

Vorlage Stadtparlament

Datum 4. März 2025
Beschluss Nr. 205
Aktenplan 152.15.11 Stadtparlament: Postulate

Postulat Jürg Brunner: Abschreibungen dynamischer ausgestalten; Frage der Erheblicherklärung

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

Das Postulat «Abschreibungen dynamischer ausgestalten» wird **nicht erheblich** erklärt.

Jürg Brunner sowie 37 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 14. Januar 2025 das beiliegende Postulat «Abschreibungen dynamischer ausgestalten» ein.

Der Stadtrat nimmt zur Frage der Erheblicherklärung wie folgt Stellung:

1 Ausgangslage

1.1 «True and fair view»-Prinzip

Das «true and fair view»-Prinzip besagt, dass die Jahresrechnung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Gemeinwesens vermitteln soll. Es stellt eine möglichst uneingeschränkte Transparenz in den wesentlichen Sachverhalten sicher. Damit das «true and fair view»-Prinzip eingehalten werden kann, müssen die Regeln des zugrundeliegenden Rechnungslegungs-Standards bei der Erstellung und Präsentation der Jahresrechnung konsequent angewendet werden. Wenn politische Entscheide und Präferenzen diese Regeln übersteuern, kann das «true and fair view»-Prinzip nicht eingehalten werden.

Mit dem Übergang von HRM1 zu HRM2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell 2) hat die Rechnungslegung der öffentlichen Hand in der Schweiz einen grossen Sprung in Richtung des «true and fair view»-Prinzips gemacht. In Bezug auf das Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG), die St.Galler Version von HRM2, schreibt Art. 106a des Gemeindegesetzes (GG; sGS 151.2) vor, dass die Rechnungslegung ein Bild des Finanzhaushalts zeigt, das möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. Anders als im HRM1 werden im RMSG unter anderem die Rechnungslegungsgrundsätze der Vergleichbarkeit, der Stetigkeit und der Zuverlässigkeit spezifisch erwähnt und ausgeführt. Beim Wechsel von HRM1 zu RMSG fällte der Stadtrat unter anderem folgende Grundsatzentscheidungen:

- Die Aktivierungsgrenze für Investitionen des allgemeinen Haushalts, inkl. Spezialfinanzierungen, wurde gemäss kantonalen Kriterien auf CHF 100'000 festgelegt. Mit Ausnahme von Darlehen und Beteiligungen werden Investitionen unter der Aktivierungsgrenze nicht bilanziert.
- Die Anlagen des Verwaltungsvermögens werden nach dem mittleren, vom Kanton präferierten Ansatz abgeschrieben.

1.2 Abschreibungen

Gemäss RMSG wird eine Abschreibung als Aufwand bezeichnet, «der die periodenbezogene Abnutzung/Entwertung von Teilen des Verwaltungsvermögens zum Ausdruck bringt. Abschreibungen des Verwaltungsvermögens zeigen weniger die jährliche Abnutzung, sondern eher den jährlichen Wert der Nutzung des Vermögenswerts. Daher wird die lineare Abschreibungsmethode verwendet.»

Eine gute allgemeingültige Definition, die das «true and fair view»-Prinzip explizit beinhaltet, liefert Wikipedia: «Abschreibung ist im Rechnungswesen die Erfassung und Verrechnung von Wertminderungen bei Vermögensgegenständen des Anlage- und Umlaufvermögens. [...] Diese Wertminderung muss in der Bilanz und der Gewinn- und Verlustrechnung berücksichtigt werden, damit der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt. Abschreibungen führen in der Bilanz zu einer Verminderung des Buchwerts eines Vermögensgegenstands; in der Gewinn- und Verlustrechnung mindern sie als Aufwand den Jahresüberschuss oder erhöhen den Jahresfehlbetrag. [...]».

Gemäss Kapitel 12.3 des RMSG-Handbuchs¹ werden die Vermögenswerte des Verwaltungsvermögens linear auf der Basis der durchschnittlichen wirtschaftlichen Nutzungsdauer je Anlagekategorie abgeschrieben. Diese stellt, bei normaler Betriebsnutzung, die zu erwartende objektive Nutzungsdauer dar. Die Anlagekategorien im Anhang A der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (FHGV; sGS 151.53) sind dabei verbindlich.

Anhang A der FHGV definiert sowohl Bandbreiten für die gemeindespezifische Festlegung der Abschreibungsdauern als auch feste Abschreibungsdauern. Wie jede andere Gemeinde im Kanton konnte die Stadt St.Gallen bei der Einführung von RMSG wählen, ob sie die Abschreibungsdauern je Anlagekategorie innerhalb der Bandbreiten verbindlich durch einen Stadtratsbeschluss festlegen oder ob sie die vorgegebenen Abschreibungsdauern anwenden möchte.

Mit Beschluss Nr. 1876 vom 19. Juni 2018 hat der Stadtrat festgelegt, dass die Anlagen des Verwaltungsvermögens nach den mittleren, vom Kanton präferierten Abschreibungssätzen abgeschrieben werden. Dabei handelte es sich um einen Entscheid des Stadtrats; dies widerlegt die Darstellung im Postulat, es sei ein Reglementserlassverzicht gewesen, als Folge dessen der Vorschlag des Kantons zwingend übernommen werden musste.

Nach Einschätzung des Stadtrats kommen die vom Kanton vorgeschlagenen Nutzungsdauern der tatsächlichen wirtschaftlichen und technischen Nutzungsdauer am nächsten. Der städtische Haushalt wird damit mit einem realistischen Wertverzehr der Anlagegüter belastet. Mit der Übernahme des

¹ <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/politik-verwaltung/gemeinden/gemeindenfinanzen/rmsg-handbuch/00%20Handbuch%20RMSG.pdf>.

kantonalen Standards erhofft sich der Stadtrat darüber hinaus aussagekräftige Vergleiche mit anderen Gemeinden des Kantons.

Gemäss Kapitel 12.3 des RMSG-Handbuchs sind einmal beschlossene Abschreibungsdauern grundsätzlich unveränderlich (siehe RMSG-Handbuch 12 | 09). Sind aufgrund objektiver Gründe Anpassungen der Abschreibungsdauern notwendig, sind diese zusammen mit den Auswirkungen im Anhang der Jahresrechnung offenzulegen.

Zu beachten gilt, dass die Wahl der Abschreibungssätze je Anlagekategorie bei linearer Abschreibung auf lange Sicht kaum Auswirkungen auf die Höhe der gesamten Abschreibungen in der Erfolgsrechnung hat: Die tieferen jährlichen Belastungen auf der einzelnen Anlage werden durch eine höhere Anzahl von Anlagen, welche aufgrund der längeren Abschreibungsdauer noch nicht vollständig abgeschrieben sind, kompensiert.

1.3 Neubewertung des Verwaltungsvermögens per 1. Januar 2022

Wie im Bilanzanpassungsbericht vom 28. Februar 2023 ausgeführt² hat sich der Stadtrat beim Übergang von HRM1 auf RMSG für eine teilweise Neubewertung der Sachanlagen und immateriellen Anlagen des Verwaltungsvermögens entschieden: Die per 31. Dezember 2021 bilanzierten Sachanlagen und immateriellen Anlagen des Allgemeinen Haushalts und der Spezialfinanzierungen für Parkplätze und Parkhäuser, für die Feuerwehr und für die Altstadt-, Ortsbild- und Denkmalpflege wurden neu bewertet. Nicht neu bewertet wurden die Investitionsbeiträge sowie das Verwaltungsvermögen der Spezialfinanzierungen für Gewässerschutz, für Abfallentsorgung und für Deponien.

Zur Neubewertung hat die Stadtverwaltung sämtliche Investitionen über die vergangenen 35 Jahre, welche über der festgelegten Aktivierungsgrenze von CHF 100'000 liegen, und welche gemäss den durch den Stadtrat festgelegten Abschreibungssätzen je Anlagekategorie noch nicht abgeschrieben waren, identifiziert und aufbereitet. Die entsprechenden Daten wurden mit Anschaffungskosten, kumulierten Abschreibungen und dem korrekten Buchwert per 1. Januar 2022 in eine Anlagenbuchhaltung überführt. Die Neubewertung der Sachanlagen und der immateriellen Anlagen führte zu einer Aufwertung von insgesamt CHF 439 Mio.

Dabei ist wichtig zu erwähnen, dass die durch den Stadtrat gewählten und festgelegten Abschreibungssätze je Anlagekategorie, welche der Empfehlung des Kantons entsprechen, die Grundlage für diese Neubewertung bildete. Hätte sich der Stadtrat vor Einführung von RMSG beispielsweise für längere Nutzungsdauern pro Anlagekategorie entschieden, dann wäre die Aufwertung entsprechend höher ausgefallen. Die Abschreibung der einzelnen Anlage würde heute entsprechend tiefer ausfallen, dafür würden aufgrund der längeren Nutzungsdauer eine grössere Anzahl von Anlagen immer noch abgeschrieben, welche nach heutigen Regeln bereits vollständig abgeschrieben sind. In Summe würden die gesamten Abschreibungen in der Erfolgsrechnung deshalb wohl in ähnlicher Höhe ausfallen.

² Die Vorlage Nr. 2502 vom 28. Februar 2023 wurde vom Stadtparlament an der Sitzung vom 4. Juli 2023 unverändert genehmigt.

2 Erwägungen

Dem Stadtrat ist es ein Anliegen, dass die der Bürgerschaft und dem Parlament präsentierte Jahresrechnung ein Bild des Finanzhaushalts zeigt, welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht. Gerade bei einer angespannten finanziellen Lage erachtet es der Stadtrat als besonders wichtig und verantwortungsvoll, dass sich Bürgerschaft, Parlament und Stadtrat bei ihren Entscheiden auf transparente und korrekte finanzielle Informationen stützen können.

Zur Gestaltung des Jahresergebnisses möchte der Stadtrat einzig das für diesen Zweck im RMSG vorgesehene Instrument der Ausgleichsreserve einsetzen, welches transparent in der zweiten Stufe der Erfolgsrechnung ausgewiesen wird. An der aktuellen Praxis der Abschreibungen wird der Stadtrat aus folgenden Gründen festhalten:

- a) Eine Verbesserung des Ergebnisses mittels tieferer Abschreibungen führt zu keinen echten Einsparungen und leistet keinen materiellen Beitrag zur Gesundung des Finanzhaushalts. Wenn dadurch das wahre Ausmass der finanziellen Schieflage kaschiert wird, könnte es sogar den unerwünschten Effekt haben, dass Massnahmen zur echten Gesundung des Finanzhaushalts nicht im nötigen Umfang getroffen werden.
- b) Dem Stadtrat ist es wichtig, dass seine Jahresrechnungen sowohl mit den Jahresrechnungen anderer Städte und Gemeinden als auch über die Zeit hinweg vergleichbar sind. Die Anwendung von dynamischen oder erfolgsorientierten Abschreibungsmethoden würden dies verunmöglichen und den **Grundsatz der Vergleichbarkeit** verletzen.
- c) Der Stadtrat möchte die bei der Einführung von RMSG gewählten Abschreibungssätze so weit als möglich über einen langen Zeitraum unverändert belassen. Die Anwendung von dynamischen oder erfolgsorientierten Abschreibungsmethoden würden den **Grundsatz der Stetigkeit** verletzen.
- d) Die Neubewertung der Anlagen im Verwaltungsvermögen per 1. Januar 2022 bei der Einführung von RMSG und die damit verbundene Aufwertung erfolgte basierend auf den vom Stadtrat gewählten Abschreibungssätzen. Die geforderten objektiven Gründe für eine Veränderung der Abschreibungssätze sind aus Sicht des Stadtrats nicht gegeben. Ohne diese Gründe käme dies einer Veränderung der Regeln während des Spiels gleich und würde zu einer inkorrekten Höhe der Abschreibungen führen. Es würde einen Verstoss gegen den **Grundsatz der Zuverlässigkeit** bedeuten.
- e) Der Stadtrat will Transparenz in der Jahresrechnung unter anderem dadurch schaffen, dass er die Regeln zur Rechnungslegung aus dem RMSG befolgt. Dazu gehört die Vorgabe, dass die Abschreibung der Anlagen des Verwaltungsvermögens linear auf der Basis der erwarteten Nutzungsdauer je Anlagekategorie erfolgt. Andere Abschreibungsmethoden sind im RMSG nicht vorgesehen; deshalb zieht der Stadtrat solche auch nicht in Betracht. RMSG führt in Kapitel 12.3 des Handbuchs explizit aus, dass einmal beschlossene Abschreibungsdauern grundsätzlich unveränderlich sind. Änderungen sind nur dann möglich, wenn objektive Gründe Anpassungen der Abschreibungsdauern notwendig machen. Aus Sicht des Stadtrates liegen solche objektiven Gründe nicht vor.

Auf den Erlass eines Abschreibungsreglements kann verzichtet werden, weil in den Grundsätzen der Rechnungslegung, welche im Anhang zur Jahresrechnung dargestellt sind, sämtliche für die Abschreibungen des Verwaltungsvermögen relevanten Regeln nachvollziehbar aufgeführt sind. Dazu zählen insbesondere die vom Stadtrat festgelegte Aktivierungsgrenze von CHF 100'000 sowie die Tabelle der vom Stadtrat festgelegten Abschreibungssätze. Die geltenden Regeln zu Abschreibungen finden sich in Art. 110j Abs. 3 GG, in Art. 8 und Anhang A FHGV und in Kapitel 12 des RMSG-Handbuchs und müssen nicht nochmals in einem städtischen Reglement ausgeführt werden.

3 Fazit

Um ein Bild des Finanzhaushalts zu zeigen, welches möglichst weitgehend der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage entspricht, möchte der Stadtrat dem Ziel einer korrekten Bewertung der Anlagen im Verwaltungsvermögen in der Bilanz sowie einer korrekten Abschreibungshöhe in der Erfolgsrechnung so nahe wie möglich kommen. Dieses Ziel erreicht er am besten, indem er die bei der Einführung von RMSG einmalig gewählten Abschreibungssätze beibehält und diese stetig und konsequent anwendet.

Die erfolgsorientierte Beeinflussung des Abschreibungsaufwands und damit des Jahresergebnisses durch eine Erhöhung oder Dynamisierung der Abschreibungsdauern lehnt der Stadtrat ab; sie stellt auch keinen objektiven Grund dar, der eine Anpassung nötig machen würde. Der Kanton würde eine solche Anpassung daher kaum akzeptieren. Auf den Erlass eines Abschreibungsreglements verzichtet der Stadtrat. Auch eine vertiefte Auseinandersetzung mit Abschreibungsmethoden im Rahmen eines umfassenden Postulatsberichts wird keine andere Einschätzung zu Tage bringen. Deshalb beantragt der Stadtrat, das Postulat «Abschreibungen dynamischer ausgestalten» nicht erheblich zu erklären.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:
Manfred Linke

Beilage:
▪ Postulat vom 14. Januar 2025