

Sitzung vom 5. Februar 2014

**133. Anfrage (HRM2 und dessen kreative Anwendung  
durch die Stadt Winterthur)**

Kantonsrat Hans-Peter Amrein, Küsnacht, hat am 25. November 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Mit dem Harmonisierten Rechnungsmodell 2 (HRM2) soll das heute im Kanton für die öffentlichen Gemeinwesen geltende Rechnungsmodell radikal umgebaut werden. Nach dem durch den Regierungsrat dem Kantonsrat vorgelegten, neuen Gemeindegesetz soll HRM2 für allgemein verbindlich erklärt werden. Nach Einführung in sechs Pilotgemeinden wird HRM2 in den nächsten zwei Jahren in weiteren sechs, sogenannten Projektgemeinden und in der Stadt Winterthur (per 1. Januar 2014) eingeführt. HRM2 schreibt unter anderem ein sogenanntes Restatement (Neubewertung) des Verwaltungsvermögens (jene Vermögenswerte, welche der unmittelbaren Erfüllung des öffentlichen Auftrages dienen, wie Strassen, Werkleitungen, gewisse öffentliche Bauten etc.) sowie die Abkehr von der heute geltenden, degressiven Abschreibungsmethode zur linearen Abschreibungsmethode vor.

Die Stadt Winterthur befindet sich in einer desolaten finanziellen Lage. Und auch die städtische Pensionskasse muss saniert werden. Der Weisung zur entsprechenden Volksabstimmung (<http://stadt.winterthur.ch/daten/weisungen/W12099.pdf>) muss zu HRM2 entnommen werden: «Mit der vorgezogenen Einführung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells 2 (HRM2) bietet sich die einmalige Chance, die Deckungslücke weitgehend zu finanzieren, wobei die Stadt wie auch die Mitarbeitenden während sieben Jahren Sanierungsbeiträge bezahlen müssen. Das Modell erlaubt es, dass die Steuerzahlenden ihren Beitrag indirekt leisten ... Weil die Abschreibungen mit HRM2 linear und nicht mehr wie bisher degressiv erfolgen, führt dies zu einer einmaligen Aufwertung des Verwaltungsvermögens der Stadt Winterthur. Dank dieser Aufwertung wird genug Eigenkapital geschaffen, damit namhafte liquide Mittel als Einmaleinlage für die Sanierung der Pensionskasse beschafft werden können. Ohne diese Einmaleinlage wären drastische Sanierungsbeiträge bzw. eine sehr lange Sanierungsperiode oder gar ein Verzicht auf die Vollkapitalisierung nötig ...».

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Es ist davon auszugehen, dass der Kanton Zürich mit den Projektgemeinden, und somit auch mit der Stadt Winterthur und mit der Pensionskasse der Stadt Winterthur, betreffend die Einführung von HRM2 «Modell Gemeindeamt Zürich», Verträge abgeschlossen und Vorgaben gemacht hat. Wurden diese Verträge und Vorgaben der kantonalen Finanzkontrolle, was die öffentlichen Finanzhaushalte und den finanzrechtlichen Teil betrifft, und der schweizerischen Pensionskassenaufsicht sowie der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS), betreffend Vorgaben an Pensionskassen und insbesondere den Vertrag und die Vorgaben mit/an die Pensionskasse der Stadt Winterthur, zur Beurteilung respektive Genehmigung vorgelegt? Wenn nicht, wird der Regierungsrat dies umgehend nachholen?
2. Hat sich der Regierungsrat Gedanken gemacht, ob das durch das Gemeindeamt vorgegebene HRM2 Modell nicht gegen die Buchhaltungsgrundsätze der Bilanzwahrheit und der Bilanzklarheit sowie gegen den Grundsatz von True and Fair Value Accounting verstösst? Wird der Regierungsrat aufgrund der durch die Stadt Winterthur betreffend Restatement und neuer Abschreibungsmethodik gemachten Aussagen eine Stellungnahme von Spezialisten der Universitäten St. Gallen und Zürich einholen, sowie die Stadt Winterthur und die Pensionskasse der Stadt Winterthur anweisen, ihre Rechnungen 2013 und die Budgets 2015 nach geltendem und allgemeinverbindlichem Modell HRM1 zu erstellen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küsnacht, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

a) *Projektvereinbarung mit der Stadt Winterthur betreffend Einführung HRM2*

Das Harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) wurde von der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) in Anlehnung an IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) für die Kantone und Gemeinden entwickelt. Es soll für die Zürcher Gemeinden mit dem neuen Gemeindegesetz eingeführt werden, das der Regierungsrat am 20. März 2013 dem Kantonsrat beantragte (vgl. Vorlage 4974, ABI 2013-04-19).

Die Stadt Winterthur und das Gemeindeamt haben am 21. März 2012 die «Projektvereinbarung betreffend Pilotgemeinde zur Einführung von HRM2» abgeschlossen. Die Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorgaben, die Winterthur als Pilotgemeinde für die Einführung von HRM2 gemäss der Projektvereinbarung einzuhalten hat, orientieren sich am Vernehmlassungsentwurf zum neuen Gemeindegesetz.

Das Gemeindeamt hat einzig mit der Stadt Winterthur eine Projektvereinbarung abgeschlossen, weil die Einführung von HRM2 nur ihren Finanzhaushalt betrifft. Demgegenüber wird die Rechnungslegung der Pensionskasse der Stadt Winterthur bundesrechtlich geregelt und es besteht kein Raum für kantonales Recht. Mit der Pensionskasse der Stadt wurde daher keine Projektvereinbarung abgeschlossen.

#### *b) Pensionskasse der Stadt Winterthur*

Aufgrund einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) musste auch die Pensionskasse der Stadt Winterthur verselbstständigt werden. Die Kasse wurde auf den 1. Januar 2014 in eine selbstständige Anstalt übergeführt, und zwar als öffentlich-rechtliche Vorsorgestiftung. Die Anstalt hat – wie jede andere Vorsorgeeinrichtung auch – die Jahresrechnung nach den Fachempfehlungen zur Rechnungslegung Swiss GAAP FER 26 (in der Fassung vom 1. Januar 2004) aufzustellen und zu gliedern.

Die Stimmberechtigten der Stadt Winterthur beschliessen in der Urnenabstimmung vom 9. Juni 2013, dass die Stadt zur Vollkapitalisierung einen einmaligen Beitrag von 150 Mio. Franken in die Pensionskasse einschiesset. Die Finanzierungsvorgaben des BVG mit Bezug auf Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften (vgl. Art. 72 a ff. BVG) gelten unabhängig davon, ob die Stadt Winterthur ihren Finanzhaushalt nach HRM1 oder als Pilotgemeinde nach HRM2 führt. Die Rechnungslegung nach HRM2 führt nur zu einer anderen Darstellung der Vermögenslage der Stadt Winterthur: Es gibt keine stillen Reserven mehr, und es werden die tatsächlichen Vermögenswerte gezeigt.

#### *c) Prüfungszuständigkeiten*

Die kantonale Finanzkontrolle prüft den Finanzhaushalt des Kantons. Die Projektvereinbarung, die das Gemeindeamt und die Stadt Winterthur abschliessen, betrifft jedoch nur den Finanzhaushalt der Stadt. Die Projektvereinbarung fällt daher nicht in die Zuständigkeit der kantonalen Finanzkontrolle. Zudem hat die Projektvereinbarung keinen Einfluss darauf, ob die Pensionskasse der Stadt Winterthur die Vorschriften über die berufliche Vorsorge einhält und ob das Vorsorgevermögen zweckmässig verwendet wird (vgl. Art. 62 Abs. 1 BVG). Die Prüfung

oder Genehmigung der Projektvereinbarung fällt daher auch nicht in die Kompetenz der BVG- und Stiftungsaufsicht des Kantons Zürich (BVS) oder in jene der (eidgenössischen) Oberaufsichtskommission gemäss Art. 64 ff. BVG.

Hingegen fallen die Projektvereinbarung und die Einführung von HRM2 in die Prüfungszuständigkeit der parlamentarischen Kommissionen und der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur. Da die Projektvereinbarung vom Grossen Gemeinderat zu genehmigen war (vgl. § 36 Abs. 2 VGH), musste sie im Vorfeld der parlamentarischen Beratung von der Rechnungsprüfungskommission der Stadt Winterthur geprüft werden. Die Projektvereinbarung sieht vor, dass die Finanzkontrolle die etappenweise Umstellung auf HRM2 und die Bilanzanpassungsberichte zum 1. Januar 2014 und zum 1. Januar 2015 prüft. Zudem wird der Kanton als Vertragspartner der Projektvereinbarung deren Einhaltung und allgemein den finanziellen Zustand der Stadt überwachen. Gegenstand der kantonalen Prüfung sind nicht nur die 2014 und 2015 schrittweise vorzunehmende Einführung von HRM2 in der Rechnungsführung und Rechnungslegung, sondern auch die Einhaltung der in der Projektvereinbarung festgelegten Haushaltsführungsregeln. Zu diesen gehören die Regeln über das Haushaltsgleichgewicht und den höchstzulässigen zu budgetierenden Aufwandüberschuss. Im Rahmen der Prüfung der Jahresrechnungen 2014 und 2015 wird der Bezirksrat Winterthur seine Aufsichtstätigkeit an den Regelungen in der Projektvereinbarung ausrichten.

Zu Frage 2:

Der Grundsatz des True and Fair Value Accounting wird mit einer Rechnungslegung verwirklicht, die die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abbildet. Wesentliche Instrumente hierfür sind die Neubewertung (Restatement) und die linearen Abschreibungen. HRM2, das in Anlehnung an IPSAS entwickelt wurde, umschreibt den Zweck der Rechnungslegung mit der Darstellung des Finanzhaushalts, die der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht (vgl. Art. 50 Musterfinanzhaushaltsgesetz für Kantone und Gemeinden, in: Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 der FDK, Bern 2008). Eine entsprechende Bestimmung findet sich in § 124 des neuen Gemeindegesetzes und in § 142 des Vernehmlassungsentwurfs, an dem sich die Projektvereinbarung orientiert. Das neue Gemeindegesetz und die Projektvereinbarung richten sich nicht anders als das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (LS 611) am Grundsatz des True and Fair Value Accounting aus, wobei allerdings für die Rechnungslegung des Kantons IPSAS mit Abweichungen gilt (vgl. §§ 3 Abs. 1 und 4 Rechnungslegungsverordnung; LS 611.1).

Den Grundsatz der Bilanzklarheit oder Verständlichkeit hält das neue Gemeindegesetz in § 125 Abs. 1 fest, und er gilt auch für die Projektvereinbarung (vgl. § 143 lit. a Vernehmlassungsentwurf zum neuen Gemeindegesetz).

Aus diesem Grund verstösst HRM2 weder gegen den Grundsatz des True and Fair Value Accounting noch gegen die Rechnungslegungsgrundsätze der Bilanzwahrheit und der Bilanzklarheit. Das Gegenteil ist der Fall. Es ist daher nicht ersichtlich, warum diesbezüglich eine Stellungnahme von Spezialisten eingeholt werden sollte bzw. warum eine andere als die in der Projektvereinbarung festgelegte Rechnungslegung anzuwenden wäre.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**