien und insbesondere dem Abstellen auf die Höhe der Betriebsbeiträge die korrekte Abbildung der wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse eingeschränkt ist. Die Festlegung der entscheidenden absoluten Höhe der Betriebsbeiträge ist willkürlich und kann zum Ausschluss von Einheiten führen, die in einer transparenten, an allgemein gültigen Normen orientierten Berichterstattung über die konsolidierte Rechnung enthalten sein sollten.

B. Ziele und Umsetzung

Um die Festlegung des Konsolidierungskreises nachvollziehbar zu gestalten, werden die Konsolidierungskriterien neu definiert.

Bei der Anwendung von alternativen Konsolidierungskriterien sind folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Einbindung in den Planungs- und Budgetierungsprozess: Es besteht eine Kongruenz zwischen Konsolidierungskreis der Jahresrechnung und konsolidierten Einheiten für die Budgetierung. Die Steuerung mittels mittelfristigen Ausgleichs und Verschuldung beruht auf dem identischen Konsolidierungskreis wie die Rechnungslegung, um die Steuerbarkeit des Ergebnisses zu gewährleisten. In den Konsolidierungskreis eingebundene Einheiten sind somit auch in die Budgetierung eingebunden.
- Zu konsolidierende Beteiligungen, die mit einem Anteil von weniger als 100% gehalten werden, würden zum Ausweis von Minderheitsanteilen führen. Bisher wurden keine derartigen Beteiligungen konsolidiert. Da der Kantonsrat nur anteilig über ihr Budget bestimmen könnte, wäre mit Herausforderungen im Budgetierungsprozess zu rechnen.
- Einheitliche Abschlusstermine: Einige Beteiligungen haben nicht den 31. Dezember als Abschlusszeitpunkt. Um sie konsolidieren zu können, müsste die Verschiebung des Abschlusszeitpunkts auf den 31. Dezember möglich und wirtschaftlich angemessen sein.
- Einheitliche Rechnungslegungsgrundsätze: Bei zu konsolidierenden Beteiligungen müssen die Jahresrechnung und Budgetierung nach IPSAS bzw. nach CRG erfolgen und eine Investitionsrechnung erstellt werden. Da heute nicht konsolidierte Einheiten eine andere Rechnungslegung anwenden, müssten sie zusätzlich eine Überleitung nach IPSAS bzw. CRG erstellen oder ihre Rechnungslegung umstellen.
- Equity-Methode: Gemäss IPSAS müssten weitere Beteiligungen nach der Equity-Methode erfasst werden. Der Kanton wendet den entsprechenden IPSAS-Standard im Sinne einer Ausnahmeregelung nicht an. Bei Beteiligungen mit Anteilen zwischen 20% und 50%, wie beispielsweise bei der Axpo Holding AG oder der Flughafen Zürich AG, verfügt der Kanton nicht über die Stimmenmehrheit. Beide Beteiligungen sind im Beteiligungsbericht offengelegt. Die Equity-mässige Erfassung solcher Beteiligungen würde den Beteiligungsbuchwert um die anteiligen Gewinne erhöhen. Anteilige Verluste würden hingegen den ausgewiesenen Beteiligungsbuchwert nur so weit reduzieren, bis dieser null ist. In der Erfolgsrechnung des Kantons würden anteilige Gewinne gezeigt, auch wenn es unter Umständen nie zu einer Ausschüttung käme. Der mittelfristige Ausgleich als Steuerungsregel würde dadurch teilweise unbeeinflussbar bzw. verlöre an Aussagekraft. Nach der geltenden Regelung werden Erträge erst gezeigt, wenn ein Rechtsanspruch auf Ausschüttung besteht. Zur Umsetzung müssten diese Einheiten einen CRG-konformen Abschluss bereitstellen, und interne Transaktionen, die einen Einfluss auf das

Eigenkapital oder auf das Ergebnis haben, müssten ausgeschieden werden. Einer erweiterten Risikoberichterstattung über diese Unternehmen, die über die Offenlegung im Beteiligungsbericht hinausgeht, würde die Erfassung mittels Equity-Methode nicht dienen, d. h., die Risikoberichterstattung würde gegenüber der heutigen Lösung nicht verbessert. Die Transparenz würde durch das komplexere Rechnungslegungsmodell eher abnehmen.

