Stadt Dübendorf

Protokoll des Stadtrates

Sitzung vom **01.02.2018**

18-34 F4.7
Neue Rechnungslegung: Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 (HRM2)
Neubewertung des Verwaltungsvermögens
Antrag und Weisung an den Gemeinderat

Ausgangslage
Am 20. April 2015 wurde das neue Gemeindegesetz durch den Kantonsrat des Kantons Zürich verabschiedet. Die Verordnung zum Gemeindegesetz wurde am 20. November 2016 ebenfalls durch den Kantonsrat genehmigt. Die neue Gemeindegesetzgebung soll die Grundlage schaffen, dass Gemeinden und öffentlich-rechtliche Institutionen ihre Organisation und Haushaltsführung zeitgemäss ausgestalten können. Dabei sollen unter anderem auch die Rechnungslegungsvorschriften an schweizweit geltende Standards für öffentliche Gemeinwesen angepasst werden.

Das Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2 (HRM2) wird per 1. Januar 2019 bei den politischen Gemeinden, den Schulgemeinden, den Zweckverbänden und den Anstalten eingeführt. HRM2 ist eine Weiterentwicklung des bestehenden Rechnungsmodells HRM1. Die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren hat bereits im Januar 2008 ein Handbuch „Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2" veröffentlicht.

Im Handbuch wird den Kantonen und Gemeinden empfohlen, die Umstellung auf HRM2 innerhalb von zehn Jahren vorzunehmen. Der Kanton Zürich hat sein Rechnungswesen gemäss IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) reformiert und das alte Gesetz per 1. April 2008 abgelöst. In der Zwischenzeit haben bereits andere Kantone und Gemeinden ihre Rechnungslegung angepasst. Im Kanton Zürich haben in Zusammenarbeit mit dem Gemeindeamt des Kantons Zürich einige wenige Gemeinden (Winterthur, Gossau, Pfäffikon, Schlieren, etc.) bereits auf HRM2 umgestellt. Die vorgezogene Umstellung erfolgte als Pilotgemeinde.

Der offizielle Termin für die Umstellung aller verbleibenden Gemeinden wurde auf den 1. Januar 2019 festgelegt. Das bedeutet, dass der Voranschlag 2019, welcher im 2018 verabschiedet wird, bereits auf Basis der neuen Rechnungslegung erfolgen wird. Der erste Rechnungsabschluss nach HRM2 wird demzufolge anfangs 2020 für das Rechnungsjahr 2019 vorliegen. Um im Budget 2019 die Abschreibungen auf den Investitionen richtig aufführen zu können, ist der Entscheid für die Neubewertung des Verwaltungsvermögens spätestens bis im Juni 2018 zu fällen.

Grundsätze und Einführung von HRM2
Bei der Umstellung auf die neue Rechnungslegung sind die Gemeinden insbesondere von folgenden Neuerungen betroffen:

- Genauere Abbildung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage „true and fair view-Prinzip".
- Freiwillige Neubewertung des Verwaltungsvermögens auf Basis der Investitionen seit 1986. Für die Eingangsbilanz wird ein Bilanzanpassungsbericht erstellt.
- Wechsel der Abschreibungsmethode von der degressiven Abschreibung auf die lineare Abschreibung aufgrund der Nutzungsdauer der jeweiligen Investitionen.
- Verzicht auf zusätzliche Abschreibungen.
- Grundstücke werden nicht mehr abgeschrieben.
- Verpflichtung zur Führung einer Anlagebuchhaltung.
- Festlegung der Aktivierungsgrenze von Fr. 50'000.00 für Mobilien und Immobilien. Der genannte Wert wurde als Obergrenze definiert.
- Veröffentlichung der Finanzkennzahlen (Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil, Nettoverschuldungsquotient, Nettoschuld I pro Einwohnerin und Einwohner) im Bericht zur Jahresrechnung und zum Voranschlag.

Gemäss § 179 Abs. 1 lit c und Abs. 2 des Gemeindegesetzes steht es den Gemeinden grundsätzlich offen, das Verwaltungsvermögen unter Berücksichtigung der Anschaffungs- und Erstellungskosten

spätestens ab 1986 neu zu bewerten. Gemäss den Schlussbestimmungen der Gemeindeverordnung § 49 hat das Budgetorgan zu entscheiden, ob das Verwaltungsvermögen für die Eingangsbilanz neu bewertet wird oder nicht.

Neubewertung des Verwaltungsvermögens (empfohlene Variante und Antrag Stadtrat)
Das Verwaltungsvermögen wird unter Berücksichtigung der effektiven Anschaffungs- oder Herstellungskosten (Anschaffungswerte) ab 1986 neu bewertet und aufgewertet. Im Kanton Zürich wurde das Harmonisierte Rechnungsmodell 1986 eingeführt, weshalb die Neubewertung ab diesem Jahr zu erfolgen hat.

Auch für die Stadt Dübendorf ergibt sich durch diese Neubewertung eine hohe Aufwertung des Verwaltungsvermögens und damit eine ebenso grosse Erhöhung des Eigenkapitals. Neu wird das allgemeine Verwaltungsvermögen nach dem Nutzwert und nicht mehr nach finanzrechtlichen Kriterien bewertet. Bis anhin wurde das Verwaltungsvermögen zu 10 Prozent (Immobilien inkl. Grundstücke), respektive zu 20 Prozent (Mobilien), degressiv abgeschrieben. Die Stadt Dübendorf hat in den vergangenen Jahren erhebliche ausserordentliche oder sogenannte zusätzliche Abschreibungen vorgenommen. Damit wurde in den vergangenen Jahren die reale Finanzierung der Investitionen abgebildet und das Verwaltungsvermögen der Stadt Dübendorf so auf einen tiefen Wert abgeschrieben.

Die Abteilung Finanz- und Controllingdienste haben auf dem vom Gemeindeamt des Kantons Zürich zur Verfügung gestellten Excel-Tool (Restatement) die in den Jahren 1986 – 2016 getätigten Investitionen im Verwaltungsvermögen erfasst und den entsprechenden Anlagekategorien für die künftige Anlagebuchhaltung nach HRM2 zugewiesen. Die so erfassten Investitionen werden nach der neu geltenden Methode linear abgeschrieben. Für die Anlagekategorien und Nutzungsdauern wurde der vorgeschriebene Mindeststandard vom Gemeindeamt angewandt.

Von 1986 bis Ende 2016 hat die Stadt Dübendorf im Politischen Gut Nettoinvestitionen von rund 309 Mio. Franken getätigt. Die Nettoinvestitionen gemäss Restatement, also inkl. gebührenfinanzierte Bereiche, betragen rund 383 Mio. Franken.

Politisches Gut						
Jahr	**Nettoinvestitionen (ohne Abfall, Abwasser und Glattwerk)** **exkl. nicht abzuschreibende Investitionen**		**Ordentliche Abschreibungen**	**Zusätzliche Abschreibungen**	**Total Abschreibungen**	**Nettosumme pro Jahr**
1986	5'356'252.80		1'701'699.50	441'224.30	2'142'923.80	3'213'329.00
1987	7'473'499.20		2'262'566.20	271'100.00	2'533'666.20	4'939'833.00
1988	7'817'924.30		2'475'224.30	4'081'700.00	6'556'924.30	1'261'000.00
1989	8'594'495.45		2'648'495.45	8'324'000.00	10'972'495.45	-2'378'000.00
1990	7'276'043.00		2'245'109.50	8'436'900.00	10'682'009.50	-3'405'966.50
1991	11'102'021.45		2'265'821.45	10'643'000.00	12'908'821.45	-1'806'800.00
1992	20'508'036.10		3'015'336.10	16'057'900.00	19'073'236.10	1'434'800.00
1993	22'429'408.75		4'150'041.25	3'800'000.00	7'950'041.25	14'479'367.50
1994	17'493'315.20		5'284'059.15	0.00	5'284'059.15	12'209'256.05
1995	9'586'166.10		4'884'167.00	2'862'000.00	7'746'167.00	1'839'999.10
1996	9'634'646.85		5'047'662.85	2'345'550.00	7'393'212.85	2'241'434.00
1997	13'170'625.65		5'999'775.65	17'872'000.00	23'871'775.65	-10'701'150.00
1998	6'089'724.45		4'180'024.45	0.00	4'180'024.45	1'909'700.00
1999	5'950'162.75		4'346'492.75	5'000'000.00	9'346'492.75	-3'396'330.00
2000	4'589'383.67		3'859'383.67	0.00	3'859'383.67	730'000.00

2001	7'949'435.10		4'432'435.10	10'000'000.00	14'432'435.10	-6'483'000.00
2002	7'377'018.25		3'845'018.25	5'141'000.00	8'986'018.25	-1'609'000.00
2003	12'880'591.05		4'330'591.05	7'162'000.00	11'492'591.05	1'388'000.00
2004	15'404'869.50		4'015'869.50	7'624'000.00	11'639'869.50	3'765'000.00
2005	7'880'474.40		3'698'474.40	4'929'000.00	8'627'474.40	-747'000.00
2006	5'067'733.75		3'280'401.55	3'181'000.00	6'461'401.55	-1'393'667.80
2007	4'012'062.60		3'021'062.60	3'351'000.00	6'372'062.60	-2'360'000.00
2008	7'175'318.84		3'109'318.84	7'002'000.00	10'111'318.84	-2'936'000.00
2009	11'777'257.92		3'310'257.92	7'894'000.00	11'204'257.92	573'000.00
2010	7'359'452.43		2'947'452.43	9'200'000.00	12'147'452.43	-4'788'000.00
2011	7'152'513.09		2'529'513.09	6'530'000.00	9'059'513.09	-1'907'000.00
2012	8'338'045.70		2'524'045.70	6'500'000.00	9'024'045.70	-686'000.00
2013	14'621'713.99		2'422'098.99	9'083'000.00	11'505'098.99	3'116'615.00
2014	8'282'685.67		2'177'335.67	8'170'000.00	10'347'335.67	-2'064'650.00
2015	11'032'126.06		2'192'126.06	8'500'000.00	10'692'126.06	340'000.00
2016	15'928'395.50		2'876'395.50	12'000'000.00	14'876'395.50	1'052'000.00
	309'311'399.57		**105'078'255.92**	**196'402'374.30**	**301'480'630.22**	**7'830'769.35**
2017	*23'652'000.00*	**)*	*4'256'000.00*	*15'000'000.00*	*15'037'075.70*	8'614'924.30
2018	*31'030'000.00*	**)*	*4'942'000.00*	*2'500'000.00*	*7'442'000.00*	23'588'000.00
	356'663'324.20		**113'899'844.55**	**227'343'234.85**	**341'243'079.40**	**30'420'244.80**

*) gemäss Voranschlag

Aus dieser Übersicht geht hervor, dass die Stadt Dübendorf in den Jahren 1986 – 2016 zusätzliche Abschreibungen von 196 Mio. Franken getätigt hat. Gerade auch dank dieser Praxis war es möglich, die Schulden massiv zu reduzieren und den Steuerfuss stabil zu halten bzw. zu senken.

Das Verwaltungsvermögen konnte in den Vorjahren nicht zuletzt auch dank den zusätzlichen Abschreibungen tief gehalten werden. Deshalb fällt die jetzige Aufwertung des Verwaltungsvermögens relativ hoch aus.

1 Auswirkungen der Neubewertung des Verwaltungsvermögens

Der Nutzwert des Verwaltungsvermögens ist durch die Neubewertung und Aufwertung um ein Mehrfaches höher als der Wert nach heutigem Finanzrecht und dies ohne eine echte Veränderung der realen Werte. Aktuell ist davon auszugehen, dass die Aufwertung des Verwaltungsvermögens im Politischen Gut ca. 107 Mio. Franken ausmachen wird. Die Aufwertung hat zur Folge, dass neben dem Verwaltungsvermögen auch das Eigenkapital um denselben Betrag ansteigen wird.

Bei den neu tieferen Abschreibungen als bisher wird buchhalterisch die Finanzlage zu optimistisch dargestellt. Dies könnte den Wunsch nach mehr Ausgaben und/oder mehr Investitionen auslösen und bedingt auch den Druck auf den Steuerfuss erhöhen. Dadurch könnte ein Schuldenanstieg drohen.

Im Detail zeigt sich folgende Veränderung des Verwaltungsvermögens (ohne Abfall und Abwasser):

Investitionen im Politischen Gut 1986-2016	Abschreibungen 1986-2016	Restbuchwert nach HRM2 31.12.2016	Buchwert nach HRM1 31.12.2016	Aufwertung prov. Wert
309'311'000	**301'480'000**	**139'058'000**	**31'729'000**	**107'329'000**

(gerundete Werte auf Tausend)

Bei den oben aufgeführten Werten sind noch Anlagen enthalten, welche mit dem Bilanzanpassungsbericht allenfalls neu bewertet werden müssen. Dies betrifft insbesondere sämtliche Grundstücke in der Freihaltezone und auch das Darlehen an die ARA Neugut.

Der Restbuchwert nach HRM2 des Verwaltungsvermögens muss über die Restnutzungsdauer abgeschrieben werden. Die Schätzung geht davon aus, dass sich die Abschreibungen in den ersten fünf Jahren in etwa wie folgt entwickeln:

Abschreibungen Restbuchwert, ohne Abfall und Abwasser (mit Aufwertung)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
7'637'000	**7'262'000**	**7'053'000**	**6'654'000**	**6'270'000**	**5'944'000**	**5'616'000**

Beginn hier im Modell ab 2017, da im Restatement nur die Investitionen bis 2016 erfasst sind. Im Hinblick auf die Umsetzung auf den 01.01.2019 sind die Werte nochmals (für die Jahre 2017/18) anzupassen.

Gebührenfinanzierte Bereiche „Abfall und Abwasser"
Neu werden die Spezialfinanzierungen für die Eigenwirtschaftsbetriebe und die Sonderrechnungen im Eigenkapital geführt (Verpflichtung Spezialfinanzierung Abwasser- und Abfallentsorgung). Die Resultate aus der Neubewertung werden auf den dafür vorgesehenen Konti ausgewiesen (Aufwertungsreserven Abwasser- und Abfallentsorgung).

Aus dem Restatement des Verwaltungsvermögens resultieren folgende prov. Teilergebnisse:

- Aufwertungsreserve Abwasserbeseitigung (gebührenfinanziert) 5,79 Mio. Franken
- Aufwertungsreserve Abfallbeseitigung (gebührenfinanziert) 0.35 Mio. Franken

In den Eigenwirtschaftsbetrieben Abfall- und Abwasserbeseitigung (Spezialfinanzierungen) fallen voraussichtlich Abschreibungen in der Höhe von ca. 210'000.00 Franken an. Die Auswirkung auf die Gebührenerhebung kann erst ab 2019 genauer geprüft werden.

Verzicht auf Neubewertung des Verwaltungsvermögens (Variante – nicht empfohlen)
Würde das Verwaltungsvermögen Ende 2018 (Modell Ende 2016) ohne Aufwertung in die Eingangsbilanz 2019 übernommen, so müssten nur die verbleibenden 31,7 Mio. Franken (Wert per Ende 2016) über die Restnutzungsdauer abgeschrieben werden.

Abschreibungen Restbuchwert, ohne Abfall und Abwasser (ohne Aufwertung)

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
2'620'000	**2'136'000**	**1'992'000**	**1'787'000**	**1'613'000**	**1'470'000**	**1'368'000**

Bei den so nochmals tieferen Abschreibungen von ca. 5 Mio. Franken würde buchhalterisch die Finanzlage noch viel optimistischer dargestellt. Der Wunsch nach höheren Ausgaben und/oder Über-Investitionen und der Druck auf den Steuerfuss würden dadurch massiv steigen. Dadurch könnten die liquiden Mittel der Stadt Dübendorf sinken und ein massiver Schuldenanstieg drohen.

Bilanzanpassungsbericht
Auf den 1. Januar 2019 ist eine Eingangsbilanz sowie ein Bilanzanpassungsbericht zu erstellen. Der Bericht beinhaltet auch eine Übersicht über die Veränderungen im Verwaltungsvermögen. Die Revisionsgesellschaft Revipro AG, Thalwil wird die finanztechnische Prüfung des Bilanzanpassungsberichts im Frühjahr 2019 vornehmen. Es ist möglich, dass anlässlich der Prüfung des Restatements in Einzelfällen bezüglich Zuweisung zu den Bilanzkonti bzw. zur gewählten Abschreibungsdauer Änderungen vorzunehmen sind. Auch einen Einfluss haben wird die anlässlich des Bilanzanpassungsberichts vorzunehmende Wertüberprüfung der Grundstücke im Verwaltungsvermögen inkl. der Freihaltezonengrundstücke.

Erwägungen
Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens soll, ein transparenteres Bild über die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage abgeben. Auch lässt es eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Städten, respektive Gemeinden, zu. Der effektive Wertverzehr des Verwaltungsvermögens wird in der Erfolgsrechnung wiedergegeben und die Abschreibungen können in den Planjahren genauer berechnet werden.

Bei Verzicht auf die Neubewertung würden die Abschreibungen vorerst überdeutlich einbrechen und somit ein massiv verzerrtes Bild des Finanzhaushaltes zeigen. Die Vergleichbarkeit durch zwei verschiedene Abschreibungsmethoden wäre auch intern nicht gegeben. Ohne Aufwertung würde einem wesentlichen HRM2-Grundsatz von „true and fair view" nicht entsprochen.

Ob mit oder ohne Aufwertung und dadurch höheren oder tieferen Abschreibungen, grösserem oder kleinerem Eigenkapitalbestand – der Stadtrat hat sich zum Ziel gesetzt, den Finanzhaushalt und den Steuerfuss stabil zu halten. Ein solider Finanzhaushalt hängt nicht von der Wahl der Bewertung beim Übergang auf HRM2 ab (mit/ohne Restatement). Vielmehr sind die vorhandene Substanz (Nettovermögen), die Nettoinvestitionen und die erzielte Selbstfinanzierung (Cash Flow) dafür verantwortlich.

Die Aufwertung ist ein rein buchhalterischer Vorgang sowie eine rein buchhalterische Darstellung gemäss der neuen Rechnungslegung.

Es ist im Interesse von Bevölkerung, Politik und Verwaltung, die Vermögenslage der Stadt Dübendorf so transparent wie möglich abzubilden. Der Stadtrat empfiehlt deshalb dem Gemeinderat, die freiwillige Neubewertung des Verwaltungsvermögens vorzunehmen.

Beschluss

1. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, das Verwaltungsvermögen für die Eingangsbilanz per 1. Januar 2019 im Rahmen der Einführung der neuen Rechnungslegung «HRM2» neu zu bewerten.

2. Die Weisung Nr. 230/2018 wird genehmigt.

Mitteilung durch Protokollauszug (je unter Beilage der Weisung)

- Gemeinderatssekretariat – z.H. der GRPK und des Gemeinderates
- Mitglieder Stadtrat
- Leitung Finanz- und Controllingdienste
- Akten

Stadtrat Dübendorf

Lothar Ziörjen
Stadtpräsident

Martin Kunz
Stadtschreiber