

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Vorzeitige Einführung von HRM2 in der Stadt Winterthur als Pilotgemeinde, Genehmigung der Projektvereinbarung mit dem Kanton

Antrag:

Die Projektvereinbarung zur Einführung von HRM2 in Winterthur als Pilotgemeinde (abgeschlossen mit der Direktion der Justiz und des Innern, vertreten durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich) wird genehmigt.

Weisung:

1. Zusammenfassung

Der Kanton Zürich plant, mit der Revision des Gemeindegesetzes alle Gemeinden ab dem Jahr 2016 zu einem neuen Rechnungslegungsmodell mit der Bezeichnung HRM2 (= Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) zu verpflichten. Vor einer flächendeckenden Einführung von HRM2 soll in der Praxis getestet werden, ob die neuen Grundsätze zur Rechnungslegung praxistauglich und umsetzbar sind. Mit dem Voranschlag 2012 haben die ersten Landgemeinden im Kanton Zürich HRM2 als Piloten eingeführt. Das Gemeindeamt ist jedoch an zusätzlichen Pilotgemeinden, insbesondere an Städten interessiert. Die Einführung von HRM2 hat in Winterthur unter anderem eine Aufwertung des allgemeinen Verwaltungsvermögens in einer unteren dreistelligen Millionenhöhe zur Folge und schafft damit die Möglichkeit, die städtische Pensionskasse vollkapitalisiert in die vom Bund spätestens auf den 1. Januar 2014 vorgeschriebene Selbstständigkeit zu entlassen. Der Stadtrat hat deshalb die Vereinbarung über die Teilnahme der Stadt Winterthur am Pilotprojekt HRM2 unter dem Vorbehalt der nachträglichen Genehmigung durch den Grossen Gemeinderat unterzeichnet.

2. Ausgangslage

Revisionen des Rechnungswesens in der Schweiz

In der Schweiz herrschen seit einiger Zeit Bestrebungen, das Rechnungswesen der öffentlichen Gemeinwesen in Richtung IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) zu regeln.

Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren hat im Januar 2008 das neue Handbuch über das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2 veröffentlicht. Das Handbuch ersetzt die Fachempfehlung der Finanzdirektorenkonferenz aus dem Jahr 1981. Neue Entwicklungen der Rechnungslegung öffentlich-rechtlicher Körperschaften, wie zum Beispiel der Wunsch nach inhaltlich vergleichbaren Finanzdaten der Gemeinden, die Schaffung aussagekräftiger Werte als Entscheidungsgrundlagen, der Bedarf

nach Ausweis der tatsächlichen Vermögensverhältnisse sowie die Forderung nach Transparenz in der Organisationsstruktur haben zu diesen Weiterentwicklungen geführt. Es wird den Kantonen und den dazugehörigen Gemeinden empfohlen, dieses neue Modell innerhalb von zehn Jahren umzusetzen.

Der Kanton Zürich hat sein eigenes Rechnungswesen bereits gemäss IPSAS reformiert und das alte Finanzhaushaltsgesetz (FHG) per 1. April 2008 durch das Gesetz über Controlling und Rechnungslegung (CRG) abgelöst. Auch andere Kantone haben diesen Schritt schon vollzogen.

Projekt zur Umsetzung von HRM2 in Pilotgemeinden

Für die Zürcher Gemeinden sollen die HRM2-Fachempfehlungen nach den Plänen des Kantons im neuen Gemeindegesetz gesetzlich verankert werden; HRM2 lehnt sich stark an IPSAS an. Die Einführung von HRM2 soll gestaffelt über verschiedene Phasen erfolgen und ist terminlich an die Totalrevision des Gemeindegesetzes gebunden. Nach Festlegung der wichtigsten Grundsätze zum Gemeindehaushalt im neuen Gemeindegesetz werden die Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung zum Gemeindehaushalt geregelt und ein detailliertes, verbindliches Handbuch über die Rechnungslegung erstellt werden.

Vor der flächendeckenden Einführung von HRM2 in allen Gemeinden ist es für die Direktion der Justiz und des Innern und für das Gemeindeamt des Kantons Zürich von zentraler Bedeutung, dass die gestellten Anforderungen an die neue Rechnungslegung sowie die neuen Elemente der Jahresrechnung, der Kontenplan und die Anlagenbuchhaltung in der Praxis getestet werden können. Mit der Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 bei Pilotgemeinden soll gemeinsam geprüft werden, ob die neuen Grundsätze zur Rechnungslegung und deren Elemente praxistauglich und umsetzbar sind. Aufgrund der Erkenntnisse bei den Pilotgemeinden werden dann die Verordnung zum Gemeindegesetz und das Handbuch über die Rechnungslegung erarbeitet. Gleichzeitig erhalten die verschiedenen EDV-Anbieter im Pilotbetrieb die Möglichkeit zu zeigen, dass sie die gestellten Anforderungen erfüllen können. Zudem erhalten sie Zeit, ihre Systeme anzupassen und zu testen.

Mit dem Voranschlag 2012 haben die ersten Landgemeinden im Kanton Zürich HRM2 als Piloten eingeführt. Das dafür zuständige zürcherische Gemeindeamt ist aber weiterhin an zusätzlichen Pilotgemeinden, insbesondere an Städten interessiert. Vereinbarungen über die Teilnahme an einem Pilotprojekt waren bis Ende März 2012 mit dem Gemeindeamt zu treffen.

Projektvereinbarung

Gestützt auf § 36 a. der Verordnung über den Gemeindehaushalt kann die Direktion der Justiz und des Innern für befristete Versuchsprojekte mit einzelnen Gemeinden «Organisations-, Buchführungs- und Rechnungslegungsregeln vereinbaren, die von der allgemeinen Ordnung abweichen.» Eine solche Vereinbarung bedarf der Genehmigung durch das Gemeindeparlament.

Basierend auf dieser kantonalen Rechtsgrundlage und stadtseitig gestützt auf § 41 Abs. 2 Ziff. 6 der Gemeindeordnung haben der Stadtrat und die Direktion der Justiz und des Innern, vertreten durch das Gemeindeamt, am 21. März 2012 eine Projektvereinbarung zur Einführung von HRM2, explizit unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch den Grossen Gemeinderat, abgeschlossen. Der Stadt ist die vorgezogene Umstellung auf HRM2 damit von Seiten des Kantons grundsätzlich bewilligt. Die Vereinbarung und die daraus resultierenden

Verpflichtungen für die Stadt treten jedoch erst mit der vorliegend beantragten Genehmigung definitiv in Kraft.

Die Projektvereinbarung enthält die Rahmenbedingungen des Projekts und die für die Pilotphase geltenden Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorgaben. Diese entsprechen dem Entwurf zum neuen Gemeindegesetz (Stand Vernehmlassung vom 6. Oktober 2010). Bei der Umstellung auf HRM2 ist die Stadt somit von Neuerungen betroffen, welche Budget und Jahresergebnis hinsichtlich Darstellung und Inhalt im Vergleich zu heute verändern. Die Projektvereinbarung gilt für die Dauer bis zum Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes. Weichen im neuen Gemeindegesetz die Bestimmungen zum Gemeindehaushalt von denjenigen im Vernehmlassungsentwurf ab, sind die abweichenden Regelungen dem dann geltenden Gesetz anzupassen.

Wesentliche Änderungen gegenüber heute

Bei der Umstellung auf die neue Rechnungslegung sind die Gemeinden vor allem durch folgende Neuerungen betroffen:

- Neubewertung der Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen.
- Neubewertung des Verwaltungsvermögens auf Basis der Investitionen ab 1986. Sämtliche Bruttoinvestitionen werden den vorgegebenen Anlagearten zugeordnet und über die entsprechende Nutzungsdauer linear abgeschrieben. Für die Eingangsbilanz wird ein Bilanzanpassungsbericht erstellt.
- Wechsel der Abschreibungsmethode von der degressiven Abschreibung (10 % des Restbuchwertes) auf die lineare Abschreibung aufgrund der Nutzungsdauer der jeweiligen Investitionen. Damit verbunden ist die Verpflichtung zur Führung einer Anlagenbuchhaltung.
- Grundstücke, Darlehen und Beteiligungen (Ausnahme: Strassengrundstücke, Grundstücke Wasserbau und Waldgrundstücke) werden nicht abgeschrieben.
- Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen.
- Festlegung der maximalen Aktivierungsgrenze für Investitionen des Verwaltungsvermögens.

Für die Stadt Winterthur ergäben sich vor allem folgende Veränderungen: Neben der Pflicht zur Bilanzierung von kleineren Verpflichtungen, wie Gleitzeitguthaben und noch nicht bezogenen Ferien etc., würde vor allem die Unterdeckung der städtischen Pensionskasse mit einer dreistelligen Millionenzahl ins Gewicht fallen. Da aber nicht nur der Umgang mit den Verpflichtungen neu geregelt wird, sondern auch die Bewertung des Verwaltungsvermögens, könnte diese Lücke geschlossen werden. Neu soll das allgemeine Verwaltungsvermögen nach dem Nutzwert und nicht mehr nach finanzrechtlichen Kriterien bewertet werden. Indem in der Vergangenheit das allgemeine Verwaltungsvermögen jeweils mit einer zehnprozentigen degressiven Abschreibung belastet wurde, sind gegenüber dem aktuellen Nutzungswert hohe Reserven geschaffen worden. Der Nutzwert des allgemeinen Verwaltungsvermögens ist deshalb deutlich höher als der Wert nach heutigem Finanzrecht. Die Neubewertung hat daher eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens in einer unteren dreistelligen Millionenhöhe zur Folge (min. 150 Millionen Franken).

3. Erwägungen zur Teilnahme am HRM2 Pilotprojekt des Gemeindeamtes

BVG-Revision mit Umsetzung spätestens 31.12.2013

Aufgrund einer Teilrevision des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) muss die Pensionskasse der Stadt Winterthur bis spätestens 31.12.2013 verselbstständigt werden. Auf denselben Zeitpunkt müssen sich öffentlich-

rechtliche Vorsorgeeinrichtungen mit einer Unterdeckung zwischen zwei Varianten entscheiden: Voll – oder Teilkapitalisierung. Eine Vollkapitalisierung bedeutet, dass die bestehende Deckungslücke im Zuge der Verselbständigung gefüllt werden muss. Dafür steht eine Frist von 5 bis 7 Jahren zur Verfügung, welche bei einer öffentlich-rechtlichen Kasse allenfalls etwas verlängert werden könnte. Die Vollkapitalisierung entspricht dem vorgeschriebenen Normalfall für privatrechtliche Kassen. Die Variante der Teilkapitalisierung wurde vor allem für diejenigen öffentlich-rechtlichen Institutionen geschaffen, welche einen sehr tiefen Deckungsgrad aufweisen. Es sind vornehmlich öffentlich-rechtliche Pensionskassen in der Westschweiz, für welche diese Variante die einzig realistische Lösung ist. Diese Kassen müssen innert 40 Jahren einen Deckungsgrad von mind. 80 % erreichen, und das betreffende Gemeinwesen hat ihnen für die Unterdeckung eine dauerhafte Finanzierungsgarantie zu gewähren. Die Pensionskasse der Stadt Winterthur weist Ende 2011 einen Deckungsgrad von rund 84 % aus. Für ihre Vollkapitalisierung ist daher ein dreistelliger Millionenbetrag erforderlich, welcher mit einer Einmaleinlage und befristeten Sanierungsbeiträgen aufgebracht werden kann.

Der Kanton Zürich mit der Beamtenversicherungskasse (BVK) hat sich für eine Vollkapitalisierung entschieden und zur Erreichung derselben unter anderem eine Einmaleinlage von 2 Milliarden Franken zulasten des Kantons vorgesehen. Vor Kurzem hat das Kantonsparlament den entsprechenden Vorlagen zugestimmt. Für die Stadt Winterthur ist eine Vollkapitalisierung der Pensionskasse in dreistelliger Millionenhöhe eine gewaltige Herausforderung, die ohne zusätzliche Mittel im Vergleich zu heute nicht zu bewerkstelligen ist.

Verbindung von HRM2 und PK-Sanierung

Da sich in der Vergangenheit nicht nur die Unterdeckung der Pensionskasse, sondern auch die erwähnten Vermögensreserven gebildet haben, liegt es auf der Hand, diese beiden Begebenheiten miteinander zu verbinden. In jüngster Vergangenheit wurde deshalb der Trend zur Einführung von HRM2 oder IPSAS in die Sanierungsdiskussion einbezogen.

Die Neubewertung des allgemeinen Verwaltungsvermögens nach den Bestimmungen von HRM2 führt – wie vorstehend ausgeführt – in Winterthur zu einer Aufwertung des Vermögens in dreistelliger Millionenhöhe (min. 150 Millionen Franken). Damit diese Reserven zur Sanierung einer vollkapitalisierten Pensionskasse eingesetzt werden können, muss die mit HRM2 angestrebte Neubewertung des allgemeinen Verwaltungsvermögens zum Zeitpunkt der PK-Sanierung realisiert sein. Dies wiederum setzt voraus, dass die Stadt, am Pilotprojekt des Gemeindeamtes zur vorzeitigen Einführung von HRM2 teilnimmt. Unter dem Vorbehalt, dass der Grosse Gemeinderat der vorzeitigen Einführung von HRM2 zustimmt, hat sich der Stadtrat deshalb für die Variante der Vollkapitalisierung der städtischen Pensionskasse entschieden.

Aktueller Stand Sanierung Pensionskasse

Die Sanierung der städtischen Pensionskasse ist von grosser politischer Relevanz. Daher müssen für ein Gelingen alle beteiligten Parteien frühzeitig in einen den Prozess miteinbezogen werden. Wichtige Akteure sind dabei das Volk, die politischen Parteien, der Grosse Gemeinderat, der Stadtrat, die Personalverbände sowie die pensionierten und aktiven Mitarbeitenden.

Der Stadtrat hat eine Projektgruppe zur Ausarbeitung von Vorschlägen für die zwingende Verselbstständigung, Sicherung und Sanierung der Pensionskasse eingesetzt. In dieser Arbeitsgruppe sind die Personalverbände, die Pensionskasse, das Personalamt und das Finanzamt vertreten. Zudem wird diese Gruppe durch einen externen Experten begleitet. Der

Stadtrat hat die Vorschläge der Projektgruppe zur Verselbstständigung sowie zur Sanierung und Sicherung der städtischen Pensionskasse mit Beschluss vom 18. April 2012 – d.h. gleichzeitig mit der Verabschiedung der vorliegenden Weisung – in eine breite Vernehmlassung bei den politischen Parteien und den Personalverbänden gegeben.

Es ist aber festzuhalten, dass mit dem Entscheid, HRM2 einzuführen, kein inhaltlicher Vorentscheid über die Sanierung der städtischen Pensionskasse getroffen wird. Mit der Entscheidung, HRM2 vorzeitig einzuführen, wird lediglich der Grundstein gelegt, dass eine Vollkapitalisierung der Pensionskasse überhaupt möglich wird. Die zu treffenden Sanierungsmassnahmen werden dem Grossen Gemeinderat im Rahmen einer separaten Weisung zum Entscheid vorgelegt werden. Vorgängig findet dazu aber noch das oben erwähnte breite Vernehmlassungsverfahren zur Ausgestaltung der Massnahmen statt. Die Ergebnisse desselben werden mit in die stadträtliche Vorlage zur Pensionskasse einfließen. Nach heutigem Planungsstand ist mit der betreffenden Weisung gegen Ende des laufenden Jahres zu rechnen.

4. Grundsätze und Ablauf des HRM2 Pilotprojekts

Projektziele

Mit der Erprobung von HRM2 sollen insbesondere folgende Ziele erreicht werden:

- Sicherstellung praxistauglicher Buchführungs- und Rechnungslegungsregeln,
- Beseitigung von Unstimmigkeiten in den neuen Elementen der Jahresrechnung und des Kontenplans,
- Sicherstellung praxistauglicher Anforderung an die Anlagenbuchhaltung,
- Erprobung des Vollzugs der neuen Regeln mit der gängigen Buchführungs- und Rechnungslegungs-Software.

Für das Projekt gelten folgende **Rahmenbedingungen**:

- Die Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorgaben orientieren sich an den Regelungen zum Finanzhaushaltsrecht im Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz (Stand Vernehmlassung).
- Die kreditrechtlichen Bestimmungen gelten bis zur Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes unverändert.
- Weichen im neuen Gemeindegesetz die Bestimmungen zum Gemeindehaushalt von denjenigen im Vernehmlassungsentwurf ab, sind die abweichenden Regelungen dem dann geltenden Gesetz anzupassen.
- Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur prüft die etappenweise Umstellung auf HRM2 und die Berichte zur Anpassung der Bilanz per 1. Januar 2014 und 1. Januar 2015.

Die Einführung von HRM2 soll in Winterthur in zwei Etappen erfolgen:

- Mit dem Voranschlag 2014 wird die nutzungsorientierte Abschreibungsmethode mit der damit verbundenen Aufwertung des Verwaltungsvermögens eingeführt. Gleichzeitig wird auch die Verpflichtung gegenüber einer vollkapitalisierten Pensionskasse in die Bilanz aufgenommen. Damit wird sichergestellt, dass die Vollkapitalisierung der Pensionskasse durchgeführt werden kann.
- Mit dem Voranschlag 2015 werden die restlichen Elemente von HRM2 umgesetzt: die Buchhaltung wird auf den neuen Kontenplan und die Rechnungslegung nach HRM2 umgestellt.

Projektorganisation

Es ist vorgesehen, das Projekt in den bestehenden Gremien abzuwickeln: der stadträtliche Finanzausschuss wird mit der Rolle des Projektausschusses betraut, das Finanzamt und die Informatikdienste übernehmen die Gesamtprojektleitung bzw. Teilprojektleitungen und die Finanz- und Rechnungswesenverantwortlichen der Departemente unterstützen das Projekt in der Begleitgruppe.

Grober Zeit- und Massnahmenplan

2012

- Projektentscheid durch den Stadtrat und den Grossen Gemeinderat zur Einführung von HRM2.
- Ausarbeitung eines Detailkonzepts für die Einführung von HRM2 in Zusammenarbeit von Finanzamt, Informatikdiensten und der Softwarefirma Wilken.
- Anpassung der Anlagenbuchhaltung an die Erfordernisse von HRM2 durch das Finanzamt.

2013

- Budgetierung 2014 mit der nutzungsorientierten Abschreibungsmethode, aber immer noch im alten System.
- Anpassung der Systeme an HRM2: vollständig neuer Aufbau des CS/2, Anpassung der Finanz-Intranetapplikationen, Definition der Datenschnittstellen zwischen den verschiedenen Applikationen.
- Überprüfung der Kostenstellenrechnungen durch die Bereiche.
- Anpassung der vorgelagerten Systeme an das CS/2 durch die Bereiche.
- Schulung von Key-User/innen in HRM2.

2014

- Budgetierung 2015 nach HRM2 im neuen System und mit neuem Kontenplan.
- Nachführung des Budgets 2014 im neuen System, damit die Vergleichbarkeit mit dem Vorjahr gegeben ist.
- Schulung und Begleitung der Mitarbeitenden in HRM2.
- Abwicklung der Rechnung 2014 noch mit dem alten System.

2015

- Führung der Rechnung 2015 nach HRM2.
- Rechnungsabschluss 2014 nach dem alten System.

2016

- Erster Rechnungsabschluss für das Jahr 2015 nach HRM2.

Finanzielle Ressourcen

Die externen Leistungen der Firma Wilken für die Umstellung der Software CS/2 werden mit rund 200'000 bis 300'000 Franken veranschlagt. Für eine genauere Kostenschätzung muss zuerst das Detailkonzept vorliegen.

Im Finanzamt und in den Informatikdiensten werden im Hinblick auf dieses Projekt vorübergehend zusätzlich 200 Stellenprozente geschaffen. Da die Einführung von HRM2 eng mit dem Tagesgeschäft verbunden ist, werden die übrigen internen Leistungen nicht speziell ausgewiesen.

Grobe Kostenaufstellung für die Installation von HRM2 im CS/2 und den angeschlossenen Intranet-Applikationen (2012 bis 2014):

- Informatikdienstleistungen der Firma Wilken ca.	CHF 250'000.00
- Zusätzliche Stellenprozente Informatikdienste, finanziert über Verrechnungen an das Finanzamt, ca.	CHF 300'000.00
- Zusätzliche Stellenprozente im Finanzamt ca.	<u>CHF 170'000.00</u>

Total rund **CHF 720'000.00**

Die Kosten werden über die Laufende Rechnung der PG Finanzamt abgewickelt. Für das aktuelle Jahr hat der Stadtrat über seinen Kompetenzkredit bereits einen Betrag von 100'000 Franken im Hinblick auf das Pilotprojekt bewilligt; ab dem Jahr 2013 werden die Kosten, gestützt auf die genehmigte Projektvereinbarung, als gebundener Aufwand budgetiert.

Anzumerken bleibt sodann, dass diese Kosten auch ohne eine vorzeitige Einführung von HRM2 in absehbarer Zeit anfallen würden. Wie erwähnt plant der Kanton Zürich, mit der Revision des Gemeindegesetzes alle Gemeinden ab dem Jahr 2016 zu HRM2 zu verpflichten. Aber auch wenn HRM2 wider Erwarten nicht ins neue Gemeindegesetz aufgenommen oder das Gesetz nicht erlassen werden sollte, plant der Kanton, einen neuen Kontenplan für die Gemeinden auf dem Verordnungsweg vorzuschreiben. Dies würde notwendig werden, weil sonst der Bund die Zahlen aus den verschiedenen Rechnungen der Gemeinden nur noch mit grösstem Arbeitsaufwand konsolidieren könnte. Die zusätzlichen Kosten im Rechnungswesen werden aber vor allem durch die Einführung eines neuen Kontenplans verursacht. Dabei spielt es letztlich keine Rolle, ob damit auch die Einführung von HRM2 verknüpft ist oder nicht. Die gleichen Kosten für das Rechnungswesen kämen somit auch ohne HRM2 gelegentlich auf die Stadt Winterthur zu.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist der Vorsteherin des Departements Finanzen übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder

Beilage:

- Projektvereinbarung



Kanton Zürich
Direktion der Justiz und des Innern
Gemeindeamt
Abteilung Gemeindefinanzen

PROJEKTVEREINBARUNG

zwischen

Politische Gemeinde Winterthur,
vertreten durch den Stadtrat

und

Direktion der Justiz und des Innern,
vertreten durch das Gemeindeamt des Kantons Zürich

betreffend

Pilotgemeinde zur Einführung von HRM2



Grundlage

Gestützt auf § 36a der Verordnung über den Gemeindehaushalt schliesst die Stadt Winterthur und das Gemeindeamt des Kantons Zürich folgende Projektvereinbarung ab:

1. Pilotprojekt zur Einführung von HRM2

Die neue Rechnungslegung für die zürcherischen Gemeinden baut künftig auf den HRM2-Fachempfehlungen auf und steht gleichzeitig im Einklang mit der Rechnungslegung des Kantons Zürich. Sie wird im Zusammenhang mit der Revision des Gemeindegesetzes eingeführt. Nach Möglichkeit sollen alle Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften, die dem Gemeindegesetz unterstellt sind, die Umstellung auf die neue Rechnungslegung gleichzeitig vornehmen. Ihre Umsetzung erfordern eine detaillierte Verordnung sowie ein Handbuch.

Vor Erlass der Verordnung und des Handbuchs müssen die neuen Regeln, der HRM2-Kontenplan, die Anlagenbuchhaltung und der erweiterte Anhang zur Jahresrechnung gemeinsam mit Pilotgemeinden erprobt werden können.

2. Projektziele

Mit der Erprobung der HRM2-Grundsätze werden insbesondere folgende Ziele erreicht:

- Sicherstellung praxistauglicher Buchführungs- und Rechnungslegungsregeln,
- Beseitigung von Unstimmigkeiten in den neuen Elementen der Jahresrechnung und des Kontenplans,
- Sicherstellung praxistauglicher Anforderung an die Anlagenbuchhaltung,
- Erprobung des Vollzugs der neuen Regeln mit der gängigen Buchführungs- und Rechnungslegungs-Software.



3. Rahmenbedingungen bzw. Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorgaben

Für das Projekt gelten folgende **Rahmenbedingungen**:

- Die Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorgaben orientieren sich an den Regelungen zum Finanzhaushaltsrecht im Entwurf zu einem neuen Gemeindegesetz (Stand Vernehmlassung).
- Die kreditrechtlichen Bestimmungen gelten bis zur Inkraftsetzung des neuen Gemeindegesetzes unverändert.
- Die Einführung der Rechnungslegung nach HRM2 wird in Winterthur in zwei Schritten eingeführt:
 1. Schritt: Auf den 1. Januar 2014 sind das Verwaltungsvermögen und die Rückstellungen neu zu bewerten. Unberücksichtigt bleiben dabei die Aktivierungsgrenze und die Passivierung der Investitionsbeiträge. Das Budget 2014 ist entsprechend anzupassen.
 2. Schritt: Auf den 1. Januar 2015 wird eine Eingangsbilanz mit den restlichen Grundsätzen der Rechnungslegung erstellt. Das Budget 2015 wird nach dem neuen Kontenplan und den Grundsätzen von HRM2 aufgestellt.
- Die Buchhaltung wird spätestens im Jahr 2015 auf den neuen Kontenplan und die Rechnungslegung nach HRM2 umgestellt. Die Umstellungsarbeiten sind auf diesen Zeitpunkt hin auszugestalten.
- Für die Vorjahresvergleichswerte zum Budget und zur Rechnung gelten spezielle Vorgaben: Im ersten Budget nach den Grundsätzen der neuen Rechnungslegung und dem neuen Kontenplan (Budget 2015) wird das Budget 2014 zum Vergleich umgeschlüsselt. Auf die Darstellung der Rechnung 2013 wird verzichtet. Für die erste Rechnung nach den neuen Bestimmungen (Rechnung 2015) wird auf die Abbildung der Rechnung 2014 verzichtet. Bei der Erstellung des Budgets 2016 wird auf die Abbildung der Rechnung 2014 verzichtet.
- Weichen im neuen Gemeindegesetz die Bestimmungen zum Gemeindehaushalt im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf ab, sind die abweichenden Regelungen dem dann geltenden Gesetz anzupassen.
- Die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur prüft die etappenweise Umstellung auf HRM2 und die Berichte zur Anpassung der Bilanz per 1. Januar 2014 und 1. Januar 2015.



Für das Projekt gelten folgende **Haushaltsführungs- und Rechnungslegungsvorschriften**:

Grundsätze Finanzhaushalt

Gliederung des Haushalts

Der Haushalt wird der Gliederung der Gemeindeaufgaben folgend dargestellt (funktionale Gliederung). Er kann überdies dem organisatorischen Aufbau der Verwaltung folgend dargestellt werden (institutionelle Gliederung).

Das Gemeindeamt regelt das Nähere zur funktionalen Gliederung und legt den Kontenrahmen fest. Es berücksichtigt dabei Anforderungen der Statistik und der Vergleichbarkeit.

Haushaltsgleichgewicht

Der Gemeindesteuerfuss wird so festgesetzt, dass er die Erfolgsrechnung jährlich ausgleicht.

Er kann tiefer angesetzt werden, wenn der budgetierte Aufwandüberschuss durch den Bilanzüberschuss und die Reserven im Eigenkapital gedeckt ist.

Der budgetierte Aufwandüberschuss darf höchstens 10 % des Bilanzüberschusses und der Reserven im Eigenkapital betragen.

Aufwandüberschuss

Weist die Gemeinde in der Jahresrechnung einen Aufwandüberschuss aus, der grösser ist als 10 % des Bilanzüberschusses und der Reserven im Eigenkapital, ist die Differenz in den folgenden zwei Jahren zu kompensieren.

Die Gemeinde reicht dem Gemeindeamt die betroffenen Jahresrechnungen und Budgets ein.

Bilanzfehlbetrag

Ein Bilanzfehlbetrag ist innert längstens fünf Jahren abzutragen.

Weist die Gemeinde während sechs aufeinanderfolgenden Jahren einen Bilanzfehlbetrag aus, hat sie das nächste Budget und den Steuerfuss so festzulegen, dass der Ertragsüberschuss den Bilanzfehlbetrag tilgt.

Gemeinden, die einen Bilanzfehlbetrag ausweisen, reichen die Jahresrechnung, das Budget sowie den Finanz- und Aufgabenplan dem Gemeindeamt ein.

Vorfinanzierungen

Investitionsvorhaben können bis zur Höhe der voraussichtlichen Nettoinvestitionen vorfinanziert werden, wenn sie in den Finanz- und Aufgabenplan eingestellt sind.

Der Gesamtbetrag der Vorfinanzierung ist nach den Bestimmungen über die Verpflichtungskredite zu beschliessen.

Die Einlagen in die Vorfinanzierung werden mit dem Budget beschlossen. Sie dürfen weder im Budget noch in der Jahresrechnung zu einem Aufwandüberschuss führen.

Die Vorfinanzierung wird ab Nutzungsbeginn über die Nutzungsdauer des Investitionsgutes aufgelöst.

Sie wird aufgehoben, wenn der Zweck seit fünf Jahren nicht mehr verfolgt worden ist.



Finanz- und Aufgabenplan

<i>Zweck und Inhalt</i>	Der Finanz- und Aufgabenplan dient der mittelfristigen Planung und Steuerung der Finanzen und Aufgaben. Er enthält insbesondere: a. finanz- und wirtschaftspolitische Eckdaten, b. die Planbilanz, c. die Planerfolgsrechnung, d. die Investitionsplanung, e. die Plangeldflussrechnung, f. die Aufgabenplanung nach funktionaler oder institutioneller Gliederung.
<i>Zuständigkeit</i>	Der Gemeindevorstand beschliesst den Finanz- und Aufgabenplan jährlich mindestens für die folgenden vier Jahre. Das erste Planjahr entspricht dem Budgetentwurf für das folgende Jahr. Der Finanz- und Aufgabenplan wird der Gemeindeversammlung oder dem Parlament gleichzeitig mit der Budgetvorlage zur Kenntnis gebracht.

Budget

<i>Inhalt</i>	Das Budget umfasst die Erfolgsrechnung und die Investitionsrechnung. Das Budget weist alle erwarteten Aufwände und Erträge der Erfolgsrechnung sowie Ausgaben und Einnahmen der Investitionsrechnung nach dem Bruttoprinzip aus.
<i>Einlagen in Reserven</i>	Einlagen in Reserven werden im Budget eingestellt.

Jahresrechnung und Geschäftsbericht

<i>Zweck und Inhalt</i>	Die Jahresrechnung zeigt die finanzielle Lage der Gemeinde sowie die finanzielle Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr und zum Budget. Sie umfasst: a. die Bilanz, b. die Erfolgsrechnung, c. die Investitionsrechnung, d. die Geldflussrechnung, e. den Anhang.
<i>Bilanz</i>	Die Bilanz enthält auf der Aktivseite die Vermögenswerte, auf der Passivseite das Fremdkapital und das Eigenkapital. Die Aktiven werden gegliedert in Finanz- und Verwaltungsvermögen, die Passiven in Fremdkapital und Eigenkapital. Das Finanzvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die ohne Beein-



trächtigung der öffentlichen Aufgabenerfüllung veräussert werden können.

Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen.

Eigenkapital

Das Eigenkapital umfasst:

- a. die Verpflichtungen oder Vorschüsse gegenüber Spezialfinanzierungen der Eigenwirtschaftsbetriebe,
- b. die Fonds im Eigenkapital,
- c. die Rücklagen aus Verwaltungsbereichen mit Globalbudget,
- d. die Vorfinanzierungen,
- e. die Reserven sowie
- f. den Bilanzüberschuss oder den Bilanzfehlbetrag.

Erfolgsrechnung

Die Erfolgsrechnung enthält den Aufwand und den Ertrag einer Rechnungsperiode.

Die Gliederung erfolgt nach Aufwand - und Ertragsarten:

Die Erfolgsrechnung umfasst insbesondere:

- a. das Ergebnis aus betrieblicher Tätigkeit,
- b. das Finanzergebnis,
- c. das ausserordentliche Ergebnis.

Ausserordentliches Ergebnis

Im ausserordentlichen Ergebnis der Erfolgsrechnung werden ausgewiesen:

- a. Einlagen in und Entnahmen aus Vorfinanzierungen
- b. Einlagen in und Entnahmen aus Rücklagen der Globalbudgetbereiche
- c. Einlagen in die Reserven

Investitionsrechnung

Beim Verwaltungsvermögen enthält die Investitionsrechnung die Finanzvorfälle, die eigene oder subventionierte Vermögenswerte mit mehrjähriger Nutzungsdauer schaffen.

Beim Finanzvermögen enthält die Investitionsrechnung alle Ausgaben und Einnahmen für Sachanlagen des Finanzvermögens.

Geldflussrechnung

Die Geldflussrechnung zeigt die Herkunft und Verwendung der Geldmittel aus Betriebs-, Investitions-, und Finanzierungstätigkeit.

Anhang

Der Anhang

- a. nennt das für die Rechnungslegung angewandte Regelwerk und begründet Abweichungen,
- b. fasst die Rechnungslegungsgrundsätze einschliesslich der wesentlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze zusammen,
- c. bezeichnet die von der Jahresrechnung erfassten Organisationseinheiten.



<i>Anhang</i>	Er enthält Angaben zur Beurteilung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage, insbesondere: - den Eigenkapitalnachweis, - den Rückstellungsspiegel, - den Beteiligungsspiegel, - den Gewährleistungsspiegel, - den Anlagespiegel, - die Segmentinformation, - das Verzeichnis wichtiger Verpflichtungskredite, - das Verzeichnis wichtiger gebundener Ausgaben, - die Sonderrechnungen, - die Gründe für Abweichungen gegenüber dem Budget. Für Verwaltungsbereiche mit Globalbudget nennt der Anhang zudem die erbrachten Leistungen sowie die dafür eingesetzten finanziellen Mittel. Das Gemeindeamt regelt die weiteren Anforderungen an den Anhang.
---------------	---

Rechnungslegung

<i>Zweck</i>	Die Rechnungslegung soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend darstellen.
<i>Grundsätze</i>	Die Rechnungslegung richtet sich nach den Grundsätzen der - Verständlichkeit, - Wesentlichkeit, - Zuverlässigkeit, - Vergleichbarkeit, - Fortführung, - Stetigkeit, - Periodenabgrenzung und - Bruttodarstellung.
<i>Anwendbare Normen</i>	Die Rechnungslegung erfolgt auf der Grundlage des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren in der Fassung vom 25. Januar 2008.

Bilanzierung und Bewertung

<i>Bilanzierungsgrundsätze</i>	Vermögenswerte werden bilanziert, wenn - sie einen künftigen wirtschaftlichen Nutzen hervorbringen oder ihre Nutzung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorgesehen ist und - ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann. Verpflichtungen werden bilanziert, wenn - deren Ursprung in einem Ereignis der Vergangenheit liegt, - ihre Erfüllung sicher oder wahrscheinlich zu einem Mittelabfluss führen wird und - ihr Wert verlässlich ermittelt werden kann.
--------------------------------	--



Aktivierungsgrenze

Die Aktivierungsgrenze für Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens beträgt, in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl höchstens

- a. bis 5'000 Einwohner Fr. 10'000
- b. bis 50'000 Einwohner Fr. 20'000
- c. über 50'000 Einwohner Fr. 50'000

Die Gemeinden bestimmen innerhalb dieser Limiten ihre Aktivierungsgrenze selber.

Investitionsbeiträge werden ungeachtet ihrer Höhe der Investitionsrechnung belastet und aktiviert.

Eingehende Investitionsbeiträge von Dritten werden passiviert. Passivierte Investitionsbeiträge werden über die Nutzungsdauer des finanzierten Investitionsgutes aufgelöst.

Vorgaben von Branchenstandards gehen der allgemeinen Aktivierungsgrenze vor, sofern sich die Gemeinde für deren Anwendung entschieden hat.

Für Grundstücke (mit Ausnahme von Strassengrundstücken, Grundstücken des Wasserbaus und Waldgrundstücken), Darlehen und Beteiligungen kommen keine Aktivierungsgrenzen zur Anwendung.

Bewertungsgrundsätze

Positionen des Finanzvermögens werden zum Verkehrswert bilanziert.

Positionen des Verwaltungsvermögens werden wie folgt bilanziert:

- a. Die Bilanzierung erfolgt grundsätzlich zum Anschaffungswert abzüglich der Abschreibung oder, wenn tiefer liegend, zum Verkehrswert.
- b. Positionen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden planmässig je Anlagekategorie nach der festgelegten Nutzungsdauer abgeschrieben. Der Mindestkatalog der Anlagearten des Gemeindeamts ist verbindlich. In Erweiterung zum Mindeststandard gelte für die gebührenfinanzierten Ver- und Entsorgungsbereiche sowie für spezielle Aufgabenbereiche aus dem steuerfinanzierten Gemeindehaushalt die entsprechenden Branchenregelungen als verbindlich.
- c. ist bei einer Position des Verwaltungsvermögens eine dauerhafte Wertverminderung absehbar, wird deren bilanzierter Wert berichtigt.

Das Fremdkapital wird zum Nominalwert bewertet.

Zusätzliche Abschreibungen sind unzulässig.

Buchführung

Grundsätze

Die Buchführung richtet sich nach den Grundsätzen der Vollständigkeit, der Richtigkeit, der Rechtzeitigkeit und der Nachprüfbarkeit.

Anlagenbuchhaltung

Die Sachanlagen des Finanzvermögens und das Verwaltungsvermögen werden in einer Anlagenbuchhaltung geführt.



Finanzinformationen

- Finanzkennzahlen* Die Gemeinden weisen im Finanz- und Aufgabenplan, im Budget und in der Jahresrechnung Kennzahlen aus, die einen Vergleich der finanziellen Situation der Gemeinde über die Zeit sowie mit anderen Gemeinden erlaubt.
- Die Kennzahlen beziehen sich auf die Verschuldung, den Kapitalsdienst, die Selbstfinanzierung und die Investitionen.
- Finanzstatistik* Die Direktion veröffentlicht jährlich statistische Grundlagen zur Finanzlage der Gemeinden.
- Die Gemeinden stellen die hierfür erforderlichen Rechnungs- und Plandaten zur Verfügung. Das Gemeindeamt bestimmt Art, Umfang und Übermittlung der Daten.

Schlussbestimmungen

- Eingangsbilanz* Auf den 1. Januar 2014 sind das Verwaltungsvermögen und die Rückstellungen neu zu bewerten.
- Auf den 1. Januar 2015 ist eine Eingangsbilanz zu erstellen. Dabei gelten folgende Bestimmungen:
- Das Finanzvermögen ist auf der Basis der Verkehrswerte neu zu bewerten.
 - Das Verwaltungsvermögen ist auf der Basis der ursprünglichen Anschaffungs- bzw. Herstellkosten mindestens seit 1986 neu zu bewerten.
 - Die Rückstellungen sind auf der Basis der Nominalwerte neu zu bewerten.
- Die Ergebnisse der Neubewertungen sind mit dem Eigenkapital zu verrechnen.
- Für die Neubewertung der Bilanz nach diesem Gesetz erlässt das Gemeindeamt Weisungen.
- Bilanzanpassungsbericht* Die Bilanzanpassungsberichte per 1. Januar 2014 und 1. Januar 2015 werden durch den Stadtrat genehmigt und dem Grossen Gemeinderat zur Kenntnis gebracht.
- Die Bilanzanpassungsberichte sind durch die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur zu prüfen.
- Der Stadtrat reicht die Bilanzanpassungsberichte dem Bezirksrat und dem Gemeindeamt bis Ende Juli des Rechnungsjahres ein. Das Gemeindeamt kann eine Überprüfung der Bilanzanpassung vornehmen und Korrekturen verlangen.
- Vorjahresvergleichswerte* Die Vorjahresvergleichswerte von Budget und Rechnung werden nach Weisung des Gemeindeamts erstellt.



Vollzug

Das Gemeindeamt erlässt die Weisungen für den Vollzug.

Für nicht geregelte Bereiche gelten die Weisungen der Direktion.

Die angewandten abweichenden Regelungen müssen reversibel sein und sind spätestens mit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes dem dann geltenden Recht anzupassen.

4. Rechte und Pflichten der Pilotgemeinden

- Bei der Umstellung auf HRM2 sind die Pilotgemeinden von Neuerungen betroffen, welche Voranschlag und Jahresergebnis hinsichtlich Darstellung und Inhalt im Vergleich zu heute verändern. Für die Teilnahme als Pilotgemeinde muss deshalb ein Gemeindeversammlungsbeschluss gefasst werden.
- Die Pilotgemeinde verpflichtet sich zur aktiven Mitarbeit im Projekt und bei der Ausgestaltung von Lösungen.
- Die Pilotgemeinde kann aus dem Projekt aussteigen. Damit verbunden ist die Auflage, das Budget und die Jahresrechnung rückwirkend, unter Kostenfolge für die Gemeinde, auf die aktuell gültigen Haushaltsführungsbestimmungen anzupassen.
- Für den Fall, dass die Umstellung auf HRM2 nicht in das revidierte Gemeindegesetz aufgenommen werden sollte, kann die Pilotgemeinde aus dem Projekt aussteigen. In diesem Fall gehen die Kosten für die rückwirkende Anpassung von Budget und Jahresrechnung an die gültigen Haushaltsführungsbestimmungen zu Lasten des Kantons.

5. Rechte und Pflichten des Gemeindeamts

- Das Gemeindeamt unterstützt die Pilotgemeinden während dem Umstellungsprozess in fachlicher und personeller Hinsicht.
- Die notwendigen Informationen und Hilfsmittel zur Umsetzung werden den Pilotgemeinden fristgerecht zur Verfügung gestellt.
- Bei wiederholter Nichteinhaltung und schwerwiegenden Verstößen gegen Rahmenbedingungen kann das Gemeindeamt die Projektgemeinde, unter Kostenfolge für die Gemeinde, vom Projekt ausschliessen. Damit verbunden ist die Auflage, das Budget und die Jahresrechnung rückwirkend auf die aktuell gültigen Haushaltsführungsbestimmungen anzupassen.



6. Projektdauer

Die Vereinbarung gilt für den Zeitraum der Versuchsphase. Diese beginnt mit dem Beschluss des Grossen Gemeinderats der Stadt Winterthur und in Absprache mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich und endet mit Inkrafttreten des neuen Gemeindegesetzes.

7. Vorbehalt

Diese Vereinbarung gilt nur mit der nachträglichen Bewilligung durch den Grossen Gemeinderat der Stadt Winterthur

Winterthur, 21.03.2012.....

Stadtrat von Winterthur

Der Stadtpräsident

Der Stadtschreiber

Gemeindeamt des Kantons Zürich

Arthur Helbling, Amtsleiter

Heinz Montanari, Leiter Gemeindefinanzen