



Antrag

**an die Gemeindeversammlung vom 14. Juni 2018
betreffend
Neubewertung Verwaltungsvermögen.**

Der Gemeinderat beantragt der Gemeindeversammlung, sie möge beschliessen:

1. Beim Übergang auf das Harmonisierte Rechnungsmodell HRM2 wird eine Neubewertung des gesamten Verwaltungsvermögens auf den 1. Januar 2019 gemäss § 179 Abs. 1 lit. c. des Gemeindegesetzes des Kantons Zürich vom 20. April 2015 vorgenommen.

Weisung

Ausgangslage

Am 20. April 2015 wurde das neue Gemeindegesetz durch den Zürcher Kantonsrat verabschiedet. Am 20. November 2016 genehmigte der Kantonsrat die Verordnung zum Gemeindegesetz. Die neue Gesetzgebung schafft die Grundlage, dass Gemeinden und öffentlich-rechtliche Institutionen ihre Organisation und Haushaltsführung zeitgemäss ausgestalten können.

HRM2 ist eine Weiterentwicklung des bestehenden Rechnungsmodells (HRM1), welches im Jahre 1986 erstmals angewendet worden ist. Die Ablösung der bestehenden Buchführung ist nötig geworden, um Wünsche und Erwartungen an ein fortschrittliches Rechnungsmodell erfüllen zu können. Neben der Schaffung von aussagekräftigen Werten als Entscheidungsgrundlagen, der inhaltlich vergleichbaren Finanzdaten der Kommunen sowie dem Ausweis der tatsächlichen Vermögensverhältnisse hat auch die Forderung nach Transparenz in der Organisationsstruktur zur genannten Weiterentwicklung geführt.

HRM2 wird auf den 1. Januar 2019 eingeführt. Das bedeutet, dass der Voranschlag 2019, welcher im 2018 zu verabschieden ist, bereits auf Basis der neuen Rechnungslegung erfolgen muss. Der erste Rechnungsabschluss wird demzufolge anfangs 2020 für das Rechnungsjahr 2019 vorliegen.

Grundsätze bei der Einführung von HRM2

Bei der Umstellung auf die neue Rechnungslegung sind die Gemeinden insbesondere durch folgende Neuerungen betroffen:

- Tatsächliche Abbildung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage "true and fair view-Prinzip".
- Freiwillige Neubewertung des Verwaltungsvermögens auf Basis der Investitionen ab 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.
- Verpflichtung zur Führung einer Anlagebuchhaltung.
- Beschliessen von Regeln zum mittelfristigen Budgetausgleich.
- Festlegung der Höhe einer Aktivierungs- sowie Wesentlichkeitsgrenze.
- Veröffentlichung bestimmter Finanzkennzahlen im Bericht zur Jahresrechnung und zum Voranschlag.

Umgang mit dem Verwaltungsvermögen

Mit der neuen Rechnungslegung soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden. Für die Anpassung der Rechnungslegung wurden in den §§ 179 - 180 des Gemeindegesetzes Bestimmungen zur Eingangsbilanz erlassen.

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

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

Neubewertung des Verwaltungsvermögens

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.

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 muss der Restnutzungswert und die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagen ermittelt werden. Im heutigen HRM1 fehlen die 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 Aufarbeitung des Verwaltungsvermögens unerlässlich. Grundlage dafür ist das Restatement. Nur so kann die korrekte Übernahme der Werte in die Anlagebuchhaltung sichergestellt werden.

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens oder der Verzicht darauf ist ein zentraler und wichtiger finanzpolitischer Entscheid. Die gewählte Vorgehensweise hat Auswirkungen auf das Verwaltungsvermögen, auf die Abschreibungen und damit auf die Refinanzierung von Investitionen eines Gemeinwesens.

Mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes 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.

Die finanziellen Auswirkungen bzw. Konsequenzen einer Neubewertung oder eines Verzichts auf den gesamten Gemeindehaushalt sind umfassend und transparent aufzuzeigen. Ob das Verwaltungsvermögen für die Eingangsbilanz neu bewertet wird oder nicht entscheidet das Budgetorgan (§ 49 Abs. 1 der Gemeindeverordnung).

Allgemeine Argumente für oder gegen eine Aufwertung, welche von verschiedenen Seiten ins Feld geführt werden:

	Verzicht auf Neubewertung	Neubewertung
Vorteile	Tiefere Abschreibungen, höhere Ertragsüberschüsse	Entspricht von Beginn weg "true and fair view-Prinzip"
	Einfachere und verständlichere Bilanz	Höhere Transparenz, verbesserte Vergleichbarkeit
		Grössere Aussagekraft des bilanzierten Vermögens
		Kontinuierlicherer Verlauf der Abschreibungsquoten
		Betriebswirtschaftlich richtiger Ansatz bei linearen Abschreibungen
		Sicherung einer nachhaltigen (Re)-Finanzierung
		Strukturelle Defizite sind rascher ersichtlich
		Genauere und nachvollziehbare Berechnung der Abschreibungen
		Höherer Aufwand zur Geltendmachung von ISOLA
Nachteile	Abschreibungen sind zu tief	Aufwertung grundsätzlich umstritten (kein Markt, nicht handelbar)
	Fehlende Refinanzierung (geringere Mittel zur Selbstfinanzierung von Investitionen)	Werte bereits mit Steuergeldern abgeschrieben
	Weniger Möglichkeiten zum Abbau der Fremdverschuldung	Anstieg des Eigenkapitals täuscht höhere Substanz bzw. mehr Spielraum vor
		Aufwertung erhöht Eigenkapital, hat aber keinen Einfluss auf wesentliche finanzpolitische Kennzahlen (Liquidität oder Verschuldung)

Begründung

Mit dem Übergang auf HRM2 bzw. der Neubewertung des Verwaltungsvermögens werden die Abschreibungen nach den betriebswirtschaftlichen Nutzungsdauern vorgenommen. Die Aufwertung wird dem Eigenkapital gutgeschrieben und verbleibt im Gemeindehaushalt.

Die nachfolgende Tabelle bildet die unter HRM1 getätigten durchschnittlichen Abschreibungen der Politischen Gemeinde Wila ab.

Bereich	letzte 5 Jahre	letzte 10 Jahre	letzte 15 Jahre	letzte 20 Jahre
Wasserwerk	250'050	196'393	201'958	161'632
Abwasserbeseitigung	81'832	72'067	62'648	51'191
Abfallbeseitigung	3'758	1'879	1'253	939
Total Eigenwirtschaftsbetriebe	335'640	270'339	265'859	213'762
Steuerfinanzierter Haushalt	685'389	642'590	644'338	603'501
Gesamttotal	1'021'029	912'929	910'197	817'263

Das Ergebnis des Restatements der Politischen Gemeinde Wila zeigt folgende Werte:

Bilanzwerte bzw. Restbuchwerte (ohne ausgeschiedene Anlagen) per 31.12.2018

Bereich	ohne Aufwertung	mit Aufwertung	Aufwertungsbeitrag
Wasserwerk	2'059'000	4'009'747	1'950'747
Abwasserbeseitigung	673'000	920'260	247'260
Abfallbeseitigung	78'000	72'592	-5'408
Total Eigenwirtschaftsbetriebe	2'810'000	5'002'598	2'192'598
Steuerfinanzierter Haushalt	6'374'000	8'776'239	2'402'239
Gesamttotal	9'184'000	13'778'838	4'594'838

Voraussichtliche Abschreibungen 2019 bis 2025

ohne Aufwertung

Bereich	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	Durchs.
Wasser	68'990	93'073	93'764	99'295	109'295	116'746	126'746	707'909	101'130
Abwasser *	144'101	62'964	58'344	31'755	39'319	45'032	52'675	434'190	62'027
Abfall	13'000	13'000	13'000	13'000	13'000	13'000	0	78'000	11'143
Total Betriebe	226'091	169'037	165'108	144'050	161'614	174'778	179'421	1'220'099	174'300
Steuerfin. HH *	786'616	684'621	613'335	536'418	569'193	581'360	581'411	4'352'954	621'851
Gesamttotal	1'012'707	853'658	778'443	680'468	730'807	756'138	760'832	5'573'053	796'150

Voraussichtliche Abschreibungen 2019 bis 2025

mit Aufwertung

Bereich	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	Durchs.
Wasserwerk	101'312	125'395	127'828	135'606	145'606	153'078	163'078	951'903	135'986
Abwasser *	78'122	57'681	54'939	36'326	43'676	48'429	55'314	374'487	53'498
Abfall	12'099	12'099	12'099	12'099	12'099	12'099	0	72'594	10'371
Total Betriebe	191'533	195'175	194'866	184'031	201'381	213'606	218'392	1'398'984	199'855
Steuerfin. HH *	732'063	712'687	702'012	660'293	694'579	697'579	702'747	4'901'960	700'280
Gesamttotal	923'596	907'862	896'878	844'324	895'960	911'185	921'139	6'300'944	900'135

* In der Regel sind die Abschreibungen mit Aufwertung des Verwaltungsvermögens höher als ohne Aufwertung. Im Bereich Abwasser macht sich allerdings in den Jahren 2019, 2020 und 2021 wie auch im Steuerfinanzierten Haushalt im Jahre 2019 ein Spezialeffekt des Übergangs bemerkbar, welcher die Ausnahme von der Regel bestätigt.

Überlegungen zu den Aufwertungsbeträgen, dem Eigenkapital und den Spezialfinanzierungen

Steuerfinanzierter Haushalt

Die Aufwertungsbeträge der Gemeinde Wila sind relativ moderat. Die Wilemer sind sich in letzter Zeit gewohnt, dass ihr Eigenkapital seltsame Sprünge macht. So ist dieses im Jahre 2013 zufolge des Nachlasses Schoch von Fr. 3'892'394 auf Fr. 8'020'024 angestiegen. Im Jahre 2016 hat der Bewertungsgewinn des Baulandes Ghöngg dazu geführt, dass das Eigenkapital nochmals auf Fr. 10'251'065 angewachsen ist. Die Bildung einer Sonderrechnung "Erbschaft Schoch" könnte dazu führen, dass sich das Eigenkapital wieder um rund 3,5 Mio. Franken verringert. Mit einer Aufwertung des Verwaltungsvermögens des steuerfinanzierten Haushaltes würde sich das Eigenkapital somit auf gut 9 Mio. Franken einpendeln.

Eigenwirtschaftliche Betriebe

Bei den spezialfinanzierten Bereichen sind die knappen Geldreserven längst bekannt. Insbesondere beim Wasserwerk hat sich die Spezialfinanzierung bereits im Jahre 2016 in einen Vorschuss zu Gunsten der Gemeinde gewandelt und bei der Abwasserbeseitigung wird dies voraussichtlich Ende 2018 ebenfalls geschehen. Die Einlagen der Aufwertungsbeträge "Wasserwerk" (Fr. 1'950'747) und "Abwasserbeseitigung" (Fr. 247'260) erfolgen deshalb zu einem günstigen Zeitpunkt. Wertänderungen aufgrund der Neubewertungen werden bei Eigenwirtschaftsbetrieben dem betreffenden Spezialfinanzierungskonto zugewiesen. Interessanterweise käme zuerst die Funktion Abwasser in finanzielle Bedrängnis. Ohne Aufwertung müsste in diesem Bereich zwingend schon per 1. Juli 2019 eine Gebührenerhöhung erfolgen (vergleiche unten).

Überlegungen zu den Abschreibungen

Steuerfinanzierter Haushalt

Angesichts der Tatsache, dass sämtliche Anlagen seit 1986 auf eine völlig neue Weise bewertet und abgeschrieben werden, ist der Unterschied der beiden Varianten, auch im Vergleich mit den vergangenen Jahren, doch eher gering. Im steuerfinanzierten Haushalt beträgt der durchschnittliche Abschreibungsbetrag in den Jahren 2019 bis 2025 ohne Aufwertung rund Fr. 621'851, mit Aufwertung rund Fr. 700'280. Demgegenüber steht jedoch - sozusagen als Ausgleich - das um 2,4 Mio. höhere Eigenkapital. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018) betragen die Abschreibungen Fr. 685'389).

Eigenwirtschaftliche Betriebe

Die spezialfinanzierten Bereiche sind differenziert zu betrachten. Erwartungsgemäss sinken die künftigen Abschreibungsbeträge gegenüber HRM1 deutlich. Vergleicht man die Versionen "mit Aufwertung" bzw. "ohne Aufwertung" untereinander ist festzustellen, dass beim Wasserwerk die Abschreibungen bei der ersten Variante rund $\frac{1}{4}$ höher sein werden. Bei der Funktion Abwasserbeseitigung ist über die kommenden Jahre gesamthaft keine nennenswerte Differenz auszumachen.

Wie bereits oben dargelegt, sind die beiden Werke Wasser und Abwasser finanziell nicht auf Rosen gebettet. Wird das Verwaltungsvermögen nicht aufgewertet, kann der Bereich Wasserwerk dank den tieferen Abschreibungen den bereits bestehenden Vorschuss zwar innerhalb der geforderten fünf Jahre der Politischen Gemeinde Wila zurückzahlen. Allerdings ist die Bildung einer vernünftigen Reserve ohne Gebührenerhöhung nicht möglich.

Etwas unerwartet kommt die Funktion Abwasserbeseitigung sehr schnell in finanzielle Bedrängnis, wenn keine Aufwertung des Verwaltungsvermögens erfolgt. Bedingt durch das hohe Abschreibungsbetrag im Jahre 2019 erreicht das Vorschusskonto bereits Ende 2019 die kriti-

sche Grösse von 50 % des Jahresertrages der Nutzniesserleistungen. Eine zwingend notwendige Gebührenerhöhung per Mitte 2019 ist die Folge.

Anders sieht es bei der Entscheidung aus, das Verwaltungsvermögen aufzuwerten. Die Zuweisung der Wertänderungen auf die Spezialfinanzierungskonti löst die Problematik der strengen Bestimmungen über die Vorschusskonti auf einen Schlag. Gleichwohl sind die Gebühren kritisch im Auge zu behalten. Allerdings gäbe die Aufwertung den Betrieben die notwendige Zeit, eine seriöse langfristige Investitions- und Finanzplanung zu erarbeiten, um basierend auf fundierten Grundlagen die Gebühren frühzeitig und vorausschauend anzupassen.

Fazit

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens unterstützt massgeblich das Ziel von HRM2, ein möglichst transparentes Bild über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zu vermitteln. Daneben steigert die einheitliche Bewertung die Aussagekraft des bilanzierten Verwaltungsvermögens. Auch lässt es eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Gemeinden zu. Der effektive Wertverzehr des Verwaltungsvermögens wird in der Erfolgsrechnung auf nachvollziehbare Weise wiedergegeben. Bei Verzicht auf die Neubewertung würden die Abschreibungen ab 2020 zurückgehen und somit ein verzerrtes Bild des Finanzhaushaltes zeigen. Die Vergleichbarkeit wäre nicht gegeben. Dem HRM2-Grundsatz von "true and fair view" würde nicht entsprochen und eine gute Entscheidungsgrundlage würde fehlen.

Im Vordergrund steht allerdings die Sicherung einer nachhaltigen Refinanzierung der Investitionsausgaben. Wenn das Verwaltungsvermögen nicht aufgewertet wird, sind die zu verbuchenden Abschreibungstranchen in den kommenden Jahren zu klein. Dies führt zu weniger finanziellen Mitteln, die für eine genügende Selbstfinanzierung von Investitionen dringend notwendig wären bzw. zu einem Anstieg der Fremdverschuldung. Anders ausgedrückt: Wir leben auf Kosten der kommenden Generation. Mit den höheren Abschreibungen durch die Aufwertung des Verwaltungsvermögens stehen für die künftige Finanzierung von Investitionen in den Jahren 2019 bis 2025 insgesamt 728'000 Franken zusätzlich zur Verfügung. Dies entspricht 104'000 Franken pro Jahr.

Bei einer Zustimmung der Stimmberechtigten zur Aufwertung des Verwaltungsvermögens ist bei der Regelung des mittelfristigen Budgetausgleichs (Haushaltgleichgewicht) unter den Übergangsbestimmungen folgende Ausnahmeregelung vorgesehen:

"Die bis ins Jahr 2025 zu erwartende zusätzliche Belastung verursacht durch die gegenüber der Variante ohne Aufwertung höheren Abschreibungsbeträge wird nicht in den mittelfristigen Ausgleich miteingerechnet."

Damit wird der Befürchtung Rechnung getragen, der Steuerfuss könnte wegen dieser Aufwertung unverhältnismässig stark erhöht werden.

Der Gemeindeversammlung wird beantragt, dem vorliegenden Antrag zuzustimmen.

8492 Wila, 10. April 2018



Namens des Gemeinderates Wila
Der Präsident: Der Schreiber:

HP. Meier

B. Zinniker