- Unterbeteiligungen: Sofern Unterbeteiligungen bestehen, die bestimmte Kriterien nicht erfüllen (wie Unterbeteiligungen mit Minderheitenanteilen oder solchen ohne öffentlichen Auftrag), wären separate Subkonsolidierungen nach jeweiligen Konsolidierungskriterien erforderlich.
- Ergänzende Vollkonsolidierung: Es könnte ein Informationszwecken dienender Zusatzbericht erstellt werden, der z. B. alle gemäss IPSAS zu konsolidierenden Einheiten enthält. Auch für diese Art von Zusatzberichterstattung wäre es erforderlich, dass die zu konsolidierenden Einheiten ihre Zahlen gemäss IPSAS bzw. CRG aufbereiten und einen Abschluss per 31. Dezember erstellen; ansonsten ist keine Konsolidierung mit aussagefähigen Werten möglich. Ein solcher Zusatzbericht würde einen grossen Aufwand bei den zu konsolidierenden Einheiten für die Erstellung der Überleitung sowie bei allen involvierten Einheiten für die Meldung der internen Transaktionen für die Aufbereitung nach sich ziehen.

Zur Umsetzung des Postulats sind die Rechtsgrundlagen wie folgt anzupassen:

- § 54 CRG: Die bisherige Definition, dass Anstalten und Organisationen konsolidiert werden, denen der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und die er gleichzeitig wesentlich beeinflussen kann, ist zu ersetzen.
- § 4 RLV: Die Anpassung in § 54 CRG führt zu einer Anpassung von § 4 Abs. 1 RLV, d. h., die wesentlichen Abweichungen von IPSAS sind zu präzisieren.
- § 4a RLV: Von der Konsolidierung nach § 54 CRG ausgenommene Organisationen werden namentlich aufgeführt. Die Ausnahme von IPSAS ist gemäss § 46 Abs. 2 CRG vom Kantonsrat zu genehmigen. Bislang entschied der Regierungsrat über den Konsolidierungskreis, was jedoch aus Sicht der Finanzkontrolle nicht der gebotenen Parallelität der Zuständigkeit des Kantonsrates auch für die Abnahme der Jahresrechnung entspricht. Neue Beteiligungen werden somit in Zukunft automatisch konsolidiert, wenn der Kantonsrat vorgängig keine Ausnahme genehmigt.

- Aufhebung von § 28 RLV, abgeleitet aus den Änderungen des CRG hinsichtlich Konsolidierungskriterien.
- Aufhebung von § 30 Abs. 1 RLV: Das Erfordernis, wonach konsolidierte Einheiten ihrerseits weitere Organisationen konsolidieren, entfällt. Zur Sicherstellung einer ordnungsgemässen Konsolidierung ist die separate Erfassung jeder Einheit erforderlich. Eine Vorkonsolidierung ist nicht hilfreich und würde den kantonsweiten Abstimmungsprozess von innerkantonalen Beziehungen erschweren.

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Am 12. Februar 2025 wurden die Direktionen und die Staatskanzlei sowie Behörden und Anstalten zum Mitbericht eingeladen. In der entsprechenden Vorlage war vorgesehen, dass auch vom Kanton gegründete privatrechtliche Stiftungen zu konsolidieren sind. In ihrem Mitbericht nahmen die Finanzkontrolle, die Bildungsdirektion, das Universitätsspital Zürich (USZ) und die Universität Zürich (UZH) ausdrücklich Stellung zur Konsolidierung von privatrechtlichen Stiftungen.

Die Finanzkontrolle hat in ihrer Rückmeldung ausgeführt, dass die geltenden Konsolidierungskriterien zu Einschränkungen bezüglich korrekter Abbildung der wirtschaftlichen und rechtlichen Verhältnisse führten. Ebenso bestehe hinsichtlich des rechnungslegungstechnisch nicht sachgerechten Kriteriums der Höhe der Betriebsbeiträge Interpretationsspielraum. Eine grundsätzliche Überarbeitung der Konsolidierungskriterien wird von der Finanzkontrolle begrüsst. Dabei solle den aktuellen Entwicklungen der Konsolidierung Rechnung getragen und eine weitgehende Übereinstimmung mit den Konsolidierungskriterien von IPSAS angestrebt werden. Mit Bezug auf den Steuerungs- und Überwachungsanspruch des Parlaments ist es nach Ansicht der Finanzkontrolle angezeigt, Festlegungen des Konsolidierungskreises und damit die Darstellung und Offenlegung der Rechnung des Kantons einer Konsultation und allenfalls Beschlussfassung des Parlaments zu unterstellen. Die gegenwärtige Betrachtung – insbesondere unter Einbezug der Gesundheits- und Bildungsanstalten – der in den Konsolidierungskreisen enthaltenen Einheiten bezüglich Steuerung sei zwingend und solle keinesfalls enger gefasst werden. Anpassungen der Konsolidierungskriterien könnten gemäss Mitbericht der Finanzkontrolle im Sinne der massgebenden nationalen und internationalen Grundlagen nur einen umfassenderen Einbezug von Beteiligungen bedeuten. Die zusätzliche Konsolidierung des Zentrums für Gehör und Sprache Zürich (ZGSZ) und privatrechtlicher vom Kanton gegründeter Stiftungen wurde aus-

drücklich begrüsst. Des Weiteren wird eine grundsätzliche Absichtserklärung zur mittelfristig vollständigen Umsetzung von IPSAS 35 unter Berücksichtigung eines adäquaten finanziellen Steuerungsmodells gefordert. Zudem wird vorgeschlagen, bei der Beschlussfassung Begründungen zu gegenwärtig noch nicht zu konsolidierenden Organisationen aufzuführen.

Das USZ führte in seiner Stellungnahme an, durch die Konsolidierung der USZ Foundation werde eine merkliche zusätzliche administrative Belastung verursacht. Die Mehraufwände stünden in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen.

Ähnlich wie das USZ merken auch die Bildungsdirektion und die UZH an, dass die Konsolidierung der privatrechtlichen Stiftungen UZH Foundation, ZHdK Foundation und Stiftung ZHAW nur mit administrativem Mehraufwand möglich sei. Dieser wiederum führe dazu, dass den eigentlichen Aktivitäten der Stiftungen (Fundraising) benötigtes Geld entzogen werde. Durch die Einbindung in die konsolidierte Rechnung des Kantons könne zudem der Eindruck entstehen, die Stiftungen seien in ihrer Unabhängigkeit beeinträchtigt. Die Unabhängigkeit von öffentlicher Einflussnahme wiederum sei ein tragendes Element für den Erfolg bei der Erzielung von Spendeneinnahmen.

Die vorgebrachten Bedenken und Hinweise der Vernehmlassungsteilnehmenden sind in der vorliegenden Vorlage berücksichtigt.

D. Erläuterungen zur Bestimmung

§ 54

Abs. 1

Der Regierungsrat und die Verwaltung gemäss § 47 sowie die Rechtspflege und die kantonalen Behörden, die von der Jahresrechnung nicht erfasst sind, werden nach wie vor ohne Berücksichtigung weiterer Kriterien in die konsolidierte Rechnung aufgenommen (lit. a und b).

In lit. c dieses Absatzes werden die Konsolidierungskriterien für weitere Organisationen festgelegt. Eine Organisation wird konsolidiert, wenn sie der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient. Damit sind öffentliche Aufgaben gemäss Rechtsgrundlage (bzw. der öffentlichen Anstalten) gemeint. Diese Organisationen sind dem Verwaltungsvermögen zugeordnet. Organisationen, die dem Finanzvermögen zuzuordnen sind, werden folglich nicht konsolidiert. Dieses Kriterium berücksichtigt die traditionelle – und international vorbildliche – schweizerische und zürcherische Besonderheit des Staatsverständnisses, wonach das Anlagevermögen in Finanz- und Verwaltungsvermögen aufzuglie-

dern ist und damit Transparenz herrscht, welche Teile des Anlagevermögens ohne Einschränkung der Aufgabenerfüllung veräusserbar wären. Die Konsolidierung von Beteiligungen ohne öffentliche Aufgabe würde diese Logik durchbrechen. Zurzeit bestehen keine 100%-Beteiligungen des Finanzvermögens, die aufgrund dieses Kriteriums nicht in den Konsolidierungskreis aufgenommen würden.

