

Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2009

4625

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung des Berichts
des Regierungsrates zur Bilanzanpassung
per 1. Januar 2009 (Bilanzanpassungsbericht)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 9. September 2009,

beschliesst:

I. Der Bericht des Regierungsrates vom 9. September 2009 zur Bilanzanpassung per 1. Januar 2009 (Bilanzanpassungsbericht) wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Der Kantonsrat hat am 8. Dezember 2008 den Bericht des Regierungsrates zur Bilanzanpassung per 31. Dezember 2007 (Bilanzanpassungsbericht, Vorlage 4545) genehmigt. Diese Bilanzwerte am 31. Dezember 2007 (Anhang 1a der Vorlage 4545) bilden den Ausgangspunkt zur Ermittlung der für die Staatsrechnung 2009 massgebenden Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2009 gemäss §§ 44 ff. des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611). Die Eröffnungsbilanz per 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009 wurde wie folgt ermittelt:

Bilanz per 31.12.2007/1.1.2008	} → genehmigt (Vorlage 4545)
Nachträgliche Ergänzungen zum Eröffnungsbestand per 1.1.2008, gemäss RLV § 43, Abs. 2	
+/- Bewegungen aus der Erfolgsrechnung 2008 bzw. Investitionsrechnung 2008	} → Restatement der Staatsrechnung 2008
= Bilanz per 31.12.2008/1.1.2009	

Ergänzungen zum 2008 genehmigten Bilanzanpassungsbericht, die sich aus der nachträglich und rückwirkend nach den Grundsätzen der neuen Rechnungslegung erstellten Bilanz auf den 31. Dezember 2008 (bzw. 1. Januar 2009) ergeben, sind gemäss § 43 Abs. 2 der Rechnungslegungsverordnung (RLV, LS 611.1) dem Kantonsrat mit dem zweiten Zwischenbericht 2009 zur Genehmigung vorzulegen. In der Vorlage 4545 (Kapitel 5. Nacharbeiten und weiteres Vorgehen) ist ausgeführt, dass die dort dargestellten Mängel zu beheben sind und dass die hier vorgelegte Eröffnungsbilanz spätestens mit dem Budget 2010 dem Kantonsrat im September 2009 zur Genehmigung vorgelegt werden wird. Der vorliegende Bilanzanpassungsbericht erläutert die nachträglichen Korrekturen sowie den Einfluss der genehmigten und nun umgerechneten Staatsrechnung 2008 auf die Eröffnungsbilanz 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009.

Die Umrechnung der Staatsrechnung 2008 gemäss dem bisherigen Finanzhaushaltsgesetz nach den Grundsätzen des Harmonisierten Rechnungsmodells HRM in die Jahresrechnung 2008 nach CRG/IPSAS erfolgte als sogenanntes «Restatement» vom Januar bis Mitte April 2009 durch die Direktionen, Ämter, die Anstalten und Behörden. Von Mitte April bis Ende Mai hat die Finanzverwaltung die Qualität geprüft und von Juni bis Mitte Juli sind die Daten von der Finanzkontrolle revidiert worden. Aufgrund der Feststellungen der Finanzkontrolle erfolgte eine neuerliche Überarbeitung durch die Verwaltungseinheiten und die Finanzverwaltung. Danach hat die Finanzkontrolle die Veränderungen geprüft. Die umgerechnete Staatsrechnung 2008 dient einerseits zur Ermittlung der massgebenden Eröffnungsbilanz am 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009 und andererseits als Vergleichsbasis für die Erfolgsrechnung 2009. Folgende Ergebnisse liegen vor:

- Eröffnungsbilanz nach CRG per 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009 (auch pro Buchungskreis),
- Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung 2008 nach CRG (auch pro Leistungsgruppe),
- Eigenkapitalnachweis nach CRG per 31. Dezember 2008.

Mit der Genehmigung des vorliegenden Berichts zur Bilanzanpassung per 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009 legt der Kantonsrat die Ausgangswerte für die Staatsrechnung 2009 fest. Nachträgliche Korrekturen zur Behebung der in diesem Bericht dargestellten oder noch nicht erkannten Mängel werden dem Kantonsrat mit der Staatsrechnung 2009 zur Genehmigung vorgelegt werden.

Anhang 1

**Bericht zur Bilanzanpassung
per 1. Januar 2009
(Bilanzanpassungsbericht)**

Vom Regierungsrat verabschiedet
am 9. September 2009

1. Anpassungen der Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2008

Die Bearbeitung der im Bilanzanpassungsbericht 2007 festgehaltenen Mängel führt zu den folgenden Korrekturen der konsolidierten Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2008, die gemäss § 43, Abs. 2 CRG dem Kantonsrat vorzulegen sind:

	Konsolidierte Bilanz per 1.1.2008 gemäss Vorlage 4545 Fr.	Nachträgliche Korrekturen Anfangsbestand Fr.		Konsolidierte Bilanz per 1.1.2008 korrigiert Fr.
Umlaufvermögen	5 517 021 667	259 222 864		5 776 244 531
Finanzvermögen				
Flüssige Mittel	2 233 166 308			2 233 166 308
Forderungen	2 733 134 806	243 628 780	2.1.1	2 976 763 586
Kurzfristige Finanzanlagen	104 580 541			104 580 541
Aktive Rechnungsabgrenzung	387 274 084	14 554 152	2.1.2	401 828 236
Vorräte und angefangene Arbeiten	58 865 928	1 039 932	2.1.3	59 905 860
Anlagevermögen	14 606 667 351	92 908 878		14 699 576 229
Finanzvermögen				
Finanzanlagen	128 680 990			128 680 990
Sachanlagen	821 871 366	101 648 262	2.1.4	923 519 628
Verwaltungsvermögen				
Sachanlagen / Immaterielle Anlagen	7 691 138 397	-8 739 384	2.1.5	7 682 399 013
Darlehen/Beteiligungen	2 891 572 607			2 891 572 607
Investitionsbeiträge	3 073 403 991			3 073 403 991
Total Aktiven	20 123 689 018	352 131 742		20 475 820 760
Fremdkapital	10 966 592 631	105 198 403		11 071 791 034
Kurzfristiges Fremdkapital				
Laufende Verbindlichkeiten	1 740 241 003			1 740 241 003
Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	1 023 827 355	8 809 833	2.1.6	1 032 637 188
Passive Rechnungsabgrenzung	1 357 860 659			1 357 860 659
Kurzfristige Rückstellungen	282 603 803			282 603 803
Langfristiges Fremdkapital				
Langfristige Finanzverbindlichkeiten	4 838 408 031	19 412 858	2.1.6	4 857 820 889
Übrige langfristige Verbindlichkeiten	703 777 341	-8 256 078	2.1.7	695 521 263
Langfristige Rückstellungen	664 242 289	41 825 000	2.1.8	706 067 289
Fonds im Fremdkapital	355 632 150	43 406 791	2.1.9	399 038 941
Spezialfinanzierungen	-			-
Eigenkapital	9 157 096 387	246 933 338		9 404 029 725
Fonds im Eigenkapital	1 985 976 869	-43 406 791	2.1.9	1 942 570 078
Rücklagen	109 784 008	-27 940 000	2.1.10	81 844 008
Übriges Eigenkapital	7 061 335 510	318 280 129	2.1.10	7 379 615 639
Total Passiven	20 123 689 018	352 131 742		20 475 820 760

2.1 Erläuterungen zu den Anpassungen und Nacharbeiten

2.1.1 Forderungen

Anlässlich der Restatementarbeiten hat das Steueramt die Steuerforderungen einschliesslich Wertberichtigungen auf den 31. Dezember 2008 nach CRG neu berechnet und beurteilt. Das gleiche Vorgehen erfolgte für den Fiskalertrag 2008 nach CRG. Auf der Basis dieser Ergebnisse erfolgte eine Anpassung der Eingangswerte CRG per 1. Januar 2008.

2.1.2 Aktive Rechnungsabgrenzungen

Im Sozialamt wurde festgestellt, dass die aktiven Rechnungsabgrenzungen in der Eingangsbilanz per 1. Januar 2008 um 14,5 Mio. Franken zu tief eingesetzt waren.

2.1.3 Vorräte und angefangene Arbeiten

Die Erhöhung des Anfangsbestandes um rund 1 Mio. Franken betrifft die Vorräte an Medikamenten, Prothesen und Implantaten in den Operationsräumen des Kantonsspitals Winterthur (KSW). Die nachträgliche Aktivierung dieser Bestände erfolgt aufgrund der verhältnismässig grossen Werthaltigkeit dieser Positionen.

2.1.4 Sachanlagen Finanzvermögen

Die nachträglichen Aufwertungen sind auf folgende Ursachen zurückzuführen:

- Aus einer 2008 durchgeführten Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen durch die Firma Wüest & Partner ergab sich eine Aufwertung von 99,6 Mio. Franken.
- Im Restatement 2007 nicht enthaltene Liegenschaften wurden mit einem Betrag von 2,1 Mio. Franken nacherfasst.

2.1.5 Sachanlagen Verwaltungsvermögen

Die Verminderung der Bestände um 8,7 Mio. Franken ergibt sich aus folgenden Gründen:

- 20,3 Mio. Franken Neubewertung und nachträgliche Aufnahme in die Bilanz der Liegenschaften im Natur- und Heimatschutzfonds.

- 16,8 Mio. Franken Erfassung und Aktivierung von Anlagen im Finanzleasing. In der Regel handelt es sich um Mieterausbauten (siehe weitere Erläuterungen im Kapitel 5.3).
- 11,2 Mio. Franken Aufwertungen von ursprünglich vollständig abgeschriebenen Kulturgütern/Liegenschaften, da diese eine überwiegend kommerzielle Nutzung aufweisen.
- 9,2 Mio. Franken Liegenschaften im Verwaltungsvermögen, die im Restatement 2007 nicht enthalten waren.
- 69,4 Mio. Franken Anpassungen bei Kirchen. Diese werden nun ausnahmslos als reine Kulturgüter eingestuft und in der Bilanz nicht bewertet.
- 3,2 Mio. Franken weitere Bereinigungen im Liegenschaftsbereich.

2.1.6 Kurzfristige und langfristige Finanzverbindlichkeiten

Höhere kurz- und langfristige Verpflichtungen aus Finanzleasingverträgen (weitere Erläuterungen im Kapitel 5.3).

2.1.7 Übrige langfristige Verbindlichkeiten

Auflösung von passivierten Investitionsbeiträgen, die sich nachträglich als nicht bilanzierungsfähig erwiesen haben.

2.1.8 Langfristige Rückstellungen

Nacherfassung von Rückstellungen im Gesamtbetrag von 41,8 Mio. Franken, die bereits in der Eröffnungsbilanz zu berücksichtigen sind.

2.1.9 Umgliederungen Fonds und Legate/Stiftungen

Die Umgliederungen zwischen Fremd- und Eigenkapital betreffen mit 35,1 Mio. Franken den Ausgleichsfonds und mit 8,3 Mio. Franken nachträgliche Umteilungen von Legaten und Stiftungen.

2.1.10 Umgliederung Rücklagen

Unter CRG wird die Zuweisung vom Bilanzgewinn in die Rücklagen erst im Folgejahr nach der Genehmigung der Rechnung durch den Kantonsrat verbucht.

3. Definitive Bilanz per 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009

Auf der Grundlage der angepassten Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2008 und unter Berücksichtigung der Erfolgsrechnung 2008 stellt sich die konsolidierte Schlussbilanz per 31. Dezember 2008 bzw. die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2009 des Kantons Zürich wie folgt dar:

	Konsolidierte Bilanz per 1.1.2008 korrigiert	Konsolidierte Bilanz per 31.12.2008 bzw. 1.1.2009
Umlaufvermögen	5 776 244 531	5 045 772 952
Finanzvermögen		
Flüssige Mittel	2 233 166 308	1 674 150 184
Forderungen	2 976 763 586	2 708 296 952
Kurzfristige Finanzanlagen	104 580 541	223 366 125
Aktive Rechnungsabgrenzung	401 828 236	372 602 932
Vorräte und angefangene Arbeiten	59 905 860	67 356 759
Anlagevermögen	14 699 576 229	15 177 958 007
Finanzvermögen		
Finanzanlagen	128 680 990	117 984 837
Sachanlagen	923 519 628	897 002 021
Verwaltungsvermögen		
Sachanlagen / Immaterielle Anlagen	7 682 399 013	7 687 849 554
Darlehen/Beteiligungen	2 891 572 607	3 322 954 094
Investitionsbeiträge	3 073 403 991	3 152 167 501
Total Aktiven	20 475 820 760	20 223 730 959
Fremdkapital	11 071 791 034	10 687 259 409
Kurzfristiges Fremdkapital		
Laufende Verbindlichkeiten	1 740 241 003	1 854 765 103
Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	1 032 637 188	948 594 699
Passive Rechnungsabgrenzung	1 357 860 659	1 454 173 546
Kurzfristige Rückstellungen	282 603 803	218 290 618
Langfristiges Fremdkapital		
Langfristige Finanzverbindlichkeiten	4 857 820 889	3 941 331 762
Übrige langfristige Verbindlichkeiten	695 521 263	702 007 612
Langfristige Rückstellungen	706 067 289	1 127 149 206
Fonds im Fremdkapital	399 038 941	440 946 863
Spezialfinanzierung	—	—
Eigenkapital	9 404 029 725	9 536 471 550
Fonds im Eigenkapital	1 942 570 078	1 735 169 123
Rücklagen	81 844 008	39 806 454
Reserven aus Absicherungsgeschäften		−20 789 029
Jahresergebnis 2008		71 466 729
Übriges Eigenkapital	7 379 615 639	7 710 818 273
Total Passiven	20 475 820 760	20 223 730 959

Die Unterschiede in den ausgewiesenen Bilanzen per 1. Januar 2008 und per 31. Dezember 2008 ergeben sich aus der Geschäftstätigkeit des Kantons im Jahr 2008. Auffallend sind die Veränderungen bei den Darlehen und Beteiligungen sowie bei den langfristigen Rückstellungen. Sie sind Folge der neuen Lärmrechnung zur Abwicklung der Entschädigungsansprüche Dritter gegenüber dem Flughafen.

In der Bilanz per 31. Dezember 2008 sind keine Rückstellungen für ordentliche Vorsorgeleistungen der BVK enthalten. Der Deckungsgrad sank 2008 von 100,7% auf 81,03%. Die BVK weist eine Unterdeckung aus. Da vom Arbeitgeber keine Sanierungsbeiträge geleistet werden, ist in der Bilanz gemäss § 3 Abs. 2 lit. a RLV keine entsprechende Rückstellung erforderlich.

4. Eigenkapitalnachweis

4.1 Übersicht

Das konsolidierte Eigenkapital veränderte sich durch die Anpassungen des Eröffnungsbestandes per 1. Januar 2008 und der Bewegungen aus der Erfolgsrechnung 2008 wie folgt:

	Betrag in 1000 Fr.	Erläuterungen
Eigenkapital per 1. Januar 2008		
gemäss Bilanzanpassungsbericht 2007	9 157 096	
+ / – Anpassungen Eröffnungsbestand	246 934	Kapitel 2.1
Korrigiertes Eigenkapital per 1. Januar 2008	9 404 030	Kapitel 2.1
+ / – Jahresergebnis CRG 2008	71 467	
+ / – Jahresergebnis Fonds im EK (Verkehrsfonds) 2008	28 856	
Nicht identifizierte Differenzen	32 119	Kapitel 4.2
Eigenkapital per 31. Dezember 2008	9 536 472	

4.2 Nicht identifizierte Differenzen

Im Nachweis der Eigenkapitalentwicklung 2008 kann für eine Zunahme von 32,1 Mio. Franken keine Begründung nachgewiesen werden. In den einzelnen Buchungskreisen wurden nicht nachgewiesene Sachverhalte direkt im Eigenkapital verbucht. Es ist davon auszugehen, dass einzelne dieser Buchungen eigentlich in der Erfolgsrechnung abgebildet werden müssten.

Am Beispiel der im letzten Bilanzanpassungsbericht nicht erfassten Liegenschaften aus Erbfällen zugunsten des Kantons kann dies dargestellt werden. Diese Liegenschaften erhöhen das Eigenkapital per 31. Dezember 2008. Bei mangelnden Informationen hätte diese nachträgliche Korrektur weder im Eigenkapital per 1. Januar 2008 noch in der Erfolgsrechnung 2008 erfasst werden können. Sie wäre Teil der nicht identifizierten Differenz.

Beim Restatement 2008 ist die Bilanz per 31. Dezember 2008 entscheidend. Sie ist der Ausgangspunkt der Buchhaltung 2009, die erstmals gemäss CRG geführt wird. Die nach CRG umgerechnete Erfolgsrechnung 2008 dient einzig als Vergleichsbasis für die vom Kantonsrat zu genehmigende Erfolgsrechnung 2009. Auf die Führung einer Parallelbuchhaltung wurde verzichtet. Dieses Vorgehen ist gerechtfertigt, weil gemäss § 51 der Finanzcontrollingverordnung (FCV, LS 611.2) nicht die gemäss CRG umgerechnete Erfolgsrechnung 2008 für die Ermittlung des mittelfristigen Ausgleichs massgebend ist, sondern die vom Kantonsrat bereits genehmigte Staatsrechnung 2008.

5. Nacharbeiten zum Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2008

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Nacharbeiten dargestellt, die in der Vorlage 4545 Abschnitt D angekündigt wurden.

5.1 Zuteilung der Verpflichtungen für Legate und Stiftungen

Die Finanzverwaltung hat für das Restatement 2008 eine Zuteilung der Legate und Stiftungen ins Fremd- bzw. Eigenkapital vorgenommen. Diese Zuteilung konnte für rund 20% des Gesamtbestandes von 85 Mio. Franken noch nicht abschliessend beurteilt werden. Weitere Umteilungen sind in der Staatsrechnung 2009 nicht ausgeschlossen.

5.2 Ausweis der Drittmittel und des Nationalfonds der Universität

Die Universität Zürich hat im 2. Quartal 2009 ein Projekt begonnen, das die knapp 4000 Drittmittel- und Nationalfonds-Kredite hinsichtlich ihrer Bilanzzugehörigkeit analysieren soll. Im Restatement der Bilanz per 1. Januar 2009 sind die Saldi der Kredite als Verpflichtung gegenüber den Geldgebern im Fremdkapital ausgewiesen. Die Universität erachtet dies grundsätzlich als richtig. Sie geht jedoch davon aus, dass als Folge des Projektes einzelne Drittmittelsaldi aufgrund ihres spezifischen Charakters künftig im Eigenkapital ausgewiesen werden müssen. Der Abschluss der Analyse ist auf Ende 2009 geplant. Die grosse Zahl von Drittmitteln unterschiedlicher Herkunft erfordert umfangreiche Abklärungen.

5.3 Finanzierungsleasing bei Immobilienmietverträgen

Das Immobilienamt hat im Dezember 2008 von den rund 400 Mietverträgen des Kantons Zürich jene mit einer Miete von über Fr. 300 000 pro Jahr darauf überprüft, ob sie als finanzielles Leasing zu bilanzieren sind. Bei rund einem Dutzend Mietverträgen wurde festgestellt, dass ein Teil des Mietaufwandes als Finanzierungsleasing zu qualifizieren ist. Dieser Teil ist in der neuen Rechnungslegung buchhalterisch wie ein Kauf zu behandeln und wurde in die Bilanz aufgenommen.

5.4 Übertragung von Liegenschaften vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen

Die am 8. Dezember 2008 vom Kantonsrat beschlossenen Übertragungen von Liegenschaften vom Finanz- ins Verwaltungsvermögen wie auch jene in lit. C der Weisung in der Vorlage 4545 aufgeführten Übertragungen im Kompetenzbereich des Regierungsrates sind erfolgt.

5.5 Ausweis der Sachanlagen und immateriellen Anlagen im Verwaltungsvermögen

Die Ermittlung der Anlagebestände, Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen erfolgt neu nach betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauern. Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden zum Zeitpunkt der Nutzung, also auch unterjährig, aktiviert. Im Folgemonat beginnen die Abschreibungen. Zur fehlerfreien und korrekten Handhabung ist der Einsatz einer Anlagebuchhaltung unumgänglich. Die Direktionen, Ämter, Behörden und selbstständigen Anstalten haben in einem mehrjährigen Prozess die notwendigen Daten erhoben und in einer Schattenbuchhaltung gepflegt. Zum Zeitpunkt des Restatements der Bilanz per 31. Dezember 2007 bzw. 1. Januar 2008 im 1. Quartal 2008 konnten nicht alle Direktionen und Ämter den Nachweis erbringen, dass die Anforderungen der neuen Rechnungslegung erfüllt sind. Die Arbeiten und Abklärungen wurden weitergeführt. Insbesondere die Vorbereitungen zur Übernahme der Daten aus der Schattenbuchhaltung in die ab 1. Januar 2009 neu im Einsatz stehenden Anlagebuchhaltungen haben eine weitere Verbesserung der Datenqualität gebracht.

5.6 Zeitgerechte Darstellung der Forderungen und aktive Rechnungsabgrenzungen

Im Bilanzanpassungsbericht per 31. Dezember 2007 weist die Finanzkontrolle darauf hin, dass die Erbschafts- und Schenkungssteuern sowie die Swisslos-Erträge mangels zuverlässiger Schätzung nicht periodengerecht abgegrenzt sind.

An dieser Einschätzung hat sich grundsätzlich nichts geändert. Die genannten Erträge fallen ohne erkennbare Gesetzmässigkeit an, weshalb auch kein Schätzmodell entwickelt werden kann. Sie werden deshalb weiterhin im Jahr der Entstehung der rechtmässigen Forderung (definitive Verfügung bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer) bzw. im Jahr der Auszahlungsbeschlussfassung (Swisslos) als Forderung erfasst.

5.7 Aktive Investitionsbeiträge

Ausgerichtete Investitionsbeiträge werden normalerweise über die gleiche Nutzungsdauer abgeschrieben wie das Anlagegut, für das der Beitrag geleistet wird.

Der Bestand der Investitionsbeiträge per 31. Dezember 2007 enthielt die ausgerichteten Investitionsbeiträge der Jahre 1982 bis 2005. Da nicht ermittelt werden konnte, was mit den Investitionsbeiträgen finanziert wurde, wurden die geleisteten Investitionsbeiträge mit einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von Anlagegütern abgeschrieben. Die ab 2006 gemäss CRG aktivierbaren Investitionsbeiträge werden linear über die gleiche Nutzungsdauer wie das Investitionsgut abgeschrieben, an das der Beitrag geleistet wurde.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Aeppli

Der Staatsschreiber:

Husi

Anhang 2

Finanzkontrolle

Kanton Zürich



Bericht der Finanzkontrolle zum Bericht des Regierungsrates zur Bilanzanpassung per 31. Dezember 2008

31. August 2009

Stampfenbachplatz 4, Postfach, 8090 Zürich
Telefon 043 259 33 67, Fax 043 259 33 57
sekretariat@fk.zh.ch
www.finanzkontrolle.zh.ch

Finanzkontrolle



1. Rechtsgrundlagen und Verantwortlichkeiten

Auf Grund des Finanzkontrollgesetzes (FKG) vom 30. Oktober 2000, § 15, Abs. 2, hat die Finanzkontrolle den von der Finanzdirektion erstellten Bericht zur Bilanzanpassung per 31. Dezember 2008 geprüft.

Die Finanzkontrolle hat die erforderlichen Prüfungen zwischen Juni und August 2009 durchgeführt. Einzelheiten zu den Prüfungshandlungen sind in den Arbeitspapieren enthalten.

Mit der Genehmigung des vorliegenden Berichts zur Bilanzanpassung per 31. Dezember 2008 bzw. 1. Januar 2009 legt der Kantonsrat die Ausgangswerte für die Staatsrechnung 2009 fest.

1.1 Verantwortung der Finanzverwaltung

Die Finanzverwaltung ist gemäss Rechnungslegungsverordnung (RLV) § 41 für die Qualität des Berichts zur Bilanzanpassung in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften verantwortlich. Diese Verantwortung beinhaltet die Sicherstellung eines Berichts zur Bilanzanpassung, der frei von wesentlichen falschen Angaben als Folge von Verstössen oder Irrtümern ist. Darüber hinaus ist die Finanzverwaltung für die Auswahl und die Anwendung sachgemässer Rechnungslegungsmethoden sowie die Vornahme angemessener Schätzungen verantwortlich.

Aufgrund der Komplexität der umfassenden Neugestaltung der Rechnungslegung war es nicht für alle Bereiche möglich, bereits für die Eingangsbilanz per 1. Januar 2009 sämtliche Sachverhalte genügend zu klären. Die Finanzdirektion hält in ihrem Bericht (vgl. Bilanzanpassungsbericht Ziff. 5.1 und 5.2) verschiedene Sachverhalte fest, die noch weiter bearbeitet werden müssen. Die Finanzdirektion beabsichtigt, notwendige nachträgliche Korrekturen an der Eingangsbilanz zur Behebung der in ihrem Bericht dargestellten oder noch nicht erkannten Mängel dem Kantonsrat mit der Rechnung 2009 zur Genehmigung vorzulegen (vgl. Bilanzanpassungsbericht Seite 3).

1.2 Verantwortung der Finanzkontrolle

Unsere Verantwortung ist es, aufgrund unserer Prüfung ein Prüfungsurteil über den Bericht zur Bilanzanpassung abzugeben. Wir haben unsere Prüfung in Übereinstimmung mit dem Finanzkontrollgesetz vorgenommen. Wir haben die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass wir hinreichende Sicherheit erlangen, dass der Bericht zur Bilanzanpassung frei von wesentlichen falschen Angaben ist.

Wir sind der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise eine ausreichende und angemessene Grundlage für unser Prüfungsurteil bilden.

Finanzkontrolle

Kanton Zürich

2. Prüfungsurteil

Der Bericht zur Bilanzanpassung entspricht nach unserer Beurteilung mit nachfolgenden Einschränkungen dem Gesetz über Controlling und Rechnungslegung sowie den massgebenden Verordnungen.

Wie bereits die Finanzdirektion in ihrem Bericht festhält, besteht insbesondere bei folgenden Sachverhalten ein Bedarf zur Nachbearbeitung:



- Zuteilung der Verpflichtungen für Legate und Stiftungen (Bilanzanpassungsbericht Ziff. 5.1)
- Ausweis der Drittmittel und des Nationalfonds der Universität (Bilanzanpassungsbericht Ziff. 5.2).

Weitere Unsicherheiten erkennen wir insbesondere

- im Ausweis der Steuerforderungen,
- im Ausweis der Vorsorgeverpflichtungen aus Überbrückungsrenten,
- bei der Bewertung einzelner Liegenschaften im Finanz- und Verwaltungsvermögen,
- in der Darstellung der Erfolgsrechnung als Vergleichsbasis für die Vorlage des KEF, bzw. des Budgets.

Über die übergeordneten Punkte, welche zu wesentlichen Feststellungen Anlass geben, wird in Abschnitt 4 berichtet. Weitere Mängel, die sich in der Regel ausschliesslich auf eine Organisationseinheit beziehen und im Einzelfall einen mutmasslichen Korrekturbedarf von über Fr. 750 000 auslösen, werden in Abschnitt 5 im Detail ausgeführt.

Finanzkontrolle

3. Beurteilung der aktuellen Situation

Eine transparente Prozessgestaltung, eine lückenlose Dokumentation der dargestellten Sachverhalte sowie die Durchführung von notwendigen Kontrollmassnahmen bilden die Grundlage, um eine genügende Sicherheit zur Richtigkeit der Angaben der Rechenschaft und Rechnungslegung zu erlangen.



Wie bereits in unseren Berichten zu den Rechnungen des Kantons Zürich 2007 und 2008 festgehalten, stellten die Vorbereitungsarbeiten zur Umstellung der Rechnungslegung für die Verwaltung - neben dem „courant normale“ - eine besondere Herausforderung und Belastung dar. Die notwendigen Arbeiten zur Erreichung des deutlich anspruchsvolleren Rechnungslegungsstandards im Sinne des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG) wurden im Wesentlichen mit dem bestehenden Personal durchgeführt.

Insgesamt gelang es weitgehend, eine Bilanzdarstellung, die ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage vermittelt (CRG, § 44), zu erarbeiten. Diverse erkannte Unsicherheiten und Mängel im Ausweis und in der Darstellung konnten im Rahmen der vorgenommenen Arbeiten bereinigt werden (vgl. Bilanzanpassungsbericht Weisung). Dennoch verblieb eine gewisse Anzahl an Feststellungen, welche in der gegebenen Zeit nicht ausreichend geklärt oder bereinigt werden konnten. Die letztendlich bekannten, verbleibenden Pendenzen sind in diesem Bericht kommentiert, sofern sie die Wesentlichkeitsgrenze von Fr. 750 000 überschreiten. In einem ergänzenden Dokument übergibt die Finanzkontrolle der Finanzverwaltung und den betroffenen Organisationseinheiten eine Übersicht über „übrige Feststellungen“, die einen Korrekturbedarf von mutmasslich weniger als Fr. 750 000 auslösen.

Die Finanzkontrolle hält fest, dass auch nach der Genehmigung der vorliegenden Eingangsbilanz per 1. Januar 2009 der Einführungsprozess der neuen Rechnungslegungsnormen nicht abgeschlossen ist. Vielmehr gilt es nun, die unter anderem in diesem Bericht aufgezeigten Pendenzen weiterzubearbeiten sowie allenfalls noch der Entdeckung harrende, nicht dem CRG entsprechende Sachverhalte zu erkennen und zu bereinigen.

Um den Anforderungen an die Rechnungs- und Rechenschaftslegung zu genügen, sind nach Ansicht der Finanzkontrolle die Sicherstellung

- einer engen fachlichen Begleitung der dezentral für die Rechnungslegung Zuständigen,
- zusätzlicher, wo notwendig individueller Schulungseinheiten,
- sowie einer umfassenden Information und Kommunikation,

durch die Finanzverwaltung unabdingbar.

Ebenso empfiehlt die Finanzkontrolle, die Prozesse sowie die notwendigen Kontrollmassnahmen zur Erreichung einer genügenden Rechnungslegung und Rechenschaft nochmals genau zu überprüfen und die Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Detail schriftlich festzuhalten.

Finanzkontrolle



4. Wesentliche übergeordnete Feststellungen und Bemerkungen

4.1 Unsicherheiten zum Steuerausstand / -ertrag

Zur Berechnung der ausgewiesenen Steuerforderungen wurde das in der Rechnungslegungsverordnung (RLV) § 19 vorgesehene Modell angewendet. Wie bereits im Bericht zur Rechnung des Kantons Zürich 2007 ausgeführt, mussten Effekte der Finanzkrise bereits beim Ertragsausweis 2007 und wiederum beim Ertragsausweis 2008 berücksichtigt werden. Wie weit das angewandte Modell die aktuelle Situation sachgerecht abzubilden vermag, kann zur Zeit nicht abschliessend beurteilt werden. Auf eine Wertkorrektur der Steuerforderungen im Sinne von RLV §19, Abs. 3, wurde mangels genügender verlässlicher Unterlagen, die einen Wertberichtigungsbedarf nachweisen würden, verzichtet.

RLV § 19 verlangt eine Schätzung der für eine Steuerperiode in den darauf folgenden vier Jahren erwarteten Nach- und Rückträge. Die in diesen vier Jahren erfolgenden effektiven Nach- und Rückträge für diese Steuerperiode werden dann der ursprünglichen Schätzung gegenübergestellt. Nach Ablauf der vier Jahre wird die Differenz über den Staatssteuerertrag ausgeglichen. Die im Restatement gewählte Darstellung berücksichtigt unseres Erachtens nicht alle relevanten Sachverhalte. Insgesamt ergeben sich daraus Unsicherheiten bezüglich des ausgewiesenen Wertes der Steuerforderungen und des Steuerertrags 2008.

4.2 Bewertung der Liegenschaften

Die Immobilien des Verwaltungsvermögens wurden im Wesentlichen bereits für die Bilanzanpassung per 31. Dezember 2007 neu bewertet. Der notwendige Beurteilungsprozess bezüglich Impairments (Wertverlust von Vermögenswerten) erfolgte bei den Organisationseinheiten nicht systematisch. Insbesondere bei Zivilschutzbauten kann infolge konzeptioneller Veränderungen der Zivilschutzorganisation seitens des AMZ nicht ausgeschlossen werden, dass ein erheblicher Korrekturbedarf besteht, bzw. Wertminderungen notwendig sind.

Für wesentliche Teile der Immobilien des Finanzvermögens erfolgte eine Neubewertung per 31. Dezember 2008. Die Liegenschaften des Fluglärmfonds erfuhren bisher keine Neubewertung. Die eingestellten Werte im Umfang von insgesamt 37 Mio. Franken für die rund 100 Objekte beziehen sich auf eine Bewertung aus dem Jahre 2000.

4.3 Drittmittel Ausweis und Darstellung

Die Drittmittelsaldi der Universität Zürich werden unter den übrigen aktiven Rechnungsabgrenzungen mit 8,8 Mio. Franken und unter den übrigen passiven Rechnungsabgrenzungen mit 198,3 Mio. Franken ausgewiesen. Die Zuteilung zu den Positionen übrige Verbindlichkeiten, Fonds und passive Rechnungsabgrenzung sowie die Unterscheidung der Fonds in Fremd- und Eigenkapital sind noch nicht erfolgt. Die notwendigen Arbeiten sind mit einem separaten Projekt

Finanzkontrolle

in Angriff genommen worden. Erste Ergebnisse sind gemäss Einschätzung der Universität Zürich per Ende 2009 zu erwarten.

Der sachgerechte und richtige Umgang mit Drittmitteln stellt auch bei anderen Anstalten nach wie vor eine offene Fragestellung dar.



4.4 Ausweis der Vorsorgeverpflichtungen für Überbrückungsrenten

Das Personalamt hat zusammen mit der BVK die von der BVK erstellten Grundlagenpapiere zur Bildung der Vorsorgeverpflichtungen bei den Organisationseinheiten für Überbrückungsrenten aufgrund einer differenzierten Anforderungsdefinition verifiziert.

Die Abklärungen und Abstimmungen lassen folgende Schlussfolgerung zu:

Die BVK-Liste enthielt Zuweisungen auf falsche Leistungsgruppen. Gewisse Überbrückungszuschüsse wurden als Belastungen der Direktionen anstelle der Leistungsgruppe 4970 „Sanierungsprogramme, Personalmassnahmen“ ausgewiesen.

Insgesamt kann keine abschliessende Aussage darüber gemacht werden, ob die BVK-Liste im Gesamttotal stimmt. Wenn dies der Fall wäre, hätte dies zur Folge, dass mit der vorgenommenen Korrektur des Personalamtes nun teilweise Fälle doppelt zurückgestellt sind.

Sollte die Liste der BVK generell nicht richtig sein, kann nicht abgeschätzt werden, in welchem Umfang die Rückstellungen für die Überbrückungszuschüsse falsch sind. Die BVK fakturiert jeweils pro Person die Überbrückungszuschüsse. Diese Rechnungen enthalten in einigen Fällen jedoch auch noch andere Leistungen. Eine Abstimmung der BVK-Liste mit der Finanzbuchhaltung könnte durch die einzelnen Organisationseinheiten nur unter Beizug der Detailrechnungen erfolgen. Bezüglich der Grössenordnung des möglichen Fehlers kann festgestellt werden, dass sich alleine beim Personalamt Abweichungen von ca. 1 Mio. Franken ergeben haben.

4.5 Erfolgs- und Investitionsrechnung als Vergleichsgrösse für KEF und Budget

Im Zusammenhang mit dem Bilanzanpassungsbericht per 1. Januar 2009 sehen die massgebenden Grundlagen keine Vorlage der an die Grundsätze des CRG angepassten Erfolgsrechnung zur Beschlussfassung oder Kenntnisnahme vor. Dennoch ist die vollständige und richtige Erhebung der Erfolgs- und Investitionsrechnung als Vergleichsrechnung zum Budget 2010 und zum KEF 2010 – 2013 von Bedeutung. Zur Erhebung des aktuell vorliegenden Bilanzanpassungsberichts hat die Finanzverwaltung ebenfalls eine vollständige Umgliederung und Umbewertung dieser Periodenrechnungen vorgenommen.

Mit Sicht auf die Ausführungen zum Eigenkapitalnachweis (vgl. Bilanzanpassungsbericht Ziff. 4) sowie auf diverse Feststellungen der Finanzkontrolle, stellen wir fest, dass bezüglich Richtigkeit und Vollständigkeit der Erfolgs- und Investitionsrechnung noch Unsicherheiten bestehen.

Finanzkontrolle

Kanton Zürich

5. Weitere wesentliche Mängel und Unsicherheiten

Weitere wesentliche Mängel und Unsicherheiten mit einem mutmasslichen Korrekturbedarf von über Fr. 750 000, die sich in der Regel ausschliesslich auf eine Organisationseinheit beziehen sind nachfolgend im Detail aufgeführt.



BUKR	Bez.	Mangel / Unsicherheit	Auswirkung	Betrag in Mio. Fr.
3400.000	Amt für Militär und Zivilschutz	Der notwendige Beurteilungsprozess bezüglich Impairments insbesondere bei Zivilschutzbauten infolge konzeptioneller Veränderungen konnte seitens des AMZ noch nicht abgeschlossen werden. Erheblicher Korrekturbedarf, bzw. Wertminderungen können nicht ausgeschlossen werden. Der Betrag kann zur Zeit nicht beziffert werden.	Bewertung unvollständig	
3500.000	Sozialamt	Die Berechnungen für den grossen Teil der Abgrenzungen basieren auf Hochrechnungen, welche sich „nur“ auf die drei ersten Quartale 2008 beziehen. Andere Vergleichswerte können nicht herangezogen werden, da per 1. Januar 2008 die Erfordernisse der NFA, der Übergang auf die Globalpauschale und eine Asylgesetzrevision die Abrechnungspraxis des Sozialamtes und die Verteilung der Gelder auf die internen Aufträge verändert haben. Aufgrund der offensichtlichen Ungewissheit hinsichtlich der Entwicklung stellt die Finanzkontrolle für die betroffenen Ausweise eine objektive Unüberprüfbarkeit fest. Insbesondere im Bereich der Asylkoordination und der öffentlichen Sozialhilfe (ÖSH) können erhebliche Schwankungen auftreten.	Bewertung unvollständig	
3500.000	Sozialamt	Als Berechnungsgrundlage der Veränderung der Abgrenzungen Restatement 2008 zum Restatement 2007 dienten nicht die im Jahr 2007 geschätzten Abgrenzungen, sondern die im 2008 tatsächlich angefallenen Beträge für das Jahr 2007. Diese neue Grundlage reduziert den Gewinn in der Erfolgsrechnung um ca. 6.7 Mio. Franken. Geht man von den errechneten Abgrenzungen aus dem Restatement 2007 aus, würde der Gewinn um 8 Mio. Franken zunehmen. Eine Beurteilung der Richtigkeit der neuen Berechnung kann von unserer Seite nicht vorgenommen werden.	+ Ertrag	

Finanzkontrolle



3500.000	Sozialamt	In der Asylkoordination wurden Transitorische Passiven, bei welchen mit keinen Auszahlungen mehr für die Vorjahre gerechnet werden muss, im Betrage von Fr. 6 670 275 über das Eigenkapital ausgebucht. Der Betrag beinhaltet aber auch den Teil neu gebildete Transitorische Passiven für das Jahr 2008. Falls auch hier keine Auszahlungen mehr erwartet werden, hätte dieser Teil über die Erfolgsrechnung ausgebucht werden müssen.	- Ertrag	
4000.000	Finanzdirektion	Im Restatement wurden sämtliche Liegenschaften aus Nachlässen (siehe beiliegende Aufstellung) zum anteiligen Inventarwert (Fr. 2 095 820) berücksichtigt. Eine Neubewertung im Rahmen der systematischen Bewertung des Finanzvermögens liegt nicht vor.	Bewertung unvollständig	
4400.000	Steueramt	Im Rahmen der Prüfung des Restatements 2007 wurde als Nachtrag ein Verbuchungsmodell festgehalten, wonach die Debitoren der Quellensteuer nicht in der Staatsrechnung erfasst werden müssen, da es sich bei der Quellensteuer um eine zahlungsbasierte Verbuchung handelt. Die geleisteten Teilzahlungen, für die eine Rechnung besteht, sind aber auszuweisen. Diese Teilzahlungen sind im Restatement-Package nicht erfasst. Ein Problem ergibt sich hinsichtlich der Höhe des einzusetzenden Betrages. Dieser wäre aufgrund der Abschlussunterlagen 2008 negativ (gemäss Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2008 des Steueramtes). Ob dies richtig ist, wird sich aufgrund der Schwierigkeiten mit den Systemen kaum mehr ermitteln lassen. Unabhängig davon gelten die im Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2008 gemachten Feststellungen im Bereich der Quellensteuer auch als Hinweis im Restatement.		
7401.000	Hochschulamt	Die Zugänge in der Anlagenliste der Finanzverwaltung sind gegenüber der detaillierten Investitionsliste des Hochschulamtes um 1,9 Mio. Franken zu tief. Inwieweit eine Verbindung zu den Differenzen der im Vorjahr ausgewiesenen Bilanzwerten besteht, kann aufgrund fehlender Dokumentation der Veränderungen und auch aus Zeitgründen nicht beurteilt werden.	+ Sachanlagen	1.90
9600.000	Universität	Die Stiftungen und Legate ohne eigene Rechtspersönlichkeit der UZH konnten noch nicht vom Kanton übernommen werden. Mit der Finanzverwaltung ist die Übernahme auf den 1. Januar 2010 vereinbart worden. Aufgrund erweiterter Analysen haben sich in diesem Zusammenhang noch zu klärende Probleme ergeben, weshalb sich die Übernahme um ein weiteres Jahr verzögert.		

Finanzkontrolle

Kanton Zürich



9600.000	Universität	Gemäss Restatement der UZH sind gegenüber den planmässigen Abschreibungen der Sachanlagen nach HRM im CRG zusätzliche Abschreibungen von Fr. 2 018 579 notwendig. Dieser Sachverhalt erscheint uns nicht plausibel. Die bilanzierten Sachanlagen nach CRG werden gegenüber dem Ausweis nach HRM tiefer bewertet. Die Nutzungsdauern bleiben im Wesentlichen unverändert. Aufgrund dieser Indikatoren ist insgesamt eher mit einer tieferen Abschreibung im Restatement zu rechnen.	- Abschreibung	-4.04
9690.000	Zentralbibliothek	Anlässlich des Restatements der Bilanz per 31. Dezember 2007 wurde entschieden, dass dem Restwert des Anlagevermögens ein gleich hoher Betrag als Restwert der passivierten Investitionsbeiträge gegenübergestellt wird. Die im Rechnungsjahr 2008 aus eigenen Mitteln finanzierten Investitionen wurden im Restatement ebenfalls als fremdfinanziert berücksichtigt. Damit wurde auch das ausgewiesene Eigenkapital reduziert.		

Finanzkontrolle

Kanton Zürich



6. Schlussbemerkungen

Es liegt am Auftrag der Finanzkontrolle, dass bei der Auflistung der Revisionsergebnisse der Fokus hauptsächlich auf das Aufzeigen von Mängeln und Optimierungspotenzial ausgerichtet ist. Dessen ungeachtet konnte die Finanzkontrolle feststellen, dass die Verwaltung, die Organisationseinheiten des zweiten Konsolidierungskreises sowie die Anstalten in einem durch spürbare Veränderung geprägten Umfeld ihre Aufgaben grundsätzlich gewissenhaft und sachgerecht erfüllen.

Die Finanzkontrolle dankt den zahlreichen Mitarbeitenden der geprüften Organisationseinheiten, welche die Arbeit der Finanzkontrolle im Interesse der gemeinsamen Sache unterstützt haben. Ein besonderer Dank gebührt der Finanzverwaltung für die offene und konstruktive Zusammenarbeit.

Finanzkontrolle des Kantons Zürich
Martin Billeter Daniel Strebel