

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend separate Jahresberichte Stadtwerk und Stadtbus – Publikation unrevidierter Zahlen, eingereicht von den Gemeinderätinnen I. Kuster (CVP) und R. Heuberger (FDP)

Am 4. November 2019 reichten die Gemeinderätinnen Iris Kuster namens der CVP-Fraktion und Romana Heuberger namens der FDP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Stadtwerk und Stadtbus publizieren beide einen eigenen Jahresbericht. Ob und warum es eine aufwendig erstellte Publikation braucht, ist hier nur am Rande von Interesse. Vielmehr geht es darum, dass in den beiden Berichten sowohl die Erfolgsrechnung wie auch die Bilanz veröffentlicht werden. Die dabei publizierten Zahlen weichen jedoch ganz oder teilweise von den in der offiziellen Jahresrechnung der Stadt Winterthur publizierten Zahlen ab und sind weder von der Finanzkontrolle noch von einer externen Stelle im Sinne einer Abschlussrevision überprüft.

Bei Stadtbus steht im Geschäftsbericht 2018, Seite 13: Die im Geschäftsbericht ausgewiesenen Zahlen sind nicht durch die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur revidiert.

Der Report 2018 von Stadtwerk schreibt auf Seite 36 sogar: Die Darstellung der Jahresrechnung erfolgt in Anlehnung an die Privatwirtschaft und weicht von jener der Stadt Winterthur ab, welche nach HRM2 erfolgt. Die im Geschäftsbericht ausgewiesenen Zahlen sind nicht revidiert.

Für beide Bereiche würden durch die Finanzkontrolle geprüfte Zahlen vorliegen, welche aber für die Publikationen nicht verwendet werden. Die Publikation von unterschiedlichen Zahlen ist nicht im Sinne der Transparenz und widerspricht auch den Grundsätzen von «true and fair» in der Rechnungslegung. Es wäre wichtig auch für die interessierte Öffentlichkeit, dass in allen Berichterstattungen

- a) der gleiche Rechnungslegungsstandard verwendet wird und*
- b) nur Zahlen veröffentlicht werden, die auf einem geprüften Abschluss bestehen*

Fragen

Zum Jahresbericht von Stadtwerk:

- Weshalb wird für die Publikation im Jahresbericht ein anderer Rechnungslegungsstandard verwendet als HRM2?*
- Wieso werden die im Jahresbericht enthaltenen Zahlen nicht vollständig revidiert?*

Zum Jahresbericht von Stadtbus:

- Weshalb publiziert Stadtbus im Jahresbericht Zahlen, welche von der offiziellen Jahresrechnung abweichen und nicht vollständig revidiert sind?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Geschäftsbericht von Stadtwerk Winterthur und Stadtbus

Die Geschäftsberichte von Stadtwerk Winterthur und Stadtbus enthalten neben den Finanzzahlen verschiedene Informationen zum Geschäftsverlauf des jeweils vergangenen Jahres und branchenspezifische Kennzahlen aus den verschiedenen Geschäftsbereichen. Weitergehende

Informationen über Inhalt und Nutzen der Geschäftsberichte von Stadtwerk Winterthur und Stadtbus werden im Rahmen der diesbezüglichen Schriftlichen Anfrage erläutert¹.

Zu den einzelnen Fragen:

Zum Jahresbericht von Stadtwerk Winterthur:

«Weshalb wird für die Publikation im Jahresbericht ein anderer Rechnungslegungsstandard verwendet als HRM2?»

Generelle Entwicklung der Rechnungslegung

Innerhalb der vergangenen rund zwanzig Jahren entwickelte sich die Rechnungslegung auf internationaler Ebene massgeblich weiter. Der Trend nach mehr Transparenz und der Reduktion von Risiken führte zu erhöhten Anforderungen u.a. betreffend Detaillierung der Buchführung oder den Offenlegungspflichten, was mit einer Verschärfung und eines Ausbaus der verschiedenen Rechnungslegungsstandards einherging.

In der Schweiz wurde dieser Trend erst einige Jahre später aufgenommen, was u.a. zu verschärften Rechnungslegungsvorschriften von Regulierungsbehörden (u.a. 2008 im Strombereich) oder der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells (HRM2; 2014 Einführung in Winterthur) im Kanton Zürich führte.

Aufbau einer Anlagebuchhaltung als Folge des neuen Stromversorgungsgesetzes im Jahr 2008

Im Jahr 2008 trat das Bundesgesetz über die Stromversorgung² in Kraft. Gestützt auf Artikel 11 StromVG haben Verteilnetzbetreiber für ihre Stromverteilnetze eine Jahres- und Kostenrechnung zu führen – die von den übrigen Tätigkeiten entflochten sind – und diese jährlich der Eidgenössischen Elektrizitätskommission (ElCom) zur Prüfung vorzulegen. Die Ausgestaltung der Kostenrechnung wurden u.a. in Artikel 13 Stromversorgungsverordnung³ präzisiert. Der Bund verlangte von den Verteilnetzbetreibern insbesondere eine detaillierte Anlagebuchhaltung, was bei Stadtwerk Winterthur zu einer Änderung der damals angewandten Aktivierungs- und Abschreibungsmethodik führte. Bis zu diesem Zeitpunkt belastete Stadtwerk Winterthur die Investitionskosten im Leitungsbau direkt der Erfolgsrechnung. Aufgrund der regelmässigen Bautätigkeit im Bereich der Stromnetze führte dies zu einer nahezu gleichbleibenden Belastung der Erfolgsrechnung. Lediglich grosse, unregelmässig anfallende Investitionen (u.a. neue Unterwerke) wurden in der Bilanz aktiviert und über den Zeitraum ihrer Lebensdauer erfolgswirksam abgeschrieben.

Dieses Vorgehen führte beim Aufbau von neuen Netzen (z.B. Glasfasernetz, Fernwärmenetz) oder beim umfangreichen Ausbau von Netzen jedoch zu einer starken Belastung der Erfolgsrechnung.

¹ Vgl. «Schriftliche Anfrage betreffend eigene Jahresberichte städtischer Betriebe» vom 4. November 2019 (GGR-Nr. 2019.119)

² Bundesgesetz über die Stromversorgung (Stromversorgungsgesetz, StromVG) vom 23. März 2007 (SR 734.7)

³ Stromversorgungsverordnung (StromVV) vom 14. März 2008 (SR 734.71)

Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben musste Stadtwerk Winterthur seinerzeit alle vor 2008 verbauten Stromleitungen, welche in der Erfolgsrechnung verbucht wurden und ihre Lebensdauer noch nicht erreicht hatten, neu bewerten («synthetische Bewertung») und in der Bilanz aktivieren.

Zur Ermittlung dieser Werte wurden die jeweiligen Leitungsabschnitte mit dem Längenpreis bewertet und auf das Baujahr abdiskontiert. Dieser «synthetisch» ermittelte Wert wurde anschliessend in der Anlagebuchhaltung verbucht. Bei der «synthetischen Bewertung» handelt es sich um eine anerkannte Bewertungsmethode, die angewandt wird, wenn die ursprünglichen Kosten für die Investitionen nicht mehr eruiert werden können. Da Stromleitungen eine Lebensdauer von über einem halben Jahrhundert aufweisen, konnten die Investitionskosten für die teils vor Jahrzehnten gebauten Leitungen nicht mehr ermittelt werden, und es musste auf die «synthetische Bewertung» zurückgegriffen werden.

Als Gegenbuchung⁴ der Aktivierung der Anlagenwerte in der Bilanz wurde im Eigenkapital bzw. in den Reserven des Eigenwirtschaftsbetriebes eine Aufwertungsreserve geäuft.

Die EICom hat anschliessend die synthetischen Werte im Stromnetz geprüft und leichte Korrekturen vorgenommen.

Seither werden diese Leitungen jährlich linear über ihre Lebensdauer abgeschrieben und der Erfolgsrechnung belastet. Leitungen, die seit 2008 gebaut bzw. ersetzt wurden, werden direkt auf Basis der effektiven Kosten in der Anlagebuchhaltung aktiviert und anschliessend erfolgswirksam abgeschrieben.

Aufgrund der gesetzlich geforderten Anlagebuchhaltung im Bereich Elektrizität hat Stadtwerk Winterthur damals die Buchhaltungssoftware SAP eingeführt und damit die technischen Voraussetzungen für eine umfassende Anlagebuchhaltung geschaffen. Folgerichtig wurden auch die Leitungen und Anlagen der anderen Eigenwirtschaftsbetriebe (u.a. Gas, Wasser) in gleicher Weise synthetisch bewertet und in der Bilanz aktiviert.

Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 in der Stadt Winterthur

2014 führte die Stadt Winterthur als Pilotgemeinde HRM2 ein. Mit HRM2 wurde eine Anlagebuchhaltung für alle Gemeinden im Kanton Zürich zur Pflicht. Bedauerlicherweise akzeptierte das Gemeindeamt des Kantons Zürich jedoch nur die synthetischen Bewertungen des Stromnetzes, jedoch nicht diejenigen der Gas- und Wasserleitungen von Stadtwerk Winterthur – obwohl auch die Aufwertung der Gas- und Wasserinfrastrukturen nach derselben Methodik erfolgte wie beim Stromnetz. Infolgedessen wurden die Gas- und Wasserleitungen, die vor 2008 gebaut wurden, nicht in die Anlagebuchhaltung nach HRM2 aufgenommen. Folglich besteht heute in der Anlagenbuchhaltung zwischen den Zahlen von Stadtwerk Winterthur nach HRM2 in Budget⁵ und Rechnung⁶ und den Finanzzahlen im Geschäftsbericht von Stadtwerk Winterthur eine Differenz in der Höhe der Aufwertungsreserven für die Gas- und Wasserleitungen. Konkret führt dies dazu, dass in den im Geschäftsbericht ausgewiesenen internen Zahlen von Stadtwerk Winterthur das Anlagevermögen höher ist und damit höhere Abschreibungen und Zinsen die Erfolgsrechnung belasten als in Budget und Rechnung nach HRM2 der Stadt Winterthur.

Hingegen stimmte das kantonale Gemeindeamt zu, dass sämtliche Investitionen in die Leitungsinfrastruktur aller Gewerke von Stadtwerk Winterthur nach 2008 auch nach HRM2 in die Anlagebuchhaltung Eingang finden. Die Differenz zwischen den Zahlen im Geschäftsbericht und den Zahlen in Budget und Rechnung wird folglich in den nächsten Jahrzehnten laufend abnehmen.

⁴ Eine doppelte Buchhaltung erfordert immer eine Buchung mit einer entsprechenden Gegenbuchung.

⁵ U.a. vgl. «Genehmigung des Budgets 2020 und Festsetzung des Steuerfusses; Kenntnisnahme des Finanz- und Aufgabenplans 2021 bis 2023» vom 16. Dezember 2019 (GGR-Nr. 2019.111)

⁶ U.a. vgl. «Abnahme der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes 2018» vom 24. Juni 2019 (GGR-Nr. 2019.27)

Gründe für die unterschiedliche Darstellungsform

Aus einer betriebswirtschaftlichen Warte ist die Aktivierung aller Anlagewerte der einzelnen Eigenwirtschaftsbetriebe von Stadtwerk Winterthur korrekt und entspricht dem «true and fair view»-Grundsatz in der Rechnungslegung, der im Übrigen auch einen Grundsatz von HRM2 darstellt. Es gibt ferner keinen nachvollziehbaren Grund, weshalb Stromleitungen anders bewertet werden sollten als Gas- und Wasserleitungen.

Die von Stadtwerk Winterthur angewendeten Rechnungslegungsrichtlinien sind vergleichbar mit den Richtlinien, die andere Stadtwerke und Energieversorgungsunternehmen in der Schweiz anwenden. Dies erlaubt es Parlament und Bevölkerung, die finanzielle Lage von Stadtwerk Winterthur mit anderen Stadtwerken zu vergleichen, was die Transparenz erhöht.

Die HRM2-Darstellung führt in den kommenden Jahren zu starken Verzerrungen: Sobald nämlich die nicht aktivierten Leitungsabschnitte der Gas- und Wasserversorgung in den kommenden Jahren und Jahrzehnten ersetzt werden, führt die Aktivierung der neuen Infrastrukturen buchhalterisch zu einem Netzausbau, da die Zahl der Leitungskilometer in der Anlagebuchhaltung um diese zu ersetzenden Leitungen erhöht wird. Damit werden in einzelnen Jahren Millionenbeträge neu aktiviert, was zu sprunghaft steigenden Abschreibungen und Zinsen in der Erfolgsrechnung führt.

Da es im SAP von Stadtwerk Winterthur aber möglich ist, zwei unterschiedliche Rechnungskreise zu führen, können die unterschiedlichen Bewertungsmethoden heute ohne zusätzlichen Aufwand verbucht und transparent ausgewiesen werden.

Weitere Spezialrechnungen von Stadtwerk Winterthur

Neben den dargelegten zwei unterschiedlichen Rechnungslegungsstandards ist Stadtwerk Winterthur – insbesondere durch kantonale und nationale Aufsichtsbehörden – verpflichtet, verschiedene weitere spezielle Rechnungen zu führen, v.a.:

- **EICom-Rechnung**
Für die Kalkulation bzw. Nachkalkulation des Netznutzungsentgelts durch die EICom ist eine separate Rechnung nach den Kriterien der Aufsichtsbehörde zu führen.
- **Netznutzungsmodell Erdgas (NEMO)**
NEMO stellt den Branchenstandard für die Ermittlung der Netznutzungsentgelte in lokalen Erdgasnetzen dar und wird benötigt, um die Gastarife zu ermitteln.
- **Finanzielles Führungssystem (FFS) KVA**
Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) gibt den Kehrichtverwertungsanlagen im Kanton Zürich vor, wie die Rechnungen zu führen sind. Damit wird sichergestellt, dass alle Anlagen im Kanton nach den gleichen finanziellen Grundsätzen geführt werden.
- **Finanzielles Führungssystem (FFS) Abwasserreinigung**
Das Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL) gibt den Abwasserreinigungsanlagen im Kanton Zürich vor, wie die Rechnungen zu führen sind. Damit wird sichergestellt, dass alle Anlagen im Kanton nach den gleichen finanziellen Grundsätzen geführt werden.

«Wieso werden die im Jahresbericht enthaltenen Zahlen nicht vollständig revidiert?»

Stadtwerk Winterthur prüft derzeit nach welchem anerkannten Rechnungslegungsstandard künftig eine Prüfung der Finanzzahlen im Geschäftsbericht erfolgen soll. Als mögliche Standards stehen Swiss GAAP FER oder das neue Rechnungslegungsrecht (OR) im Vordergrund. Diese werden auch von vergleichbaren Stadtwerken und Energieversorgungsunternehmen verwendet, womit die Vergleichbarkeit der Zahlen weiterhin gewährleistet wäre.

Es ist jedoch zu beachten, dass es mehrere Jahre dauert, bis ein vollständig revidierter Abschluss vorliegen wird, da zwei Jahresabschlüsse nach einem Standard vorliegen müssen, bevor eine Revision nach diesem Standard erfolgen kann. Somit wird erst Mitte der 2020er Jahre ein revidierter Abschluss der Finanzzahlen im Geschäftsbericht von Stadtwerk Winterthur vorliegen.

Erste Abklärungen mit der Finanzkontrolle der Stadt Winterthur haben ergeben, dass sie neben dem HRM2-Rechnungsabschluss auch einen Abschluss nach Swiss GAAP FER revidieren könnten. Gleichwohl führt eine zusätzliche Revision auch zu zusätzlichen Kosten.

Zum Jahresbericht von Stadtbus:

«Weshalb publiziert Stadtbus im Jahresbericht Zahlen, welche von der offiziellen Jahresrechnung abweichen und nicht vollständig revidiert sind?»

Stadtbus Winterthur erstellt neben seinem Teil im Geschäftsbericht der Stadt Winterthur, welcher integriert ist in Teil B der Rechnung der Stadt, einen separaten Geschäftsbericht, um den Anforderungen eines konzessionierten Linienbetriebs gerecht zu werden. Diese Rechnung ist ebenfalls HRM2-konform, berücksichtigt aber zusätzlich in der Darstellung bundes- und kantonrechtliche Anforderungen des Bundesamtes für Verkehr (BAV) und des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV).

Anforderungen des Bundes

Die grundlegenden Anforderungen des Bundes als Konzessionsgeber sind im Rahmen des Personenbeförderungsgesetzes⁷ festgelegt und in Artikel 3 ff. RKV⁸ im Detail geregelt. Zudem muss im Geschäftsbericht gemäss Artikel 37 Absatz 3 PBG der Befund der subventionsrechtlichen Prüfung publiziert werden. Ferner sind darin die spezialgesetzlichen Reserven aus dem regionalen Personenverkehr gemäss Artikel 36 PBG auszuweisen.

Anforderungen des Zürcher Verkehrsverbundes

Die Leistungen von Stadtbus werden vollumfänglich durch den ZVV bestellt, welche auch die Bestellung im regionalen Personenverkehr umfassen. Im Leistungsauftrag und im Zusammenarbeitsvertrag mit dem ZVV werden verschiedene Vorgaben zur Rechnungslegung gemacht. Die Vorgaben erfolgen gestützt auf § 25 PVG⁹ und werden in den «Richtlinien ZVV Kontenplan» präzisiert, welcher einen ZVV-konformen Konten- und Kostenstellenplan beinhaltet, der von den städtischen Vorgaben stark abweicht. Das gesamte Berichtswesen muss somit doppelt geführt werden und ist nach den ZVV-Vorgaben zu erstellen und einzureichen. Dies bedeutet, dass Buchungen zwar betragsmässig identisch sind, die bebuchten Konten aber voneinander abweichen. Die Jahresergebnisse der Stadt-Rechnung und der ZVV-Rechnung sind daher gleich, deren Gliederung, Bezeichnungen etc. aber unterschiedlich. Die Vorgaben von ZVV und BAV sind untereinander abgestimmt.

⁷ Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20. März 2009 (SR 745.1)

⁸ Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) vom 18. Januar 2011 (SR 742.221)

⁹ Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (PVG) vom 6. März 1988 (LS 740.1)

Neben dem Geschäftsbericht erstellt Stadtbus mit grossem Aufwand eine separate Bilanz- und Erfolgsrechnung sowie nach den Vorgaben des ZVV eine Kosten- und Linienrechnung für Budget, Finanzplanung, Hochrechnung und den Jahresabschluss.

Besondere Betriebsrechnungen sind branchenorientierte Finanzbuchhaltungen, welche eine bessere betriebswirtschaftliche Kontrolle ermöglichen und deshalb von dem nach den Bedürfnissen der Verwaltung gegliederten Kontenplan der Gemeinderechnung abweichen. Das Führen dieser besonderen Rechnungen ist im Hinblick auf die Vorgaben des übergeordneten Rechts unerlässlich.

Anpassung des Aufsichtssystems

Im Rahmen der Jahresrevision 2017 hielt die Finanzkontrolle der Stadt Winterthur fest, dass sie über keine rechtliche Grundlage verfügt, um den gesonderten Geschäftsbericht von Stadtbus zu prüfen. Sie empfahl daher, im Geschäftsbericht den Hinweis einzufügen, dass es sich bei den veröffentlichten Zahlen um nicht revidierte Angaben handelt, da ansonsten fälschlicherweise davon ausgegangen werden könnte, es handle sich um geprüfte Informationen und revidierte Zahlen. Eine zusätzliche Revision aufgrund der im Geschäftsbericht abweichenden Zahlen vorzunehmen, erscheint allerdings aus betriebswirtschaftlicher Sicht wenig sinnvoll, da letztlich die Jahresergebnisse in beiden Berichten identisch sind. Nach dem Postautoskandal ist aus Sicht des BAV eine Verschärfung des Aufsichtssystems jedoch unumgänglich und wird ab 2020 zu Anpassungen führen:

Mit Schreiben vom 14. Mai 2019 informierte das BAV über zusätzliche Aufgaben, beispielsweise mit der Erteilung von Spezialaufträgen bei der Revision, welche die bereits bestehenden gesetzlichen Prüfungen ergänzen sollen. Die Ausgestaltung dieser Spezialaufträge soll danach unter Einbezug der EXPERTsuisse und dem Verband öffentlicher Verkehr erfolgen. Zum anderen will das BAV die Unternehmen zu einer ordentlichen Revision im Sinne von Artikel 727 OR¹⁰ verpflichten. Die Auftragserteilung soll durch den Verwaltungsrat der Unternehmen erfolgen, wobei die Prüfungshandlungen und die Anforderungen an die Berichterstattung vom BAV vorgegeben werden. Im Jahr 2020 sollen erste Erfahrungen gesammelt werden und dann eine gesetzliche Regelung erfolgen.

Das BAV geht dabei allerdings davon aus, dass alle relevanten Unternehmen über eine privatrechtliche Organisationsstruktur verfügen. Eine Überleitung dieser Vorgaben für die wenigen Verkehrsbetriebe, die noch integraler Bestandteil der Verwaltung sind, ist derzeit noch ausstehend. Eine solche Überleitung hat in enger Abstimmung zwischen dem BAV und den verschiedenen involvierten städtischen Stellen (Stadtbus, Finanzamt, Finanzkontrolle) zu erfolgen. Der Stadtrat wird dem Grossen Gemeinderat eine Vorlage unterbreiten, um die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die Finanzkontrolle den Geschäftsbericht von Stadtbus nach den Vorgaben des Bundes revidieren kann.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon

¹⁰ Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)