Eine Organisation, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, wird konsolidiert, wenn sie mit einem Anteil von 100% der Stimmen gehalten wird oder wenn es sich um eine Anstalt oder öffentlich-rechtliche Stiftung handelt, die vom Kanton Zürich oder von einer seiner 100%-Beteiligungen gegründet wurde. Der Stimmenanteil von 100% gilt dabei direkt und/oder indirekt für seine konsolidierten Einheiten.

Nach IPSAS 35 wird eine Organisation kontrolliert und folglich konsolidiert, wenn diese durch die gegebenen Machtverhältnisse so beherrscht wird, dass dadurch die allfälligen Rückflüsse aus dieser Organisation beeinflusst werden können. Dies ist auch möglich bei Minderheitsbeteiligungen, wenn es die Aktionärsstruktur erlaubt, oder bei vorliegenden Optionsrechten. Kontrolle besteht nach diesem Verständnis nicht nur aufgrund von Beteiligungsrechten, sondern auch durchführungsmässige Beherrschung oder Beherrschung aufgrund von Leistungsvereinbarungen. Dabei ist es unerheblich, ob die Beherrschung bzw. Kontrolle tatsächlich genutzt wird. Entscheidend ist bereits die Möglichkeit, die Kontrolle auszuüben. Konsolidiert werden müssen nach IPSAS auch reine Zweckorganisationen, bei denen juristisch keine Eigentumsverhältnisse vorliegen, die aber Rückflüsse generieren, die praktisch ausschliesslich dem Kanton zukommen.

Lit. c schränkt den Konsolidierungskreis nach IPSAS somit ein. Organisationen wie die Limmattalbahn AG oder die ZWZ AG, die Business Tools AG oder die Zürcher Landwirtschaftliche Kreditkasse Genossenschaft, an denen neben dem Kanton Zürich auch andere Eigner beteiligt sind, werden damit nicht in die Konsolidierung mit einbezogen.

Zu konsolidierende Beteiligungen, die zu einem Anteil von weniger als 100% gehalten werden, würden gemäss IPSAS zum Ausweis von Minderheitsanteilen führen. Dies wäre nicht umsetzbar. Da der Kantonsrat nur anteilig oder indirekt über die Rechnungslegung und Prozesse dieser Organisationen bestimmen könnte, wäre mit Herausforderungen im Jahresabschluss sowie im Planungs- und Budgetierungsprozess zu rechnen. Deshalb wird auf den Ausweis von Minderheitsanteilen verzichtet. Stattdessen werden Leistungsvereinbarungen in der konsolidierten Rechnung abgebildet. Letztlich wird die bewährte Praxis beibehalten, welche die allgemein akzeptierte Steuerungsgrundlage für den mittelfristigen Ausgleich bildet.

Kantonale Anstalten und öffentlich-rechtliche Stiftungen werden konsolidiert. Nicht konsolidiert werden vom Kanton gegründete privatrechtliche Stiftungen. Diese werden juristisch nicht kontrolliert. Es bestehen weder Haftungsgefahr noch Nachschusspflichten. Betroffen sind die Stiftungen USZ Foundation, UZH Foundation, ZHdK Foundation und Stiftung ZHAW. Unbestritten ist, dass die Erträge dieser Stiftungen ausschliesslich dem vom Kanton als Stifter vorgegebenen Zweck zukommen. Derartige Stiftungen sind sowohl nach IPSAS als auch nach Swiss GAAP FER zu konsolidieren. Ein Schlüsselement für den Erfolg der Stiftungen ist die Wahrung der Aussenwirkung ihrer Unabhängigkeit von öffentlicher Einflussnahme. Die Konsolidierung beeinträchtigt die Unabhängigkeit, und es besteht das Risiko, dass den Stiftungen dadurch auf dem Markt um Spenden im Wissenschaftsbereich Nachteile erwachsen. Dies widerläuft dem Zweck der Stiftungen und bringt die Gefahr mit sich, dass der Kanton letztlich die Spendenausfälle anderweitig ersetzen muss. Für den Kantonshaushalt sind die Stiftungen zudem weder ertrags- noch bilanzseitig betragsmässig relevant. Deren Konsolidierung würde die Aussagekraft der Finanzberichterstattung nicht wesentlich beeinflussen. Öffentlich-rechtliche Stiftungen sind als Institute des öffentlichen Rechts einer kantonalen Anstalt sehr ähnlich, weshalb diese hingegen gleichbehandelt und konsolidiert werden sollen.

