

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Interpellation SVP-Fraktion vom 18. Juli 2017: Sorgen lineare Abschreibungen im städtischen Haushalt zukünftig für weniger stille Reserven und mehr Transparenz zum Nutzen der Stadtzuger Steuerzahler?

Antwort des Stadtrats vom 7. November 2017

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. Juli 2017 hat die SVP-Fraktion die Interpellation „Sorgen lineare Abschreibungen im städtischen Haushalt zukünftig für weniger stille Reserven und mehr Transparenz zum Nutzen der Stadtzuger Steuerzahler?“ eingereicht. Sie stellt darin dem Stadtrat eine Reihe von Fragen. Wortlaut und Begründung des Vorstosses sind aus dem vollständigen Interpellationstext im Anhang ersichtlich.

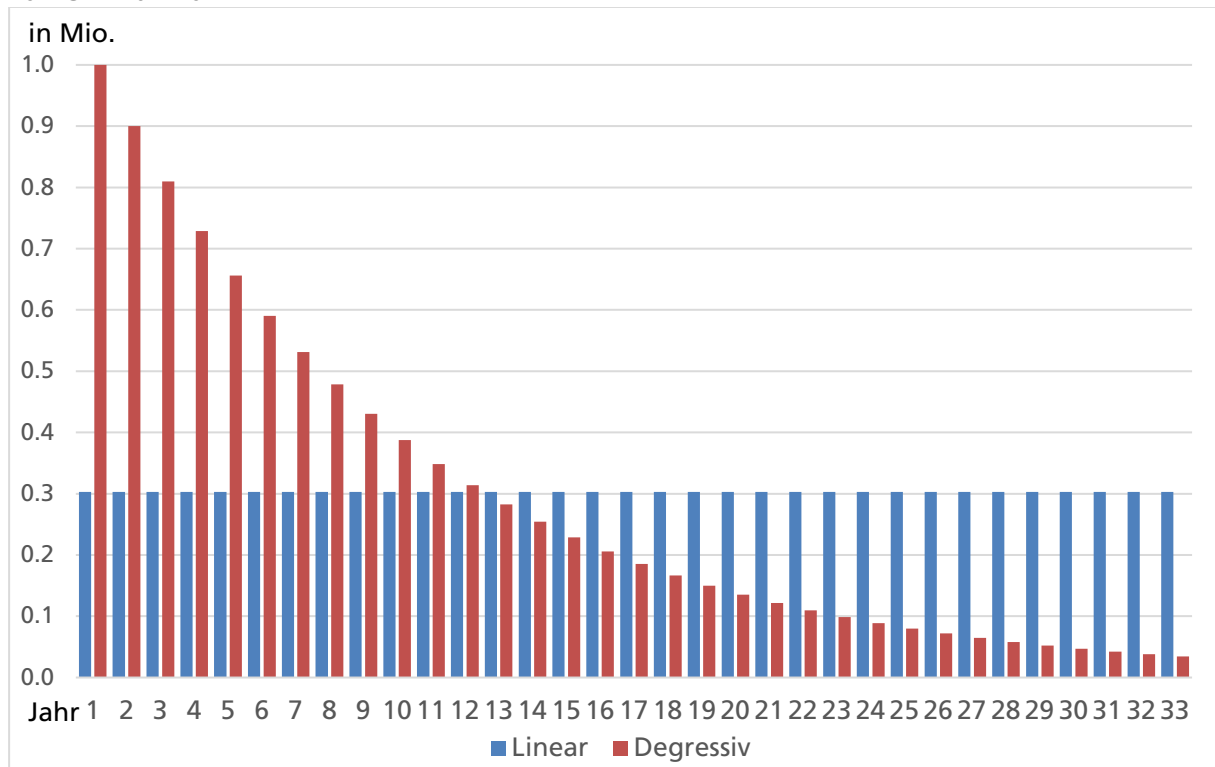
I. Vorbemerkungen

Einleitend bringen wir Bemerkungen zu den Abschreibungen, zur Transparenz sowie zu den stillen Reserven an. Durch den Wechsel von der degressiven zur linearen Methode ist kurz- bis mittelfristig mit tieferen Abschreibungsaufwänden zu rechnen. Die Abschreibungen von Verwaltungsvermögen sind nicht liquiditätswirksame Aufwände. Sie werden, neben dem Rechnungsergebnis und dem Saldo weiterer nicht liquiditätswirksamer Aufwände und Erträge, für die Berechnung des Selbstfinanzierungsgrades der jährlichen Investitionen benötigt. In der Finanzstrategie 2014 - 2018, GGR-Vorlage Nr. 2259, ist unter gesunde Gemeindefinanzen definiert, dass die Investitionen in den fünf Jahresdurchschnitten zu 100% selbstfinanziert sein müssen. Dies bedeutet bei sinkenden jährlichen Abschreibungen infolge der Umstellung auf die lineare Abschreibungsmethode, dass ein Teil des positiven Rechnungsergebnisses als Finanzierungsbeitrag für die Investitionen eingesetzt wird. Im Zusammenhang mit dem Titel „Sorgen lineare Abschreibungen im städtischen Haushalt zukünftig für weniger stille Reserven und mehr Transparenz zum Nutzen der Stadtzuger Steuerzahler?“ weisen wir darauf hin, dass die degressive Abschreibungsmethode, wo Abschreibungen jeweils mit den definierten Abschreibungssätzen vom Jahresend-Buchwert erfolgen, die gleiche Transparenz aufweist wie die lineare Abschreibungsmethode.

Beide Methoden haben den Nachteil, dass die berechneten Abschreibungen nicht dem effektiven Wertverzehr entsprechen. Es trifft aber zu, dass bei der degressiven Abschreibungsmethode zu Beginn der Nutzungsdauer stille Reserven entstehen können. Diese lösen sich jedoch mit zunehmender Nutzungsdauer wieder auf, da die Abschreibungen auf Basis des Jahresend-Buchwertes von Jahr zu Jahr geringer ausfallen. Über die ganze Nutzungsdauer einer Anlage sind beide Abschreibungsmethoden gleichwertig.

Der Unterschied der beiden Abschreibungsmethode wird in der Grafik 1 anhand eines Beispiels einer Investition in Hochbauten von CHF 10 Mio. dargestellt.

Grafik 1: Vergleich der linearen und degressiven Abschreibungen bei einer Investition in Hochbauten von CHF 10 Mio.



Quelle: Finanzdepartement

Während bei der linearen Abschreibungsmethode die jährliche Abschreibungen CHF 0.3 Mio. betragen, fallen die Abschreibungen bei der degressiven Methode in den ersten Nutzungsjahren wesentlich höher aus als in den Folgejahren. Diese senken sich danach aber von Jahr zu Jahr und belasten die Jahresrechnung mit geringerem Aufwand. Nach dem 12. bis zum 33. Nutzungsjahr fallen die jährlichen degressiven Abschreibungen kleiner aus als die linearen Abschreibungen. In welcher Höhe nun bei der degressiven Abschreibungsmethode in den ersten Nutzungsjahren tatsächlich stille Reserven entstehen, hängt davon ab, ob sich das Anlageobjekt in den ersten Nutzungsjahren stärker entwertet als in den Folgejahren. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass Verwaltungsvermögen per Definition nicht veräusserbar ist (siehe § 7 Abs. 1 Bst. b des Finanzhaushaltgesetzes). Es handelt sich somit nicht um realisierbare stille Reserven.

II. Beantwortung der Fragen

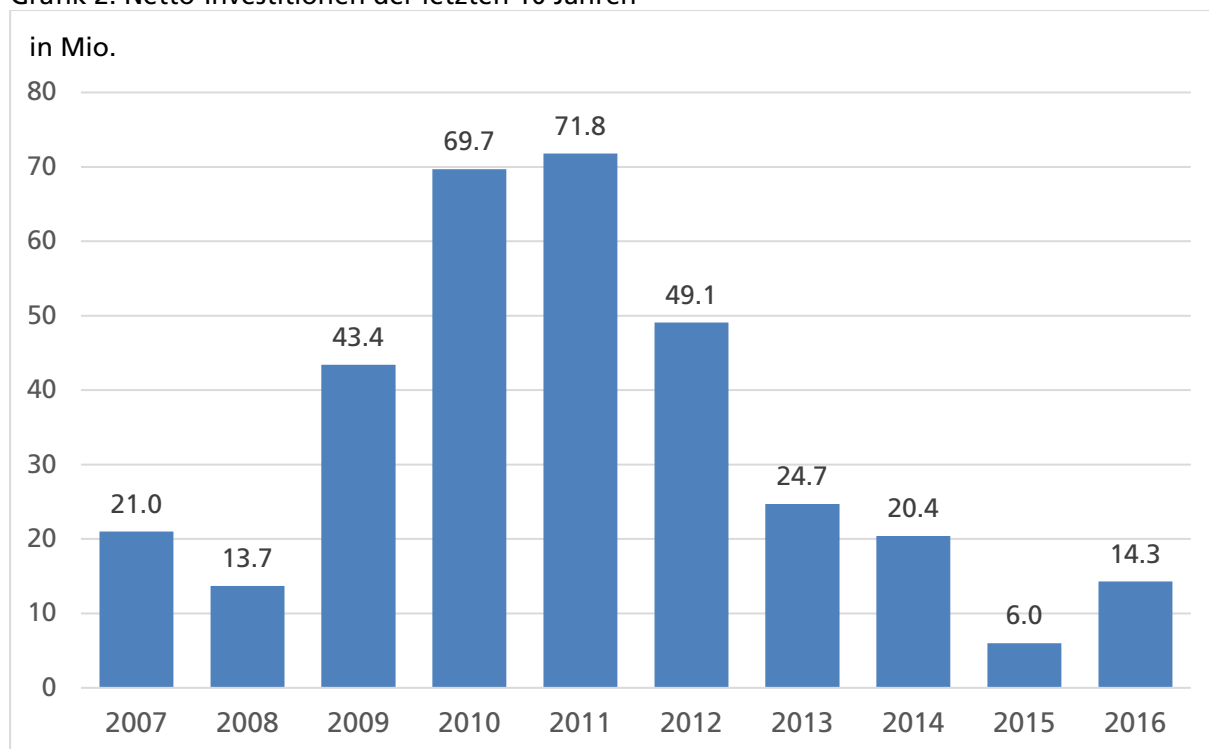
Frage 1

Wie hoch waren die getätigten gesamten Abschreibungen in den letzten 10 Jahren in der Jahresrechnung der Stadt Zug (nach der bisherigen degressiven Methode)? Eine Graphik mit Abschreibungen und Investitionen, analog städtische Vorlage Nr. 2456, Seite 7/10, Graphik Nr. 8, Quelle Finanzdepartement wäre erwünscht. In welchen Jahren gab es ausserordentliche Abschreibungen und in welcher Höhe?

Antwort

Die Grafik 2 zeigt die Nettoinvestitionen in CHF Mio. der letzten zehn Jahre auf. Sie machten insgesamt CHF 334.1 Mio. aus. Im Durchschnitt betrugen die jährlichen Nettoinvestitionen folglich CHF 33.4 Mio. Diese übertrafen somit die Grösse der Finanzstrategie von CHF 30 Mio. um jährlich rund CHF 3 Mio. Die Finanzierung konnte durch Abschreibungen, kumuliert positive Jahresergebnisse, nicht liquiditätswirksamen Aufwand und im Falle des Kaufes der Gubelstrasse 22 durch Aufnahme von Fremdkapital, sichergestellt werden.

