1.1. Änderungen neue Rechnungslegung

1.1.1. Neue Rechtsgrundlagen

Kantonale Rechtsgrundlagen
Der Kantonsrat verabschiedete am 20. April 2015 das neue **Gemeindegesetz** (GG, LS 131.1). Der Regierungsrat hat daraufhin am 29. Juni 2016 die zugehörige neue **Gemeindeverordnung** (VGG, LS 131.11) beschlossen, die am 7. November 2016 vom Kantonsrat genehmigt wurde. Gemäss § 47 VGG sind die materiellen Vorschriften von GG und VGG erstmals mit dem Budget 2019 anzuwenden.
Die altrechtlichen materiellen Haushaltsvorschriften wie das alte Gemeindegesetz (aGG) und die Verordnung über den Gemeindehaushalt (VGH) waren gemäss § 48 VGG letztmals für den Abschluss der Jahresrechnung 2018 anzuwenden und traten per 1. Juli 2019 ausser Kraft.

Kommunale Rechtsgrundlagen
Der Gemeinderat verabschiedete am 31. Januar 2018 die neue **Finanzhaushaltverordnung** (FHVO, AS 611.101), die erstmals mit dem Budget 2019 zur Anwendung kam. Die bisher gültige Finanzverordnung (FVO, AS 611.100) vom 18. Dezember 1985 war noch für den Abschluss der Jahresrechnung 2018 anzuwenden und trat per 1. Juli 2019 ausser Kraft.
Ebenfalls am 31. Januar 2018 verabschiedete der Gemeinderat die Teilrevision der **Globalbudgetverordnung**, die hauptsächlich formale Anpassungen an das neue kantonale Haushaltrecht umfasste.

1.1.2. Rechnungsmodell und Kontenrahmen

Der Kanton Zürich hat das Rechnungsmodell und den Kontenrahmen nach HRM2 nach den Vorgaben des Schweizerischen Rechnungslegungsgremiums der öffentlichen Gemeinwesen in den neuen rechtlichen Grundlagen weitgehend umgesetzt. Im Anhang 1 der VGG wurden eine neue Funktionale Gliederung und ein neuer Kontenrahmen nach HRM2 festgelegt. Diese Grundlagen sind durch alle Städte und Gemeinden im Kanton Zürich ab 2019 verbindlich anzuwenden.

1.1.3. Vergleichbarkeit der Budgets/Rechnungen HRM2 mit HRM1

Der auf HRM2 basierende Kontenrahmen weicht in wesentlichen Teilen vom bisherigen Kontenrahmen nach HRM1 ab. Eine Vergleichbarkeit mit Budgets und Rechnungen, die bis 2018 nach den HRM1-Grundlagen erstellt wurden, ist deshalb nicht möglich.

1.1.4. Verwaltungsvermögen (Bilanzierung, Abschreibung, Aktivierung)

Keine Neubewertung

Der Gemeinderat hat entsprechend dem Antrag des Stadtrats am 31. Januar 2018 entschieden (GR Nr. 2017/284), auf eine Neubewertung (Restatement) des gesamten Verwaltungsvermögens auf den 1. Januar 2019 gemäss § 179 Abs. 2 des Gemeindegesetzes zu verzichten. Somit wurden die Werte des Verwaltungsvermögens per 31. Dezember 2018 unverändert in die Eingangsbilanz per 1. Januar 2019 übernommen.

Der Stadtrat hat den gemäss § 179 GG erstellten und durch die Finanzkontrolle geprüften Bilanzanpassungsbericht am 28. August 2019 verabschiedet (STRB Nr. 762/2019) und dem Bezirksrat sowie dem Gemeindeamt (Direktion der Justiz und des Innern) eingereicht. Das Gemeindeamt hat die Korrektheit und Vollständigkeit des Bilanzanpassungsberichts bestätigt.

Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen

Die Anlagen im Verwaltungsvermögen sind zum Buchwert HRM1 per 31. Dezember 2018 in die Eingangsbilanz per 1. Januar 2019 nach HRM2 übernommen worden. Der Buchwert ist damit zum Anschaffungswert der Anlagen geworden, die danach planmässig über die Restnutzungsdauer linear je Anlagekategorie abgeschrieben werden. Zu Restbuchwerten übernommene Anlagen, die nach den Grundlagen von HRM2 keine Restnutzungsdauer mehr haben (sogenannte Differenzanlagen) werden einmalig im Jahr 2019 vollständig abgeschrieben (planmässige Abschreibung).

Anlagen, die noch im Bau sind, werden mit HRM2 erst ab dem Zeitpunkt der Inbetriebsetzung abgeschrieben.

Der Stadtrat hat, gestützt auf § 30 VGG, festgelegt, dass der erweiterte Standard gemäss Anhang 2, Kapitel 4.1 VGG angewendet werden soll. Bei den in Anhang 2, Kapitel 4.2 VGG genannten Bereichen

(Eigenwirtschaftsbetriebe im Bereich Versorgung und Entsorgung sowie Spitäler) werden die entsprechenden Branchenregelungen angewendet.

Abschreibungen und Wertberichtigungen verteilen sich nach HRM2 auf verschiedene Sachgruppen (nach HRM1 wurden alle Abschreibungen und Wertberichtigungen unter der Sachgruppe 33 budgetiert). Die Sachgruppe 33 «Abschreibungen Verwaltungsvermögen» umfasst nur noch die planmässigen und ausserplanmässigen Abschreibungen auf Sachanlagen VV und immateriellen Anlagen (Software). Die Wertberichtigungen auf Darlehen und Beteiligungen sowie Abschreibungen von Investitionsbeiträgen des Verwaltungsvermögens werden neu in der Sachgruppe 36 «Transferaufwand» budgetiert und verbucht. Die Wertberichtigungen auf Forderungen (Finanzvermögen) werden neu im Sach- und übrigen Betriebsaufwand (Kontoart 318) budgetiert und verbucht. Realisierte Kursverluste und Wertberichtigungen auf Sachanlagen des Finanzvermögens werden in der Sachgruppe 34 «Finanzaufwand» verbucht.

Betreffend Darlehen und Beteiligungen des Verwaltungsvermögens ergeben sich nach HRM2 folgende Änderungen:

Darlehen ohne festen Rückzahlungszeitpunkt sowie Einlagen in privatrechtliche Stiftungen oder Vereine zur Bildung von Eigenkapital werden als Investitionsbeiträge aktiviert und über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Die planmässige Abschreibung erfolgt in der Sachgruppe 36 «Transferaufwand».

Andere Darlehen und Beteiligungen werden nach HRM2 nicht abgeschrieben. Hingegen ist deren Werthaltigkeit jährlich zu prüfen. Bei einer dauerhaften Wertminderung wird der bilanzierte Wert berichtigt.

Aktivierungsgrenze

Die **Aktivierungsgrenze** für Investitionen ins Verwaltungsvermögen und ins Finanzvermögen liegt neu bei der kantonal vorgegebenen Aktivierungsgrenze von 50 000 Franken (unter HRM1 betrug die Grenze noch 100 000 Franken). Dadurch werden ab 2019 mehr Investitionsvorhaben in der Investitionsrechnung geführt und nicht in der Erfolgsrechnung (unter HRM1 «Laufende Rechnung»).

Aktivierung Planungs- und Projektierungskosten

Planungs- und Projektierungskosten für ein Vorhaben sind unter HRM2 neu direkt in der Investitionsrechnung dem Investitionsvorhaben zu belasten. Bis und mit Rechnung 2018 wurden Projektierungskosten in der Regel als laufender Aufwand (HRM1-Konto 3182) verbucht und jeweils erst aktiviert, nachdem der Objektkredit für das Vorhaben rechtsgültig bewilligt wurde. Die nach HRM1 per 31. Dezember 2018 in der Laufenden Rechnung (neu Erfolgsrechnung) aufgelaufenen Projektierungskosten sind 2019 in der Investitionsrechnung auf den betreffenden Vorhaben zu aktivieren. Dadurch ergibt sich 2019 einmalig ein ausserordentlicher Ertrag in der Erfolgsrechnung (HRM2-Konto 4312).

Aktivierung Immaterielle Anlagen (Software)

Mit HRM2 müssen **Software**-Beschaffungen und -Entwicklungen aktiviert werden und ab Beginn der Nutzungsdauer über 5 Jahre (Standardsoftware) oder 3 Jahre (Eigenentwicklungen) abgeschrieben werden. Bisher wurden Software-Entwicklungen im Normalfall als laufender Aufwand und nicht als aktivierbare Investitionsausgaben verbucht.

1.1.5. Allgemeiner Haushalt und Eigenwirtschaftsbetriebe

Der Gesamthaushalt wird unterteilt in den hauptsächlich steuerfinanzierten Bereich «Allgemeiner Haushalt» und in den überwiegend durch Gebühren und Abgaben finanzierten Bereich «Eigenwirtschaftsbetriebe». Die Rechnungskreise des Allgemeinen Haushalts weisen einen Saldo auf, der das städtische Rechnungsergebnis positiv oder negativ beeinflusst. Das Rechnungsergebnis wird dem zweckfreien Eigenkapital (Bilanzüberschuss) gutgeschrieben (Ertragsüberschuss) oder belastet (Aufwandüberschuss).

Die Eigenwirtschaftsbetriebe i.S.v. § 88 GG und § 7 VGG umfassen neben den bisherigen Gemeindebetrieben «ERZ Abwasser» (3535), «ERZ Abfall» (3550), «ERZ Fernwärme» (3555), «Wasserversorgung» (4525), «Elektrizitätswerk» (4530) und «Verkehrsbetriebe» (4540) neu im Liegenschaftenbereich auch «Wohnen und Gewerbe» (2034, ehemals Gemeindebetrieb 2031 «Wohnsiedlungen» und ehemalige Betriebsrechnungsstelle 2033 «Einzelwohnliegenschaften im VV»), «Gastronomie» (2035, ehemals Betriebsrechnungsstelle 2025) und Parkierungsbauten (2036, ehemals Betriebsrechnungsstelle 2032). Weiter werden auch «Parkgebühren» (2505) und «Blaue Zonen» (2506) neu als Eigenwirtschaftsbetriebe geführt. Sie wurden unter HRM1 ebenfalls als Betriebsrechnungsstellen saldoneutral mit geschlossenem Rechnungskreis geführt.

Die Eigenwirtschaftsbetriebe sind im Anhang 1 FHVO namentlich aufgeführt und müssen sich mit eigenen Erträgen und Gebühren finanzieren ohne den Steuerhaushalt zu belasten. Sie weisen in der Erfolgsrechnung einen Saldo von «0» auf, da Ertrags- oder Aufwandüberschüsse jeweils durch Einlagen in oder Entnahmen aus Spezialfinanzierungen (zweckbestimmtes Eigenkapital) ausgeglichen werden. Das Elektrizitätswerk ewz liefert jährlich einen Teil seines Gewinns gemäss der Verordnung über die Gewinnablieferung des ewz (VGew, AS 732.150) als interne Übertragung an das Departement der Industriellen Betriebe an den Allgemeinen Haushalt ab.

1.1.6. Weitere Festlegungen und Besonderheiten

Budgetierung / Planung Investitionsrechnung Finanzvermögen

Investitionsausgaben und –einnahmen für Sachanlagen im Finanzvermögen werden mit HRM2 auch im Budget abgebildet. Bisher wurden diese Ausgaben und Einnahmen nicht budgetiert, aber jeweils in der Jahresrechnung ausgewiesen.

Handhabung Sonderrechnungen (Fonds/Legate)

Neu müssen alle Aufwendungen und Erträge, die unselbständige Fonds (Legate und zweckbestimmte Zuwendungen) betreffen, über die Erfolgsrechnung oder die Investitionsrechnung gemäss HRM2 Kontenplan kostenartengerecht verbucht werden. Der Saldo dieser Buchungen wird durch eine Einlage oder Entnahme in der Erfolgsrechnung oder der Investitionsrechnung neutralisiert. Die Gegenbuchung erfolgt auf dem entsprechenden Bilanzkonto. Bisher wurden diese Ausgaben und Einnahmen jeweils direkt dem Bilanzkonto belastet oder gutgeschrieben.

Änderungen von Bezeichnungen

Mit der Umstellung auf die neuen rechtlichen Grundlagen ändern verschiedene Bezeichnungen gegenüber HRM1 bzw. den altrechtlichen Grundlagen:

Neu ab 2019: HRM2 / GG, VGG	Bisher bis 2018: HRM1 / aGG, VGH
Finanz- und Aufgabenplan (FAP)	Aufgaben- und Finanzplan (AFP)
Budgetvorlage STR	Budgetentwurf STR
Bilanz	Bestandesrechnung
Erfolgsrechnung	Laufende Rechnung
Budget	Voranschlag
Nachtragskredit	Zusatzkredit (zum Budget)
Tertialbericht	Trimesterbericht
Gesamthaushalt	Verwaltungsrechnung gesamt
Allgemeiner Haushalt	Verwaltungsbereich
Eigenwirtschaftsbetriebe	Gemeindebetriebe
Fiskalertrag	Steuerertrag
Transferaufwand	Eigene Beiträge
Transferertrag	Beiträge für eigene Rechnung

Finanzausgleich

Unter HRM2 weist die Stadt Zürich in Budget und Jahresrechnung nach bestem Wissen die jeweils periodengerechten Finanzausgleichsbeiträge aus. Das bedeutet, dass nicht die im jeweiligen Jahr ausbezahlten Ausgleichsbeiträge ausgewiesen werden, sondern die aufgrund der Bemessungsgrundlagen im jeweiligen Jahr in jeweils zwei Jahren fälligen Beträge. Nur so wird erreicht, dass ein ausserordentlich hoher Steuerertrag in Zürich (wie 2016) und die daraus folgende überdurchschnittliche Steuerkraftabschöpfung im selben Jahr verbucht werden können.