

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. November 2011

1358. Rückstellungen für Massnahmen zur nachhaltigen Finanzierung der BVK

1. Ausgangslage

Zur nachhaltigen Finanzierung der BVK beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat zwei Sanierungsmassnahmen, die den Staatshaushalt belasten (Vorlage 4851):

- Einmaleinlage in die BVK von 2 Mrd. Franken
- Sanierungsbeiträge an die BVK in Form erhöhter Arbeitgeberbeiträge zulasten der konsolidierten Staatsrechnung im Gesamtbetrag von 617 Mio. Franken

Es gilt zu beurteilen, ob und wann diese beiden Massnahmen nach den gültigen Rechnungslegungsgrundsätzen als wirtschaftliche Verpflichtung des Kantons zu bilanzieren sind.

2. Rechtsgrundlagen

Die kantonale Rechnungslegung richtet sich grundsätzlich nach dem Regelwerk der International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Eine Ausnahme bildet die Bewertung von Vorsorgeverpflichtungen. Diese werden nach dem Rechnungslegungsstandard Swiss GAAP FER 16 beurteilt (§ 3 Abs. 2 lit. a Rechnungslegungsverordnung [RLV]).

Gemäss den Ziff. 2 und 3 dieses Standards ist von einer zu bilanzierenden wirtschaftlichen Verpflichtung auszugehen, wenn künftige Geldabflüsse wahrscheinlich und die Betragshöhe dieser Geldabflüsse bestimmbar sind. Wenn die wirtschaftliche Verpflichtung bejaht wird, ist gemäss Erläuterung 10 zu den Ziff. 2 und 3 nach Swiss GAAP FER 23 vorzugehen. Dieser Standard regelt den Umgang mit Rückstellungen. Da der Kanton den Standard Swiss GAAP FER 23 nicht anwendet, sind die Beurteilungskriterien für Rückstellungen nach den gleichlautenden Regelungen von IPSAS 19 bindend. Danach ist eine wirtschaftliche Verpflichtung als Rückstellung zu bilanzieren, wenn die Verpflichtung auf einem Ereignis der Vergangenheit beruht, die Betragshöhe zuverlässig schätzbar und ein Geldmittelabfluss wahrscheinlich ist. Die Verpflichtung kann rechtlicher oder faktischer Natur sein.

Gemäss Swiss GAAP FER 16, Ziff. 3, ist die Bildung einer Vorsorge-rückstellung als Personalaufwand zu erfassen und als langfristige Verbindlichkeit auszuweisen.

Swiss GAAP FER 16, Ziff. 3b, bestimmt, dass die Vorsorgeverpflichtungen jährlich im Rahmen der Geschäftsabschlussstätigkeiten neu beurteilt werden müssen. Sind die Verpflichtungen zu einem späteren Zeitpunkt höher oder tiefer als bilanziert, so wird die Differenz zum entsprechenden Wert der Vorperiode im Periodenergebnis als Personalaufwand erfasst. Das könnte – je nach Entscheid des Kantonsrates – Erfolgsrechnung und Bilanz im 2012 oder später stark beeinflussen.

3. Beurteilung

Im vorliegenden Fall sind die Voraussetzungen für Rückstellungen gegeben:

- Die wirtschaftliche Verpflichtung ergibt sich aus der Verpflichtung gemäss § 70 Abs. 2 und § 79 lit. k der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal Version 2010, wonach der Regierungsrat bei einem Deckungsgrad unter 90% verpflichtet ist, Massnahmen zur Behebung des Fehlbetrages der BVK einzuleiten.
- Mit den beantragten Sanierungsmassnahmen und der BVK-Statutenrevision soll die Unterdeckung der BVK, die in den vergangenen Jahren entstanden ist, beseitigt werden. Die Verpflichtung beruht also auf einem Ereignis in der Vergangenheit.
- Der Geldmittelabfluss ist wahrscheinlich geworden, nachdem der Regierungsrat dem Kantonsrat die Sanierungsmassnahmen beantragt hat. Die BVK ist ein vollkapitalisiertes Vorsorgewerk, das entsprechend den Weisungen des Bundesrates vom 27. Oktober 2004 zur Behebung von Unterdeckungen in der beruflichen Vorsorge innert einer Frist von fünf bis sieben, längstens aber zehn Jahren saniert werden muss.
- Die Höhe der Verpflichtung des Kantons kann aufgrund des Antrages des Regierungsrates mit 2,617 Mrd. Franken beziffert werden.