Abs. 2

Gemäss Abs. 2 kann der Regierungsrat in einer Verordnung Ausnahmen von der Konsolidierung gemäss Abs. 1 lit. c bezeichnen. Diese Verordnung ist dem Kantonsrat zur Genehmigung vorzulegen. Die vom Kantonsrat genehmigten Ausnahmen werden in § 4a RLV namentlich aufgeführt. Eine Änderung dieser Bestimmung unterliegt somit in jedem Fall der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Möglichkeit für Ausnahmen ist erforderlich, da andernfalls die Zürcher Kantonalbank (ZKB) mit ihren Unterbeteiligungen konsolidiert werden müsste, was zu einem verzerrten Bild der Rechnung des Kantons führen würde. Auch die Konsolidierung weiterer im Versicherungsmarkt (Gebäudeversicherung Kanton Zürich [GVZ] und Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich [SVA]) oder Strommarkt (Elektrizitätswerke des Kantons Zürich [EKZ]) tätiger Beteiligungen würde die Transparenz verringern, die Rechnung verzerren und die Verständlichkeit des Finanzberichts beeinträchtigen. Die seit dem 1. Januar 2026 bestehende öffentlich-rechtliche Anstalt zur BVG- und Stiftungsaufsicht der Kantone Zürich, Glarus, Schaffhausen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Graubünden, Thurgau und Tessin beruht auf einer interkantonalen Vereinbarung (vgl. LS 833.1) und ist nicht zu konsolidieren.

Bereits heute werden diese Beteiligungen nicht in die konsolidierte Rechnung aufgenommen. Ihre Jahresergebnisse fliessen damit auch nicht in den mittelfristigen Ausgleich ein bzw. stehen nur für ihre jeweiligen Aufgaben zur Verfügung. Eine bewährte und allgemein anerkannte Praxis wird somit fortgesetzt. Allfällige neue Beteiligungen, die den Kriterien gemäss Abs. 1 entsprechen, werden in Zukunft automatisch konsolidiert, wenn der Kantonsrat vorgängig keine Ausnahme gemäss Abs. 2 genehmigt.

E. Genehmigung der Änderung der Rechnungslegungsverordnung

Jene Teile der RLV, die sich mit dem Regelwerk, den Abweichungen vom Regelwerk und der Weiterentwicklung des Regelwerks befassen, sind durch den Kantonsrat zu genehmigen (§ 46 Abs. 2 CRG). Der Genehmigung bedürfen somit nur die §§ 3–5 RLV (ohne Anhang).

Am 4. Februar 2026 hat der Regierungsrat eine Änderung der RLV beschlossen. Dabei wurde unter anderem § 4 Abs. 1 lit. a geändert und ein neuer § 4a eingefügt. Diese Verordnungsänderung steht unter dem Vorbehalt, dass die Änderung des CRG im Sinne des vorliegenden Antrags beschlossen wird. Die Änderung der RLV betreffend §§ 4 und 4a untersteht der Genehmigung durch den Kantonsrat.

Die Begründung zu §§ 4 und 4a RLV gestaltet sich wie folgt:

§ 4. Abweichungen vom Regelwerk

Gemäss § 54 CRG (neu) umfasst die konsolidierte Rechnung den Regierungsrat und die Verwaltung gemäss § 47 CRG, die Rechtspflege sowie die kantonalen Behörden, die von der Jahresrechnung nicht erfasst sind, und weitere Organisationen, die der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dienen und vom Kanton mit einem Stimmenanteil von 100% gehalten werden oder kantonale Anstalten oder öffentlich-rechtliche Stiftungen sind. Der Kantonsrat kann Ausnahmen von den zu konsolidierenden Organisationen genehmigen. § 54 Abs. 1 lit. c CRG umfasst somit in seinen Vorgaben eine Abweichung zu IPSAS, weshalb § 4 Abs. 1 lit. a RLV entsprechend nachzuführen ist.

§ 4a. Ausnahmen von der Konsolidierungspflicht

Die von der Konsolidierung ausgenommenen Beteiligungen werden namentlich aufgeführt. Von der Konsolidierung ausgenommen sind die EKZ, die GVZ, die SVA und die ZKB sowie allfällige Unterbeteiligungen dieser Organisationen.

Die Konsolidierung der genannten Beteiligungen würde zu Verzerrungen in der Darstellung der konsolidierten Rechnung führen. So würde z. B. die Bankbilanz der ZKB den Staatshaushalt im engeren Sinn überlagern. Die GVZ und die SVA sind als eigentliche Versicherungsgesellschaften grundsätzlich anderen Risiken ausgesetzt. Deren Geschäftsmodell gleicht Finanzinstituten und eine Konsolidierung würde ebenfalls zu wesentlichen Verzerrungen führen. Die EKZ hingegen ist wesentlichen Preisschwankungen am Energiemarkt ausgesetzt. Während die damit zusammenhängenden Risiken im Finanzbericht bzw. Beteiligungsbericht offengelegt werden, würde eine Konsolidierung der EKZ ebenfalls zu wesentlichen Verzerrungen der konsolidierten Rechnung führen.

Gemäss § 54 CRG in Verbindung mit § 4a RLV würde zusätzlich zum bestehenden Konsolidierungskreis, der enthalten bleibt, insbesondere das ZGSZ in die konsolidierte Rechnung aufgenommen.

Verzichtet wird im Vergleich zu heute auf das Kriterium der Höhe der ausgerichteten Betriebsbeiträge. Das Kriterium ist nicht eindeutig, da hohe Betriebsbeiträge auch an nicht konsolidierte Organisationen geleistet werden. Es entspricht ausserdem nicht den sonst üblichen Konsolidierungskriterien in allgemein anerkannten Rechnungslegungsstandards. Die definierte Höhe von 20 Mio. Franken erscheint willkürlich.

F. Auswirkungen

1. Private

Ohne die Ausnahmeregelung in § 4a RLV wären privatrechtliche Unterbeteiligungen der Organisationen EKZ, GVZ, SVA und ZKB zu konsolidieren; für diese Unterbeteiligungen wäre eine Überleitung nach CRG bzw. IPSAS erforderlich. Private sind von der Vorlage nicht betroffen.

2. Gemeinden

Die Gemeinden sind von der Vorlage nicht betroffen.

3. Kanton

Aufgrund der neuen Regelung im CRG wären ohne die Ausnahmeregelung in § 4a RLV die Organisationen EKZ, GVZ, SVA und ZKB mit ihren jeweiligen Unterbeteiligungen zu konsolidieren. Die Trans-

parenz der Finanzberichterstattung wäre beeinträchtigt, indem die Darstellung des Staatshaushaltes durch den wesentlichen Einfluss der genannten Organisationen überlagert würde. Die Verständlichkeit der aktuellen finanziellen Steuerung würde in erheblichem Masse beeinträchtigt. Die Anwendung der alternativen Konsolidierungskriterien führt zur zusätzlichen Konsolidierung insbesondere des ZGSZ, das bereits dem CRG unterstellt ist.

G. Regulierungsfolgeabschätzung

Gemäss dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) ist der administrative Aufwand von Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering zu halten. Zu diesem Zweck werden alle neuen oder zu ändernden Erlasse einer Regulierungsfolgeabschätzung unterzogen (§ 3 Abs. 2 EntlG in Verbindung mit § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 [LS 930.11]).

Die vorliegende Gesetzesänderung verursacht keine zusätzliche administrative Belastung von Unternehmen im Sinne des EntlG.

H. Erledigung des Postulats KR-Nr. 113/2023 betreffend Risikobericht in der Rechnung des Kantons Zürich

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 5. Februar 2024 folgende von den Kantonsräten André Müller, Uitikon, Karl Heinz Meyer, Neerach, und Farid Zeroual, Adliswil, am 27. März 2023 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, § 44 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) so zu ändern, dass die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Risikolage des Kantons vermittelt. Die Rechnungslegung soll zudem den Grundsätzen der Verständlichkeit, Wesentlichkeit, Zuverlässigkeit und der Vergleichbarkeit dienen und nach allgemein anerkannten Normen erstellt werden.

Insbesondere soll die Rechnungslegung durch eine Zusatzberichterstattung so erweitert werden, dass ein ganzheitlicher Überblick entsteht, der die gesamten finanziellen Risiken für den Kanton zeigen und es so der Regierung und dem Kantonsrat erlauben, die Risiken entsprechend zu verwalten.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 113/2023 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli