11. Genehmigung der Änderung der Rechnungslegungsverordnung

Antrag des Regierungsrates vom 25. März 2026 und Antrag der Finanzkommission vom 2. Juli 2026
Vorlage 6079a

Ratspräsidentin Romaine Rogenmoser: Eintreten auf diese Vorlage ist gemäss Paragraf 89 litera d des Kantonsratsgesetzes obligatorisch.

Karl Heinz Meyer (SVP, Neerach), Präsident der Finanzkommission (FIKO): Die Finanzkommission beantragt dem Kantonsrat mit 10 zu 1 Stimme, die Änderung von Paragraf 4 der Rechnungslegungsverordnung zu genehmigen. Damit soll der Kanton Zürich Leasinggeschäfte weiterhin nach dem bisherigen Rechnungslegungsstandard IPSAS 13 *(International Public Sector Accounting Standards 13)* statt nach dem neuen Standard IPSAS 43 verbuchen. Die Kommissionsmehrheit teilt die Auffassung des Regierungsrates, wonach die Beibehaltung des bisherigen Standards eine sachgerechte und verständliche Rechnungslegung gewährleistet, ohne die finanzielle Steuerung unnötig zu verkomplizieren. Sie weist zudem darauf hin, dass die wesentlichen Mietverpflichtungen bereits heute im Anhang der Jahresrechnung offengelegt werden. Eine Kommissionsminderheit, die Mitte, lehnt die Genehmigung ab. Sie ist der Auffassung, dass aus Gründen der Transparenz auf eine Ausnahme von IPSAS 43 verzichtet werden soll, damit Leasinggeschäfte, insbesondere Mietverträge, in der Bilanz ausgewiesen werden. Besten Dank.

Priska Hänni-Mathis (Die Mitte, Regensdorf): Die Mitte-Fraktion lehnt die vorliegende Änderung der Rechnungslegungsverordnung ab. Wir sind der festen Überzeugung, dass der Kanton Zürich bei der Umsetzung von IPSAS 43 keine Sonderwege einschlagen und auf die vorgeschlagene Ausnahme verzichten sollte. Ein angewendeter Rechnungslegungsstandard, wie IPSAS beim Kanton, soll jeweils konsequent angewendet werden. Wenn wir langfristige Miet- und Leasingverträge nicht in der Bilanz aktivieren, verletzen wir das fundamentale Rechnungslegungsprinzip des True and Fair View. Eine Bilanz hat die Pflicht, die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse lückenlos und ungeschminkt abzubilden.
Da langfristige Mietverträge den Kanton über viele Jahre hinweg rechtlich und finanziell stark binden, handelt es sich, wirtschaftlich gesehen, um schuldenähnliche Verpflichtungen. Diese Verbindlichkeiten einfach im Anhang zu verstecken, wird der Realität nicht gerecht und widerspricht einer modernen, transparenten Buchführung. Mit dem im Jahr 2025 in Kraft getretenen IPSAS 43 soll genau das erreicht werden. Er löst IPSAS 13 ab und verpflichtet dazu, die Leasingverhältnisse zu bilanzieren.
Diese Transparenz ist auch für eine weitsichtige finanzielle Führung unseres Kantons absolut unerlässlich. Nur wenn alle langfristigen Verpflichtungen direkt in der Bilanz sichtbar sind, behalten der Kantonsrat und die Verwaltung den echten

Überblick über die tatsächliche Verschuldung und die zukünftigen Budgetrisiken. Werden diese Geschäfte an der Bilanz vorbeigeschleust, entsteht ein verzerrtes Bild, das den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons künstlich schönt und Fehlentscheidungen begünstigt. Die Privatwirtschaft zeigt mit Standards wie IFRS 16 *(International Financial Reporting Standards 16)* seit Jahren, dass die Aktivierung von Nutzungsrechten und Leasingverbindlichkeiten machbar und für eine ehrliche Lagebeurteilung notwendig ist.
Es gibt keinen sachlichen Grund, warum die öffentliche Hand hier hinterherhinken sollte. Schliesslich steht bei dieser Vorlage die Glaubwürdigkeit des Kantons Zürich auf dem Spiel. Als führender Finanz- und Wirtschaftskanton der Schweiz müssen wir beim Thema Governance und Finanztransparenz eine Vorreiterrolle einnehmen, statt uns mit handverlesenen Ausnahmen gesetzliche Privilegien zu verschaffen. Wenn der Kanton Zürich vorgibt, sich an internationale Standards zu halten, diese dann aber im entscheidenden Moment verwässert, schadet das unserem Ruf gegenüber den Steuerzahlenden, den Märkten und den Finanzbehörden. Wir sollten mutig und vorbildlich vorangehen. Wir fordern Sie daher auf, im Sinne einer ehrlichen, transparenten und glaubwürdigen Finanzpolitik auf diese Ausnahme zu verzichten und die Vorlage in dieser Form abzulehnen.

Regierungsrat Ernst Stocker: Es ist selten, dass der Regierungsrat bei der Rechnungslegung des Kantons Zürich eine Ausnahme will. Wir sind nämlich, und das kann ich ohne Bescheidenheit sagen, die Musterschülerin der Schweiz in der Anwendung der IPSAS-Regel. Wir machen ja alles. Aber hier, liebe Priska Hänni, muss ich sagen, glaube ich, überschiesst ihr.
Der Auslöser war nicht irgendein staatliches Gremium, das irgendetwas nicht ausweisen wollte, sondern es waren Flugzeuge, die geleast waren und in keiner Bilanz erschienen sind. Deshalb wurde diese Regelung verfügt. Wir kommen aber zum Schluss, dass die Probleme, die hier angesprochen werden, den Nutzen von IPSAS 43 übersteigen. Die vom Regierungsrat abgelehnte internationale Neuerung wurde von allen anderen Schweizer Regelungen, wie Swiss GAAP FER und HRM2, bewusst nicht übernommen. Im gesamten öffentlichen Sektor wird zukünftig IPSAS 13 weiterhin angewendet. Wenn der Kanton Zürich sich als einziger für IPSAS 43 entscheidet, hat er deshalb zukünftig auch Schwierigkeiten mit der Vergleichbarkeit. Und deshalb bitte ich Sie, wie es die Mehrheit in diesem Rat will, diese Änderung zu genehmigen. Besten Dank.

Marc Bochsler (SVP, Wettswil a. A.): Ich sage es offen: Ich musste diese Vorlage zweimal lesen, bis ich sie vollständig verstanden hatte. Sie ist ausgesprochen technisch. Im Kern geht es aber um eine einfache Frage: Wie sollen Miet- und Leasingverträge künftig in der Kantonsrechnung dargestellt werden? Heute wird eine gewöhnliche Miete als Aufwand in der Erfolgsrechnung verbucht. Ein Finanzierungsleasing liegt hingegen vor, wenn mit dem Vertrag im Wesentlichen die mit dem Vermögenswert verbundenen Chancen und Risiken auf den Kanton übergehen; wirtschaftlich kommt dies einem Kauf nahe. Das kann beispielsweise bei

einem vom Vermieter finanzierten und speziell auf die Bedürfnisse des Kantons zugeschnittenen Mieterausbau der Fall sein. Erfüllt der Vertrag die Voraussetzungen von IPSAS 13, wird die entsprechende Sachanlage bereits heute über die Investitionsrechnung aktiviert und gleichzeitig eine Leasingverbindlichkeit bilanziert. Mit dem neuen Standard IPSAS 43 würde diese Unterscheidung aufseiten des Mieters weitgehend aufgehoben. Grundsätzlich müssten dann auch gewöhnliche, längerfristige Mietverträge als Nutzungsrecht aktiviert und gleichzeitig als Leasingverbindlichkeiten passiviert werden.
An die Stelle des bisherigen Mietaufwandes würden Abschreibungen und Zinsaufwand treten. In der Finanzkommission haben wir uns in mehreren Sitzungen ausführlich mit den Folgen dieser Umstellung beschäftigt. Die Finanzverwaltung zeigt auf, dass allein beim Immobilienamt rund 287 und bei der Universität Zürich weitere 56 Mietverträge neu erfasst werden müssten. Je nach Auslegung könnten sogar bestimmte Parkplatzmieten – man stelle sich das vor – darunterfallen.
Jeder betroffene Vertrag müsste einzeln analysiert werden: Vertragsdauer, Verlängerungsoptionen, Zinssätze, Rückbaukosten und weitere Bedingungen. Dafür wären zusätzliche personelle Ressourcen, neue Software-Lösungen und ein erheblicher Beratungsaufwand notwendig. Besonders eindrücklich wären die Auswirkungen auf die Finanzkennzahlen. In der Modellrechnung würde sich die Bilanzsumme unseres Kantons um 4 bis 5 Prozent vergrössern, weil auf der Aktivseite neue Nutzungsrechte dazukämen und auf der Passivseite entsprechende Leasingverbindlichkeiten ausgewiesen werden müssten.
Der Grund dafür liegt in der Berechnungslogik. Die künftigen Mietzinszahlungen würden neu bereits beim Vertragsbeginn als Leasingverbindlichkeiten erfasst und damit der Nettoschuld zugerechnet. Gleichzeitig würde das aktivierte Nutzungsrecht in der Investitionsrechnung als Investition ausgewiesen. Dadurch steigen die ausgewiesenen Investitionsausgaben stark an, und der Selbstfinanzierungsgrad sowie der Finanzierungssaldo verschlechtern sich dadurch. Es handelt sich dabei aber nicht um neu aufgenommene Darlehen oder zusätzliche Ausgaben, dessen müssen wir uns bewusst sein. Die bestehenden Mietverpflichtungen würden lediglich anders dargestellt und in der Bilanz und in den Finanzkennzahlen zeitlich vorgezogen abgebildet.
Zum Zeitpunkt der Umstellung fliesst deshalb kein zusätzlicher Franken ab. Auch die Vergleichbarkeit würde leiden: Der Bund und die anderen IPSAS-Kantone wenden IPSAS 43 ebenfalls nicht an. Für die Finanzstatistik des Bundes müssten die Zahlen weiterhin nach dem bisherigen Modell aufbereitet werden. Der Kanton Zürich müsste somit aufwendig nach zwei unterschiedlichen Systemen rechnen. Bei den Spitälern, die nach Swiss GAAP FER abschliessen, wären zusätzliche Überleitungen notwendig. Für die SVP ist klar: Internationale Rechnungsstandards sind kein Selbstzweck. Sie müssen verständlich vergleichbare und finanzpolitisch aussagkräftige Zahlen liefern. Wenn der administrative Aufwand erheblich steigt, die Finanzkennzahlen verzerrt werden und gleichzeitig kein wesentlicher zusätzlicher Erkennungsgewinn entsteht, ist eine Ausnahme sachlich gerechtfertigt.

Die Finanzkommission hat die Änderung deshalb mit 10 zu 1 Stimme genehmigt. Die SVP/EDU-Fraktion folgt der Kommissionsmehrheit und stimmt der Änderung des Rechnungslegungsverordnungsgesetzes zu. Besten Dank.

Martin Steiner (SP, Dietikon): Wem gehören die Flugzeuge? Ernst Stocker hat diese Frage heute schon einmal ein wenig in den Raum geworfen, und Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfer stellen sie sich tatsächlich schon seit Jahren. Denn früher gelang es, über verschiedene Gesellschaften im Konzernverhältnis und über das Leasing der Flugzeuge die genauen Eigentumsverhältnisse zwischen verschiedenen Gesellschaften zu verschleiern und so die Bilanzen schmal zu rechnen. Es standen plötzlich Fluggesellschaften ohne Flugzeuge da. Das wird dem Bilanzleser nicht gerecht. Aus diesem Grund wurden verbindliche Vorschriften im Bereich der Rechnungslegung geschaffen, der sogenannte Financelease wurde in den International Financial Reporting Standards, kurz IFRS, verankert.
Was hat das jetzt mit dem Kanton Zürich zu tun? Wir haben es schon gehört: Auch der Kanton Zürich hat sich an einen internationalen Rechnungslegungsstandard zu halten. Er nennt sich International Public Sector Financial Standard, kurz IPSAS, und auch IPSAS kennt den Financelease nun schon seit Jahren, simultan zu IFRS. Die IPSAS-Revision 43, über deren Einführung ins CRG *(Gesetz über Controlling und Rechnungslegung)* wir heute diskutieren, geht aber einen entscheidenden Schritt weiter. Sie verlangt, dass auch bei Mietverhältnissen ohne Kaufoption oder unbegrenzten Laufzeiten oder auch kurzen Kündigungsfristen geprüft werden muss, ob das Mietverhältnis über die Aktivierungsgrenze hinausgeht, also ob eine Büromiete beispielsweise aktiviert, auf der Passivseite bilanziert, abgeschrieben und amortisiert werden muss. Und das ist es jetzt auch, was die Finanzdirektion uns beantragt: Sie will darauf verzichten, erstens einmal überhaupt alle Mietverträge zu sichern, und sie will auf die Aktivierung von beispielsweise Parkplätzen verzichten, denn das würde die Einführung von zusätzlicher Software bedingen. Die Einhaltung der Norm bringt also initiale sowie auch laufende Kosten mit sich, sie verbessert die Transparenz der Rechnungslegung nur marginal und verursacht grossen bürokratischen Mehraufwand, wie wir heute schon mehrmals gehört haben.
Wem gehören jetzt also die Flugzeuge? In diesem Fall nicht dem Kanton Zürich, was wohl etwa so viel heissen soll wie: Die Vorgaben von IPSAS 13 reichen aus, um eine transparente und verständliche Rechnungslegung sicherzustellen. Die SP-Fraktion spricht sich deshalb dafür aus, der Finanzdirektion ihren Wunsch zu erfüllen, diese nicht zwingend notwendige Bürokratie nicht in Angriff nehmen zu müssen und folglich auf die Einführung von IPSAS 43 zu verzichten.

Philipp Müller (FDP, Dietikon): Wir haben es schon gehört: Die Vorlage ist sehr technisch und sie ist damit sicherlich nicht ein Gassenhauer. Meine Vorredner haben auch schon vieles gesagt, ich will mich nur noch auf ein paar Punkte konzentrieren. Würden wir mit der Einführung dieses Standards wirklich etwas an

Transparenz gewinnen? Wir glauben, dass das nicht der Fall wäre. Die wesentlichen Verpflichtungen aus Miet- und Leasinggeschäften sind schon heute im Anhang zur konsolidierten Rechnung ausgewiesen.
Eine Verteilung neu auf Nutzungsrechte, Leasingverbindlichkeiten, Abschreibungen und Zinsaufwand würde die Rechnung nicht verständlicher, sondern einfach nur komplexer machen. Gleichzeitig aber würde der administrative Aufwand erheblich wachsen. Wir haben es auch schon gehört: Hunderte Verträge müssten einzeln analysiert, bewertet und bei jeder relevanten Änderung wiederum neu berechnet werden. Dafür wären neue technische Lösungen, zusätzliche Beratung und vor allem mehr Personalressourcen notwendig.
Was erhielten wir? Wir erhielten unter dem Strich mehr Bilanz, mehr Buchungen und mehr Bürokratie, aber sicherlich keine bessere politische Steuerung und auch keine zusätzliche Transparenz. Wir kennen das Budget für das Jahr 2027 noch nicht. Der Regierungsrat wird uns dieses in den nächsten Tagen vorlegen. Ich halte es für im Bereich des Möglichen, dass wir uns, wenn wir uns dann das neue Budget anschauen, wiederum fragen könnten, weshalb wieder mehr Personalressourcen verlangt werden. Nun, es liegt auch an uns, unter dem Jahr die Bürokratie im Zaum zu halten. Und wie machen wir das? Dadurch, dass wir bei Vorlagen wie der jetzigen vernünftig abstimmen.
Die FDP stimmt daher der Vorlage des Regierungsrates zu. Besten Dank.

Daniela Sun-Güller (GLP, Zürich): Auch ich halte es kurz. Die Vorlage ist, wie gesagt, finanztechnischer Natur, birgt aber eine grundlegende politische Richtungsentscheidung, insbesondere auch für die Gemeinden. Da viele Zürcher Gemeinden die kantonalen Rechnungsregeln spiegeln, würde ein Zwang zu IPSAS 43 den administrativen Druck auf die kommunale Ebene massiv erhöhen. Unverhältnismässiger Aufwand: Die Erfassung, Bewertung und rollende Neubewertung jedes einzelnen Mietvertrages würde in den Direktionen, aber eben auch in den Gemeinden einen enormen administrativen Aufwand auslösen, zudem hohe IT- und Systemkosten. Die bestehenden SAP- und Buchhaltungssysteme des Kantons müssten mit teuren Zusatzmodulen aufgerüstet werden, um die komplexen Berechnungen von IPSAS 43 abzubilden. Und dann zuletzt – kein informativer Mehrwert: Die Transparenz der Staatsrechnung erhöht sich für die Politik und die Steuerzahler nicht. Wir vergleichen ja mit anderen Gemeinden, mit anderen Kantonen, und auch diese benutzen IPSAS 43 nicht. Wir beantragen, dass die Verwaltung nicht um ein weiteres unnötiges IT-Projekt bemüht wird, und sind somit mit der Zustimmung zu dieser Vorlage einverstanden.

Detailberatung

Titel und Ingress

Keine Wortmeldung, so genehmigt.

I.

Minderheitsantrag Priska Hänni-Mathis:
I. Die Änderung vom 25. März 2026 von § 4 der Rechnungslegungsverordnung wird nicht genehmigt.

Abstimmung
Der Kommissionsantrag wird dem Minderheitsantrag von Priska Hänni-Mathis gegenübergestellt. Der Kantonsrat beschliesst mit 157 : 12 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), dem Antrag der Kommission zuzustimmen und die Änderung der Rechnungslegungsverordnung zu genehmigen.

Das Geschäft ist erledigt.