

Rechnungslegungsverordnung

(Änderung vom 13. September 2017)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Die Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 wird geändert.

II. Die Verordnungsänderung tritt am 1. Januar 2018 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen diese Verordnungsänderung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnungsänderung und der Begründung im Amtsblatt.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Markus Kägi

Der Staatsschreiber:

Beat Husi

Rechnungslegungsverordnung (RLV)

(Änderung vom 13. September 2017)

Der Regierungsrat beschliesst:

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

Anhang

A. Liste der massgeblichen Standards und Abweichungen

Ziff. 1–5 unverändert.

Ziff. 9–24 werden zu Ziff. 6–21.

22. IPSAS 27, Agriculture (Landwirtschaft), Stand Dezember 2009.
23. IPSAS 28, Financial Instruments: Presentation (Finanzinstrumente: Darstellung), Stand Januar 2010.
24. IPSAS 29, Financial Instruments: Recognition and Measurement (Finanzinstrumente: Bilanzierung und Bewertung), Stand Januar 2010.
Abweichung zu IPSAS 29, § 48: Die Bewertung von Beteiligungen des Verwaltungsvermögens erfolgt zum Anschaffungswert oder dem tieferen Verkehrswert.
25. IPSAS 30, Financial Instruments: Disclosures (Finanzinstrumente: Angaben), Stand Januar 2010.
26. IPSAS 31, Intangible Assets (Immaterielle Vermögenswerte), Stand Januar 2010.
27. IPSAS 32, Service Concession Arrangements: Grantor (Dienstleistungskonzessionsvereinbarungen: Konzessionsgeber), Stand Oktober 2011.
28. IPSAS 33, First-time Adoption of Accrual Basis IPSASs (Erstmalige Anwendung der auf periodengerechter Abgrenzung basierenden IPSASs), Stand Januar 2015.
29. IPSAS 34, Separate Financial Statements (Einzelabschlüsse), Stand Januar 2015.
30. IPSAS 35, Consolidated Financial Statements (Konzernabschlüsse), Stand Januar 2015.
Abweichung zu IPSAS 35, §§ 5 und 39: Die zu konsolidierenden Einheiten werden gemäss den Kriterien in § 54 CRG und § 28 dieser Verordnung festgelegt.

31. IPSAS 36, Investments in Associates and Joint Ventures (Anteile an assoziierten Einheiten und Gemeinschaftsunternehmen), Stand Januar 2015.
Abweichung zu IPSAS 36, § 22: In der konsolidierten Rechnung erfolgt die Bewertung zu Anschaffungs- oder Marktwerten.
32. IPSAS 37, Joint Arrangements (Gemeinschaftliche Vereinbarungen), Stand Januar 2015.
Abweichung zu IPSAS 37, §§ 12 und 13: Es gelten sinngemäss die Kriterien gemäss § 54 CRG und § 28 dieser Verordnung.
33. IPSAS 38, Disclosure of Interests in Other Entities (Angaben zu Beteiligungen an anderen Einheiten), Stand Januar 2015.
34. FER 16, Swiss GAAP FER 16, Vorsorgeverpflichtungen, Stand 2011.
35. Improvements to IPSASs (Verbesserungen der IPSAS), Stand Januar 2010.
36. Improvements to IPSASs 2010 (Verbesserungen der IPSAS 2010), Stand November 2010.
37. Improvements to IPSASs 2011 (Verbesserungen der IPSAS 2011), Stand Oktober 2011.
38. Improvements to IPSASs 2014 (Verbesserungen der IPSAS 2014), Stand Januar 2015.
39. Improvements to IPSASs 2015 (Verbesserungen der IPSAS 2015), Stand April 2016.

Begründung

1. Ausgangslage

Die Rechnungslegung des Kantons Zürich richtet sich 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. Die Weiterentwicklung des

Regelwerkes wird nicht automatisch übernommen. Gemäss § 5 RLV verfolgt die Finanzdirektion die Entwicklung der IPSAS und beantragt dem Regierungsrat die Anpassung der RLV infolge Änderungen der IPSAS. Weiterentwicklungen der IPSAS, die sich für eine Übernahme im Kanton Zürich nicht eignen, werden als Abweichungen im Anhang der RLV ausgewiesen. Wesentliche Abweichungen werden zusätzlich in § 4 RLV festgehalten und unterstehen der Genehmigung des Kantonsrates (§ 46 Abs. 2 CRG).

Seit der letzten Anpassung des Anhangs zur RLV 2015 sind die IPSAS in einzelnen Bereichen weiterentwickelt worden. Es wurden Standards ergänzt, ausser Kraft gesetzt und auch neue vom IPSAS-Board erlassen. Ausserdem wurde das Rahmenkonzept für die Finanzberichterstattung im öffentlichen Sektor verabschiedet.

2. Übersicht über die Änderungen der IPSAS

Das IPSAS-Board hat 2015 sechs neue Standards auf den 1. Januar 2017 in Kraft gesetzt:

- IPSAS 33 «Erstmalige Anwendung der auf periodengerechter Abgrenzung basierenden IPSAS»
- IPSAS 34 «Einzelabschlüsse», ersetzt IPSAS 6
- IPSAS 35 «Konzernabschlüsse», ersetzt IPSAS 6
- IPSAS 36 «Anteile an assoziierten Einheiten und Joint Ventures», ersetzt IPSAS 7 und 8
- IPSAS 37 «Gemeinschaftliche Vereinbarungen», ersetzt IPSAS 8
- IPSAS 38 «Angaben zu Beteiligungen an anderen Einheiten»

Entsprechend hat das IPSAS-Board die ersetzten Standards IPSAS 6–8 auf den 1. Januar 2017 aufgehoben. Zudem hat das IPSAS-Board zwei Sammelstandards, sogenannte Verbesserungen, erlassen und in Kraft gesetzt.

Die Untersuchungen zur Übernahme von zwei weiteren neu erlassenen IPSAS sind noch nicht abgeschlossen und werden erst zu einem späteren Zeitpunkt in der RLV nachgeführt. Es handelt sich um die folgenden Standards, die das IPSAS-Board auf den 1. Januar 2018 bzw. auf den 1. Januar 2019 in Kraft setzt:

- IPSAS 39 «Leistungen an Arbeitnehmer», ersetzt IPSAS 25
- IPSAS 40 «Zusammenschlüsse im öffentlichen Sektor»

Das vom IPSAS-Board im Oktober 2014 erlassene Rahmenkonzept definiert den konzeptionellen Rahmen für die Wahl von Ansatz- und Bewertungsvorschriften für Finanzberichte im öffentlichen Sektor. Bei der Entwicklung von Standards ist das IPSAS-Board nun ver-

pflichtet, die Vorgaben aus dem Rahmenkonzept einzuhalten. Zudem unterstützt es Anwender in der Lösung von Fragestellungen in der Rechnungslegung, die bisher nicht in den Standards geregelt sind. Da es sich nicht um einen Standard handelt, ist das Rahmenkonzept nicht in den Anhang aufzunehmen.

3. Erläuterungen zu den einzelnen Änderungen der RLV

Der Anhang listet neu die IPSAS in aufsteigender Reihenfolge auf. Dadurch werden auch von der vorliegenden Änderung nicht berührte Standards umgeordnet.

Anhang Liste A, Ziff. 6–8: IPSAS 6 – IPSAS 8

Die Standards zu konsolidierten Abschlüssen und Einzelabschlüssen (IPSAS 6), zu Anteilen an assoziierten Einheiten (IPSAS 7) und zu Anteilen an Gemeinschaftsunternehmen (IPSAS 8) werden aufgehoben und durch die neuen IPSAS 34–37 ersetzt.

Anhang Liste A, Ziff. 28: IPSAS 33

IPSAS 33 regelt die Erstanwendung von IPSAS. Erstanwendern wird drei Jahre Zeit gegeben, bestimmte Vermögenswerte und Schulden zu erfassen. Da die Einführung von IPSAS im Kanton Zürich bereits vor über drei Jahren erfolgte, ist die Bestimmung gegenstandslos und kann in die Liste der verwendeten Standards aufgenommen werden.

Anhang Liste A, Ziff. 29: IPSAS 34

Dieser Standard regelt die Rechnungslegung im Einzelabschluss. Insbesondere werden die Bewertungsmöglichkeiten für beherrschte Einheiten, Joint Ventures und assoziierte Einheiten definiert. Die Bestimmungen enthalten keine wesentlichen Neuerungen gegenüber den bisherigen Bestimmungen in IPSAS 6.

Anhang Liste A, Ziff. 30: IPSAS 35

Der neue Standard zum Konzernabschluss verwendet zur Feststellung der Konsolidierungspflicht immer noch das Konzept der «Kontrolle», jedoch wird der Begriff «Kontrolle» neu definiert. Ein Stammhaus beherrscht Einheiten grundsätzlich dann, wenn es deren Aktivitäten steuern kann, Anrechte an den variablen Dividenden der Einheit hat und die Höhe dieser Dividende beeinflussen kann. § 54 CRG und § 28 RLV sehen vor, dass Anstalten und weitere Organisationen dann in die konsolidierte Rechnung aufzunehmen sind, wenn der Kanton wesentliche Betriebsbeiträge leistet und gleichzeitig eine wesentliche Beeinflussung

vorliegt. Die Bestimmungen von § 54 CRG und § 28 RLV begründeten bereits eine wesentliche Abweichung vom bisherigen IPSAS 6 und stellen unverändert eine wesentliche Abweichung vom neuen IPSAS 35 dar. Da sich weder die Vorgaben der IPSAS zur Konsolidierungspflicht noch die Art und Anzahl der vom Kanton beherrschten Anstalten und weiteren Organisationen geändert haben, wird an der vom Kantonsrat genehmigten Abweichung zur Festlegung des Konsolidierungskreises gemäss § 4 Abs. 1 lit. a RLV festgehalten.

Anhang Liste A, Ziff. 31: IPSAS 36

IPSAS 36 regelt die Erfassung und Bewertung von Anteilen an assoziierten Einheiten und Gemeinschaftsunternehmen. Der Standard löst die bisher angewendeten IPSAS 7 und 8 ab. Anteile an assoziierten Einheiten und Gemeinschaftsunternehmen sind nach der Equity-Methode zu bilanzieren. Gemäss § 56 CRG werden im Kanton Zürich Beteiligungen des Verwaltungsvermögens zum Anschaffungswert oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert bewertet. Beteiligungen des Finanzvermögens werden zu Verkehrswerten bilanziert. Dies stellt unverändert zur bisherigen Ausnahme zu IPSAS 7 eine Abweichung zu § 22 von IPSAS 36 dar.

Anhang Liste A, Ziff. 32: IPSAS 37

IPSAS 37 enthält Bestimmungen zur Behandlung von gemeinschaftlichen Vereinbarungen (Joint Arrangements). Gemäss § 23 von IPSAS 37 sind Zusammenarbeitsvereinbarungen nach Quote im Abschluss zu berücksichtigen. Dabei sind die anteiligen Vermögenswerte, Schulden, Erträge und Aufwendungen im Abschluss zu erfassen. Das Verfahren entspricht der bisher in IPSAS 7 vorgesehenen Quotenkonsolidierung. Eine Quotenkonsolidierung aller Zusammenarbeitsvereinbarungen widerspricht dem Grundsatz des Kantons, wonach Einheiten nur einbezogen werden, sofern wesentliche Betriebsbeiträge von jährlich mindestens 20 Mio. Franken geleistet werden (§ 54 CRG und § 28 Abs. 1 RLV). Zur Wahrung der einheitlichen Anwendung werden in Abweichung zu den §§ 12 und 13 von IPSAS 37 Zusammenarbeitsvereinbarungen nur dann mit jeweiligen Anteilen erfasst, wenn sie die Konsolidierungskriterien sinngemäss erfüllen.

Anhang Liste A, Ziff. 33: IPSAS 38

IPSAS 38 enthält Bestimmungen zur Offenlegung von Angaben zu Beteiligungen an anderen Einheiten.

Anhang Liste A, Ziff. 38 und 39: Verbesserungen der IPSAS

Die Sammelstandards vom Januar 2015 und April 2016 nehmen geringfügige Änderungen, meist sprachlicher oder referenzierender Natur, der bestehenden IPSAS vor. Die Verbesserungen vom April 2016 enthalten zudem eine geringfügige Anpassung zu IPSAS 17, Sachanlagen, im Bereich fruchttragender Pflanzen wie zum Beispiel Obstbäume. Bisher wurden fruchttragende Pflanzen als Vorräte betrachtet. Neu werden sie als Sachanlagen analog zur bisherigen landwirtschaftlichen Nutztierhaltung bilanziert.

4. Regulierungsfolgeabschätzungen

Die Ordnungsänderung ist mit keinen Auswirkungen auf Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) verbunden. Es bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

5. Auswirkungen

Die Ordnungsänderung betrifft hauptsächlich die kantonale Verwaltung als Ersteller des konsolidierten Finanzberichts. Eine eigens durchgeführte Umfrage ergab, dass gegenwärtig keine Zusammenarbeitsvereinbarungen mit jährlichen Betriebsbeiträgen von mindestens 20 Mio. Franken bestehen, womit derzeit keine anteilige Erfassung solcher Vereinbarungen vorzunehmen ist (IPSAS 37). Aufgrund der vorgeschlagenen Weiterführung bestehender Ausnahmen ist mit keinem Mehraufwand zu rechnen.

Es werden keine wesentlichen Auswirkungen auf die Rechnung des Kantons Zürich erwartet.