

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 30. August 2017

670.

**Finanzverwaltung, Umsetzung totalrevidiertes Gemeindegesetz, Bewertung
Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2019**

IDG-Status: öffentlich

1. Zweck der Vorlage

Im Zuge der Einführung der neuen Rechnungslegung nach den Bestimmungen des neuen Gemeinderechts muss das Budgetorgan der Gemeinde beschliessen, ob das Verwaltungsvermögen zum Buchwert in die Eingangsbilanz überführt wird, oder ob es neu bewertet wird. Mit dieser Vorlage wird dem Gemeinderat als zuständiges Budgetorgan beantragt, bei der Einführung der neuen Rechnungslegung auf den 1. Januar 2019 auf eine Neubewertung des Verwaltungsvermögens zu verzichten.

2. Ausgangslage

Der Reformprozess zur Totalrevision des kantonalen Gemeinderechts nahm rund acht Jahre in Anspruch und wurde am 20. April 2015 mit der Verabschiedung des (neuen) Gemeindegesetzes (GG, LS 131.1) durch den Kantonsrat abgeschlossen. Die neue Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.1) wurde am 29. Juni 2016 durch den Regierungsrat beschlossen und durch den Kantonsrat am 7. November 2016 genehmigt. Beide Erlasse wurden vom Regierungsrat auf 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt.

Die neue Gemeindegesetzgebung schafft die Grundlage, dass Gemeinden, Zweckverbände und Anstalten ihre Organisation und Haushaltsführung im Interesse der Bevölkerung zeitgemäss ausgestalten. Als eine der wesentlichen Änderungen werden auch die Rechnungslegungsvorschriften an schweizweit geltende Standards für öffentliche Gemeinwesen (Harmonisiertes Rechnungsmodell 2 bzw. HRM2) angepasst. Gestützt auf § 179 GG i.V.m. § 47 VGG haben die Zürcher Gemeinden die Umstellung ihres Finanzhaushalts auf HRM2 per 1. Januar 2019 vorzunehmen.

HRM2 ist eine Weiterentwicklung des im Kanton Zürich seit 1986 geltenden «Harmonisierten Rechnungsmodells 1 (HRM1)». Damit wird die Rechnungslegung auf eine vermehrt betriebswirtschaftliche Sicht ausgerichtet, ohne die bewährten Elemente des bestehenden Modells aufzugeben. Mit der neuen Rechnungslegung soll die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage den tatsächlichen Verhältnissen entsprechend dargestellt werden (sogenanntes «True and Fair View»-Prinzip).

Mit der Einführung von HRM2 ist eine Vielzahl von Änderungen verbunden. Neben der Vereinfachung von Begrifflichkeiten (der etwas ungelene Begriff «Laufende Rechnung» wird beispielsweise durch den gängigen Begriff «Erfolgsrechnung» ersetzt), der Einführung eines neuen Kontenplans und einer erweiterten Berichterstattung im Anhang erfolgt die Abschreibung des Verwaltungsvermögens nach betriebswirtschaftlichen Kriterien.

Mit STRB Nr. 1061/2016 hat der Stadtrat die Finanzverwaltung mit den Umstellungsarbeiten betraut. Diese zu einem grossen Teil operativen Umstellungsarbeiten sind in der Stadtverwaltung Zürich in vollem Gange. Bezüglich den neuen Rechnungslegungsvorschriften sind durch den Gemeinderat eine neue Finanzhaushaltverordnung zu erlassen (s. separate Weisung) und es gilt eine Variantenwahl bezüglich der Bewertung des Verwaltungsvermögens zu fällen (vorliegende Weisung).

3. Bewertung des Verwaltungsvermögens

Bewertung Verwaltungsvermögen nach HRM1 (bisheriges Haushaltrecht)

Als Verwaltungsvermögen werden jene Vermögenswerte bezeichnet, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen und die ohne diese zu beeinträchtigen nicht veräussert werden können. Die Bewertung des Verwaltungsvermögens in der Bestandsrechnung erfolgt zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen. Nach den Grundsätzen von HRM1 wird das Verwaltungsvermögen in der Regel (z. B. Hochbauten) mit 10 Prozent vom Restbuchwert abgeschrieben. Dies ergibt eine degressive Abschreibungskurve. Eine Investition von 100 Millionen Franken belastet die Laufende Rechnung somit im ersten Jahr mit 10 Millionen Franken, im zweiten Jahr mit 9 Millionen Franken, im dritten Jahr mit 8,1 Millionen Franken usw. Damit trägt der Verursacher einer Investition heute zu Beginn der Abschreibungsperiode einen hohen Anteil an den Abschreibungen (Verursacherprinzip).

Der aktuelle Bestand des Verwaltungsvermögens der Stadt Zürich beträgt per 31. Dezember 2016 rund 7,9 Milliarden Franken. Davon entfallen auf Hochbauten 3,5 Milliarden Franken, auf Tiefbauten 2,3 Milliarden Franken, auf Mobilien 0,8 Milliarden Franken, auf Darlehen und Beteiligungen 0,8 Milliarden Franken sowie auf übriges Verwaltungsvermögen 0,5 Milliarden Franken. Im Rechnungsjahr 2016 resultierten aus dem Verwaltungsvermögen ordentliche und zusätzliche Abschreibungen von 671 Millionen Franken.

Bewertung Verwaltungsvermögen nach HRM2 (neues Haushaltrecht)

Die Bewertung des Verwaltungsvermögens in der Bilanz (bisher Bestandsrechnung) erfolgt unter HRM2 ebenfalls zum Anschaffungswert abzüglich Abschreibungen. Sämtliche Investitionsausgaben werden den entsprechenden Anlagen zugeordnet. Erhaltene Investitionsbeiträge von Dritten werden den mitfinanzierten Anlagen zugeordnet (Grundsatz: Aktivierung des Nettoinvestitionsbetrags). Die Abschreibung erfolgt neu jedoch über die Nutzungsdauer des entsprechenden Objekts. Die Nutzungsdauern sind im Anhang 4 VGG definiert und betragen für Hochbauten beispielsweise 33 Jahre. Die Abschreibung einer Hochbaute mit einem Anschaffungswert von 100 Millionen Franken über 33 Jahre ergibt damit künftig jährlich gleichbleibende Abschreibungen in der Höhe von rund 3 Millionen Franken. Eine Nutzerin oder ein Nutzer der Anlage trägt damit auch noch im 33. Jahr der Nutzung denselben Abschreibungsbetrag wie im 1. Jahr der Nutzung (Nutzerprinzip).

Übergang von HRM1 zu HRM2

Für die Anpassung der Rechnungslegung beim Übergang von HRM1 auf HRM2 gemäss neuem Gemeinderecht wurden in den § 179 f. GG i.V.m § 49 VGG Bestimmungen zu Eingangsbilanz und Bilanzanpassungsbericht erlassen.

Durch die Änderung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden ist eine Neubewertung von Vermögenswerten und Verpflichtungen vorzunehmen (sogenanntes Restatement): Das Finanzvermögen, die Rückstellungen und die Rechnungsabgrenzungen müssen zwingend, gemäss den kantonalen Vorgaben, neu bewertet werden. Das Verwaltungsvermögen kann, muss jedoch nicht, neu bewertet werden. Die Zuständigkeit für den Entscheid, ob eine Neubewertung erfolgt oder nicht, liegt beim Budgetorgan der Gemeinde.

§ 179 GG gibt zum Umgang mit dem Verwaltungsvermögen folgende zwei Möglichkeiten vor:

Variante 1: Neubewertung des Verwaltungsvermögens

Bei dieser Variante wird das Verwaltungsvermögen auf Basis der Investitionen ab 1986 (Restatement 86) aufgrund der ursprünglichen Anschaffungswerte (Anschaffungs- oder Herstellungskosten) neu bewertet. Die so ermittelten Werte werden in die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019 übernommen.

Das Ergebnis der Neubewertung ist im Bilanzanpassungsbericht nach § 180 GG als Aufwertungsreserve offenzulegen. Die Aufwertungsreserve des steuerfinanzierten Gemeindehaushalts ist dem Eigenkapital gutzuschreiben. Die Aufwertungsreserven der gebührenfinanzierten Betriebe sind den entsprechenden Spezialfinanzierungskonten zuzuordnen.

Bis zum Umstellungszeitpunkt, d. h. bis und mit Rechnung 2018 werden die Investitionen degressiv auf dem Restbuchwert abgeschrieben. Ab dem Umstellungszeitpunkt (ab Rechnung 2019) erfolgt die Abschreibung des ermittelten Restbuchwertes linear über die Restnutzungsdauer.

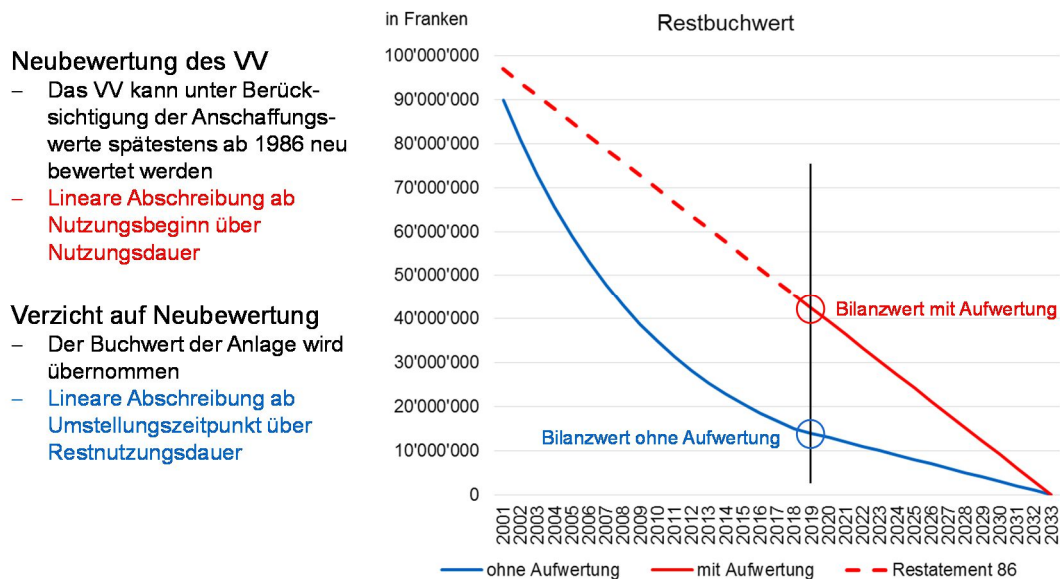
Variante 2: Verzicht auf die Neubewertung des Verwaltungsvermögens

Bei dieser Variante findet keine Aufwertung des bestehenden Verwaltungsvermögens statt. Die Restbuchwerte des Verwaltungsvermögens per 31. Dezember 2018 werden in die Eröffnungsbilanz per 1. Januar 2019 übernommen. Auch hier muss der Restbuchwert der einzelnen Anlage ermittelt werden.

Bis zum Umstellungszeitpunkt, d. h. bis und mit Rechnung 2018 werden die Investitionen degressiv auf dem Restbuchwert abgeschrieben. Ab dem Umstellungszeitpunkt (ab Rechnung 2019) erfolgt die Abschreibung ausgehend vom unveränderten Wert nach HRM1 linear über die Restnutzungsdauer.

Bei dieser Variante entsteht **keine** Aufwertungsreserve.

Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die Zusammenhänge der beiden Varianten:



Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Weisung haben erst wenige Gemeinden im Kanton Zürich den Variantenentscheid gefällt. Es ist dabei kein Trend für oder gegen eine Neubewertung zu erkennen.

Im Rahmen der Umsetzung des neuen Gemeinderechts ist einmalig durch das Budgetorgan zu beschliessen, ob das Verwaltungsvermögen zum bestehenden Buchwert in die Eingangsbilanz überführt oder neu bewertet wird. Eine nachträgliche Neubewertung ist unzulässig. Der Entscheid gilt zwingend für das gesamte Verwaltungsvermögen (steuer- sowie gebührenfinanzierter Bereich) der Gemeinde.

4. Finanzielle Auswirkungen

Datenbasis

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens oder der Verzicht darauf ist ein Entscheid mit grosser finanzpolitischer Tragweite. Die Erhebung der Detaildaten ist sehr aufwändig und kann erst im Verlauf des Jahres 2018 abgeschlossen werden.

Der Variantenentscheid muss jedoch bereits Anfang 2018 durch den Gemeinderat gefällt werden, damit die Abschreibungen in das nach HRM2 zu erstellende Budget 2019 eingestellt werden können.

Basis für die nachfolgende Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen bilden die Nettoinvestitionen des Verwaltungsvermögens in den Jahren 1986–2018. Nicht enthalten sind die Werte der Gemeindebetriebe, Spitäler und geschlossenen Rechnungskreise, da diese bereits linear abschreiben. Geplante Investitionsausgaben in den Jahren 2019–2025 wurden nicht berücksichtigt.

Im Falle des Restatements 86 (Variante 1) gilt es anzumerken, dass nur die Werte ab 1986 berücksichtigt werden. Jedes Gebäude, jede Strasse oder jedes Grundstück, das vor 1986 gekauft, gebaut oder renoviert wurde, ist nach dieser Methode in der Neubewertung nicht enthalten. Die historischen Anschaffungswerte stehen aufgrund fehlender Daten nicht zur Verfügung.

Die Zahlen sind folglich mit einer gewissen Vorsicht zu interpretieren, geben aber einen Anhaltspunkt, welche finanziellen Auswirkungen der Entscheid hat.

Hochrechnung finanzielle Auswirkungen

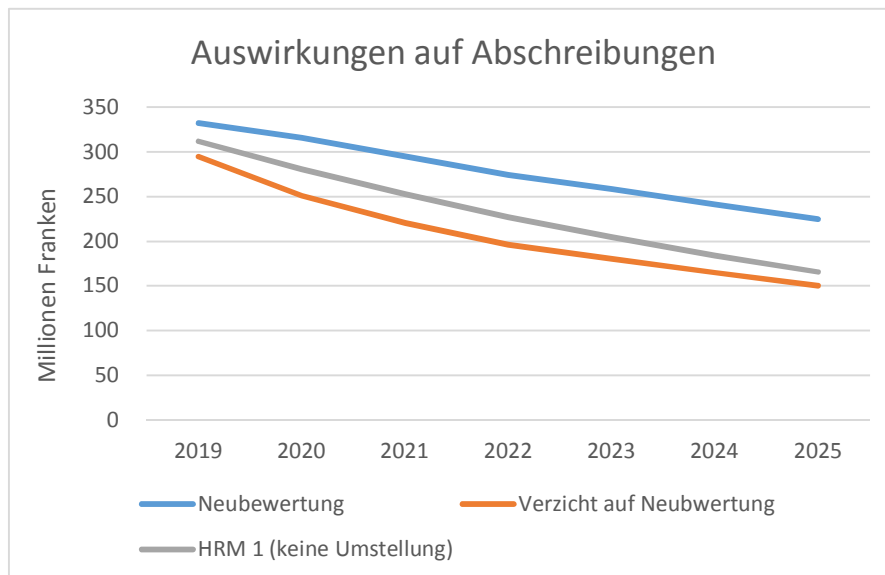
Die nachfolgende Tabelle zeigt die berechneten Restwerte per 1. Januar 2019 mit und ohne Neubewertung im Vergleich sowie die Auswirkungen auf die zukünftigen Abschreibungen:

in Mio. Fr. gerundet	Bei Neubewertung			Bei Verzicht auf Neubewertung			Differenz Mutmasslicher Aufwertungs- gewinn
	Investitions- ausgaben 1986-2018	Kummulierte Abschrei- bungen	Restbuch- wert	Investitions- ausgaben 1986-2018	Kummulierte Abschrei- bungen	Restbuch- wert	
Bilanzkonto Verwaltungsvermögen							
Grundstücke	430	0	430	430	299	131	299
Strassen/Verkehrswege	1'238	926	312	1'238	881	358	-46
Übrige Tiefbauten	442	199	243	442	289	152	91
Hochbauten	6'079	2'963	3'116	6'079	4'031	2'048	1'069
Waldungen	3	1	2	3	2	1	1
Mobilien	876	802	75	876	792	84	-9
Übrige Sachanlagen	4	1	3	4	1	3	1
Darlehen	509	267	243	509	337	172	71
Beteiligungen, Grundkapitalien	424	11	413	424	123	301	112
Investitionsbeiträge	384	233	151	384	231	153	-2
Total	10'390	5'401	4'989	10'390	6'988	3'402	1'586

Jährlicher Abschreibungsbetrag pro Jahr in Millionen Franken	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bei Neubewertung	332	316	295	274	259	242	225
Bei Verzicht auf Neubewertung	295	251	220	196	181	165	151
HRM1 (keine Umstellung)	312	281	253	227	205	184	166

Die Auswertung zeigt, dass bei einer Neubewertung des Verwaltungsvermögens mit einem Aufwertungsgewinn von insgesamt rund 1,6 Milliarden Franken zu rechnen ist. Bei den Strassen ist mit einer Abwertung zu rechnen, da unter HRM2 Erneuerungs-/Unterhaltsinvestitionen mit einer kürzeren Nutzungsdauer (zehn Jahre) abgeschrieben werden. Der Aufwertungsgewinn wird dem freien Eigenkapital zugewiesen. Bei den Betrieben ist gemäss aktuellem Kenntnisstand mit einem Aufwertungsgewinn von rund 450 Millionen Franken zu rechnen. Dieser wird den jeweiligen Spezialreserven zugewiesen.

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Auswirkungen auf die Abschreibungen:



Im Falle einer Neubewertung fallen die Abschreibungen im Steuerhaushalt in den Jahren 2020–2028 aufgrund von Modellrechnungen im Durchschnitt rund 70 Millionen Franken höher aus als ohne. Danach wird die Differenz kleiner und ab dem Jahr 2042 sinkt diese unter 10 Millionen Franken. Im ersten Jahr (2019) ist der Unterschied geringer, da zum Umstellungszeitpunkt bei den Erneuerungs-/Unterhaltsinvestitionen im Hoch- und Tiefbau durch die Verkürzung der Abschreibungsdauer, gegenüber den heutigen Vorschriften, eine Korrektur (Abwertung) stattfindet.

5. Abwägung der beiden Varianten

Die Frage, wie das Verwaltungsvermögen mit dem Übergang zu HRM2 bewertet werden soll, wurde im Kantonsrat, in der vorberatenden Kommission und in verschiedenen Fachgremien sehr kontrovers besprochen und war einer der Hauptdiskussionspunkte im Rahmen der Totalrevision des Gemeindegesetzes. Es gibt zahlreiche Gründe für oder gegen eine Neubewertung. Einige für die Stadt Zürich relevante Überlegungen werden nachfolgend dargelegt:

Betriebswirtschaftliche Sicht

Durch die Neubewertung werden grundlegende Informationen über die bestehenden Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens gewonnen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist deshalb, insbesondere im Hinblick auf eine aussagekräftige Bilanz sowie als Grundlage für eine wirtschaftliche Haushaltführung, eine Neubewertung sinnvoll.

Höhe Verwaltungsvermögen und Abschreibungen

Durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens werden – in Verbindung mit der linearen Abschreibungsmethode – die Abschreibungen gemäss dem tatsächlichen Wertverzehr dargestellt. Bei einem Verzicht auf die Neubewertung werden aufgrund der tieferen Anlagenwerte die Abschreibungen auf dem übernommenen Verwaltungsvermögen bis zum Ende der Nutzungsdauer tiefer ausfallen.

Für eine Neubewertung spricht der Umstand, dass sich die Werte ab Beginn der Umstellung den tatsächlichen Anschaffungswerten annähern und eine lange Übergangsfrist vermieden wird. Aufgrund der zum Teil langen Restnutzungsdauern vergehen ansonsten Jahre, bis das Verwaltungsvermögen und somit das Eigenkapital die tatsächliche Vermögenslage korrekt abbildet.

Die Bildung von zusätzlichen Abschreibungen ist nach den Grundsätzen von HRM2 nicht mehr möglich. Um bei einem Verzicht auf eine Aufwertung die tieferen Abschreibungen zu kompensieren, könnte das vom Gesetzgeber vorgesehene Instrument der «Einlage in eine Reserve» angewendet werden. Gestützt auf § 123 GG können die Gemeinden künftig Einlagen in die Reserven vornehmen, mit dem Ziel, das Nettovermögen zu erhöhen oder die Nettoschuld zu vermindern. Solche Einlagen müssen ordentlich budgetiert werden. Die Reserve kann auch zur Deckung allfälliger Aufwandüberschüsse verwendet werden.

Auswirkungen auf das Eigenkapital

Im Unterschied zur Privatwirtschaft ist im öffentlichen Sektor ein steigendes Eigenkapital keine Zielsetzung per se. Das Eigenkapital hat vielmehr die Rolle eines Puffers, d. h. über einen vordefinierten Zeitraum (wie Konjunkturzyklus) können die diversen Schwankungen aufgefangen werden, ohne dass ein Bilanzfehlbetrag entsteht. Letztlich entscheidend für die Finanzpolitik ist das über mehrere Jahre kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung. Über einen solchen Zeitraum betrachtet, soll am Ende der Periode das Eigenkapital denselben Bestand aufweisen, wie zu deren Beginn (Mittelfristiger Ausgleich).

Gegen eine Neubewertung spricht, dass das durch die Neubewertung gewonnene Eigenkapital in der Bilanz um die Auflösung der «Stillen Reserven» ansteigt und nicht zur Deckung der erhöhten Abschreibungen verwendet werden kann.

Üblicherweise werden aus Neubewertungen gewonnene Aufwertungsreserven über die Laufzeit aufgelöst, um die erhöhten Abschreibungen wieder zu kompensieren. Diese Variante wurde im Kantonsrat verworfen. Im Gesetzesentwurf war geplant, vier Fünftel des Aufwertungsgewinns in eine Werterhaltungs- und Erneuerungsreserve für die Anlagen des Verwaltungsvermögens einzulegen. Damit wären die grosszyklischen Unterhaltmassnahmen der neubewerteten Anlagen durch die wiedereingebrachten Reserven finanziert gewesen und die Erfolgsrechnung hätte nicht noch einmal belastet werden müssen.

Verwaltungsökonomische Überlegungen

Die Neubewertung des Verwaltungsvermögens ist aufgrund des grossen Volumens bei beiden vom Gesetzgeber vorgesehenen Varianten sehr ressourcenintensiv und mit erheblichem Arbeitsaufwand verbunden.

Für Institutionen, die ihre Abschreibungen in der Vergangenheit **nicht** nach der Verordnung über die Abschreibungen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten (BAV; LS 133.15) vornahmen, ist der Aufwand für die Umstellung gleich gross. In diesem Fall spielen Kosten-Nutzen-Überlegungen eine untergeordnete Rolle.

Bei Institutionen (wie Betriebe und Spitäler), die bereits heute die BAV anwenden, ergeben sich Unterschiede. Wird auf eine Neubewertung verzichtet, ergibt sich kein zusätzlicher Aufwand. Falls eine Neubewertung durchgeführt wird, müssen diejenigen Institutionen ebenfalls ein Restatement durchführen, die in der Vergangenheit Sonderabschreibungen vorgenommen haben. Je nach Detaillierungsgrad der Anlagenbuchhaltung kann dies zu einem beträchtlichen Mehraufwand führen. Durchgeführte Sonderabschreibungen sind aufzulösen und den Spezialfinanzierungskonten gutzuschreiben.

Ganzheitliche Sicht

Im Rahmen der Einführung der neuen Rechnungslegung gilt es verschiedene Positionen neu zu bewerten. Neben dem Verwaltungsvermögen sind dies auch Rückstellungen, Reserven und weitere Positionen. Die Modalitäten für den Umgang mit diesen Positionen sind noch nicht geklärt, so dass deren Auswirkungen auf das Eigenkapital noch nicht beziffert werden können. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Höhe des Eigenkapitals durch die übrigen Bewertungsvorgänge nicht substantiell beeinflusst wird.

Finanzpolitische Erwägungen

Im Falle einer Aufwertung muss bereits abgeschriebenenes Verwaltungsvermögen erneut abgeschrieben werden. Die Steuerzahlenden bezahlen die Abschreibungen also ein zweites Mal, ohne dass sich die städtischen Leistungen dadurch verändern.

Aus finanzpolitischer Sicht stellt sich die Frage, was im Zentrum der Rechnungslegung stehen soll. Während in der Vergangenheit eine rasche Refinanzierung (rasche Abschreibung und damit hohe Selbstfinanzierung mit Bildung stiller Reserven) im Vordergrund stand, rückt bei einer Neubewertung des Verwaltungsvermögens die Darstellung der tatsächlichen Vermögensverhältnisse ins Zentrum der Rechnungslegung.

Das sich durch eine Aufwertung ergebende hohe Eigenkapital kann zu Forderungen einer Steuerfusssenkung führen, was zu einem Entzug von Flüssigen Mitteln und damit zu einer höheren Verschuldung führt. Die mit der Aufwertung verbundenen höheren Abschreibungen würden die städtische Rechnung zusätzlich belasten.

Nachfolgend eine Übersicht über die Vor- und Nachteile der Varianten:

Neubewertung des Verwaltungsvermögens	Keine Neubewertung des Verwaltungsvermögens
<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annäherung an den tatsächlichen Anschaffungswert. - Führt die Neubewertung aller übrigen Posten auf der Aktiv- und Passivseite zu neuen Verpflichtungen, können diese mit dem erhöhten Eigenkapital verrechnet werden. 	<p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tiefere Abschreibungen mit positivem Effekt auf die Erfolgsrechnung. - Die Gemeindebetriebe und Spitäler (BAV-Anwender) können auf dem aktuellen Stand weiterfahren. Kein zusätzlicher Aufwand. - Variante ist einfach erklärbar, da keine erneute Belastung mit Abschreibungen. - Kein Druck auf Steuerfuss aufgrund der Neubewertung.
<p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Höhere Abschreibungen mit negativem Effekt auf die Erfolgsrechnung. - Hohes Eigenkapital kann nicht zur Deckung der erhöhten Abschreibungen verwendet werden. - Hoher Aufwand für die Ermittlung der Werte bei den Gemeindebetrieben und Spitäler (BAV-Anwender). Bereits getätigte Sonderabschreibungen müssen rückgängig gemacht und der damit verbundene Aufwertungsgewinn den Spezialfinanzierungen zugewiesen werden. - Aufwertung und erneute höhere Abschreibung ist gegenüber den Steuerzahlenden schwierig zu vermitteln. - Höheres Eigenkapital könnte Druck auf Steuerfuss bewirken und damit zu Entzug von flüssigen Mitteln und höherer Verschuldung führen. 	<p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lange Übergangsfrist bis Anlagewerte den Grundsätzen von HRM2 entsprechen. - Führt die Neubewertung aller übrigen Posten auf der Aktiv- und Passivseite zu neuen Verpflichtungen, können diese nur mit dem bereits vorhandenen Eigenkapital verrechnet werden.

6. Beurteilung des Stadtrats

Für den Stadtrat überwiegen die Nachteile einer Aufwertung gegenüber dem Verzicht auf eine Aufwertung.

Die Finanzierung der städtischen Leistungen für die kommenden Jahre ist anspruchsvoll: Die weiterhin wachsende Stadt erfordert eine Erhöhung des Leistungsvolumens, der Investitionsbedarf zum Erhalt der Attraktivität Zürichs bleibt hoch und die in der Gemeindeordnung verankerten Ziele erfordern ein starkes Engagement. Dazu kommt, dass die übergeordneten Staatsebenen die Rahmenbedingungen verändern und neue Lasten auf die Stadt übertragen (u. a. Leistungsüberprüfung 16 des Kantons [Lü16], Unternehmenssteuerreform [SV17]). Vor diesem Hintergrund erachtet der Stadtrat die zusätzliche Belastung durch höhere Abschreibungen im Falle einer Neubewertung als nicht tragbar.

Das durch die Neubewertung gewonnene Eigenkapital kann nicht zur Deckung der erhöhten Abschreibungen verwendet werden. Das hat zur Folge, dass ein Anlagegut bzw. derjenige Teil der Überabschreibung («Stillen Reserven») erneut abgeschrieben und damit die Erfolgsrechnung nochmals belastet wird. Dies bedeutet, dass der Steuerzahler diesen Teil der Abschreibungen ein zweites Mal mit seinen Steuern bezahlen müsste, ohne dafür im Gegenzug eine zusätzliche Leistung zu erhalten.

Der Stadtrat verfolgt eine möglichst konstante und berechenbare Steuerpolitik. Die Höhe des Steuerfusses orientiert sich an den Aufgaben und der Standortattraktivität. Die Festsetzung des Steuerfusses sollte nicht durch die Einführung der neuen Rechnungslegungsvorschrift beeinflusst werden.

Weiter ist die Durchführung einer Neubewertung bei den Gemeindebetrieben mit einem hohen internen Aufwand verbunden, der aus Sicht des Stadtrats in keinem Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen steht.

7. Zeitpunkt der Umsetzung

Die Budgetierung für das Jahr 2019 erfolgt im Jahr 2018 erstmalig nach den Grundsätzen der neuen Rechnungslegung HRM2. Der Rechnungsabschluss 2018 erfolgt noch nach den Grundsätzen von HRM1.

8. Zuständigkeit

Gestützt auf § 179 GG i.V.m. § 49 Abs. 1 VGG liegt die Zuständigkeit für den Entscheid, ob eine Neubewertung erfolgen soll oder nicht, abschliessend beim Gemeinderat als Budgetorgan der Gemeinde.

Auf Antrag des Vorstehers des Finanzdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Unter Ausschluss des Referendums:

Beim Übergang auf die neuen Rechnungslegungsvorschriften (HRM2) wird auf eine Neubewertung des gesamten Verwaltungsvermögens auf den 1. Januar 2019 gemäss § 179 Abs. 2 des Gemeindegesetzes verzichtet.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Finanzdepartements übertragen.

III. In eigener Zuständigkeit:

Die Finanzverwaltung wird eingeladen, den nach § 180 des Gemeindegesetzes erforderlichen Bilanzanpassungsbericht zu erstellen.

IV. Mitteilung an die Stadtpräsidentin, den Vorsteher des Finanzdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, die Finanzverwaltung, die Finanzkontrolle und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti