

Antrag des Regierungsrates vom 3. September 2013

5014

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung
der Änderung der Rechnungslegungsverordnung**

(Genehmigung vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. September 2013,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 3. September 2013 von § 4 der Rechnungslegungsverordnung wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Seit 2009 richtet sich die Rechnungslegung des Kantons Zürich nach IPSAS (International Public Sector Accounting Standards), dem internationalen Regelwerk für die öffentliche Hand. Die Grundzüge der Rechnungslegung sind im Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611), die Ausführungsbestimmungen in der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1) geregelt. Die einzelnen Standards sind im Anhang zur RLV mit dem für den Kanton gültigen Erscheinungsstand (Monat und Jahr) festgehalten. Damit wird die Weiterentwicklung des Regelwerkes nicht automatisch übernommen. Gemäss § 5 RLV verfolgt die Finanzdirektion die Entwicklung der IPSAS und beantragt dem Regierungsrat die Anpassungen der RLV infolge Änderungen der IPSAS. Weiterentwicklungen der IPSAS, die sich für eine Übernahme im Kanton Zürich nicht eignen, werden als Abweichungen ausgewiesen. Die vollständige Liste wird im Anhang der RLV geführt. Wesentliche Abweichungen werden in § 4 RLV festgehalten. Jene Änderungen der RLV, die das anzuwendende

Regelwerk und Abweichungen davon betreffen, legt der Regierungsrat dem Kantonsrat zur Genehmigung vor (§ 46 Abs. 2 CRG). Der Genehmigung bedürfen somit nur die §§ 3–5 RLV (ohne Anhang).

Seit der letzten Revision der RLV (RRB Nr. 193/2011 und Vorlage 4772, genehmigt durch den Kantonsrat am 31. Oktober 2011) sind die IPSAS in einzelnen Bereichen weiterentwickelt worden. Neben redaktionellen Änderungen, die in sogenannten Sammelstandards zusammengefasst wurden, sind vier neue IPSAS erschienen und ein IPSAS ausser Kraft gesetzt worden. Der Regierungsrat hat am 3. September 2013 die dadurch erforderliche Nachführung der Rechnungslegung des Kantons beschlossen und dabei auch eine wesentliche Abweichung von IPSAS vorgesehen. Dieser genehmigungspflichtige Teil der Änderung der RLV wird hiermit dem Kantonsrat vorgelegt. Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Änderung von § 4 RLV, Abweichungen vom Regelwerk, zu genehmigen.

2. Erläuterungen zur Änderung von § 4 RLV

Das IPSAS-Board hat im Januar 2010 drei neue Standards zu Finanzinstrumenten, IPSAS 28, 29 und 30, erlassen und auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Als Finanzinstrumente gelten vertragliche Vereinbarungen, die gleichzeitig bei einer Partei zu einem finanziellen Vermögenswert und bei einer anderen Partei entweder zu einer finanziellen Verbindlichkeit oder zu einem Anspruch an deren Eigenkapital führen. Dazu gehören beispielsweise Forderungen und Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Darlehen, Beteiligungen, aufgenommene Fremdmittel oder auch Derivate zu Absicherungszwecken. Die neuen IPSAS 28 bis 30 regeln die Darstellung, die Bilanzierung und Bewertung sowie die Offenlegung von Finanzinstrumenten.

Gemäss IPSAS 29 sind Finanzinstrumente einer von vier Kategorien zuzuordnen, woraus sich die Folgebewertung zum Anschaffungswert oder zu Verkehrswerten ableitet. Probleme bereitet die Zuordnung von Beteiligungen des Kantons, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gehalten werden. Sie werden heute gemäss § 56 CRG als Verwaltungsvermögen zu Anschaffungswerten oder zum tieferen Verkehrswert bewertet. Solche langfristig und ohne Verkaufsabsichten gehaltenen Beteiligungen gelten als Finanzinstrumente und müssen nach IPSAS 29, weil sie die Anforderungen an die Zuordnung zu keiner anderen Kategorie erfüllen, der Auffangkategorie «zur Veräusserung verfügbar» (available-for-sale) zugewiesen werden (IPSAS 29, § 10). Die Bewertung erfolgt danach grundsätzlich zu Verkehrswerten (§ 48),

wobei die Veränderungen bis zur Veräusserung oder bis zum Eintritt einer dauernden Wertminderung über das Eigenkapital verbucht werden (§ 64b). Nur wenn der Verkehrswert des Finanzinstruments nicht verlässlich bestimmt werden kann, darf zum Anschaffungswert bewertet werden (§ 48c).

Bei einer umfassenden Anwendung von IPSAS 29 müssten für Finanzinstrumente im Verwaltungsvermögen im CRG und in der RLV eigenständige Regeln geschaffen werden. In § 56 CRG wäre die Bewertung von Finanzinstrumenten im Verwaltungsvermögen zu Verkehrswerten vorzusehen. Zudem müssten die §§ 17 und 18 RLV revidiert werden. Diese Bestimmungen sehen vor, dass alle Wertminderungen im Verwaltungsvermögen erfolgswirksam abzubilden sind. Bei Finanzinstrumenten der Kategorie «zur Veräusserung verfügbar» werden nach IPSAS 29 Veränderungen im Verkehrswert jedoch grundsätzlich erfolgsneutral über eine Reserve im Eigenkapital verbucht.

Das Schweizerische Rechnungslegungsgremium für den öffentlichen Sektor (SRS-CSPSP) hat 2009 in seiner Stellungnahme zum Entwurf des IPSAS 29 auf die Problematik der Zuordnung von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens zur Kategorie «zur Veräusserung verfügbar» hingewiesen. Es schlug vor, eine fünfte Kategorie mit einer Bewertung zu Anschaffungswerten einzuführen. Der Vorschlag wurde vom IPSAS-Board nicht umgesetzt, weshalb eine Abweichung von IPSAS 29 für den Kanton Zürich vorgesehen werden soll.

Obwohl eine vollständige Übernahme von IPSAS und damit die Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Kantons nach einheitlichen internationalen Standards anzustreben ist, überwiegen die Argumente gegen eine Bewertung von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen nach IPSAS 29:

- Die Finanzdirektorenkonferenz empfiehlt im Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2), die Bewertung von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zu Anschaffungskosten vorzunehmen (Fachempfehlung Nr. 21: Finanzinstrumente). Eine unterschiedliche Handhabung des Kantons Zürichs würde die interkantonale Vergleichbarkeit beeinträchtigen.
- Sind keine Börsenkurse verfügbar, müssen die Verkehrswerte der Beteiligungen des Verwaltungsvermögens mithilfe von aufwendigen und komplexen Methoden ermittelt werden. Die entsprechenden Ressourcen müssten in den Direktionen bereitgestellt werden. Da die Beteiligungen zur Erbringung öffentlicher Aufgaben gehalten werden, sind die Verkehrswerte nur von geringer Bedeutung für die Darstellung der Vermögenssituation. Der zusätzliche Aufwand für die jährlichen Neubewertungen ist nicht zu rechtfertigen.

- Die Anwendung von IPSAS 29 würde dazu führen, dass Vermögenswerte innerhalb des Verwaltungsvermögens nicht mehr nach einheitlichen Grundsätzen behandelt werden. Je nach Beteiligung würde eine Bewertung zum Börsenkurs, zum Verkehrswert aufgrund von Berechnungsmodellen oder zum Anschaffungswert, wenn der Verkehrswert nicht verlässlich bestimmt werden kann, erfolgen.

Aus diesen Gründen wird in Abweichung zu IPSAS 29 an der Bewertung von Beteiligungen im Verwaltungsvermögen zu Anschaffungskosten oder tieferen Verkehrswerten festgehalten. Diese Abweichung ist wesentlich und deshalb in § 4 RLV vorzusehen und durch den Kantonsrat zu genehmigen.

3. Regulierungsfolgeabschätzung

Die Änderung von § 4 RLV ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden.

4. Auswirkungen

Mit der Änderung von § 4 RLV hält der Kanton an der heute bestehenden Bewertungsmethodik fest. Es ergeben sich deshalb keine Auswirkungen auf das Rechnungsergebnis, die Bilanz oder die Finanzkennzahlen des Kantons.

5. Inkrafttreten

Die Änderungen der RLV treten vorbehältlich der Genehmigung durch den Kantonsrat auf den 1. Januar 2015 in Kraft und werden damit für die Rechnungslegung ab Geschäftsjahr 2015 angewendet. Damit die Regelung für den Budget- und Planungsprozess 2015 vorliegen, wird ein Genehmigungsbeschluss des Kantonsrates bis Frühjahr 2014 angestrebt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Heiniger

Der Staatsschreiber:
Husi

Anhang

Rechnungslegungsverordnung

(Änderung vom 3. September 2013)

Der Regierungsrat beschliesst:

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

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

lit. a–c unverändert;

d. die Bewertung von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens zum Anschaffungswert oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert (§ 56 Abs. 2 CRG).

Abs. 2 unverändert.