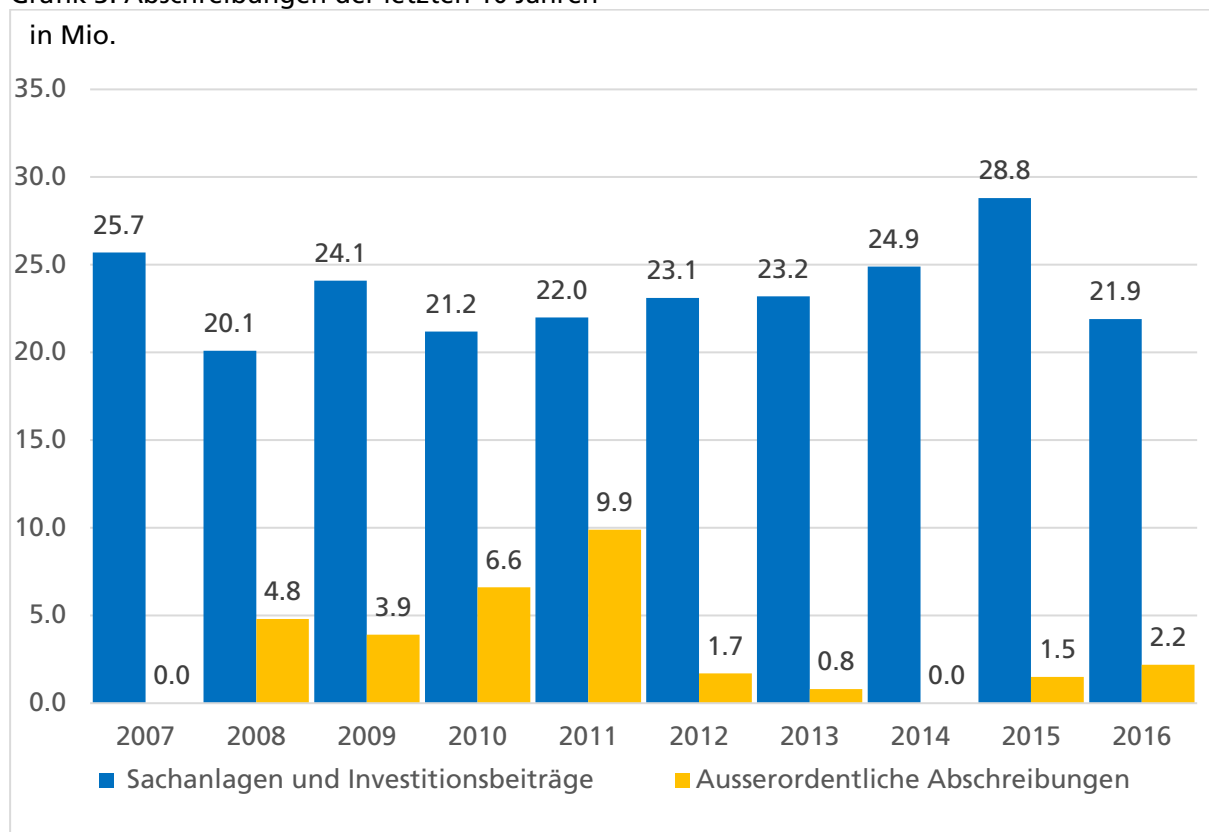
Grafik 2: Netto-Investitionen der letzten 10 Jahren



Quelle: Finanzdepartement

Die Grafik 3 stellt die degressiven Abschreibungen der letzten zehn Jahre sowie die zusätzlichen und ausserordentlichen Abschreibungen dar.

Grafik 3: Abschreibungen der letzten 10 Jahren



Quelle: Finanzdepartement

Die Abschreibungen betragen im Total CHF 266.4 Mio. oder jährlich CHF 26.6 Mio. Sie setzen sich aus Abschreibungen von Sachanlagen und Investitionsbeiträgen von CHF 235.0 Mio. sowie ausserordentlichen Abschreibungen von CHF 31.4 Mio. zusammen. Die ausserordentlichen Abschreibungen waren im Zusammenhang mit der Beeinträchtigung der Werthaltigkeit (Impairment) notwendig. Mit den Abschreibungen konnten rund 80% der Investitionen der letzten zehn Jahre finanziert werden.

Frage 2

Ab welchem Budgetjahr (2018 - 2020) plant der Stadtrat von der bisherigen degressiven Methode neu auf die lineare Methode zu wechseln?

Antwort

Die Übergangsfrist mit dem Inkrafttreten der Teilrevision FHG per 1. Januar 2018 beträgt drei Jahre. Die Finanzchefenkonferenz der Zuger Gemeinden wird sowohl die einheitliche Umsetzung des Wechsels der degressiven Abschreibungsmethode zur linearen Abschreibungsmethode sowie den Zeitpunkt der Umstellung diskutieren und möglichst einheitlich vorsehen. Die Einführung der linearen Abschreibungsmethode findet voraussichtlich auf den 1. Januar 2021 statt und wird erstmals im Planjahr 2021 wirksam.

Frage 3

Für das Jahr 2017 sind Abschreibungen in der Höhe von CHF 18.1 Mio. budgetiert worden. Gemäss Finanzplan liegen die Abschreibungen für die Jahre 2018/2019 bei CHF 19.5 Mio. bzw. für das Jahr 2020 bei 20.0 Mio. Welche Abschreibungen ergeben sich für die Jahre 2018 bis 2021 aufgrund des Entscheides in Frage Nr. 2? Plant der Stadtrat für das letzte Jahr vor Einführung der linearen Abschreibung noch Sonderabschreibungen zu machen, wenn ja welche?

Antwort

Die Einführung der linearen Abschreibungsmethode erfolgt, wie bereits erwähnt, voraussichtlich auf den 1. Januar 2021. Somit wird erst das Planjahr 2021 betroffen sein. Erwähnenswert ist zudem der Umstand, dass durch die Verwaltungsnutzung des LG Gebäudes ab 2019 höhere Abschreibungen anfallen werden, da ein Teil der Investition von CHF 52.2 Mio. vom Finanzvermögen ins Verwaltungsvermögen umgegliedert werden (siehe GGR-Vorlage Nr. 2446). Auf der Grundlage der aktuellen Anschaffungswerte (AW) und Buchwerte (BW), die in der Tabelle 1 dargestellt werden, stellen wir die zukünftigen Abschreibungen nach der degressiven (Tabelle 2) und linearen Abschreibungsmethode (Tabelle 3) dar. Zudem weisen wir die Differenz im Jahr der Umstellung (Tabelle 4 und 5) auf die neue Abschreibungsmethode aus.

Tabelle 1: Übersicht der Anschaffungs- und Buchwerte 2016 bis 2020 in Mio. CHF

Anlagekategorie	AW	BW	Nettoinvestitionen				AW	BW
	31.12.16	31.12.16	2017	2018	2019	2020	31.12.20	31.12.20
Grundstücke unbebaut	30.6	7.1	7.7	0.0	6.0	0.0	44.3	20.1
Tiefbauten	194.2	38.3	8.3	18.8	18.9	19.8	260.0	77.4
Hochbauten (Gebäude)	470.4	109.4	20.1	16.4	53.9	24.2	585.0	162.4
Pflichtwohnungen	130.9	104.3	0.0	0.0	0.0	0.9	131.8	101.1
Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge	9.5	2.5	0.6	1.6	0.3	0.8	12.8	2.0
Informatik	1.1	0.4	0.2	0.6	0.1	0.6	0	0.6
Total Sachanlagen	836.7	262.0	36.9	37.4	79.2	46.3	1036.5	363.2
Investitionsbeiträge	38.9	3.1	0.2	1.6	0.4	0.4	41.5	4.0
Sachanlagen/Investitionsbeiträge	875.6	265.1	37.1	39.0	79.6	46.7	1078.0	367.2

Quelle: Finanzdepartement

Die Tabelle zeigt die Werte auf der Grundlage des Investitionsprogrammes 2018 bis 2027 auf. Der hohe Wert bei den Nettoinvestitionen im Jahr 2019 unter der Kategorie Hochbau ist durch die Übernahme von rund 60% des LG-Gebäudes aus dem Finanzvermögen erklärt. Der Stadtrat wird nur ausserordentliche Abschreibungen beantragen, sofern bei einem Anlagegut ein Impairment vorliegt oder bekannt wird. Der entsprechende Entscheid wäre auf jeden Fall mit der Genehmigung der Jahresrechnung durch den Grossen Gemeinderat zu fällen. Mit diesen Werten aus der Tabelle 1 kann nun die degressive Abschreibungsmethode (Tabelle 2: Abschreibungen vom Buchwert) mit der linearen Abschreibungsmethode (Tabelle 3: Abschreibungen vom Anschaffungswert) verglichen werden.

Tabelle 2: Degressive Abschreibungen vom Buchwert; Aktuelle Abschreibungsmethode in Mio. CHF

Anlagekategorie	%-Satz	2017	2018	2019	2020
Grundstücke unbebaut	1.0%	0.1	0.1	0.2	0.2
Tiefbauten	10.0%	4.7	6.1	7.4	8.6
Hochbauten (Gebäude)	10.0%	13.0	13.3	17.4	18.0
Pflichtwohnungen	1.0%	1.0	1.0	1.0	1.0
Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge	30.0%	0.9	1.1	0.9	0.9
Informatik	40.0%	0.2	0.4	0.3	0.4
Abschreibungen Sachanlagen		20.0	22.1	27.1	29.1
Investitionsbeiträge	10.0%	0.3	0.5	0.5	0.4
Abschreibungen Sachanlagen/Investitionsbeiträge		20.3	22.5	27.5	29.6
Realisierungsquote		100%	75%	60%	60%
Total degressive Abschreibungen		20.3	16.9	16.5	17.7

Quelle: Finanzdepartement

Tabelle 3: Lineare Abschreibungen vom Anschaffungswert; Neue Abschreibungsmethode in Mio. CHF

Anlagekategorie	%-Satz	2017	2018	2019	2020
Grundstücke unbebaut	0.0%	0.0	0.0	0.0	0.0
Tiefbauten	2.5%	5.1	5.5	6.0	6.5
Hochbauten (Gebäude)	3.0%	14.7	15.2	16.8	17.6
Pflichtwohnungen	1.0%	1.3	1.3	1.3	1.3
Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge	12.5%	1.3	1.5	1.5	1.6
Informatik	33.0%	0.4	0.6	0.7	0.9
Total Sachanlagen		22.8	24.1	26.3	27.8
Investitionsbeiträge	3.0%	1.2	1.2	1.2	1.2
Abschreibungen Sachanlagen/Investitionsbeiträge		24.0	25.3	27.5	29.0
Realisierungsquote		100%	75%	60%	60%
Total lineare Abschreibungen		24.0	19.0	16.5	17.4

Quelle: Finanzdepartement

Die neue Abschreibungsmethode vom Anschaffungswert ergibt mit dem aktuellen Datenstand höhere Abschreibungen während den Jahren 2017 und 2018. Ab 2019 werden die Abschreibungen infolge der Investitionen 2017 bis 2019 praktisch identisch. Dies resultiert daraus, dass unsere Anlagen per 31. Dezember 2016 mit einem Anschaffungswert von CHF 875.6 Mio. gegenüber einem Buchwert von CHF 265.1 Mio. bilanziert wurden und somit per 31. Dezember 2016 bereits rund 70% der bestehenden Anlagen abgeschrieben worden sind. Deshalb fallen die degressiven Abschreibungen vom Buchwert in diesem Vergleich geringer an als die linearen Abschreibungen vom Anschaffungswert.

Frage 4

Gedenkt der Stadtrat, z.B. bei zukünftigen „ausserordentlich guten“ Rechnungsabschlüssen, zusätzlich zu den linearen Abschreibungen auch noch ausserordentliche Abschreibungen vorzunehmen, welche weiterhin möglich sind (Gemäss § 14 Abs. 6: Zusätzliche Abschreibungen müssen als ausserordentlicher Aufwand verbucht und, sofern sie nicht budgetiert waren, im Anhang zur Jahresrechnung erläutert werden)?

Antwort

Der Stadtrat kann keine ausserordentlichen Abschreibungen vornehmen. Er kann sie aber bei Bedarf dem Grossen Gemeinderat mit dem Budget oder der Jahresrechnung beantragen.

Der Stadtrat wird auch in Zukunft ausserordentliche Abschreibungen beantragen müssen, sofern bei einem Anlagegut ein Impairment vorliegt oder bekannt wird.

Frage 5

Zu den Anlagekategorien: Die jährlichen %-Abschreibungssätze richten sich nach der jeweiligen Nutzungsdauer der Anlagekategorien und sind neu wie folgt festgelegt worden (§14. Abs. 3a FHG)

Kategorien	Abschreibungssatz:	
1. Grundstücke, nicht überbaut	0.0%	--
2. Tiefbauten (Strassen, Plätze, Friedhöfe, Gewässerverb., Kanal- und Leitungsnetze)	2.5%	40 Jahre
3. Hochbauten (Gebäude)	3.0%	33 Jahre
4. Investitionsbeiträge	3.0%	33 Jahre
5. Mobilien (Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge)	12.5%	8 Jahre
6. Informatikmittel (Hard- und Software)	33.3%	3 Jahre (neu, statt 5)
7. Immaterielle Anlagen	20.0%	5 Jahre

Von welchen konkreten und somit transparenten Beträgen geht die Anlagebuchhaltung der Stadt Zug in den Kategorien 1 bis 7 ab Einführung der linearen Abschreibung aus?

Antwort

Im Zusammenhang mit der Umstellung auf die lineare Abschreibung ist aktuell beim Kanton Zug und bei den Zuger Gemeinden folgender Ablauf möglich. Auf den bestehenden Werten des Verwaltungsvermögens wird kein Restatement erfolgen. Während die neuen Investitionen zu den oben erwähnten Abschreibungssätzen vom Anschaffungswert linear abgeschrieben werden, könnten die bestehenden Anlageobjekte vom Buchwert mit dem halben degressiven Abschreibungssatz oder nach der geschätzten Restnutzungsdauer abgeschrieben werden. Mit der Einführung werden zudem kleine Restbuchwerte der Kategorie Informatik und Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge auf null abgeschrieben. Bei diesen Annahmen würde die Umstellung bei der Stadt Zug von der degressiven Abschreibungsmethode zu der linearen Abschreibungsmethode zu wesentlich geringeren Abschreibungen führen. Die nachfolgenden Tabellen zeigen den Vergleich der beiden Abschreibungsmethoden im Jahr der Umstellung. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass die definitiven Parameter der Umstellung noch vertieft geprüft und mit den anderen Zuger Einwohnergemeinden besprochen werden.

Tabelle 4: Abschreibungen 2021 Einführung der linearen Abschreibungsmethode in Mio. CHF

Anlagekategorie	bestehende Buchwerte		Zugänge 2021		Total
	%-Satz	2021	%-Satz	2021	
Grundstücke unbebaut	0.0%	0.0	1.0%	0.0	0.0
Tiefbauten	5.0%	3.9	2.5%	0.4	4.3
Hochbauten (Gebäude)	5.0%	8.1	3.0%	0.6	8.7
Pflichtwohnungen	1.0%	1.0	1.0%	0.0	1.0
Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge	15.0%	0.3	12.5%	0.1	0.4
Informatik	20.0%	0.1	33.0%	0.0	0.1
Abschreibungen Sachanlagen		13.4		1.1	14.5
Investitionsbeiträge	5.0%	0.2	3.0%	0.0	0.2
Abschreibungen Sachanlagen/Investitionsbeiträge		13.6		1.1	14.7
Zusätzliche Abschreibungen		2.5			2.5
Realisierungsquote 75%				-0.2	-0.2
Total lineare Abschreibungen		16.1		0.9	17.0

Quelle: Finanzdepartement

Im Jahr der Umstellung werden zusätzliche Abschreibungen von rund CHF 2.5 Mio. ins Budget aufgenommen, um die Anlagebuchhaltung zu bereinigen. Danach kann mit einem jährlichen Abschreibungsaufwand von rund CHF 15 Mio. gerechnet werden.

Tabelle 5: Abschreibungen 2021 mit der degressiven Abschreibungsmethode in Mio. CHF

Anlagekategorie	%-Satz	2021
Tiefbauten	10.0%	9.1
Hochbauten (Gebäude)	10.0%	18.3
Pflichtwohnungen	1.0%	1.0
Mobiliar, Maschinen, Einrichtungen, Fahrzeuge	30.0%	0.9
Informatik	40.0%	0.2
Abschreibungen Sachanlagen		29.7
Investitionsbeiträge	10.0%	0.4
Abschreibungen Sachanlagen/Investitionsbeiträge		30.1
Realisierungsquote		75%
Total degressive Abschreibungen		22.6

Quelle: Finanzdepartement

Der Vergleich macht es deutlich: Durch die Umstellung der Abschreibungsmethode wäre unter den getroffenen Annahmen während den ersten Jahren von wesentlich geringeren Abschreibungen auszugehen. Erst die zukünftigen Investitionen werden die Differenz verringern. Die Rechnungsergebnisse werden nach der Einführung der linearen Abschreibungsmethode um die Differenz von rund CHF 8 Mio. besser ausfallen. Die Differenz der Abschreibungen führt aber auch zu einem geringeren Selbstfinanzierungsgrad für die neuen Investitionen.

Frage 6

Konsequenzen für den Finanzhaushalt der Stadt: Welche Folgen erwartet der Stadtrat durch die beschlossenen Änderungen des FHG? And last but not least: Könnte es erfreulicherweise sein, dass lineare Abschreibungen zukünftig die Bildung von stillen Reserven verhindern und damit mehr Transparenz zum Nutzen der Steuerzahler ermöglichen - d.h. tendenziell bessere Rechnungsergebnisse ermöglichen, welche Steuersenkungen begünstigen, immer unter der Voraussetzung, dass die anderen Kosten/der Aufwand strikte im Griff gehalten werden?

Antwort

Bessere kurz- oder mittelfristige Rechnungsergebnisse als Folge der Umstellung auf die lineare Abschreibungsmethode könnten teilweise zu Steuersenkungen führen. Infolge geringerer Abschreibungen werden Mittel für die Finanzierung der Investitionen fehlen. Dies bedeutet, dass ein erheblicher Teil der positiven Rechnungsergebnisse als Finanzierungsbeitrag für die Investitionen einzusetzen ist, um den notwendigen Selbstfinanzierungsgrad sicherstellen zu können. Das dritte Standbein für die Finanzierung der Investitionen wird die vermehrte Aufnahme von Fremdkapital darstellen. Die Finanzstrategie definiert, in welchem Ausmass dies umsetzbar ist.

Im Zusammenhang mit der Vorgabe, die Kosten strikte im Griff halten, wird der Stadtrat die letzten der geplanten Massnahmen im Rahmen von Sparen und Verzichten II, mit einem positiven Effekt von insgesamt rund CHF 6.0 Mio., im Budget 2018 umsetzen. Zusammen mit den Massnahmen von Sparen und Verzichten I hat der Stadtrat auf negative Rechnungsergebnisse reagiert und die Erfolgsrechnung jährlich um insgesamt CHF 8.0 Mio. verbessert. Der ökonomische Umgang mit Steuergeldern ist ein Dauerprozess. Der Stadtrat hat mit der Festsetzung der Richtlinien für das Budget 2018 und die Finanzpläne 2018 bis 2021 festgelegt, dass Mehraufwand nur im Zusammenhang mit neuen oder erweiterten gesetzlichen Aufgaben zulässig ist. Zudem priorisiert der Stadtrat jährlich die Investitionen der nächsten zehn Jahre, damit gesunde Gemeindefinanzen sichergestellt werden können.

Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- die Antwort des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen.

Zug, 7. November 2017

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilage:

- Interpellation SVP-Fraktion vom 18. Juli 2017: Sorgen lineare Abschreibungen im städtischen Haushalt zukünftig für weniger stille Reserven und mehr Transparenz zum Nutzen der Stadtzuger Steuerzahler?

Die Vorlage wurde vom Finanzdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat Karl Kobelt, Departementvorsteher, Tel. 041 728 21 21.