



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Markus Bapst
Mindestabschreibungen bei Infrastrukturen

QA 3106.13

I. Anfrage

Das Ausführungsreglement zum Gemeindegesetz legt in Art. 53 Mindestsätze für die jährlichen Abschreibungen vor.

In diesem Art. sind 4% für Trinkwassernetze, Abwasserkanalisationsnetze und Abwasserreinigungsanlagen, sowie Strassenbau und Fusswege vorgeschrieben. Die Darlehen für solche Anlagen werden somit in 25 Jahren abgeschrieben.

Dieser Abschreibungszeitraum ist nicht im Einklang mit den teilweise viel längeren Gebrauchswerten dieser Infrastrukturen. Dies betrifft in erster Linie Trinkwassernetze und Abwasserkanalisationen (80 Jahre). Bei den Abwasserreinigungsanlagen muss zwischen Basisinfrastruktur (Bauten) und Einrichtungen (Maschinen) unterschieden werden. Letztere haben eine deutlich geringere Lebenserwartung als die Bauten.

Für Trinkwasser- und Abwasserinfrastrukturen werden bei modernen Gebührensystemen Erneuerungsfonds geäufnet. Diese sollen die Funktionsweise und den Erhalt der Anlagen langfristig sichern.

Der vorgeschriebene, kurze Abschreibungszeitraum entspricht quasi einer «Verdoppelung» der Erneuerungsfinanzierung. Anders gesagt: Die gleiche Generation äufnet einen Fond und generiert gleichzeitig durch den zu kurzen Abschreibungszeitraum «stille Reserven» bei den genannten Bauwerken.

Bei Gemeindestrassen stellt sich die Frage, wie lange solche Bauwerke im Schnitt bis zu einer Totalerneuerung halten.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

- Wie wurden ursprünglich die jährlichen Mindestsätze für die Abschreibung von Gebäuden und Anlagen festgelegt?
- Ist der Staatsrat nicht auch der Meinung, dass insbesondere die Zeiträume für die Abschreibung von Trinkwasser- und Abwasserinfrastrukturen zu erhöhen wären?
- Wie beurteilt er die Situation bei der Strasseninfrastruktur? Gibt es im Kanton Freiburg Erhebungen zu den Gemeindestrassen? Ist ein Abschreiberythmus von 25 Jahren nicht zu kurz?

4. Januar 2013

II. Antwort des Staatsrats

Grossrat Markus Bapst möchte wissen, auf welchen Grundlagen die geltenden gesetzlichen Abschreibungssätze festgelegt wurden. Diese wurden bei der Ausarbeitung des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG, SGF 140.11) nach einem Vernehmlassungsverfahren festgelegt. Damals galt die Gemeindeverschuldung als besorgniserregend und die Bilanz der Gemeinden enthielt oftmals noch abzuzahlende Schulden von Gütern, die ihren ganzen Wert verloren hatten. Bei zahlreichen Finanzierungsbewilligungen wurde der gesetzliche Abschreibungssatz auf der Grundlage der vorhergehenden Gesetzgebung auf 2% festgelegt. Der Grundsatz, nach dem man sich auf die voraussichtliche Lebensdauer des Aktivums stützen sollte, wurde somit oftmals nicht respektiert. Die neuen Sätze sollten dieser Situation abhelfen. Ausserdem wurde betont, dass die Unterhaltskosten gegen Ende des Lebenszyklus einer Investition tendenziell stärker ansteigen, weshalb die Sätze besser vorsichtig festzulegen seien.

Der Verfasser der Anfrage stellt drei Fragen in Zusammenhang mit der Lebensdauer der kommunalen Grundinfrastrukturen (Abwasseranlagen, Trinkwasserverteilung und Strassennetz) und der Bestimmung der Abschreibungssätze. Mit Bezug auf Artikel 53 Abs. 1 ARGG stellt sich der Grossrat namentlich die Frage, ob es richtig sei, dass diese Art von Infrastrukturen in höchstens 25 Jahren, also zu jährlich 4% abzuschreiben sind.

In erster Linie sei daran erinnert, dass die in der Gemeindegesetzgebung festgelegten Abschreibungssätze Investitionen betreffen, die Gegenstand einer Finanzierungsbewilligung des Amts für Gemeinden sind. Diese Sätze gelten für die Nettodarlehen zur Finanzierung der Infrastrukturen und nicht für die Objekte oder Güter als solche, die zum Gemeindevermögen gehören. Mit anderen Worten, die in der Gesetzgebung über die Gemeinden festgelegten jährlichen Mindestabschreibungssätze bestimmen die Beträge der effektiven Rückzahlung der Schulden, die für die getätigten Investitionen aufgenommen wurden; man spricht von Schuldtilgung.

In Anlehnung an die kantonale Wassergesetzgebung (Abwasser) und insbesondere an das vom Amt für Umwelt erlassene Musterreglement für Gemeinden wird gleichzeitig die Lebensdauer der verschiedenen entsprechenden Anlagen angegeben. So müssen für die Berechnung der Abwasserreinigungsgebühren die Wertminderungen der Anlagen berücksichtigt werden, um die Finanzierung ihrer Werterhaltung sicherzustellen; man spricht von buchhalterischen Abschreibungen. Folgendes sind die auf dem Ersatzwert basierenden minimalen Abschreibungssätze der Anlagen:

- > 1,25% für Leitungen (Lebensdauer: 80 Jahre)
- > 3,00% für Abwasserreinigungsanlagen (33 Jahre)
- > 2,00% für Sonderbauwerke, wie Regenwasserbecken und Pumpwerke (50 Jahre)

Der Verfasser der Anfrage scheint davon auszugehen, dass die Abschreibungen des ARGG und der in der Spezialgesetzgebung vorgesehene Fonds für die Wiederbeschaffung kumuliert werden. Dies ist jedoch nicht der Fall, wie aus Artikel 42 Abs. 1 des Gewässergesetzes vom 18. Dezember 2009 (GewG, SGF 812.1) hervorgeht: (Hervorhebung für die Bedürfnisse dieser Antwort):

¹Die jährliche Grundgebühr dient der Finanzierung:

- a) der Fixkosten (Schuldentilgung und Zinsen) und der später anfallenden Kosten für den Werterhalt der Abwasseranlagen;
- b) der Kosten für die im GEP vorgesehenen Abwasseranlagen (Groberschliessung).

Das vorgesehene System bedeutet also, dass die Abschreibungen zuerst der Rückzahlung der Schulden und erst danach der Äufnung eines Wiederbeschaffungsfonds dienen.

Da die kürzlich eingeführten Gesetzesgrundlagen analoge Bestimmungen wie im oben zitierten Artikel enthalten (s. Art. 32 Abs. 1 des Gesetzes vom 6. Oktober 2011 über das Trinkwasser [TWG, RSF 821.32.1]), gelten die gleichen Erwägungen im Bereich des Trinkwassers.

Bei der Ausarbeitung eines neuen Gesetzes über die Gemeindefinanzen werden mit Sicherheit sowohl die Abschreibungssätze als auch die Schuldenkontrolle der Gemeinden überprüft werden. Diese Arbeiten sind derzeit im Gang und die Diskussion wird im Rahmen der Vernehmlassung dieses Entwurfs und darüber hinaus stattfinden können.

Gestützt auf diesen Erwägungen beantwortet der Staatsrat, innert der im Einverständnis mit dem Verfasser der Anfrage verlängerten Frist, die Fragen wie folgt:

1. Angesichts des rein finanziellen Charakters der gesetzlichen Abschreibungssätze und um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass zahlreiche Bauwerke subventioniert wurden, mussten die Sätze vorsichtig festgelegt werden; auch deshalb, weil es sich um Minimalsätze handelt.
2. Die Abschreibung der Abwasser- und Trinkwasseranlagen berücksichtigt bereits die Lebensdauer der Anlagen. Die in diesen beiden Bereichen eingeführte Spezialgesetzgebung entspricht somit dem vom Verfasser der Anfrage herangezogenen Grundsatz der Lebensdauer der Anlagen.
3. Die dritte Frage betrifft die Strasseninfrastruktur. Der Staat führt keine Erhebungen zu den Gemeindestrassen durch. Die im Ausführungsreglement zum Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates festgelegte Abschreibungsdauer der Kantonsstrassen liegt bei 20 Jahren, ist also kürzer als die Abschreibung der Strasseninfrastrukturen der Gemeinden (25 Jahre). Die Kosten in Zusammenhang mit diesen Abschreibungen der Kantonalstrassen belastet die Erfolgsrechnung, die ausgeglichen sein muss. Aus den vom Staat getätigten Abschreibungen resultiert eine Selbstfinanzierungsmarge. Eine Reduktion dieser Abschreibung hätte zwar eine Entlastung der Erfolgsrechnung zur Folge, würde aber zugleich die Selbstfinanzierung beeinträchtigen, indem die zukünftige Finanzierung der Infrastrukturen zunehmend gefährdet würde. Eine solche Politik stünde im Widerspruch mit dem Willen, ein hohes Investitionsniveau aufrecht zu erhalten.

Was die Gemeindestrassen betrifft, bezieht sich die in der Gesetzgebung festgelegte Mindestabschreibung (4%) auf die Tilgung der allfälligen zu ihrer Finanzierung eingegangenen Schulden. Diese Abschreibung wird derzeit jedoch nicht verlangt, wenn die Finanzierung durch andere Quellen sichergestellt ist (ausreichende Liquidität, gebildete Reserven usw.).

Abschliessend möchte der Staatsrat daran erinnern, dass die für 2016 vorgesehene Einführung des neuen harmonisierten Rechnungslegungsmodells HRM2 für die Gemeinden Änderungen der obligatorischen Abschreibungssätze nach sich ziehen wird, da das Verwaltungsvermögen danach auf der Basis der Nutzungsdauer abgeschrieben werden muss (s. dazu die Empfehlung 12 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren).

23. April 2013