

Antrag des Regierungsrates vom 16. Februar 2011

**4772**

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

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 16. Februar 2011,

*beschliesst:*

I. Die Änderung vom 16. Februar 2011 der §§ 3 und 4 der Rechnungslegungsverordnung wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.



**Weisung**

**1. Ausgangslage**

Mit dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006 (CRG, LS 611) hat der Kanton Zürich die Rechnungslegung auf eine zeitgemässe Grundlage gestellt. Die Rechnungslegung orientiert sich an den internationalen Rechnungslegungsnormen der öffentlichen Hand (IPSAS International Public Sector Accounting Standards). Der Kantonsrat hat das Gesetz am 9. Januar 2006 verabschiedet (Vorlage 4148). Die Ausführungsbestimmungen zum CRG erfolgen in der Finanzcontrollingverordnung vom 5. März 2008 (FCV, LS 611.2) und der Rechnungslegungsverordnung vom 29. August 2007 (RLV, LS 611.1) sowie in der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung vom 18. Juli 2007 (VOG RR, RS 172.11). Jene Teile der RLV, die sich mit dem Regelwerk, den Abweichungen vom Regelwerk und der Weiterentwicklung des Regelwerks befassen, sind durch den Kantonsrat zu genehmigen (§ 46 Abs. 2 CRG). Der

Genehmigung bedürfen somit nur die §§ 3–5 RLV (ohne Anhang). Der Kantonsrat hat diese Bestimmungen am 10. März 2008 genehmigt (Vorlage 4432).

## **2. Änderungen der Rechnungslegungsverordnung**

Nach § 5 RLV verfolgt die Finanzdirektion die Entwicklung der IPSAS und beantragt dem Regierungsrat die nötigen Massnahmen, insbesondere die Anpassung der Rechnungslegungsverordnung infolge Änderungen der IPSAS. Die Standards sind im Anhang der RLV mit dem für den Kanton gültigen Erscheinungsstand (Monat und Jahr) festgehalten. Damit wird die Weiterentwicklung des Regelwerkes nicht automatisch übernommen. Jede Weiterentwicklung der IPSAS wird daraufhin geprüft, ob sie sich für den Kanton Zürich eignet. Seit der Festlegung der RLV am 29. August 2007 haben sich die IPSAS stark weiterentwickelt. Neben redaktionellen Änderungen sind neue IPSAS erschienen und vereinzelt auch ausser Kraft gesetzt worden. Die Finanzdirektion hat die Veränderungen analysiert. Der Regierungsrat beantragt aufgrund der Abwägungen die Genehmigung der nachfolgend beschriebenen Änderungen der RLV. Er hat die Änderungen der §§ 3 und 4 der Rechnungslegungsverordnung (RLV) am 16. Februar 2011 beschlossen und sie vorbehaltlich der Genehmigung der Änderungen durch den Kantonsrat auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt.

### **§ 3 Regelwerk**

Die zum Zeitpunkt des Neuerlass der RLV bestehenden Lücken beim anwendbaren Regelwerk sind behoben. Für die Behandlung der Vorsorgeverpflichtungen und weiterer Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hat das standardsetzende Gremium im Februar 2008 IPSAS 25 «Leistungen an Arbeitnehmer» verabschiedet. In Bezug auf die Regelung von Wertminderungen bei Vermögenswerten wurde IPSAS 17 «Sachanlagen» erweitert und IPSAS 26 «Wertminderung zahlungsmittelgenerierender Vermögenswerte» eingeführt. Die IPSAS decken somit als Regelwerk für die Rechnungslegung alle wesentlichen Fachgebiete ab. Ergänzende Standards ausserhalb der IPSAS sind deshalb zum Zeitpunkt dieser Vorlage nicht mehr notwendig. Abs. 2 lit. a und b können ersatzlos aufgehoben werden.

#### § 4 Abweichungen vom Regelwerk

Eine transparente Anbindung der Rechnungslegung an eine anerkannte Norm wie die IPSAS verlangt, dass die Abweichungen zu deren Vorgaben ausgewiesen werden. Die wesentlichen Abweichungen der Rechnungslegung des Kantons Zürich von den IPSAS werden auf Verordnungsstufe festgelegt (§ 46 Abs. 2 CRG). Die vollständige Liste der Abweichungen ist im Anhang der RLV ersichtlich (§ 4 Abs. 2 RLV).

Zum Zeitpunkt der Verabschiedung der RLV lag kein gültiger IPSAS über Vorsorgeverpflichtungen vor, lediglich ein Entwurf (Exposure draft) zur Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen. Deshalb legte der Regierungsrat mit Beschluss vom 4. Juli 2007 Folgendes fest:

«Die Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen in der Rechnungslegung gemäss IPSAS erfolgt nach Swiss GAAP FER 16. Die Bewertung wird jährlich aktualisiert.

Die Bewertung der Vorsorgeverpflichtungen nach IPSAS Exposure draft (ED) 31 wird als Eventualverpflichtung im Anhang der Staatsrechnung ausgewiesen. Die Bewertung erfolgt zu Beginn jeder Legislaturperiode. Bei ausserordentlichen Entwicklungen – insbesondere auf den Finanzmärkten – erfolgen zusätzliche Bewertungen während der Legislaturperiode.»

Die Finanzdirektion wurde beauftragt, nach der Inkraftsetzung von IPSAS ED 31 und innerhalb der darin eingeräumten Übergangsfrist dem Regierungsrat zur Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen unter IPSAS Antrag zu stellen.

Der Exposure draft 31 wurde im Februar 2008 als IPSAS 25 «Leistungen an Arbeitnehmer» erlassen. Der Standard ist ab 1. Januar 2011 anzuwenden. Die Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen ist deshalb neu zu regeln.

Die Analysen und Abklärungen zu IPSAS 25 haben gezeigt, dass eine vollständige Anwendung von IPSAS 25 in Bezug auf die Vorsorgeverpflichtungen einen wesentlichen Einfluss auf die Bilanz des Kantons Zürich hat. Bei der Erstanwendung ab 1. Januar 2011 müsste zu lasten des Eigenkapitals eine Rückstellung für Vorsorgeverpflichtungen von 6,4 Mrd. Franken eingestellt werden. Das Eigenkapital würde danach noch knapp 3,0 Mrd. Franken betragen. Auf den mittelfristigen Haushaltsausgleich und die Erfolgsrechnung der Folgejahre hätte die Anwendung von IPSAS 25 in Bezug auf die Vorsorgeverpflichtungen nur einen verhältnismässig geringen Einfluss, weil die Möglichkeit besteht, die Bewertungsschwankungen über das Eigenkapital zu buchen. Die erwarteten Schwankungen der Vorsorgeverpflichtungen würden sich also im Eigenkapital und nicht in der Erfolgsrechnung niederschlagen.

IPSAS 25 umfasst weitere Bestimmungen zur Behandlung von kurzfristig fälligen Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Löhne, Gehälter, Sozialversicherungsbeiträge usw.), die bereits zum heutigen Zeitpunkt IPSAS-konform umgesetzt sind. Hingegen werden andere langfristig fällige Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit anwartschaftlichem Charakter (Dienstaltersgeschenke, Sonderurlaube nach langjähriger Dienstzeit usw.) in der kantonalen Rechnungslegung anders geregelt, als dies IPSAS 25 vorsieht.

IPSAS 25 soll grundsätzlich ab 1. Januar 2012 angewendet werden. Ausgenommen werden sollten die Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen nach IPSAS 25 und die Anwendung der Bestimmungen zum Ausweis von fälligen Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit anwartschaftlichem Charakter. Die Vorsorgeverpflichtungen nach IPSAS 25 werden in Abweichung zum Standard nicht bilanziert, jedoch im Anhang der konsolidierten Rechnung ausgewiesen. Ihre Berechnung erfolgt mindestens alle vier Jahre. Die jährliche Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen des Kantons erfolgt weiterhin gemäss Swiss GAAP FER 16. Damit ergibt sich für den Ausweis der Vorsorgeverpflichtungen gegenüber heute keine Änderung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi

## Anhang

### Rechnungslegungsverordnung

(Änderung vom 16. Februar 2011)

*Der Regierungsrat beschliesst:*

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

§ 3. Abs. 1 unverändert.

Regelwerk

<sup>2</sup> Soweit die IPSAS keine Regelungen enthalten, werden andere anerkannte Standards oder Teile davon sinngemäss angewandt.

Abs. 3–5 unverändert.

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

Abweichungen vom Regelwerk

lit. a und b unverändert.

c. die Bilanzierung der Vorsorgeverpflichtungen gemäss Swiss GAAP FER 16 sowie der Verzicht auf den gemäss IPSAS 25 geforderten Ausweis von anderen langfristig fälligen Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit anwartschaftlichem Charakter.

Abs. 2 unverändert.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Hollenstein

Der Staatsschreiber:  
Husi