

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Auswirkungen der unvorhergesehenen Veränderungen bei der Umstellung von HRM1 auf HRM2 auf den IAFP, eingereicht von Gemeinderätin A. Steiner (GLP) und Gemeinderat M. Wäckerlin (PP)

---

Am 17. Mai 2015 reichten Gemeinderätin Annetta Steiner und Gemeinderat Marc Wäckerlin namens der GLP/PP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

*«Der Jahresabschluss 2014 schliesst mit einem ausserordentlichen Gewinn ab, welcher unter anderem mit der Umstellung von HRM1 auf HRM2 begründet wird. Bei den gemachten Fehleinschätzungen des Stadtrates stellt sich die Frage, was für Auswirkungen diese auf die langfristige Finanzplanung der Stadt Winterthur haben.»*

Dazu folgende Fragen:

1. Welche Ursachen führten zu den Fehleinschätzungen mit der HRM2-Einführung? Warum wurde dies erst mit dem Jahresabschluss, und nicht bereits im Laufe des letzten Jahres erkannt/kommuniziert?
2. Es fielen in der Rechnung 2014 25 Millionen weniger Abschreibungen als budgetiert an. Wie sieht die Entwicklung der Abschreibungen über die nächsten 20 Jahre aus (bei gleich bleibender Finanzstrategie)
3. Was für Auswirkungen haben die Fehleinschätzungen im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 auf die Rechnung des laufenden Jahres 2015?
4. Welche Anpassungen werden beim IAFP nötig und wie sieht der aktualisierte IAFP im Detail aus?
5. Gibt es für den IAFP ein Testat der Finanzkontrolle? Und wenn nein, warum nicht?»)»

**Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

### Einleitung

Am 25. Juni 2012 hat der Grosse Gemeinderat 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) genehmigt (vgl. GGR-Nr. 2012/048). Durch die mit der Umstellung von HRM1 auf HRM2 verbundene Aufwertung des allgemeinen Verwaltungsvermögens ergab sich die Möglichkeit, die städtische Pensionskasse zu sanieren, so dass diese als voll kapitalisierte Kasse in die vom Bund geforderte Selbstständigkeit per 1. Januar 2014 entlassen werden konnte. Hätte die Stadt Winterthur für die gesetzlich vorgeschriebene Sanierung der Pensionskasse nicht von der Aufwertung profitieren können, hätte daraus ein Bilanzfehlbetrag von rund 250 Millionen Franken resultiert, welcher innert 5 Jahren hätte getilgt werden müssen. Dies hätte rund 20 Steuerprozenten jährlich entsprochen.

Seitens Kanton bestand ein grosses Interesse, nicht nur kleinere Gemeinden, sondern auch eine grosse Stadt als Pilotgemeinde für die Umstellung des Rechnungswesens zu gewinnen. Da zu diesem Zeitpunkt noch längst nicht alle Regeln für die Ausgestaltung von HRM2 bekannt waren, gehörte es zu den Zielen zwischen dem Gemeindeamt und der Stadt Win-

terthur, während der Projektphase die neuen Regeln von HRM2 weiterzuentwickeln und bei Bedarf anzupassen.

Ein wichtiger Punkt in der Projektvereinbarung ist, dass Winterthur HRM2 in zwei Schritten einführt: Der erste Schritt beinhaltete die Aufwertung des allgemeinen Verwaltungsvermögens und die Führung der Anlagenbuchhaltung nach HRM2 (die Abwicklung der Rechnung 2014 erfolgte hingegen noch mit den HRM1 Konten). Der zweite Schritt bedeutet die Einführung des HRM2 Kontenplans, die Neubewertung des Finanzvermögens und alle Arbeiten, die im ersten Schritt noch nicht vollzogen werden konnten. Dies hat zur Folge, dass nicht alle HRM2-relevanten Punkte bereits per 31. Dezember 2014 vollzogen sein mussten.

### **Zu den einzelnen Fragen:**

#### Zur Frage 1:

*«Welche Ursachen führten zu den Fehleinschätzungen mit der HRM2-Einführung? Warum wurde dies erst mit dem Jahresabschluss, und nicht bereits im Laufe des letzten Jahres erkannt/kommuniziert?»*

Vorbemerkung: Bei der Beantwortung von Frage 1 wird davon ausgegangen, dass mit «Fehleinschätzungen mit der HRM2-Einführung» die Differenz bei der Höhe der Abschreibungen zwischen dem Budget und der Rechnung 2014 gemeint ist.

Das Budget 2014 wurde im Verlauf des Jahres 2013 erstellt. Zu dieser Zeit war weder die Aufwertung erfolgt, noch waren den ca. 1700 Investitionsprojekten die neuen linearen HRM2-Abschreibungssätze zugeordnet. Die Umstellung des Abschreibungsbeginns auf den Nutzungsbeginn einer Anlage anstelle des bisherigen Abschreibungsbeginns gemäss Baufortschritt bedeutete eine zusätzliche Anforderung an Daten, die zum Budgetierungszeitpunkt noch nicht vorhanden waren. Daher wurden in Absprache mit dem Gemeindeamt im allgemeinen Steuerhaushalt die aus HRM1 bekannten linearen Abschreibungssätze verwendet.

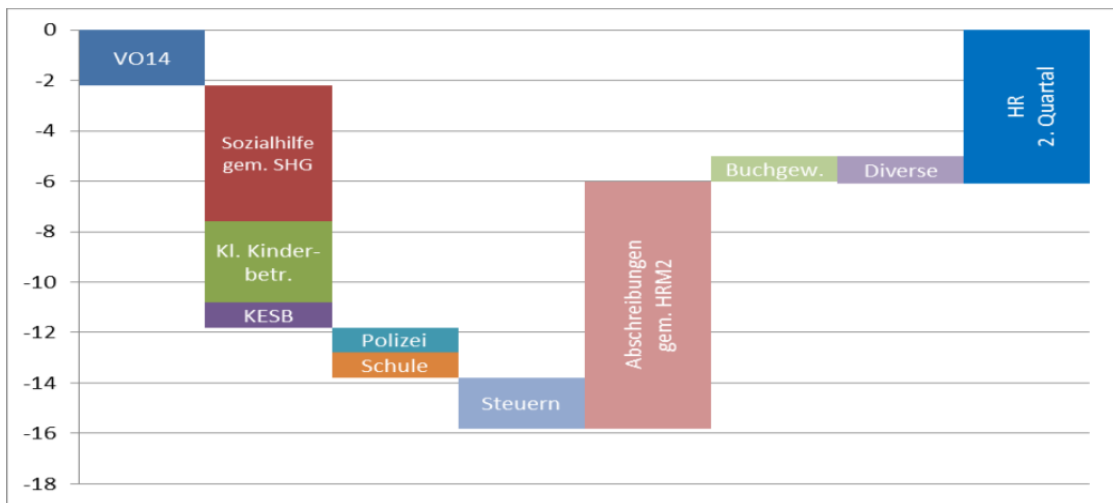
Im Laufe des Jahres 2014 wurde die ganze Anlagenbuchhaltung neu erstellt und die entsprechenden HRM2 Abschreibungssätze den Anlagen zugeordnet. Zudem hatte man die Daten für die Nutzungsbeginne für sämtliche Anlagen der Stadt zentral im Finanzamt beschafft. Mitte Jahr wurde klar, dass die neuen Abschreibungen deutlich tiefer ausfallen würden als ursprünglich angenommen:

- Die linearen Abschreibungssätze im HRM2-System sind zum Teil tiefer als unter HRM1.
- Es waren noch deutlich mehr Anlagen im Bau als ursprünglich geschätzt.
- Im Jahr 2014 wurde weniger investiert als angenommen.
- Diverse Anlagen durften nicht aktiviert werden (synthetische Anlagenwerte<sup>1</sup>).

Diese neue Sachlage wurde anlässlich der Berichterstattung zu den Ergebnissen der zweiten Hochrechnung per 30. Juni 2014 der Aufsichtskommission des Grossen Gemeinderats (AK) mittels folgender Grafik und Begründung mitgeteilt:

---

<sup>1</sup> Synthetische Werte werden benötigt, wenn die Anlagen nicht mehr aus der Buchhaltung anhand der getätigten Investitionen bewertet werden können. Dies ist bei allen Anlagen der Fall, welche vor 1987 getätigt worden sind. Die Anlagen werden dann nach einem bestimmten Schema bewertet.



Zitat aus der zweiten Hochrechnung 2014:

«Die Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 hat einen signifikanten Effekt auf das Ergebnis der Hochrechnung, da sich die Abschreibungen um rund 10 Millionen Franken reduziert haben. Des Weiteren erzielen höhere Buchgewinne durch den Verkauf von Immobilien sowie tiefere Zinskosten, zurückzuführen auf eine aktive Bewirtschaftung und die allgemein weiterhin tiefen Zinsen auf dem Finanzmarkt, einen positiven Effekt auf das Departements-Ergebnis.»

Am 22. September 2014 erfolgte in der Aufsichtskommission eine ausführliche Information über den Projektstand und am 24. November 2014 wurde die AK über das Resultat der Hochrechnung des 3. Quartals informiert. Auch im Rahmen dieses Reportings wurde auf die Abweichungen der Abschreibungen im Vergleich zum Budget hingewiesen.

Somit kann festgehalten werden, dass der Stadtrat seiner Informationspflicht – insbesondere auch hinsichtlich § 14 Finanzhaushaltsverordnung und § 36 Vollzugsverordnung zum Finanzhaushalt – nachgekommen ist und die Aufsichtskommission, welcher die Verfasser dieser Schriftlichen Anfrage als Präsidentin respektive als Mitglied angehören, über die zum jeweiligen Zeitpunkt zu erwartenden Abweichungen so früh als möglich und umfassend informiert wurde.

Zwischen der Erstellung der 3. Hochrechnung und dem Jahresabschluss ergaben sich zudem u.a. noch folgende Sachverhalte bei der Bewertung von Investitionen, welche die Abschreibungen zusätzlich senkten:

- Bei den Eigenwirtschaftsbetrieben mussten alle synthetischen Anlagenwerte mit Ausnahme derjenigen des Elektrizitätsbereichs aus der Bilanz entfernt werden. Stadtwerk hatte diese Werte bei der Umstellung der Rechnungslegung im Jahr 2008 in die Bilanz aufgenommen und höher bewertet als das Gemeindeamt. Das Gemeindeamt verlangte nun eine Korrektur dieser Werte. Da zusätzlich weniger investiert wurde, ergab sich eine Verringerung der Abschreibungen um rund 10 Millionen Franken. Dies hatte jedoch keinen Einfluss auf das Ergebnis des allgemeinen Steuerhaushalts.
- Alle Investitionen, die über Sammelkredite getätigt wurden, sind nicht aktiviert worden, weil die Werthaltigkeit dieser Investitionen zu unsicher war.

- Bis Ende 2014 galt die Regel, dass Altlastensanierungen aktiviert und in der Folge über 10 Jahre abgeschrieben wurden. Diese Handhabung wurde erst im Frühjahr 2015 durch das Gemeindeamt geändert. Altlastensanierungen werden nur noch dann aktiviert, wenn der Verkehrswert des Landes durch die Aktivierung nicht überschritten wird.

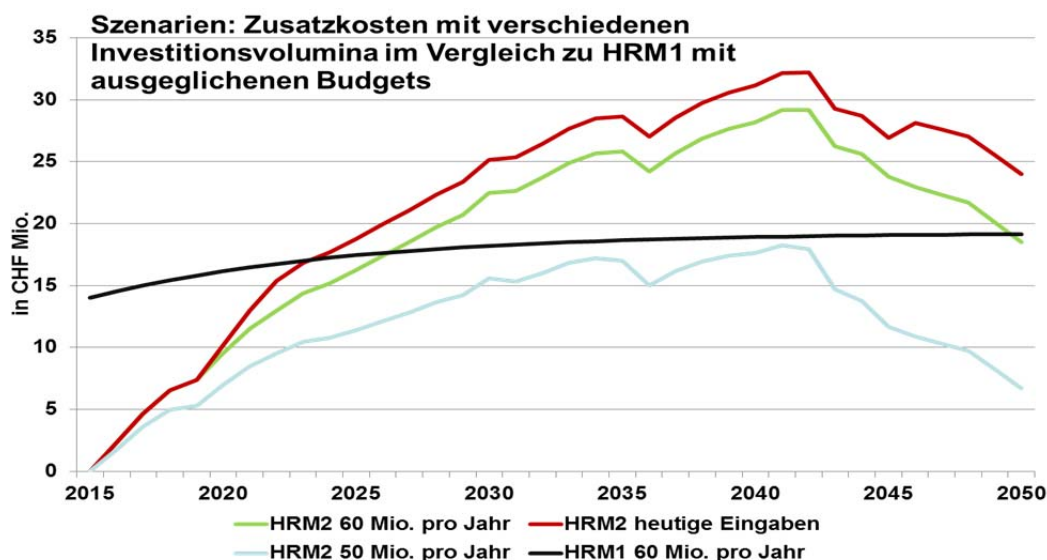
Nebst den tieferen Abschreibungen haben auch Mehreinnahmen bei den Steuern aus Vorjahren und der positive buchhalterische Effekt der Rückstellung der Arbeitgeberbeiträge an die noch laufende Sanierung der Pensionskasse das Rechnungsergebnis positiv beeinflusst. Auch diese Ereignisse trafen erst Ende Jahr ein und waren somit im Zeitpunkt der dritten Hochrechnung per 30. September 2014 noch nicht bekannt.

### Zur Frage 2:

«Es fielen in der Rechnung 2014 25 Millionen weniger Abschreibungen als budgetiert an. Wie sieht die Entwicklung der Abschreibungen über die nächsten 20 Jahre aus (bei gleich bleibender Finanzstrategie)?»

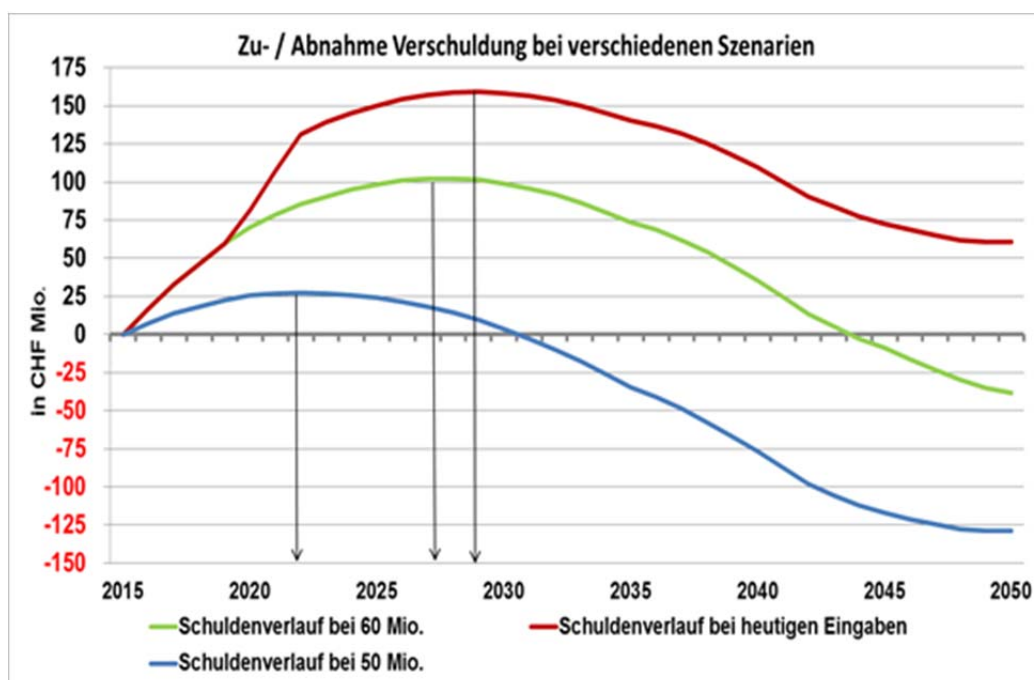
In der Rechnung 2014 fielen die Abschreibungen gegenüber dem Budget 25 Millionen Franken tiefer aus. Davon sind 14 Millionen Franken dem allgemeinen Steuerhaushalt und 11 Millionen Franken den Eigenwirtschaftsbetrieben zuzuordnen. Die Abschreibungsveränderungen der Eigenwirtschaftsbetriebe haben keinen Einfluss auf das Ergebnis des allgemeinen Steuerhaushalts, sondern verändern die Entnahmen oder Einlagen in die Spezialfinanzierungen der Eigenwirtschaftsbetriebe. Die Ursachen für die tieferen Abschreibungen sind unter Frage 1 wie auch in der GGR-Weisung zur Rechnung 2014 ausführlich erklärt.

In den folgenden Grafiken wird die Entwicklung der Abschreibungen inklusive Zinskosten im steuerfinanzierten und somit ergebnisrelevanten Teil bis ins Jahr 2050 aufgezeigt. Dieser Zeitraum wird gewählt, weil der grösste Teil der Investitionen dem Hochbau zugeordnet ist. Hochbauten, wie z.B. das Alterszentrum Adlergarten, welches in diesem Jahr wieder in Betrieb genommen wird, haben eine Abschreibungsdauer von 33 Jahren, somit bis ins Jahr 2048. Alle Investitionen für Anlagen vor 1987 sind in der heutigen Anlagenbuchhaltung nicht enthalten, da für diese nur noch nicht zugelassene synthetische Werte ermittelt werden könnten. Somit gibt es für die vor 1987 getätigten Investitionen keine Abschreibungen mehr. Das heisst, dass bis ins Jahr 2020 (1987 plus 33 Jahre ergibt 2020) nur sehr wenige Abschreibungen wegfallen, da der grösste Teil der Investitionen Abschreibungszeiten von 33 Jahren und länger aufweisen.



Beim Vergleich der Abschreibungshöhen unter HRM1 und HRM2 fällt auf, dass sich diese heute sehr stark unterscheiden. Für das laufende Jahr 2015 beträgt die Differenz knapp 15 Millionen Franken, im Rechnungsjahr 2014 wäre der Unterschied sogar 20 Millionen Franken gewesen. Die Umstellung der Rechnungslegung auf HRM2 führte zu einer starken Entlastung für die Erfolgsrechnung. Das entspräche bis zu sieben Steuerprozenten.

Die rote Linie in der Grafik widerspiegelt die heutige Investitionsplanung. Diese übersteigt ab 2019 wegen verschiedenen grossen geplanten Bauvorhaben während mehreren Jahren die Vorgabe von 60 Millionen Franken (grüne Linie). Die blaue Linie sieht eine Senkung der jährlichen Investitionshöhe auf 50 Millionen Franken vor. Im Vergleich zu HRM1 (schwarze Linie) kann festgestellt werden, dass nur bei einer Senkung des Investitionsvolumens auf jährlich 50 Millionen Franken (blaue Linie) die bisherigen Abschreibungskosten unter HRM1 nicht überschritten werden. Bei den Varianten rot und grün ergäben sich ab den Jahren 2022 bzw. 2025 bis ins Jahr 2042 zusätzliche Kosten gegenüber HRM1. Die grüne Variante entspricht 18 Millionen Franken und die rote Variante 32 Millionen Franken mehr.



Bei der Höhe des zusätzlichen Fremdkapitals unterscheiden sich die drei Varianten stark. Bei der blauen Variante ergeben sich 25 Millionen Franken zusätzliche fremde Mittel, bei der roten Maximalvariante wird zusätzliches Fremdkapital von über 150 Millionen Franken benötigt.

Diese Annahmen treffen jedoch nur zu, wenn die Stadt ausgeglichene Rechnungen in den zukünftigen Jahren erreichen wird. Verzeichnet die Stadt in der Erfolgsrechnung einen Verlust, erhöht sich die Verschuldung.

Soll im Steuerhaushalt keine zusätzliche Verschuldung generiert werden, muss demzufolge die Differenz zwischen den Abschreibungen im allgemeinen Verwaltungsvermögen und den getätigten Investitionen durch einen Ertragsüberschuss der Erfolgsrechnung abgedeckt werden. Bei der blauen Variante mit jährlichen Investitionen von 50 Millionen Franken entspricht dies ab 2015 einem Ertragsüberschuss von 9 Millionen Franken. In den Folgejahren sinkt der notwendige Ertragsüberschuss. Wenn die Abschreibungshöhe die Investitionshöhe erreicht hat, ist für die Finanzierung von Investitionen kein Ertragsüberschuss mehr notwendig. Da-

nach würde sogar bei ausgeglichener Rechnung ein Abbau des Fremdkapitals einsetzen, weil die Abschreibungen die Investitionshöhe übersteigen. Bei der grünen Variante mit 60 Millionen Franken Investitionen müsste der Ertragsüberschuss ab 2016 19 Millionen Franken betragen. Ab 2027 könnten die Investitionen mit den Abschreibungen gedeckt werden. Bei der roten Variante verzögerte sich dieser Vorgang nochmals um 2 Jahre bis zum Abbau von Fremdkapital ab 2029.

### Zur Frage 3:

*«Was für Auswirkungen haben die Fehleinschätzungen im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 auf die Rechnung des laufenden Jahres 2015?»*

Wie schon zur Frage 1 und auch in der Budgetweisung 2015 (vgl. nachfolgend) ausgeführt, sind die neuen Erkenntnisse aufgrund der Hochrechnungen für die Abschreibungen mit HRM2 in die Budgetierung für das Jahr 2015 eingeflossen. Im Budget 2015 betragen die Abschreibungen für den allgemeinen Steuerhaushalt 41 Millionen Franken. Aus der Aufwertung fallen keine Veränderungen mehr an, hingegen können sich aufgrund allfälliger Verschiebungen der Nutzungsbeginne noch Abweichungen ergeben.

Zitat aus der Budgetweisung 2015, Seite 8:

*«Die Abschreibungen im allgemeinen Verwaltungsvermögen sind erstmals gemäss den neu nach HRM2 bewerteten Anlagen budgetiert. Letztes Jahr wurden die Abschreibungen zwar bereits linear vorgenommen, entsprachen aber noch nicht den neuen Abschreibungssätzen nach HRM2, weil die Aufwertung der Immobilien zum Budgetierungszeitpunkt noch nicht vollzogen, sondern nur geschätzt war. Da die Auswirkungen der gegenüber HRM1 veränderten Abschreibungssätze deutlich höher als angenommen sind, sinkt die Abschreibungshöhe im allgemeinen Verwaltungsvermögen um 9,7 Millionen Franken.»*

### Zur Frage 4:

*«Welche Anpassungen werden beim IAFP nötig und wie sieht der aktualisierte IAFP im Detail aus?»*

Der IAFP für die Jahre 2017-19 wird im Rahmen des Budgets 2016 erarbeitet und – wie immer – bis zum Novemberbrief den bereits eingetroffenen wie auch den künftig zu erwartenden Gegebenheiten angepasst.

Für das laufende Jahr ist hingegen nicht der IAFP entscheidend, sondern die Hochrechnungen und die daraus allenfalls zu ergreifenden Massnahmen. Der Stadtrat hat per 2014 eine interne Hochrechnung für das 1. Quartal eingeführt, so dass markante Abweichungen, welche bereits in diesem frühen Zeitpunkt absehbar sind, schon in den Budgetierungsprozess für das Folgejahr einfließen können.

Zur Frage 5:

«Gibt es für den IAFP ein Testat der Finanzkontrolle? Und wenn nein, warum nicht?»

Die Aufgaben der Finanzkontrolle sind in den §§ 13 und 14 der Verordnung über die Finanzkontrolle festgehalten:

**«III. Aufgaben**

**§ 13 Kernaufgaben**

*Die Kernaufgaben der Finanzkontrolle sind:*

- a) Prüfung der städtischen Rechnung (Jahresrechnung)*
- b) Prüfung der Globalrechnungen*
- c) Prüfung der Haushaltführung der Organisationseinheiten (Dienststellenrevision)*
- d) Prüfung der Abrechnungen von Investitionskrediten*
- e) Prüfungen im Auftrag des Kantons.*

*Die Finanzkontrolle wird bei der Erarbeitung von Vorschriften über das Finanz- und Rechnungswesen sowie bei der Entwicklung und Abnahme von Systemen des Rechnungswesens beigezogen.*

**§ 14 Sonderaufgaben**

*Die Finanzkontrolle hat im Rahmen der Finanzaufsicht folgende Sonderaufgaben:*

- a) Prüfung der Verwendung von städtischen Beiträgen (Subventionsprüfung),*
- b) Prüfungen als Revisionsstelle bei Organisationen, soweit ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht,*
- c) Besondere Prüfungsaufträge der parlamentarischen Untersuchungskommissionen, der Aufsichtskommission und der Sachkommissionen des Grossen Gemeinderates, des Stadtrates und der Departemente.*

*Die Finanzkontrolle kann Prüfungsaufträge ablehnen, wenn diese die Erfüllung der Kernaufgaben gefährden.»*

Aus dem gesetzlichen Aufgabenbeschrieb ergibt sich, dass sich die Tätigkeit der Finanzkontrolle im Wesentlichen an der Prüfung von vergangenem Handeln ausrichtet, der IAFP jedoch im Rahmen des Budgets für die Zukunft erstellt wird und somit nicht in den Prüfbereich der Finanzkontrolle fällt.

Wenn dem Gemeinderat jedoch für seine Beurteilung des Budgets / IAFP die Beratung durch die Finanzkontrolle als notwendig erscheint, steht es ihm selbstverständlich frei, deren Meinung einzuholen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder