

F3.C Vorschriften, Reglemente

Harmonisiertes Rechnungsmodell (HRM2)

Umgang mit dem Verwaltungsvermögen (Restatement)

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, Folgendes zu beschliessen:

1. Beim Übergang von HRM1 auf HRM2 wird auf eine Aufwertung des gesamten Verwaltungsvermögens per 1. Januar 2019 verzichtet.
2. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab amtlicher Publikation schriftlich und begründet beim Bezirksrat Dietikon eine Beschwerde eingereicht werden.
3. Mitteilung an den Stadtrat.

Begründung

Der Kantonsrat hat am 20. April 2015 das neue Gemeindegesetz (nGG) verabschiedet. Am 20. November 2016 genehmigte er die Verordnung (VGG) zum Gemeindegesetz. Die neue Gesetzgebung schafft die Grundlage, dass Gemeinden und öffentlich-rechtliche Institutionen ihre Organisation und Haushaltsführung zeitgemäss ausgestalten können.

Durch das neue Gemeindegesetz werden auch die Rechnungslegungsvorschriften gemäss den Fachempfehlungen der Kantonalen Finanzdirektoren angepasst. Konkret wird das Harmonisierte Rechnungsmodell 1 (HRM1) durch das weiterentwickelte HRM2 per 1. Januar 2019 abgelöst. Für die Anpassung der Rechnungslegung wurden in § 179 - 180 nGG Bestimmungen zur Eingangsbilanz erlassen.

Durch die Änderung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden ist allenfalls eine Neubewertung (Restatement) von Vermögen und Verpflichtungen vorzunehmen. Das Finanzvermögen, die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungen sind neu zu bewerten. Das Verwaltungsvermögen kann, muss jedoch nicht neu bewertet werden.

Weiter sind mit der Einführung von HRM2 die folgenden Neuerungen zu beachten:

- Wechsel der Abschreibungsmethode von der degressiven Abschreibung vom Restbuchwert auf die lineare Abschreibung aufgrund der Nutzungsdauer der jeweiligen Investitionen (Vorgaben Kanton)
- Verpflichtung zur Führung einer Anlagenbuchhaltung
- Verbot von zusätzlichen Abschreibungen
- Bilanzbericht für die Eingangsbilanz per 1. Januar 2019

Neubewertung Verwaltungsvermögen

Das Gemeindegesetz gibt zum Umgang mit dem Verwaltungsvermögen zwei Möglichkeiten vor:

1. Neubewertung des Verwaltungsvermögens

Das Verwaltungsvermögen wird unter Berücksichtigung der effektiven Anschaffungs- oder Herstellungskosten seit 1986 neu bewertet und aufgewertet. Die Anlagen werden ab Nutzungsbeginn über die Nutzungsdauer linear abgeschrieben.

2. Verzicht auf die Neubewertung des Verwaltungsvermögens

Der Buchwert des Verwaltungsvermögens wird auf die ermittelten Restbuchwerte der Anlagen aufgeteilt und über die verbleibende Restnutzungsdauer linear abgeschrieben.

Bei beiden Varianten müssen der Restnutzungswert und die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagen ermittelt werden. Im heutigen HRM1 fehlen diese Informationen zu den Anlagen. Die Vermögenswerte werden nur summarisch auf den Bilanzkonten ausgewiesen. Um die Anlagen und die Restnutzungsdauern überhaupt ermitteln zu können, ist die korrekte Bewertung des Verwaltungsvermögens unerlässlich. Nur so kann die korrekte Übernahme der Werte in die Anlagebuchhaltung sichergestellt werden.

Ob das Verwaltungsvermögen aufgewertet wird oder nicht, ist ein zentraler und wichtiger finanzpolitischer Entscheid. Die gewählte Vorgehensweise hat Auswirkungen auf die Höhe des Verwaltungsvermögens in der Bilanz und damit auch auf die Abschreibungen.

Mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes wird einmalig durch das Budgetorgan beschlossen, ob das Verwaltungsvermögen neu bewertet wird oder nicht. Eine nachträgliche Neubewertung ist unzulässig. Der Entscheid gilt dabei für das gesamte Verwaltungsvermögen (steuerfinanzierter sowie gebührenfinanzierter Bereich) der Gemeinde.

Abschreibungsmethoden

Bis anhin wurde das Verwaltungsvermögen, bis auf wenige Ausnahmen, mit 10 Prozent (Immobilien) bzw. 20 Prozent (Mobilen), degressiv abgeschrieben. Dadurch wurden gegenüber dem betriebswirtschaftlichen Wert stille Reserven gebildet. Unter HRM2 wird das Verwaltungsvermögen neu linear vom Anschaffungswert über eine definierte Nutzungsdauer abgeschrieben. Der Kanton hat hierfür in der Gemeindeverordnung (§ 26 Abs. 1, Anhang 2 Ziff. 4) entsprechende Anlagekategorien vorgegeben.

Durch die lineare Abschreibung werden die Abschreibungen geglättet. Das heisst in Jahren mit hohen Investitionen steigen die Abschreibungen verglichen mit der degressiven Methode weniger stark an.

Bewertungsmethoden

Das Restatement lässt einen gewissen Spielraum in Bezug auf die Nutzungsdauern der Anlagen zu. Bei den Strassen ist dieser besonders gross, da es eine Anlagekategorie mit 10 Jahren und eine mit 40 Jahren gibt. Je nachdem, welcher Kategorie die Anlagen zugeteilt werden (Methode 1, 2 oder 3), resultieren dadurch unterschiedlich hohe Abschreibungen, insbesondere dann, wenn keine Aufwertung vorgenommen wird.

Restatementmodelle (in 1'000. Fr.)							
				Abschreibungen			
Per 31.12.2018				2018	2019	2020	2021
	Buchwert alt	Buchwert neu	Differenz Buchwert				
Methode 1							
Mit Aufwertung, Strassen 10 Jahre Nutzungsdauer	112'250	162'686	50'436	12'332	12'041	12'374	12'186
Ohne Aufwertung	112'250	112'250	0	12'332	10'883	10'349	9'596
Differenz Abschreibungen					-1'158	-2'025	-2'590
Methode 2							
Mit Aufwertung, Strassen 40 Jahre Nutzungsdauer	112'250	186'255	74'005	12'332	11'413	11'619	11'671
Ohne Aufwertung	112'250	112'250	0	12'332	7'977	7'856	7'874
Differenz Abschreibungen					-3'436	-3'763	-3'797
Methode 3							
Mit Aufwertung, Strassen ab Fr. 250'000, 40 Jahre	112'250	174'238	61'988	12'332	11'705	11'788	11'689
Ohne Aufwertung	112'250	112'250	0	12'332	9'435	8'813	8'498
Differenz Abschreibungen					-2'270	-2'975	-3'191

Die Methode 1 zeigt die Anwendung einer generellen 10-jährigen Nutzungsdauer bei Investitionen im Strassenbereich, die Methode 2 jene mit einer generellen 40-jährigen Nutzungsdauer. Betriebswirtschaftlich gesehen werden bei der Methode 1 die Investitionen zu schnell abgeschrieben. Bei der Methode 2 werden diese zu langsam abgeschrieben, was eine Refinanzierung zulasten der nächsten Generation bedeutet.

Beide Methoden sind betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll. Die Finanzabteilung schlägt vor, Investitionen nach der Methode 3, bis Fr. 250'000 über eine Nutzungsdauer von 10 Jahren, abzuschreiben und Investitionen grösser als Fr. 250'000 mit einer Nutzungsdauer von 40 Jahren abzuschreiben.

Durchführung Restatement

Die Finanzabteilung hat das Restatement per 31. Dezember 2016 erstellt. Dieses wurde von der Firma BDO am 6. Oktober 2017 revidiert. Ebenfalls aufgenommen wurden die Werte der Hochrechnung 2017 und die Budgetwerte 2018.

Nettoinvestitionen seit 1986

Jahr	Fr.
1986	5'541'924.75
1987	5'958'261.20
1988	3'321'586.60
1989	3'881'215.75
1990	11'800'933.60
1991	23'510'655.85
1992	15'287'926.60
1993	6'969'934.05
1994	10'094'177.40
1995	11'306'978.61
1996	7'842'596.06
1997	4'279'759.75
1998	7'370'018.10
1999	7'636'645.12
2000	10'213'867.79
2001	8'924'292.27
2002	8'311'110.89
2003	11'706'616.54
2004	11'188'458.17
2005	21'089'883.77
2006	18'105'681.48

2007	14'906'295.63
2008	8'118'092.67
2009	10'907'839.30
2010	15'415'955.67
2011	16'320'053.67
2012	24'330'522.90
2013	13'620'144.72
2014	8'973'886.30
2015	9'561'667.17
2016	8'056'161.94
2017 Hochrechnung	16'317'000.00
2018 Budget	19'519'000.00
Total	380'389'144.32

Auswirkungen der Neubewertung des Verwaltungsvermögens unter Annahme der Methode 3

Verwaltungsvermögen/Abschreibungen - mit Aufwertung

Durch die Neubewertung werden die Reserven aus dem degressiven Abschreibungsmodell aufgelöst und das Verwaltungsvermögen wird per 31. Dezember 2018 einen deutlich höheren Wert ausweisen.

Buchwert HRM1, 31.12.2018, Fr.	Buchwert HRM2, 1.1.2019, Fr.	Aufwertung Fr.
112'250'000	174'200'000	61'950'000

Der Restbuchwert nach HRM2 von rund 174 Mio. Franken muss über die Restnutzungsdauer abgeschrieben werden. In den ersten Jahren nach der Umstellung werden sich die Abschreibungen wie folgt entwickeln:

Jahr	2019	2020	2021
Abschreibungen Fr.	11'705'000	11'788'000	11'689'000

Im Budget 2018 sind für die ordentlichen Abschreibungen Fr. 11'703'200 eingestellt. Unter HRM2 werden sich die Abschreibungen somit kaum verändern.

Verwaltungsvermögen/Abschreibungen - ohne Aufwertung (Verzicht)

Es wird keine Aufwertung vorgenommen. Dadurch ergeben sich folgende Werte des Verwaltungsvermögens:

Buchwert HRM1, 31.12.2018, Fr.	Buchwert HRM2, 1.1.2019, Fr.	Aufwertung Fr.
112'250'000	112'250'000	0.00

Der Restbuchwert nach HRM1 von rund 112 Mio. Franken muss über die Restnutzungsdauer abgeschrieben werden. In den ersten Jahren nach der Umstellung werden sich die Abschreibungen wie folgt entwickeln:

Jahr	2019	2020	2021
Abschreibungen Fr.	9'435'000	8'813'000	8'498'000

Die Abschreibungen ohne Aufwertung sind im Jahre 2019 rund 2.2 Mio. Franken tiefer, da von einem tieferen Restbuchwert ausgegangen wird. Für die Jahre 2020 und 2021 reduzieren sich die Abschreibungen ohne Aufwertung gar um rund 3 Mio. Franken.

Sämtliche Werte aus obigen Tabellen wurden mittels des vom Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Verfügung gestellten Restatement-Tool ermittelt. Für die Abschreibungen ohne Aufwertung werden dabei die Restbuchwerte der Anlagen vom Tool aufgeteilt und über die verbleibende Restnutzungsdauer linear abgeschrieben. Die Abschreibungen auf diesen Restwerten werden dadurch über viele Jahre laufend sinken. Um die gesamten Abschreibungen berechnen zu können, müssen die jeweiligen Jahresabschreibungen auf den neuen Investitionen dazu addiert werden. Die Gesamtaberschreibungen werden über einige Jahre eher sinken, dann aber wieder ansteigen. Wann dies der Fall sein wird, hängt von der Investitionstätigkeit ab. Es ist somit aus heutiger Sicht keine genaue Prognose möglich.

Vor- und Nachteile der Neubewertung

	Verzicht auf die Neubewertung des Verwaltungsvermögens	Neubewertung des Verwaltungsvermögens (Aufwertung)
Vorteile	- Abschreibungen werden nicht doppelt bezahlt (Finanzierung über zusätzliche Steuerprozente) - Mittelfristig tiefere Abschreibungen	- Tatsächlicher Ausweis der Vermögenswerte (true and fair view) - Betriebswirtschaftlich richtiger Ansatz bei linearen Abschreibungen/Verbesserung Transparenz
Nachteile	- Vermögenswerte entsprechen nicht den tatsächlichen Werten - Geringere Mittel zur (Selbst)-Finanzierung von Ersatzinvestitionen	- Doppelte Abschreibung (Finanzierung mittels zusätzlicher Steuerprozente) - Anstieg Eigenkapital spiegelt höhere Substanz bzw. mehr Spielraum vor.

Zusammenfassung

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens unterstützt grundsätzlich das Ziel, ein möglichst transparentes Bild über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abzugeben. Aus heutiger Betrachtung und unter Berücksichtigung der finanziellen Auswirkungen sprechen die Argumente jedoch gegen eine Aufwertung. Die Abschreibungen sind ohne Aufwertung um 2-3 Mio. Franken tiefer, was 4 bis 6 Steuerfussprozente entspricht.

Bei einer Aufwertung würden bereits abgeschriebene Werte wieder aufgerechnet und von den Steuerzahlenden somit zweimal finanziert.

Investitionen werden ab 1. Januar 2019 nach den neuen Rechnungslegungsnormen aktiviert und linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben. Sie entsprechen damit den tatsächlichen Werten. Die stillen Reserven, welche in den Restbuchwerten per 31. Dezember 2018 enthalten sind, werden im Verlaufe der Zeit konstant abgebaut. Somit wird langfristig auch das tatsächliche Vermögen korrekt abgebildet werden.

Die Finanzabteilung empfiehlt, auf eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens zu verzichten.

Auswirkungen auf die Finanzplanung 2017-2021 bei Verzicht auf eine Aufwertung

Steuerhaushalt	BU 2017	HR 2017	BU 2018	FIPLA 2019	FIPLA 2020	FIPLA 2021
Ergebnis (Gewinn/-Verlust)	-4'226	1'104	-1'436	-1'346	-5'796	-8'594
Bruttoüberschuss	7'180	11'706	9'684	8'102	3'101	38

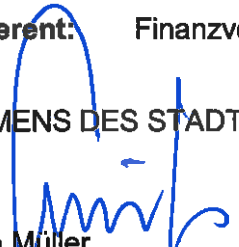
Sitzung vom 23. Oktober 2017

Weiteres Vorgehen

Nach der Beschlussfassung durch den Gemeinderat wird das Budget 2019 auf der Basis des Entscheides und unter Anwendung der neuen Abschreibungssätze und -methoden erarbeitet. Die Werte aus dem revidierten Restatement-Tool für das Verwaltungsvermögen werden per 1.1.2019 in die Anlagebuchhaltung überführt und nach den Vorschriften unter HRM2 linear über die Nutzungsdauer abgeschrieben.

Referent: Finanzvorstand Dr. Rolf Schaeren

NAMENS DES STADTRATES


Otto Müller
Präsident


Dr. Karin Hauser
Stadtschreiberin

Versandt am: 26. Okt. 2017