Der Zeitpunkt für die Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtung ist der 31. Dezember 2011, denn nach § 44 CRG muss die Rechnungslegung ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons vermitteln. Dies ist nur sichergestellt, wenn die Vorsorgeverpflichtung nach Swiss GAAP FER 16 bilanziert ist.

Nach IPSAS 19 ist der Rückstellungsbetrag zu diskontieren, wenn der Faktor Zeit einen wesentlichen Einfluss hat. Im Falle der Einmalanlage spielt der Faktor Zeit jedoch keine Rolle, weil die Auszahlung bereits auf Anfang 2013 vorgesehen ist. Bei der Rückstellung für Sanierungsbeiträge in Form von zeitlich begrenzt erhöhten Arbeitgeberbeiträgen wird auf eine Diskontierung verzichtet. Die Diskontierung der 617 Mio. Franken zum derzeitigen tiefen Zinsniveau würde in An-

betracht anderer Unabwägbarkeiten wie der Dauer der Beitragserhöhung zu einer Scheingenauigkeit sowie zu einer zukünftigen Zinsbelastung führen.

Für die künftigen Fremdkapitalbeschaffungs- und Zinskosten können keine Rückstellungen gebildet werden, weil die Rechnungslegungsgrundsätze des Kantons keine Rückstellungen für in der Zukunft liegende Ereignisse zulassen.

4. Verbuchung

Für die Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken und die Sanierungsbeiträge in Form von höheren Arbeitgeberbeiträgen von 617 Mio. Franken werden per 31. Dezember 2011 zwei getrennte Rückstellungspositionen gebildet. Sie werden der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, belastet und wie folgt verbucht:

| | |
|--------------|---|
| Buchung: | Buchungskreis 4100 Finanzverwaltung, Auftrag 4950 110 00 000 (LG 4950) |
| Konto Soll: | 3059 7 00000 Rückstellungen AG-Beiträge (Sammelkonto) |
| Konto Haben: | 2086 0 00000 Langfristige Rückstellungen für Vorsorgeverpflichtungen |

Der Sanierungsbeitrag in Form höherer Arbeitgeberbeiträge von 617 Mio. Franken wird 2013–2019 den Leistungsgruppen im Zeitpunkt der Zahlung an die BVK und entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitgeberbeiträgen verrechnet. Im KEF vom 14. September 2011 ist das für 2013–2015 bereits eingestellt. Über die Verrechnung der Einmaleinlage von 2 Mrd. Franken wird mit den Richtlinien zum KEF 2013–2016 zu entscheiden sein.

5. Budgetkredit

Die Rückstellungen werden die kantonale Erfolgsrechnung im 2011 belasten. Sie können nicht durch die Budgetkredite gedeckt werden; eine Kompensation ist aufgrund der Höhe der Beträge nicht möglich. Wenn ein Budgetkredit nicht ausreicht, ist grundsätzlich beim Kantonsrat, der auch den Budgetkredit bewilligt hat, ein Nachtragskredit zu beantragen (§ 21 Abs. 1 CRG).

In den folgenden, abschliessend aufgezählten Fällen kann der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen (§ 22 Abs. 1 lit. a–e CRG):

- a. bei dringlichen Vorhaben, wenn der Aufschub für den Kanton nachteiligen Folgen hätte,
- b. wenn das Bundesrecht eine Ausgabe zwingend vorschreibt,

- c. gestützt auf einen rechtskräftigen Entscheid eines Gerichts,
- d. für durchlaufende Beiträge,
- e. für Abschreibungen sowie Wertberichtigungen.

In der Weisung zum CRG, wird zum Thema Kreditüberschreitungen (gem. § 22 CRG) ausgeführt (Vorlage 4148, S. 80):

«Bei den lit. b bis e handelt es sich um Positionen, *bei denen kein politischer Handlungsspielraum besteht*. Dementsprechend macht es wenig Sinn, dem Kantonsrat einen Nachtragskredit zu beantragen (...). Dies ist insbesondere der Fall, wenn Bundesvorschriften kantonale Ausgaben zwingend vorschreiben (lit. b) oder falls am Ende des Geschäftsjahres Bilanzanpassungen oder Wertberichtigungen (z. B. auf Grund veränderter Aktienkurse) vorzunehmen sind (lit. e).

Reichen die gesprochenen Budgetkredite hingegen nicht, um Aufgaben gemäss kantonalem Recht zu erfüllen, so soll weiterhin der Weg des Nachtragskredits beschritten werden, selbst wenn dem Kantonsrat bei der Bewilligung kein Handlungsspielraum verbleibt (Ausnahme: Entscheid eines Gerichts gemäss lit. c). Dies erfolgt aus Gründen der Transparenz gegenüber dem kantonalen Gesetzgeber, aber auch auf Grund der Schwierigkeiten, die Grenzziehung für weitgehend «gebundene Ausgaben» zweckmässig zu ziehen. In dringlichen Fällen ist jedoch auch in diesen Fällen eine Kreditüberschreitung gestützt auf lit. a möglich.»

Bei den Rückstellungen für die Sanierungsmassnahmen BVK besteht, wie dargelegt, abgesehen von der genauen Höhe der vom Kanton übernommenen Last kein politischer Handlungsspielraum. Es handelt sich um einen rein finanztechnischen Vorgang, die Rückstellungen sind gemäss RLV und Swiss GAAP FER 16 zwingend vorzunehmen. Die Rückstellungen führen zu keinem Abfluss von finanziellen Mitteln. Dieser erfolgt erst nach der Genehmigung der Sanierungsmassnahmen durch den Kantonsrat. Die Rückstellungen sind daher wie Fälle nach § 22 Abs. 1 lit. e CRG (Abschreibungen und Wertberichtigungen) zu behandeln, für die der Regierungsrat eine Kreditüberschreitung bewilligen kann.

Für den Beschluss einer Kreditüberschreitung durch den Regierungsrat sprechen auch die zeitlichen Verhältnisse. Eine fristgerechte Behandlung eines Nachtragskreditanspruchs durch den Kantonsrat ist praktisch unmöglich. Der Kantonsrat wird die Sammelvorlage zur nachhaltigen Finanzierung der BVK voraussichtlich erst im 2012 im Plenum beraten.

Der Handlungsspielraum des Kantonsrates bei der Beratung der Sammelvorlage zur Sanierung der BVK wird durch den vorliegenden Regierungsratsbeschluss nicht eingeschränkt. Mit der Bildung der Rück-

stellungen und der Kreditüberschreitung werden keine Entscheide vorweggenommen oder Sachzwänge geschaffen. Je nach Entscheid des Kantonsrates wird die Höhe der Rückstellungen im nächsten Jahr anzupassen sein.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Für die Massnahmen zur Sanierung der BVK wird zulasten des Kantons Zürich in der Rechnung 2011 eine Rückstellung von 2,617 Mrd. Franken gebildet. Dabei wird auf die Diskontierung der Rückstellungsbeträge verzichtet.

II. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, den Budgetkredit der Erfolgsrechnung der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, im 2011 um 2,617 Mrd. Franken zu überschreiten.

III. Mitteilung an die Finanzkommission des Kantonsrates, die Finanzkontrolle sowie die Direktionen des Regierungsrates und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi