

Sitzung vom 1. November 2017

1007. Anfrage (Unschärfe des mittelfristigen Ausgleichs)

Kantonsrat Tobias Langenegger, Zürich, Kantonsrätin Rosmarie Joss, Dietikon, und Kantonsrat Stefan Feldmann, Uster, haben am 10. Juli 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Der mittelfristige Ausgleich ist im Kanton Zürich im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) § 4 sowie vertieft in der Finanzcontrollingverordnung (FCV) Abschnitt 2 § 3 geregelt. Dabei wird technisch just definiert, dass «die Mittelfristigkeit gemäss § 4 Abs. 1 CRG einen Zeitraum von acht Jahren umfasst». Der mittelfristige Ausgleich ist jedoch ein wichtiges Control- und Steuerungsinstrument des Regierungsrates. Die Konsequenzen eines nicht eingehaltenen mittelfristigen Ausgleichs sind gross. So ist der Regierungsrat im Falle, dass er den mittelfristigen Ausgleich verfehlen sollte, gesetzlich verpflichtet, ein Sparprogramm auszuarbeiten. Umso relevanter ist es, dass der mittelfristige Ausgleich möglichst präzise geschätzt wird. Die obenstehende in der FCV definierte Berechnung scheint vor grösseren Fehlern nicht gefeit. So werden mögliche Ungenauigkeiten im Budget gerade für vier Jahre in die Planung (KEF) und somit in die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs hineingerechnet. Der geplante mittelfristige Ausgleich kann also sowohl positiv als auch negativ stark vom später effektiv für diesen Zeitraum errechneten mittelfristigen Ausgleich abweichen. Da die Budgets aber auf Basis der geplanten KEF gemacht werden, sind diese Unschärfen und insbesondere deren Vorzeichen von grosser Bedeutung.

In diesem Zusammenhang bitten wir deshalb den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie unterscheidet sich der mittelfristige Ausgleich bei der jeweiligen Planung vom späteren, effektiv erzielten mittelfristigen Ausgleich für die zehn Perioden von 2000–2007 bis 2009–2016 (bitte um eine tabellarische Auflistung)?
2. Um welchen Betrag hat der Kantonsrat in den Jahren von 2000 bis 2016 das Budget des Regierungsrates noch nach oben respektive nach unten korrigiert? Bitte um eine Unterscheidung von pauschalen und übrigen Anträgen.

3. In wie vielen Fällen wurde der Saldo des mittelfristigen Ausgleichs zu hoch und in wie vielen Fällen zu tief prognostiziert?
4. Sieht der Regierungsrat in der Abweichung zwischen dem geplanten und dem effektiven mittelfristigen Ausgleich eine systematische Abweichung? Und wenn ja, wie erklärt er sich diese?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tobias Langenegger, Zürich, Rosmarie Joss, Dietikon, und Stefan Feldmann, Uster, wird wie folgt beantwortet:

Gemäss § 4 des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG; LS 611) ist die Rechnung mittelfristig auszugleichen. Massgebend für die Berechnung ist die konsolidierte Erfolgsrechnung. In § 3 der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2) wird die Mittelfristigkeit für einen Zeitraum von acht Jahren festgelegt. Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat gemäss § 4 Abs. 2 CRG Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben.

Gemäss bisheriger Praxis wird der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung mit zwei unterschiedlichen, nebeneinander stehenden und voneinander unabhängigen Methoden kontrolliert, die für sich alleine angewendet und bisher nicht miteinander verglichen werden. Aufgrund der Rechtsgrundlagen kann keiner der beiden Methoden Priorität über die andere eingeräumt werden. Für die Finanzplanung werden die vier Planjahre des Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplans (KEF), das laufende Budgetjahr und die drei davorliegenden Rechnungsjahre betrachtet. Mit dem Einbezug der Planjahre wird die Einhaltung des mittelfristigen Ausgleichs in den künftigen Rechnungsjahren prognostiziert. Im Geschäftsbericht des Regierungsrates wird der mittelfristige Ausgleich für die vergangenen acht Rechnungsjahre berechnet. Die Zeitpunkte der Anwendung dieser beiden Methoden für die gleiche Achtjahresperiode liegen rund fünf Jahre auseinander: Die Periode 2009–2016 beispielsweise wurde für die Finanzplanung mit der Erstellung des KEF 2013–2016 im Jahr 2012 vorhergesagt, mit der Methodik im Geschäftsbericht jedoch erst mit dem Geschäftsbericht 2016 im Frühjahr 2017 rückwirkend kontrolliert. Ein Vergleich der Resultate der beiden Methoden ist aufgrund der unterschiedlichen Betrachtungsperioden, der unterschiedlichen Zeitpunkte der Messung und der unterschiedlichen Zielsetzungen der beiden Messmethoden somit nicht aussagekräftig hinsichtlich der Genauigkeit des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung.

Zu Fragen 1, 3 und 4:

Trotz der vorgängig erwähnten methodischen und rechtlichen Unvereinbarkeit sind in Tabelle 1 der Saldo des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung in der jeweiligen Planung (KEF) und in der Rechnung (Geschäftsbericht) sowie die jeweilige Abweichung für die zehn Perioden von 2000–2007 bis 2009–2016 dargestellt.

Am 2. April 2012 hat der Kantonsrat beschlossen, dass die Rückstellungen 2011 für die BVK-Sanierung von insgesamt 2,617 Mrd. Franken teilweise und erst mit Verzögerung im mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung anzurechnen sind (Vorlage 4851). Zudem wurde mit dem Erlass des Reglements für den Fonds zur Absicherung der Staatsgarantie für die Zürcher Kantonalbank vom 29. Februar 2016 (LS 951.102; KR-Nr. 245/2015) festgelegt, dass die ab 2015 von der ZKB jährlich zu entrichtende Abgeltung der Staatsgarantie im mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung nicht angerechnet wird. Diese beiden Veränderungen für die Berechnung des mittelfristigen Ausgleichs wurden in den Zahlen berücksichtigt.

Tabelle 1: Vergleich des mittelfristigen Ausgleichs in der Planung und in der Rechnung (in Mio. Franken)

Achtjahres- periode	Berechnungs- jahr Methode KEF	Mittelfristiger Ausgleich gemäss KEF	Berechnungs- jahr Methode Geschäftsbericht	Mittelfristiger Ausgleich gemäss Geschäftsbericht	Abweichung Geschäftsbericht zu KEF
2000–2007	2003	–111	2007	+1590	+1701
2001–2008	2004	–1350	2008	+1562	+2913
2002–2009	2005	+242	2009	+1598	+1357
2003–2010	2006	–699	2010	+1954	+2653
2004–2011	2007	+903	2011	+3466	+2563
2005–2012	2008	+443	2012	+3985	+3541
2006–2013	2009	–3763	2013	+2370	+6134
2007–2014	2010	+242	2014	+1911	+1669
2008–2015	2011	+604	2015	+1350	+747
2009–2016	2012	+292	2016	+1215	+923

+ Ertragsüberschuss/Verbesserung, – Aufwandüberschuss

Die Vergleichbarkeit der Achtjahresperioden untereinander wird durch methodische Brüche aufgrund neuer gesetzlicher Grundlagen zur Rechnungslegung eingeschränkt. Am 1. April 2008 trat das CRG in Kraft und löste das Gesetz über den Finanzhaushalt des Kantons Zürich (Finanzhaushaltsgesetz) ab. Seit 2009 orientiert sich die Rechnungslegung gemäss § 3 der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1) an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Mit dem KEF

2009–2012 wurde das Budget 2008 rückwirkend an die neue Rechnungslegung angepasst (Restatement). Das erste Rechnungsjahr gemäss IPSAS ist das Jahr 2009.

In den einzelnen Achtjahresperioden ergeben sich die Abweichungen zwischen den beiden Methoden in der Regel aus einmaligen Sondereffekten und zum Zeitpunkt der Erstellung der jeweiligen KEF-Planungen nicht absehbaren Entwicklungen. Einzelne Auswirkungen in einem Jahr fliessen zudem in mehrere Vergleichsperioden ein. So begründet sich die Abweichung in den Perioden 2000–2007 und 2001–2008 hauptsächlich mit dem Erlös von 1,6 Mrd. Franken aus dem Verkauf der überschüssigen Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank im Jahr 2005. Der entsprechende Ertrag war in den KEF-Planungen 2004–2007 und 2005–2008 nicht eingestellt. Nach Ausbruch der Finanzkrise senkte der Regierungsrat die Prognosen der Steuererträge in den KEF-Planungen 2009–2012 und 2010–2013 gegenüber der jeweiligen Vorperiode deutlich. Im KEF 2010–2013 wurde mit einem kumulierten Aufwandüberschuss im mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung von –3763 Mio. Franken gerechnet, worauf der Regierungsrat die Umsetzung des Sanierungsprogramms San10 im Umfang von rund 1,7 Mrd. Franken beschloss (RRB Nr. 376/2010). Als Folge davon sowie dank unerwartet hoher Steuererträge fielen die Jahresergebnisse 2011 (ohne Rückstellungen gemäss der Vorlage 4851 betreffend Sanierung der BVK) und 2012 schliesslich bedeutend besser aus, als in der Planung eingestellt. Neben diesen Sondereffekten hat auch der stets verantwortungsvolle Umgang mit den Budgetmitteln einen wesentlichen Beitrag zu positiven Abweichungen geleistet. Dies sind die Hauptgründe für die grossen Abweichungen in den Perioden 2004–2011 bis 2006–2013.

Aus den vermeintlich grossen Abweichungen zwischen Planung und Rechnung im mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung kann somit nicht auf einen systematischen Zusammenhang geschlossen werden. Zudem fliesst ein besseres Rechnungsergebnis als vorhergesehen wieder in den mittelfristigen Ausgleich der folgenden Planperioden ein und erleichtert damit die Planung.

Massgebend für die Beurteilung der Wirkung des mittelfristigen Ausgleichs der Erfolgsrechnung ist die Entwicklung der wesentlichen finanziellen Eckwerte des Staatshaushalts. Seit 2008, dem Beginn der Berichtserstattung nach CRG, ist die Verschuldung des Kantons Zürich mit Schwankungen massvoll von 4,2 Mrd. auf 5,4 Mrd. Franken im Jahr 2015 gestiegen, um sich dann 2016 auf 4,8 Mrd. Franken zu verringern. Der Steuerfuss blieb unverändert bei 100%. Daraus lässt sich schliessen, dass die beabsichtigte Steuerung funktioniert und der mittelfristige Ausgleich der Erfolgsrechnung den Staatshaushalt stabilisiert.

Zu Frage 2:

In Tabelle 2 sind für die Jahre 2000–2016 der Saldo der Erfolgsrechnung des Budgetentwurfs des Regierungsrates einschliesslich der Nachträge (Novemberbrief), des vom Kantonsrat beschlossenen Budgets und die jeweilige Abweichung dargestellt. Pauschale Anträge des Kantonsrates in der Leistungsgruppe Nr. 4950, Verrechnete Zinsen und nicht zugeordnete Sammelpositionen, erfolgten ab 2008.

Tabelle 2: Vergleich Saldo Erfolgsrechnung des Budgetentwurfs und des definitiven Budgets

Beträge in Mio. Franken	Budgetentwurf RR (einschliesslich Novemberbrief)	Budget KR	Abweichung	davon aus pauschalen Anträgen (LG Nr. 4950)
2000	–117	–173	–56	–
2001	+4	–5	–9	–
2002	+68	+32	–36	–
2003	–360	–480	–120	–
2004	–210	–142	+68	–
2005	–483	–485	–2	–
2006	–183	–401	–218	–
2007	–271	–287	–16	–
2008	+13	–29	–41	–41
2009	–89	+12	+101	+99
2010	–720	–525	+194	+100
2011	+92	+192	+100	+126
2012	–84	–82	+2	+300*
2013	–157	+104	+261	+250
2014	–176	+57	+233	+160
2015	–189	+27	+216	+100
2016	+10	+69	+58	+19

+ Ertragsüberschuss/Verbesserung, – Aufwandüberschuss/Verschlechterung

* Dem steht eine pauschale Kürzung der Steuererträge von 360 Mio. Franken gegenüber (LG 4910).

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi