

Neubewertung des Verwaltungsvermögens (Restatement).

Der Gemeindeversammlung wird folgender Antrag unterbreitet:

1. Die Aufwertung des Verwaltungsvermögens erfolgt per 1. Januar 2019 gemäss § 179 Abs. 1 lit. c Gemeindegesetz.
2. Der Gemeinderat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Bericht des Gemeinderats

Übersicht

Mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes per 1. Januar 2018 ändern auch die Rechnungslegungsvorschriften. Die Umstellung auf das neue Rechnungslegungsmodell HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) erfolgt per 1. Januar 2019 und die Bilanz ist auf diesen Zeitpunkt hin neu zu bewerten. Dabei lässt der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit offen, ob sie auch das Verwaltungsvermögen neu bewerten oder ob sie die Restbuchwerte gemäss heutiger Rechnungslegung HRM1 per 31. Dezember 2018 in die neue Bilanz übernehmen möchten. Diese Wahlmöglichkeit besteht nur im Umstellungszeitpunkt und eine nachträgliche Neubewertung ist unzulässig. Der Entscheid muss durch die Gemeindeversammlung gefällt werden und gilt für das gesamte Verwaltungsvermögen (steuer- sowie gebührenfinanzierter Bereich).

Die bis und mit 31. Dezember 2016 erfassten Zahlen ergeben im Falle einer Neubewertung einen Bewertungsgewinn von rund 89,4 Millionen Franken, was fast einer Verdoppelung des heutigen Verwaltungsvermögens entspricht. Die ordentlichen Abschreibungen auf dem aufgewerteten Verwaltungsvermögen hätten im Rechnungsjahr 2016 rund 7,9 Mio. Franken betragen, was leicht unter dem effektiven Abschreibungsbetrag der Jahresrechnung 2016 von 8,7 Mio. Franken liegt. Ohne Neubewertung wäre der Abschreibungsbetrag im Rechnungsjahr 2016 auf rund 5,1 Mio. Franken gesunken, was annähernd einer Halbierung des Abschreibungsvolumens entspricht.

Mit der neuen Rechnungslegung soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinden den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Aus diesem Grund ist eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens sinnvoll. Der Gemeinderat legt grossen Wert auf eine stabile Entwicklung des Finanzhaushalts mit Ausweis von Abschreibungen, welche dem

tatsächlichen Wertverzehr entsprechen. Dadurch kann realistischer geplant und die künftige Refinanzierung der Anlagen sichergestellt werden. Darum empfiehlt der Gemeinderat, das Verwaltungsvermögen mit der Einführung von HRM2 per 1. Januar 2019 neu zu bewerten.

A. Ausgangslage

Der Reformprozess zur Totalrevision des kantonalen Gemeinderechts wurde am 20. April 2015 mit der Verabschiedung des (neuen) Gemeindegesetzes durch den Kantonsrat abgeschlossen. Die neue Gemeindeverordnung wurde am 29. Juni 2016 durch den Regierungsrat beschlossen und durch den Kantonsrat am 7. November 2016 genehmigt. Beide Erlasse wurden vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt.

Die neue Gemeindegesetzgebung schafft die Grundlage, dass Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten ihre Organisation und Haushaltsführung zeitgemäss ausgestalten können. Als eine der wesentlichen Änderungen werden die Rechnungslegungsvorschriften an schweizweit geltende Standards für öffentliche Gemeinwesen angepasst. Das heutige "Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 1" (HRM1) wird durch das "Harmonisierte Rechnungslegungsmodell 2" (HRM2) abgelöst. Damit wird die Rechnungslegung auf eine vermehrt betriebswirtschaftliche Sicht ausgerichtet, ohne die bewährten Elemente des bestehenden Modells aufzugeben. Die Zürcher Gemeinden müssen ihre Finanzhaushalte per 1. Januar 2019 auf HRM2 umstellen.

Mit der Einführung von HRM2 ist eine Vielzahl von Änderungen verbunden. Neben der Einführung eines neuen Kontenplans und einer erweiterten Berichterstattung im Anhang zur Jahresrechnung wird auch eine Anlagenbuchhaltung eingeführt. Die Abschreibung des Verwaltungsvermögens erfolgt neu nach betriebswirtschaftlichen Kriterien (linear nach Nutzungsdauer). Im Rahmen der Einführung von HRM2 sind folgende Grundsätze zu beschliessen:

- Bewertungsmethode des Verwaltungsvermögens im Übergang zu HRM2
- Definition des mittelfristigen Rechnungsausgleichs
- Festlegung der Abschreibungsmodalitäten
- Festlegung der Aktivierungs- und Wesentlichkeitsgrenzen
- Festlegung der Eigenleistungsgrenze

Gemäss § 49 Abs. 1 der neuen Gemeindeverordnung hält das Budgetorgan in einem Beschluss fest, ob das Verwaltungsvermögen für die Eingangsbilanz neu bewertet wird oder nicht. Die Zuständigkeit dafür liegt bei der Gemeindeversammlung. Über die anderen Grundsätze ent-

scheidet der Gemeinderat, beim mittelfristigen Rechnungsausgleich im Bewusstsein, dass dieser Entscheid nur behördenverbindlich ist.

B. Bewertung Verwaltungsvermögen

Aufgrund der neuen Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden ist per 1. Januar 2019 eine Eingangsbilanz und ein entsprechender Bilanzanpassungsbericht zu erstellen. Das Finanzvermögen, die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungen sind neu zu bewerten. Das Verwaltungsvermögen kann, muss jedoch nicht neu bewertet werden. Hier gibt der Gesetzgeber den Gemeinden zwei Möglichkeiten vor:

a) Neubewertung des Verwaltungsvermögens (Restatement)

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

b) Verzicht auf Neubewertung des Verwaltungsvermögens

Der Buchwert des Verwaltungsvermögens per 31. Dezember 2018 wird auf die ermittelten Restbuchwerte der Anlagen aufgeteilt und über die verbleibende Restnutzungsdauer linear abgeschrieben.

In beiden Fällen müssen aber das Portefeuille "Anlagen", deren Restbuchwerte und die Restnutzungsdauer ermittelt werden. Mit der Einführung der neuen Rechnungslegungsvorschriften wird einmalig beschlossen, ob das Verwaltungsvermögen zum Buchwert in die Eingangsbilanz überführt oder neu bewertet wird. Eine nachträgliche Neubewertung ist unzulässig. Der Entscheid gilt dabei für das gesamte Verwaltungsvermögen (steuerfinanzierter sowie gebührenfinanzierter Bereich) der Gemeinde.

C. Abschreibungsmethode nach HRM2

Unter dem heute angewendeten HRM1 wird das Verwaltungsvermögen degressiv, im neuen linear abgeschrieben. Bei der degressiven Methode werden jeweils 10 % (Mobilien und Fahrzeuge 20 %) der Restbuchwerte abgeschrieben. Neue Investitionen bewirken daher in den ersten Jahren einen hohen Abschreibungsaufwand und belasten das Rechnungsergebnis erheblich.

Unter HRM2 erfolgen die Abschreibungen linear über die definierte Lebensdauer der einzelnen Anlagen. Der Abschreibungsaufwand verläuft somit gleichmässig über die festgelegte Nutzungsdauer, wodurch die Erfolgsrechnung über diesen Zeitraum gleichmässig belastet wird. Die Ab-

schreibungsmethode und die Nutzungsdauer der einzelnen Anlagen sind im Anhang zur Gemeindeverordnung verbindlich definiert. Hochbauten werden beispielsweise über 33 Jahre, Strassen über 40 Jahre abgeschrieben. Gemäss § 30 VGG legt der Gemeinderat fest, ob der Mindeststandard oder der erweiterte Standard angewendet wird. Die Wahl kann in allgemeiner Weise oder in Bezug auf einzelne Projekte und Beschaffungsgeschäfte erfolgen. In begründeten Fällen kann der Gemeinderat auch eine kürzere Nutzungsdauer festlegen.

D. Aufbereitung Neubewertung

Im heutigen HRM1 fehlen die Informationen zu den Anlagen. Die Vermögenswerte werden nur summarisch auf den Bilanzkonten ausgewiesen. Die Zusammensetzung der bilanzierten Vermögenswerte ist dadurch nicht transparent.

Um die Anlagen und die Restnutzungsdauern überhaupt ermitteln zu können, ist die Aufarbeitung des Verwaltungsvermögens unerlässlich. Grundlage dafür ist das Restatement. So kann die korrekte Übernahme der Werte in die Anlagenbuchhaltung sichergestellt werden. Berücksichtigt werden dabei nur in Nutzung befindliche Anlagen. Das heisst, dass beispielsweise veräusserte Anlagen, Planungskosten für nicht realisierte Anlagen oder Investitionsbeiträge ohne wirtschaftlichen Nutzen für die Gemeinde usw. ausgeschieden werden.

Die Finanzabteilung hat das Restatement für die Gemeinde Meilen (inkl. Schule) vorbereitet. Dabei wurden sämtliche Investitionsausgaben und -einnahmen von 1986 bis 2016 erfasst und bearbeitet. Die Revisionsstelle der Gemeinde Meilen, die BDO AG, hat die Übernahmewerte geprüft und gemäss Feststellungsbericht vom 8. März 2018 für richtig befunden. Die vollständige Erfassung (inkl. der Rechnungsjahre 2017 und 2018) erfolgt im Jahr 2019 rückwirkend per 1. Januar 2019.

E. Auswirkungen auf den Finanzhaushalt

Die aufbereiteten Daten im steuer- und gebührenfinanzierten Bereich weisen per 31. Dezember 2016 folgende Werte aus:

Aufwertung in Mio. Franken	HRM1	HRM2 ohne Aufwertung	HRM2 mit Aufwertung
Verwaltungsvermögen per 31.12.2016	99,5	99,5	99,5
Aufwertung des Verwaltungsvermögens	0,0	0,0	89,4
Verwaltungsvermögen per 01.01.2017	99,5	99,5	188,9
Eigenkapital per 31.12.2016	178,2	178,2	178,2
Aufwertung des Eigenkapitals	0,0	0,0	89,4
Eigenkapital per 01.01.2017	178,2	178,2	267,6

Abschreibungen in Mio. Franken	HRM1	HRM2 ohne Aufwertung	HRM2 mit Aufwertung
Abschreibungen 2016	8,7	5,1	7,9
Veränderung zu HRM1		-3,6	-0,8

Kennzahlen 2016	HRM1	HRM2 ohne Aufwertung	HRM2 mit Aufwertung
Cashflow in Mio. Franken	6,3	6,3	6,3
Nettovermögen in Franken je Einwohner	5'739	5'739	5'739

1. Beurteilung Variante mit Aufwertung des Verwaltungsvermögens

Bei der Variante mit Aufwertung wird die Systemänderung ("true and fair view") konsequent und betriebswirtschaftlich korrekt umgesetzt. Das Verwaltungsvermögen und das Eigenkapital zeigen den Bilanzwert, der sich ergeben hätte, wenn das neue Rechnungslegungsmodell schon 1986 eingeführt worden wäre.

Durch die Aufwertung des Verwaltungsvermögens reduziert sich der Abschreibungsbetrag am Beispiel des Rechnungsjahres 2016 um lediglich 0,8 Mio. Franken auf 7,9 Mio. Franken. Das Eigenkapital steigt zwar um 89,4 Mio. Franken, verändert aber den Zustand des Gemeindehaushaltes bezüglich Liquidität und Verschuldung nicht. Das Nettovermögen (Finanzvermögen abzüglich Fremdkapital), das den finanziellen Handlungsspielraum der Gemeinde zum Ausdruck bringt, ändert durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens ebenfalls nicht. Auch die Selbstfinanzierung (Cashflow) und die Höhe der verzinslichen Schulden werden dadurch nicht beeinflusst. Der primäre Effekt einer Neubewertung ist die buchhalterische Aufwertung des Verwaltungsvermögens mit dem Ziel, deren Zeitwert transparent abzubilden und eine entsprechende Erhöhung des Eigenkapitals bzw. der Spezialfinanzierungen (Gebührenhaushalte).

2. Beurteilung Variante ohne Aufwertung des Verwaltungsvermögens

Bei der Variante ohne Aufwertung werden die Restbuchwerte des Verwaltungsvermögens in die Eingangsbilanz des neuen Rechnungslegungsmodells übernommen und über die Restnutzungsdauer linear abgeschrieben. Früher getätigte Abschreibungen werden nicht rückgängig gemacht. Eine Mehrfachabschreibung gleicher Anlagenteile ist damit ausgeschlossen.

Die oben erwähnten Zahlen zeigen, dass sich der Abschreibungsbetrag ohne Aufwertung um 3,6 Mio. Franken auf 5,1 Mio. Franken reduziert, was annähernd einer Halbierung des Abschreibungsvolumens entspricht. Damit sind – allerdings nur buchhalterisch – höhere Ertragsüberschüsse bzw. tiefere Defizite zu erwarten.

Argumente für die Neubewertung des Verwaltungsvermögens

- Restwerte der Anlagen werden betriebswirtschaftlich korrekt dargestellt ("true and fair view").
- Die resultierenden Abschreibungen zeigen Werte, die dem tatsächlichen Wertverzehr der getätigten Investitionen entsprechen.
- Sicherung des notwendigen Cashflows über ein adäquates Abschreibungsvolumen (Refinanzierung der Anlagen).
- Stille Reserven im Verwaltungsvermögen werden aufgelöst und die Werte neu transparent im Eigenkapital ausgewiesen.

Argumente gegen die Neubewertung des Verwaltungsvermögens

- Bereits abgeschriebene Investitionen werden mit der Neubewertung ein zweites Mal abgeschrieben. Zusätzliche Abschreibungen werden rückgängig gemacht.
- Ohne Neubewertung fallen über einen befristeten Zeitraum die Abschreibungen tiefer und die Rechnungsabschlüsse damit besser aus (notwendiger Cashflow kann nur durch Budgetierung von Ertragsüberschüssen erreicht werden).

F. Fazit

Der Entscheid für oder gegen eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens ist ein zentraler und wichtiger finanzpolitischer Entscheid. Die gewählte Vorgehensweise hat Auswirkungen auf die Darstellung des Verwaltungsvermögens in der Bilanz (stille oder offene Reserven), die Abschreibungen und damit die Refinanzierung des Verwaltungsvermögens. Bei einem Verzicht auf eine Aufwertung bleiben die stillen Reserven bestehen. Aufgrund der zum Teil langen Nutzungsdauern werden Jahre vergehen, bis das bisherige Verwaltungsvermögen vollständig abgeschrieben ist und die Bilanz die tatsächliche Vermögenslage korrekt abbildet.

G. Empfehlung

Mit der neuen Rechnungslegung soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinden den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Aus diesem Grund ist eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens sinnvoll. Der Gemeinderat legt grossen Wert auf eine stabile Entwicklung des Finanzhaushalts mit Ausweis von Abschreibungen, welche dem tatsächlichen Wertverzehr entsprechen. Dadurch kann realistischer geplant und die künftige Refinanzierung der Anlagen sichergestellt werden.

Der Gemeinderat empfiehlt den Stimmberechtigten, die Vorlage anzunehmen.

Hinweis:

Die Anträge des Gemeinderats mit den massgebenden Akten liegen den Stimmberechtigten ab Montag, 28. Mai 2018, im Gemeindehaus, Zentrale Dienste (Ebene 4, Büro N2.16), zur Einsicht auf. Die Beleuchtenden Berichte werden im Internet auf www.meilen.ch (Politik – Gemeindeversammlung – 11. Juni 2018) publiziert.

Meilen, im Mai 2018

Gemeinderat Meilen

Dr. Christoph Hiller, Gemeindepräsident

Didier Mayenzet, Gemeindeschreiber

Abschied der Rechnungsprüfungskommission

Die RPK hat das Geschäft geprüft und an ihrer Sitzung vom 22. Mai 2018 behandelt. Die RPK empfiehlt den Stimmberechtigten die Neubewertung des Verwaltungsvermögens (Restatement) anzunehmen.