

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

15.06.2005

820. Interpellation von Ernst Danner und sechs Mitunterzeichnenden betreffend Umstellung der Buchführung auf die „International Public Sector Accounting Standards“ (IPSAS)

Am 9. Februar 2005 reichten Gemeinderat Ernst Danner (EVP) und sechs Mitunterzeichnende die folgende Interpellation GR Nr. 2005/46 ein:

Beim Bund und in verschiedenen grösseren Kantonen und Städten laufen Bestrebungen, die Buchführung vom Harmonisierten bzw. „Neuen“ Rechnungsmodell (NRM) auf die „International Public Sector Accounting Standards“ (IPSAS) umzustellen. Eine solche Umstellung hat insbesondere Auswirkungen in der Frage der Konsolidierung der eigenen Rechnung mit jener verbundener Institution (verselbständigte Unternehmungen, öffentlich-rechtliche Stiftungen usw.) sowie im Hinblick auf die Abschreibung und die Bewertung der Aktiven. Ein Wechsel vom NRM zu IPSAS führt in der Regel zu einer deutlichen Höherbewertung des Verwaltungsvermögens sowie – wegen des Grundsatzes der Abschreibung über die Nutzungsdauer – zu tieferen Abschreibungen bei langfristigen Investitionen. Während das aktuelle System mit seinen verhältnismässig kurzen Abschreibungsdauern dazu führt, dass jene Generation, die einen Investitionsentscheid fällt, diesen auch bezahlen und damit die finanzielle Verantwortung für die Investition übernehmen muss, führt IPSAS tendenziell zu einer Trennung zwischen der Verantwortung für die Investition auf der einen und deren Finanzierung auf der andern Seite. Die Finanzierung wird auf später verschoben und damit einer Generation überbürdet, die nicht entscheiden konnte und unter Umständen auch bereits keinen Nutzen mehr aus der Investition ziehen kann.

Wir bitten den Stadtrat in diesem Zusammenhang um Auskunft zu folgenden Fragen:

1. Welche Vorarbeiten für eine allfällige Umstellung auf IPSAS sind in der Stadt bisher geleistet worden?
2. Welche Institutionen und Unternehmungen müssten in eine konsolidierte Rechnungslegung nach IPSAS einbezogen werden? Welche Auswirkungen hätte dies auf die Rechnung?
3. Welche Auswirkungen hätte IPSAS auf die Bewertung der Aktiven und das Eigenkapital der Stadt Zürich?
4. Wie beurteilt der Stadtrat die mit IPSAS verbundene Erstreckung der Abschreibungsdauer für langfristige Investitionen?
5. Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkungen von IPSAS auf die Ausgabendisziplin und auf den Steuerfuss?

Auf den Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Vorbemerkung

Zurzeit stellen in der Schweiz einige grössere Gemeinwesen ihr Rechnungswesen auf die International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) um. Namentlich der Bundesrat und der Regierungsrat des Kantons Zürich empfehlen in neuen Finanzhaushaltsgesetzen, das Rechnungswesen nach international anerkannten Buchführungsgrundsätzen auszurichten. Die Eidgenössischen Räte und das Zürcher Kantonsparlament behandeln zurzeit neue Finanzhaushaltsgesetze, in denen IPSAS ein Bestandteil bildet. Die Städte und Gemeinden des Kantons Zürich sind allerdings vorerst vom Geltungsbereich ausgenommen.

Für das Haushaltrecht der Städte und Gemeinden im Kanton Zürich ist die Direktion für Justiz und Inneres zuständig. Ein derart grundlegender Schritt wie die Umstellung auf IPSAS muss im kantonalen Haushaltrecht verankert sein. Ein entsprechender Vorschlag zur Anpassung des kantonalen Rechts steht noch aus, sodass den *Städten* und Gemeinden des Kantons Zürich heute eine *Rechtsgrundlage* fehlt, um IPSAS anwenden zu können. Hingegen verfolgt die kantonale Aufsicht die bei den grossen Gemeinwesen in Gang gekommene Entwicklung. Im Kanton Zürich gilt es nun, den Ausgang des neuen Gesetzes über die Rechnungslegung und das Controlling (CRG) abzuwarten. Wird die gesetzliche Grundlage zur Anwendung von IPSAS im Staatshaushalt tatsächlich geschaffen und setzt der Staatshaushalt IPSAS erfolgreich um, wird der Stadtrat die Direktion der Justiz und des Innern ersu-

chen, auch den Städten und grossen Gemeinden des Kantons Zürich rechtlich den Zugang zu IPSAS freizulegen.

Zu Frage 1: Der Regierungsrat hat den Entwurf zum Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) seinerzeit der Stadt Zürich zur Stellungnahme unterbreitet. Der Stadtrat hat in seiner Beurteilung vom 26. März 2003 die Umstellung auf IPSAS befürwortet. IPSAS wird die Transparenz fördern, die Konsistenz und die Vergleichbarkeit erhöhen und die Darstellung und Bewertung vereinheitlichen. Wenn sich die grossen Gemeinwesen der Schweiz diesem internationalen Standard unterstellen, kann die Stadt Zürich nicht abseits stehen. Allerdings muss entweder die Mitwirkung der öffentlichen Gemeinwesen an der Entwicklung der Standards sichergestellt sein oder es muss in einem Zusatzpapier der Interpretationsspielraum festgehalten werden, zumal es sich bei IPSAS um einen *internationalen* Standard handelt, der im Ursprung die Rechnungslegung für *private Unternehmen* standardisiert.

Seither verfolgen der Stadtrat und die Fachleute des Rechnungswesens die Bestrebungen der grossen Gemeinwesen, namentlich des Bundes und des Kantons Zürich, sowie der Fachhochschule Winterthur, die sich für die Umstellung auf IPSAS aktiv einsetzen. Gleichzeitig werden die zahlreichen Fachartikel konsultiert. Schliesslich wurde im Rahmen des Führungsmodells des Stadtrates dem Teilprojekt Finanzbuchhaltung und Kosten-/Leistungsrechnung (FIBU/KLR) der Auftrag erteilt, den *Handlungsbedarf* für die Umstellung auf IPSAS zu *klären*.

Zu Frage 2: Die Konsolidierung der Beteiligungen der Stadt mit den Umsätzen der Stadtrechnung ist ein wesentlicher Bestandteil von IPSAS. Die fachliche Umsetzung der Konsolidierung wird sich allerdings gliedern in den Konsolidierungskreis der Verwaltungsrechnung (Vollkonsolidierung der Departemente und der rechtlich selbständigen Organisationen im Anhang der Verwaltungsrechnung), den Beteiligungsspiegel (Beteiligungen, wie Erdgas Zürich AG, Hallenstadion, Unique usw.) sowie den Gewährleistungsspiegel Gewährleistung für konsolidierte und nicht konsolidierte Organisationen). Für die Abgrenzung zwischen Vollkonsolidierung, Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel – wie auch für andere graduelle Lösungen – wird die Einführung von IPSAS im Kanton Zürich einen entscheidenden Einfluss ausüben.

Zur gestellten Frage kann aus aktueller Sicht festgehalten werden, dass die im Anhang der Verwaltungsrechnungen aufgeführten Körperschaften (Stiftungen sowie ab 2006 die öffentlich-rechtliche Anstalt für die Asyl-Organisation) vollständig in der Verwaltungsrechnung und in der Bestandesrechnung konsolidiert werden. Alle übrigen Beteiligungen – auch Mehrheitsbeteiligungen – werden im Beteiligungs- und Gewährleistungsspiegel als Anhang der Bestandesrechnung aufgeführt. Die konsolidierte Rechnung würde um die Umsätze der zu konsolidierenden Körperschaften erhöht (erwähnte Stiftungen und Anstalt für die Asyl-Organisation).

Zu Frage 3: Die Aktiven (und damit auch die Anlagen im Verwaltungsvermögen) sind nach den Grundsätzen von IPSAS zu ihrem „wahren“ (betriebswirtschaftlichen) Wert zu bewerten (anstelle des buchhalterischen Restbuchwertes). Im Falle der Stadt Zürich würden durch die betriebswirtschaftliche Bewertung erhebliche stille Reserven aufgelöst. Die freiwerdenden stillen Reserven müssten unter dem Eigenkapital ausgewiesen werden. Gleichzeitig müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass Erneuerungsfonds gebildet werden können, die das Eigenkapital wieder schmälern. IPSAS verlangt den Eigenkapitalnachweis, der folgende Bestandteile separat ausweisen muss: Vorfälle, die nicht über die Erfolgsrechnung gebucht werden, zweckbestimmte Reserven, Neubewertungsreserven, akkumulierte Rechnungsergebnisse. Zudem wird der Umgang mit den Bestandteilen des Eigenkapitalnachweises, also auch mit der Neubewertungsreserve, finanzrechtlich definiert werden müssen. Der Kanton Zürich dürfte diese Festlegungen für den Staatshaushalt mit der anstehenden Finanzverordnung zum CRG treffen, die im Zeitpunkt der Abfassung dieser Interpellationsantwort noch nicht erschienen ist. Schliesslich ist davon auszugehen, dass im neu zu schaffenden kantonalen Haushaltrecht für die Städte und Gemeinden entsprechende Vorgaben aufgestellt werden.

Zu Frage 4: Beim Übergang auf betriebswirtschaftliche Abschreibungen spielt einerseits die Neubewertung der Aktiven, die zu höheren Basiswerten in der Anlagebuchhaltung führt, eine massgebende Rolle. Andererseits sind es die linearen Abschreibungssätze, die aus der Nutzungsdauer abgeleitet werden und deshalb im Schwerpunkt tiefer liegen werden als die heute geltenden Sätze (10 Prozent auf dem Restwert von Immobilien bzw. 20 Prozent auf dem Restwert von Mobilien).

Beim Systemwechsel auf die neue Abschreibung wird somit die Differenz zwischen neuer und alter Abschreibung im Effekt durch die höhere Abschreibungsbasis und die tieferen Abschreibungssätze bestimmt. Wenn stille Reserven in grossem Umfang freigelegt werden und zu deutlich höheren Basiswerten in der Anlagebuchhaltung führen, ist es durchaus möglich, dass die Abschreibungen insgesamt nach dem Systemwechsel höher ausfallen. Es ist somit zu erwarten, dass auf Verordnungsstufe (für den Kanton Zürich vgl. Antwort zu Frage 3) ein Ausgleich zwischen Neubewertungsreserve und Abschreibung vorgegeben wird.

Zu Frage 5: Nach Ansicht des Stadtrates dürfen weder die Politik noch die Verwaltung über das Potenzial verfügen, das durch die Auflösung stiller Reserven geschaffen wird (Neubewertungsreserve). Das Finanzrecht muss für die kantonale wie die kommunale Stufe verbindliche Regeln über den Umgang mit der Neubewertungsreserve erlassen. Die Steuerfusspolitik bleibt damit gegenüber der Anwendung von IPSAS neutral. Gleiches gilt für die Ausgabendisziplin, die verwaltungsintern und in der politischen Praxis dringend auf dem aktuell guten Niveau erhalten bleiben muss.

Mitteilung an den Stadtpräsidenten, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Projektleitung des Führungsmodells Stadtrat Zürich sowie den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber