

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 4. März 2009

346. Geschäftsbericht 2008, Bildung von Rücklagen und Kreditübertragungen

1. Bildung von Rücklagen

Die Verordnung über das Globalbudget sieht vor, dass Leistungsgruppen mit einem Globalbudget unter bestimmten Voraussetzungen Rücklagen bilden oder auflösen können. Gemäss §10 dieser Verordnung erlässt der Regierungsrat Richtlinien zur Bemessung von Rücklagen. Die Richtlinien, die der Regierungsrat für die Bemessung von Rücklagen verabschiedet hat (RRB Nrn. 2711/1998, 2026/2000 und 1825/2004), sind mit dem Erlass der Finanzcontrollingverordnung (FCV, RRB Nr. 357/2008) zwar aufgehoben worden, infolge der Übergangsbestimmung zum Inkraftsetzungsbeschluss des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) gilt das bisherige Finanzhaushaltsrecht des Kantons für die Rechnungslegung 2008 aber bis zur Genehmigung der Rechnung 2008 durch den Kantonsrat (RRB Nr. 395/2008). Voraussetzung für die Bildung von Rücklagen ist grundsätzlich eine endogen verursachte Verbesserung des Saldos der Erfolgsrechnung gegenüber dem Budget 2008. Auch bei einer Verschlechterung des Saldos kann eine Rücklage beantragt werden, wenn der Nachweis erbracht wird, dass ohne die besonderen endogenen Leistungen des Personals das Rechnungsergebnis noch schlechter ausgefallen wäre. Damit werden gleiche Leistungen des Personals bei absoluten und relativen Verbesserungen gleich behandelt. Die beantragten Rücklagen dürfen 2% der für 2008 budgetierten Lohnsumme der Leistungsgruppe (Total der Konten 3000 Gehälter der Behörden und Richter, 3001 Vergütung an Behörden und Kommissionen, 3010 Gehälter des Verwaltungs- und Betriebspersonals, 3011 Dienstzulagen an Polizeikorps, 3020 Gehälter der Lehrkräfte) nicht übersteigen.

Die Leistungsgruppen können nach Genehmigung durch den Kantonsrat höchstens 50% der im abgeschlossenen Rechnungsjahr gebildeten Rücklagen für Ausschüttungen in Form von Einmalzulagen an das Personal verwenden. Dies ist so auszulegen, dass aus den im Rechnungsjahr 2008 gebildeten Rücklagen Einmalzulagen an das Personal nur 2009, jedoch nicht später ausgeschüttet werden dürfen.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anträge der Direktionen bzw. der Leistungsgruppen für die Bildung von Rücklagen und daneben die Saldoveränderungen (Differenz zwischen der Rechnung 2008 vor der Bildung

von Rücklagen und dem Budget). Es wurden insgesamt 56 Rücklagen beantragt, davon fünf für Leistungsgruppen mit einer negativen Saldoabweichung. Diese begründen somit ihren Antrag für Rücklagen mit relativen endogenen Verbesserungen. Keine Leistungsgruppe beantragte Rücklagen von mehr als 2% der Lohnsumme.

Tabelle 1: Anträge der Direktionen/Leistungsgruppen für Rücklagen (+Verbesserung/–Verschlechterung der Rechnung gegenüber dem Budget 2008)

Leistungsgruppe		Saldoveränderung vor Rücklagen ¹⁾	Antrag Rücklagen
		Fr.	Fr.
1000	Regierungsrat und Staatskanzlei	+1 753 095	180 000
2201	Generalsekretariat JI	+69 073	47 000
2203	Zentrale Dienstleistungen JI	+249 557	82 000
2204	Strafverfolgung Erwachsene	–24 702 170	820 000
2206	Amt für Justizvollzug	+6 804 893	1 400 000
2207	Gemeindeamt	+728 827	120 000
2221	Handelsregister	+928 620	103 000
2223	Statistisches Amt	+667 728	68 000
2224	Staatsarchiv	+61 451	60 000
2225	Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen	+648 992	46 000
2232	Fachstelle Opferhilfe	–1 630 620	14 000
2233	Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen	+164 673	13 000
2234	Fachstelle Kultur	–1 365 268	16 000
2241	Fachstelle der kantonalen Beauftragten für Integrationsfragen	+2 094	4 000
2251	Bezirksräte	+648 508	119 000
2262	Baurekurskommissionen	+636 299	80 000
2263	Steuerrekurskommissionen	+143 950	40 000
3000	Generalsekretariat, Zentrale Vollzugsaufgaben	–597 875	30 000
3200	Strassenverkehrsamt	+760 204	500 000
3300	Migrationsamt	+1 556 824	180 000
3400	Amt für Militär und Zivilschutz	+3 805 757	120 000
3500	Kantonales Sozialamt	+55 951 698	70 000
4000	Generalsekretariat FD	+475 025	31 000
4100	Finanzverwaltung	+868 614	90 000
4300	Amt für Tresorerie	+31 779	11 000
4400	Steuern Betriebsteil	+3 554 280	650 000
4500	Personalamt	+3 942 693	93 000
4700	Drucksachen und Material	+705 852	101 000
5000	Generalsekretariat VD	+17 489 358	80 000
5200	Amt für Verkehr	+33 430 488	48 000
5205	Verkehr und Infrastruktur Strassen (VIS)	+185 000	185 000
5300	Wirtschaft und Arbeit	+4 027 988	200 000
6000	Steuerung Gesundheitsversorgung	+341 015	200 000
6100	Aufsicht und Bewilligungen im Gesundheitswesen	+271 504	199 000
6300	Somatische Akutversorgung und Rehabilitation	–26 092 869	351 000

Leistungsgruppe		Saldoveränderung vor Rücklagen ¹⁾	Antrag Rücklagen
		Fr.	Fr.
6400	Psychiatrische Versorgung	+9 901 900	94 000 ²⁾
8000	Generalsekretariat BD	+1 107 730	200 000
8100	Hochbau	+1 798 043	262 000
8300	Raumordnung und Vermessung	+424 420	200 000
8400	Tiefbau	+750 000	750 000
8500	Awel	+2 826 727	398 000
8700	Immobilienamt	+9 131 426	210 000
8800	Landschaft und Natur	+1 741 382	500 000
9000	Kantonsrat	+30 568	32 000
9020	Finanzkontrolle	+417 160	20 000
9030	Obergericht und angegliederte Gerichte	+3 149 260	250 000
9040	Bezirksgerichte	+2 362 576	400 000
9060	Notariate / Grundbuch- und Konkursämter	+11 580 688	750 000
9061	Kassationsgericht	+1 204 934	40 000
9064	Sozialversicherungsgericht	+1 303 152	160 000
9071	Datenschutzbeauftragter	+83 540	20 000
9300	Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)	³⁾	87 000
9510	Universitätsspital Zürich	+3 171 000	3 171 000
9520	Kantonsspital Winterthur	+1 302 000	1 302 000
9600	Universität Zürich	+6 700 000	6 700 000
9710	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften	+3 560 000	3 560 000
Total			25 457 000

¹⁾ Provisorische Zahlen gemäss Stand 13.2.2009

²⁾ Nettosumme von beantragten Rücklagen für einzelne Betriebe und Verlustvorträgen für andere Betriebe

³⁾ Für den ZVV liegen noch keine Zahlen vor

Im Vorjahr beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat Rücklagen von Fr. 27 940 000. Der Kantonsrat genehmigte am 30. Juni 2008 mit der Staatsrechnung für das Jahr 2007 alle beantragten Rücklagen.

Der Gesamtbestand an Rücklagen in der Verwaltung und in den selbstständigen und unselbstständigen Anstalten nimmt unter Berücksichtigung der 2008 vorgenommenen Auflösungen um 10,3 Mio. Franken oder 11% auf 103,5 Mio. Franken zu. Darin sind die von der Universität in eigener Kompetenz gebildeten und aufgelösten Rücklagen nicht enthalten.

2. Kreditübertragungen für verzögerte Vorhaben

Aufgrund von § 6 der Verordnung über das Globalbudget können in der Rechnung 2008 letztmals Rückstellungen gebildet werden, wenn für Beschaffungen oder Vorhaben vorgesehene Mittel innerhalb der Rechnungsperiode nicht beansprucht werden: Im abgelaufenen Rechnungsjahr wird zulasten der Erfolgsrechnung eine Rückstellung gebildet, die

im Folgejahr zugunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst wird, wenn die Mittel für die Beschaffung oder das Vorhaben anfallen. Auf diese Weise wird die Erfolgsrechnung des Folgejahres netto nicht belastet, die Vorgänge sind saldoneutral. Rückstellungen können nur zulasten der Erfolgsrechnung gebildet werden. Bei verzögerten Investitionsvorhaben wird im abgelaufenen Rechnungsjahr keine Rückstellung gebildet, sondern es kann für die nicht budgetierten Mittel im Folgejahr eine Kreditüberschreitung bewilligt werden (§ 64 lit. h Verordnung über die Finanzverwaltung).

Infolge des Übergangs zu den Rechnungslegungsnormen IPSAS können bei der Verzögerung von Vorhaben im abgelaufenen Rechnungsjahr in der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2009 – im Gegensatz zur Rechnung 2008 – keine Rückstellungen mehr gebildet werden. Der Begriff Rückstellungen wird neu angewendet für Verpflichtungen, die in der Bilanz passiviert werden müssen, wenn deren Ursprung in einem Ereignis in der Vergangenheit liegt, ein Mittelabfluss zur Erfüllung sicher oder wahrscheinlich ist und dessen Höhe zuverlässig ermittelt werden kann (§ 55 Abs. 2 CRG). Da diese Kriterien auf verzögerte Vorhaben nicht zutreffen, müssen Rückstellungen, die letztmals für das Rechnungsjahr 2008 gebildet werden, beim Restatement der Bilanz 2008 zugunsten des Eigenkapitals aufgelöst werden. Sie können somit im Jahr 2009 nicht mehr zugunsten der Erfolgsrechnung aufgelöst werden.

Für die Verzögerung von Vorhaben hat das CRG das neue Instrument der Kreditübertragung eingeführt: Kann ein Vorhaben innerhalb der Rechnungsperiode nicht abgeschlossen werden, können die im Budgetkredit dafür eingestellten, noch nicht beanspruchten Mittel auf die neue Rechnung übertragen werden (§ 25 CRG). Solche Kreditübertragungen werden nicht verbucht, sondern sie erhöhen den Budgetkredit der Leistungsgruppe im Folgejahr (§ 21 Abs. 3 FCV). Der Regierungsrat beschliesst die Kreditübertragungen und bringt sie dem Kantonsrat mit dem Geschäftsbericht zur Kenntnis. Dieses neue Instrument kann erstmals 2010 auf die Rechnungsperiode 2009 angewendet werden.

Beim Rechnungsabschluss 2008 wird bei verzögerten Vorhaben wie folgt vorgegangen:

- Für verzögerte Vorhaben der Erfolgsrechnung wurden gemäss bisherigem Finanzhaushaltsrecht Rückstellungen gebildet. Diese wurden in der Rechnung 2008 erfolgswirksam als Aufwand verbucht. Für verzögerte Investitionsvorhaben konnten gemäss bisherigem Finanzhaushaltsrecht keine Rückstellungen gebildet werden.
- Mit dem Restatement der Bilanz 2008 (Erstellung der Eingangsbilanz 2009 nach IPSAS) werden die bilanzierten Rückstellungen zugunsten des Eigenkapitals aufgelöst.

- Die 2008 zulasten der Erfolgsrechnung gebildeten Rückstellungen werden in Anträge zu Kreditübertragungen umgewandelt. Zusätzlich konnten neu Kreditübertragungen für verzögerte Investitionsvorhaben eingereicht werden.
- Der Aufwand 2009 für verzögerte Vorhaben belastet die Erfolgsrechnung 2009. Dieser Aufwand kann nicht mehr durch eine Auflösung von Rückstellungen ausgeglichen werden, da diese mit dem Restatement der Bilanz 2008 aufgelöst wurden.
- Ausgaben 2009 für verzögerte Investitionsvorhaben belasten die Investitionsrechnung 2009.
- Weil die Kreditübertragungen die Budgetkredite der Leistungsgruppen im Umfang der voraussichtlichen Ausgaben für verzögerte Vorhaben erhöhen, stehen den Leistungsgruppen 2009 in der Erfolgsrechnung und in der Investitionsrechnung netto gleich viele Mittel zur Verfügung, wie der Kantonsrat mit dem Budgetbeschluss 2009 beschlossen hat.

Die Direktionen, die Staatskanzlei, die Behörden, die Rechtspflege und die Anstalten haben insgesamt 58 Anträge für Kreditübertragungen eingereicht, davon 39 in der Erfolgsrechnung mit insgesamt 16,7 Mio. Franken und 19 in der Investitionsrechnung mit insgesamt 21,5 Mio. Franken.

Tabelle 2: Anträge der Direktionen/Leistungsgruppen für Kreditübertragungen

	Leistungsgruppe	Vorhaben	Kreditübertragung (in Fr.)
<i>Erfolgsrechnung</i>			
1000	Regierungsrat und Staatskanzlei	E-Government Projekt «ServicePortal»	330 000
		E-Government Projekt «Relaunch ZHweb»	178 000
2201	Generalsekretariat JI	Laufende Projekte	120 000
2203	Zentrale Dienstleistungen JI	Detailspezifikation RIS 2	150 000
2206	Amt für Justizvollzug	Investitionsplanung Projekt Ringwil	185 000
2223	Statistisches Amt	Einführung einer amtlichen Wohnungsnummerierung für die registerbasierte Volkszählung 2010	400 000
2224	Staatsarchiv	Projekt Replik Globus	280 000
		Ersatz Archivgestelle (Rosttablare)	100 000
		Projekt Archivportal Schweiz	80 000
2241	Fachstelle der kantonalen Beauftragten für Integrationsfragen	Integrationsprojekte für vorläufig aufgenommene und anerkannte Flüchtlinge	324 000
2271	Evang.-Reformierte Landeskirche	Abtretungen Liegenschaften	1 000 000
2272	Römisch-katholische Körperschaft	Abtretungen Liegenschaften	300 000

Leistungsgruppe	Vorhaben	Kreditübertragung (in Fr.)
<i>Erfolgsrechnung</i>		
4600	Direktionsübergreifende Informatik	Aufbau Kompetenzzentrum IT-Sicherheit 100 000
		Aufbau Netz Bund-Kantone 90 000
		Umsetzung Netzwerksicherheitsrichtlinien 90 000
5300	Wirtschaft und Arbeit	Definition Grundsätze für gezielte Talentförderung 50 000
		Ausrichtung Abt. Personal auf künftige Bedürfnisse 30 000
		Betriebliches Gesundheitsmanagement, Erstellung Konzept und Umsetzung 50 000
		Ziel Führung der Marke Zürich beanspruchen: Konzept erstellen 50 000
		Ziel Positionierung Greater Zurich Area in Zusammenhang mit Osec 200 000
		Ziel Standortbericht, Aufbau Imagemonitoring 50 000
		Ziel Stärkung des Wirtschaftsraums Zürich durch Innovation und Technologie: Definition von aktiven neuen Cluster 80 000
7000	Bildungsverwaltung	Umsetzung neues Volksschulgesetz, verschiedene Projekte 779 000
		IT-Sicherheitskonzept 100 000
7200	Volksschulen	Umsetzung neues Volksschulgesetz, Unterstützungsleistungen 300 000
7406	Zürcher Fachhochschule (Beiträge und Liegenschaften)	Reformprojekt ZFH 4 000 000
7501	Jugend- und Familienhilfe	Optimierungen und Zusammenzug Standorte 275 000
		Abklärung klientenbezogener Finanzierungsfragen 10 000
		Systemanpassung Stipendienapplikation 10 000
7502	Berufs- und Studienberatung	Systemanpassungen BAIZ; Fallführung Berufsberatung 90 000
		Reorganisation Bereich Information/Dokumentation 45 000
		Standardisierte Kommunikationsvorlagen und Frontend zh.berufsvorbereitung 90 000
8700	Immobilienamt	Sanierung von Fassadenkittfugen 150 000
		Bauprojekt Polizei- und Justizzentrum 3 000 000
8800	Landschaft und Natur	Überkommunale Schutzverordnung (SVO) in Aeugst und am Bachtel 50 000
9000	Kantonsrat	Ratsinformationssystem 106 000
9040	Bezirksgerichte	Verschiebung Abschluss Umbau Bezirksgericht Meilen 25 000
9071	Datenschutzbeauftragter	Erneuerung Webauftritt 70 000
9710	Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften	Verschiedene Sonderprojekte 3 410 000
Total Erfolgsrechnung		16 747 000

Leistungsgruppe	Vorhaben	Kreditübertragung (in Fr.)
<i>Investitionsrechnung</i>		
3100	Kantonspolizei	Polycom Sicherheitsfunknetz 4 616 000 Polycom Funkgeräte 2 527 000 Polycom Integration 383 000 in Einsatzzentralentechnik
3300	Migrationsamt	Erneuerung Server-Infrastruktur und ELAR-Update 100 000
3910	Sportfonds	Sportzentrum Kerenzerberg: Schadstoffsanierung 410 000 Sportzentrum Kerenzerberg: Sanierung und Umbau Schiessanlage 500 000
4930	Kapital- und Zinsendienst Staat	Beteiligung an Aktienkapitalerhöhung der Messe Schweiz 2 000 000
6300	Somatische Akutversorgung und Rehabilitation	Zentralwäscherei: automatische Schmutzwäschesortierung 1 500 000 Kantonsspital Winterthur: Personalhaus, Fenster- und Dachsanierung 900 000
7501	Jugend- und Familienhilfe	Investitionsbeiträge Kinderheime 2007 683 000 Zentrum für Gehör und Sprache, Bauten und Erneuerungsunterhalt, ab 2009 LG 7200 1 074 000
8500	Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft	Hochwasserschutzprojekt Reppisch, Dietikon 1 150 000 Hochwasserschutzprojekt Sihl, Adliswil, Erhöhung Abflusskapazität 1 000 000 Eulach, Winterthur, Park, Aufweitung des Bachgerinnes 500 000 Furtbach, Otelfingen, Golfplatzerweiterung, Bachausbau und -renaturierung 700 000
8700	Immobilienamt	Bezirksgebäude Horgen, WC-Anlagen 180 000 Bezirksgebäude Winterthur, WC-Anlagen 120 000 Bezirksgebäude Dietikon, Neubau 3 000 000
8800	Amt für Landschaft und Natur	Wohnsanierung Betriebsleiter Wülflingen 190 000
Total Investitionsrechnung		21 533 000

Die Kreditübertragung von Fr. 1 074 000 für Bauten und Erneuerungsunterhalt des Zentrums für Gehör und Sprache wird zulasten der Leistungsgruppe Nr. 7501, Jugend- und Familienhilfe, gebildet. Die Kreditübertragung erhöht jedoch den Budgetkredit 2009 der Investitionsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 7200, Volksschulen.

Die Anträge für Kreditübertragungen in der Erfolgsrechnung stimmen mit den verbuchten Rückstellungen zulasten der Erfolgsrechnung 2008 überein. Die übrigen Kriterien werden eingehalten.

3. Vertraulichkeit

Der Antrag zur Bildung von Rücklagen und die Bewilligung der Kreditübertragungen werden als Teil des Geschäftsberichtes 2008 veröffentlicht. Bis dahin sind diese Informationen nicht öffentlich.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Staatskanzlei wird ermächtigt, die Rücklagen mit der Gesamtsumme von Fr. 25 457 000 gemäss Ziffer 1 der Erwägungen in den Antrag zur Genehmigung des Geschäftsberichtes 2008 aufzunehmen.

II. Die Kreditübertragungen in der Erfolgsrechnung mit der Gesamtsumme von Fr. 16 747 000 und die Kreditübertragungen in der Investitionsrechnung mit der Gesamtsumme von Fr. 21 533 000 gemäss Ziffer 2 der Erwägungen werden bewilligt.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Geschäftsberichtes 2008 nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die obersten kantonalen Gerichte, die Direktionen des Regierungsrates, die Staatskanzlei und die Finanzkontrolle.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi