

Mitglieder

Christina Zurfluh Fräfel, Präsidentin
Christian Gross, Vizepräsident
Judith Fürst
Rita Hug
Christoph Lehmann
Walter Münch
Pierre Rappazzo
Martin Schlatter
Lukas Wiederkehr

Bericht und Antrag zur Weisung 26 – HRM2 Einführung, Umgang mit dem Verwaltungsvermögen

Antrag des Stadtrats an den Gemeinderat

1. Beim Übergang auf das HRM2 wird auf eine Neubewertung des gesamten Verwaltungsvermögens für die Eingangsbilanz vom 1. Januar 2019 verzichtet.
2. Dieser Beschluss ist, gemäss § 49 Gemeindeverordnung des Kantons Zürich, vom Referendum ausgeschlossen.

Ausgangslage

Mit dem neuen Gemeindegesetz des Kantons Zürich sind die politischen Gemeinden insbesondere mit Neuerungen im Bereich des Finanzhaushalts betroffen. Die Umstellung auf die neue Rechnungslegung nach dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (HRM2) erfolgt auf den 1. Januar 2019. Die Rechnungslegung hat zum Ziel, die Gemeindefinanzen transparent und verständlich darzustellen und die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage auszuweisen.

Mit der Umstellung werden die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden geändert. Dadurch sind Vermögen und Verpflichtungen neu zu bewerten. Über die Neubewertung des Verwaltungsvermögens, das jene Werte umfasst, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen, kann jede Gemeinde für sich entscheiden.

Finanzvermögen und Verpflichtungen müssen gemäss gesetzlicher Vorgabe (§ 179 Abs. 1 lit. a und b nGG) für die Eingangsbilanz neu bewertet werden. D.h. die Neubewertung wird dann im Bilanzanpassungsbericht ausgewiesen. Der Bericht sollte im 2. Quartal 2019 vorliegen und wird durch den Stadtrat abgenommen werden. Anschliessend wird die GRPK informiert und der Bericht dem Bezirksrat und Direktion der Justiz und des Innern eingereicht werden. Danach folgt die Neubewertung einmal pro Legislatur (§ 131 nGG). Wann die nächste Neubewertung genau stattfinden soll, muss noch vom Stadtrat entschieden werden.

Im neuen Gemeindegesetz wird den Gemeinden auch das mittelfristige Haushaltgleichgewicht vorgeschrieben. Dadurch sind über einen definierten Zeitraum die Aufwandüberschüsse durch die Ertragsüberschüsse auszugleichen. Diese Bestimmung verfolgt das Ziel, einen gesunden Haushalt der Gemeinden zu gewährleisten.

Ein Ausschuss der GRPK hat sich im Frühling 2017 anlässlich einer Präsentation zu HRM2 durch das GAZ (Gemeindeamt Kanton Zürich) einen Überblick verschaffen können. Bereits damals war das zentrale Thema die Neubewertung (Restatement) des Verwaltungsvermögens (Hauptanteil Immobilien) mit der Frage ja oder nein.

1. Angestrebt werden eine moderne Rechnungslegung und ein Haushaltsausgleich über das Budget.
2. Ein Finanz- und Aufgabenplan (ex FEP) ist gesetzliche Vorgabe, und dieser soll jeweils zusammen mit dem Budget aufliegen.
3. Eine finanzpolitische Reserve (technisches Instrument, welches ähnlich wie zusätzliche Abschreibungen funktioniert) ist möglich. Es darf dadurch aber im Budget kein Aufwandüberschuss entstehen. Entsteht ein Ertragsüberschuss, ist eine Einlage möglich (= zweckfreies Eigenkapital). Ist es so budgetiert, muss es ohne Veränderung (+/-) so durchgeführt werden.
4. Ein Liegenschaftensfonds zeigt die Einnahmen von Vermietungen an Dritte (z.B. keine Schulen)

Grundsätzlich wird mit HRM2 eine Harmonisierung zwischen Bund, Kanton und Gemeinde angestrebt und gleichzeitig eine Annäherung an die Rechnungslegung der Privatwirtschaft, u.a. mit etablierten Bezeichnungen der Privatwirtschaft:

Bestandesrechnung	→ Bilanz
Laufende Rechnung (Aufwand-/Ertragslage)	→ Erfolgsrechnung
Investitionsrechnung	→ bleibt so

Dazu kommen:

- Geldflussrechnung
- Erweiterter Anhang (Anlagespiegel = ein techn. Instrument)

Es sollen die tatsächlichen Verhältnisse der Vermögenslage abgebildet werden.

Was ändert sich sonst noch?:

1. Finanzvermögen – Verkehrswerte werden abgebildet (in der Bilanz) – Eine Neubewertung hat mindestens alle 4 Jahre zu erfolgen (vorher alle 10 Jahre). Wertveränderungen sind in der Erfolgsrechnung zu verbuchen
2. Verwaltungsvermögen – Anschaffungswerte werden abgebildet (in der Bilanz) – Die Abschreibung erfolgt über eine definierte Nutzungsdauer. Darunter fallen immaterielle Anlagen (z.B. Software, Lizenzen), Sachanlagen, Investitionsbeiträge an Dritte – Dabei erfolgt eine jährliche Überprüfung auf eine dauernde Wertminderung. Grundstücke, Darlehen, Beteiligungen – Diese werden nicht mehr abgeschrieben, jedoch erfolgt auch da eine Überprüfung auf eine dauernde Wertminderung. Fällt die Wertminderung wieder weg, kann eine Wertaufholung bis zu den ursprünglichen Anschaffungskosten erfolgen.

Weitere, ergänzende Informationen zur Weisung 26

Der markanteste Unterschied von HRM2 gegenüber HRM1 ist die lineare Abschreibung. Nun haben alle Gemeinden im Kanton die Aufgabe zu entscheiden, ob sie ihr Verwaltungsvermögen neu bewerten oder auf bestehendem Wert belassen wollen. Der Entscheid liegt dabei bei der Gemeindeversammlung bzw. dem Parlament und hat je nachdem eine finanzielle Auswirkung für die Gemeinde.

Der Stadtrat Wädenswil will beim Übergang auf das HRM2 auf eine Neubewertung des gesamten Verwaltungsvermögens für die Eingangsbilanz vom 01. Januar 2019 verzichten.
Umgang mit dem Verwaltungsvermögen (Restatement):

Die Ausgangslage ist die Änderung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethode. Ein Entscheid bezüglich der Aufwertung kann zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr angepasst werden. Das mittelfristige Haushaltgleichgewicht wird im neuen Gemeindegesetz vorgeschrieben, wobei diese Mittelfristigkeit definiert werden muss; zwischen 4-8 Jahren.

Bei der momentanen Abschreibungsmethode nach HRM1 wird jährlich mit 10% oder 20% degressiv abgeschrieben. Der Restbuchwert nimmt schnell stark ab und ist zum Schluss sehr tief, aber kommt nie ganz auf eine Null und bleibt weiterhin in den Büchern bestehen. Mit der neuen Abschreibungsmethode nach HRM2 wird linear über die Nutzungsdauer immer der gleiche Betrag abgeschrieben, und der Buchwert nimmt regelmässig ab.

Beim Übergang des Buchwertes per 31.12.2018 muss der Bilanzwert mit oder ohne Aufwertung entschieden sein. Die zukünftigen Abschreibungen ab dem 1.1.2019 sind auf alle Fälle linear, unabhängig vom Ausgangspunkt des Vermögenswertes.

Bei der Aufwertung des Vermögenswertes resultiert auf der Aktivseite ein höherer Wert und auf der Passivseite wird das Eigenkapital einmalig erhöht. Der Stadtrat beantragt, als Ausgangslage den tieferen Buchwert zu wählen. Er beabsichtigt mit dem Verzicht auf die Aufwertung des Verwaltungsvermögens die zweimalige Abschreibung zu vermeiden. Auch sollen keine Bedürfnisse geweckt werden aufgrund eines zu hohen Eigenkapitals von rund CHF 182 Mio..

Auch ohne Aufwertung ist genügend Eigenkapital vorhanden (ca. CHF 72 Mio.; heutiges Eigenkapital plus Guthaben von Spezialfinanzierungen).

Die Stadt hat von allen einzelnen Anlagen die Restnutzungsdauer erfasst sowie alle getätigten Investitionen seit 1986 (Einführung von HRM1) auf die einzelnen Objekte verteilt.

Das Abschreibungsniveau wird langsam angepasst:

Langfristig verschwindet der Effekt auf die Abschreibungen, und die langfristige Konsequenz der Entscheidung ist einzig die Höhe des Eigenkapitals. Der Stadtrat hält CHF 72 Mio. für ausreichend und ein höheres Eigenkapital für unnötig. Die Stadt könnte das Eigenkapital nicht für den Ausgleich von allfälligen Aufwandüberschüssen verwenden, weil der vorgeschriebene mittelfristige Ausgleich eine Eigenkapitalreduktion verhindert.

Es wird eine ab 2023 jährlich gleichbleibende Investitionssumme von rund CHF 18. Mio. angenommen, dies bei einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 20 Jahren. Der Anteil der steuerfinanzierten Abschreibung beträgt 82%.

Weiter bleibt festzuhalten, dass in der Vergangenheit bereits viele Abschreibungen getätigt wurden, darum sind die aktuellen Abschreibungen nicht mehr so hoch. Man darf aber die langsame Korrektur nicht vergessen: Der mittelfristige Ausgleich dauert zwischen 6 bis 10 Jahre, die Abschreibungsjahre im Durchschnitt rund 30 Jahre.

Die Berechnungen der Stadt wurden mit dem offiziellen Restatement-Tool des GAZ's vorgenommen. Anschliessend folgte eine Prüfung der darin festgehaltenen Werte durch die BDO. Diese hält mit Ihrem Schreiben vom 12.12.2017 fest, dass das Wädenswiler Restatement Tool keine wesentlichen Fehler beinhaltet und somit eine gute Grundlage für die Beschlussfassung zur Neubewertung bietet.

Es bleibt aber ganz klar festzuhalten, dass dieses Tool nach bestem Wissen mit den entsprechenden Daten bestückt wurde. Bei der Festlegung des mittelfristigen Haushaltgleichgewichts gilt es nun, die Übergangsfrist bis ins Jahr 2021 für das Sammeln von Erfahrungen zu nutzen und sich erst Ende der Übergangsfrist festzulegen, respektive allfällige Fehler auszumerzen, welche heute zum Teil auf Schätzungen beruhen.

Das Verwaltungsvermögen setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Diese beinhalten die unterschiedlichen Nutzungsdauern, die Anlagekategorien, die Anschaffungswerte sowie die entsprechende, ungefähre Anzahl der Investitionsobjekte.

Nachteile beim Verzicht auf die Aufwertung:

Es besteht eine unterschiedliche Bewertung der bestehenden Anlagen im Vergleich zu neuen Anlagen oder den Finanzanlagen. Als Beispiel können kalkulatorische Kosten nicht so gut zugeordnet werden.

Zudem besteht die Gefahr einer gewissen „Sorglosigkeit“ in den kommenden Jahren durch die tieferen Abschreibungswerte. Man muss unbedingt beachten, dass die Abschreibungen wieder ansteigen werden, weil sie künftig gleichbleibend sein werden.

Grundsätzlich ist gemäss Stadtrat der Tenor der grösseren Gemeinden eher so, dass auf eine Neubewertung verzichtet werde. Es ist z.B. die Stadt Winterthur bzw. die Projektgemeinden, welche sich für das Restatement entschieden haben, da dies eine Vorgabe des GAZ an die Pilotgemeinden war. In unserem Bezirk hat sich z.B. Thalwil für eine Neubewertung entschieden.

Zusammenfassung und Antrag

Die einstimmige GRPK befürwortet den Entscheid des Stadtrates, auf die Möglichkeit einer einmaligen Neubewertung des Verwaltungsvermögens zu verzichten. Es erfolgt somit keine Aufwertung des Verwaltungsvermögens mit einer zweimaligen Belastung der Steuerzahlenden mit Abschreibungen. Ein Vergleich mit den vergangenen Jahren – zurück bis 1986 seit der Einführung von HRM1 – wird dadurch erschwert, resp. verunmöglicht.

Anträge

- Die einstimmige GRPK beantragt, auf die Weisung 26 einzutreten.
- Die einstimmige GRPK beantragt, beim Übergang auf das HRM2 auf eine Neubewertung des gesamten Verwaltungsvermögens für die Eingangsbilanz vom 1. Januar 2019 zu verzichten.

Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission
(GRPK) des Gemeinderates Wädenswil:

Christina Zurfluh
Präsidentin

Karin Pfister
Protokollführerin

Wädenswil, 15. März 2018