

FD / Interpellation SP-Fraktion vom 23. Februar 2010

## Vorgehen zur Überprüfung Abschreibungspraxis nach HRM 2

Schriftliche Antwort der Regierung vom 30. März 2010

In ihrer Interpellation vom 23. Februar 2010 stellt die SP-Fraktion verschiedene Fragen zu den Abschreibungsdauern bei den Gemeinden, zu den Regelungen in anderen Kantonen sowie zur Überprüfung der Abschreibungspraxis des Kantons im Rahmen der bevorstehenden Umsetzung von HRM 2 (Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell der Kantone). Mit dem HRM 2 werden die bestehenden Vorgaben zur Rechnungslegung der öffentlichen Haushalte weiterentwickelt. Unter anderem ist eine stärkere Angleichung an internationale Rechnungslegungsstandards sowie an die Rechnungslegung des Bundes vorgesehen. Rechnung getragen wird auch den spezifischen Anforderungen, die sich aufgrund verschiedener Reformvorhaben im Bereich der Steuerung öffentlicher Haushalte und der Finanzstatistik ergeben.

Die Interpellation stellt die Tauglichkeit der bestehenden Abschreibungspraxis in Frage. Angestrebt wird offensichtlich eine Verlängerung der Abschreibungsfristen. Vor der Beantwortung der einzelnen Fragen ist der Begriff der Abschreibung zu klären. Abschreibung in der Rechnungslegung eines öffentlichen Haushalts heisst einzig und allein Verteilung der Finanzierung einer Investition auf mehrere Rechnungsjahre. Diese finanz- bzw. volkswirtschaftliche Betrachtungsweise unterscheidet sich wesentlich von einer Abschreibung aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht.

Grundsätzlich muss alles, was investiert wird, auch abgeschrieben werden. Bei konstantem Investitionsvolumen werden deshalb – unabhängig von der Abschreibungsfrist – die Abschreibungen mittelfristig dieselbe Höhe wie die Investitionen aufweisen. Daraus folgt zweierlei: Je länger die Abschreibungsfristen sind, desto höher werden der Bestand des abschreibungspflichtigen Verwaltungsvermögens bzw. die Verschuldung ausfallen. Damit steigt der erforderliche Zinsaufwand. Eine Verlängerung der Abschreibungsfristen führt sodann nur einmalig und vorübergehend zu einer Haushaltsentlastung, längerfristig aber zu einer Mehrbelastung (Zinsen). Hinter den bestehenden Regeln zur Verschuldungsbegrenzung und der Abschreibungspraxis steht die Überlegung, dass Investitionen von denen zu finanzieren sind, die sie auch beschlossen haben.

Die bestehende Abschreibungspraxis des Kantons hat sich bewährt. Die Verschuldung konnte in den vergangenen Jahren niedrig gehalten werden. Der Kanton ist finanziell handlungsfähig. Er verhält sich auch in wirtschaftlichen angespannten Zeiten konjunkturgerecht, dies durch den Bezug von Mitteln aus dem Eigenkapital. Eine konjunkturpolitisch motivierte und zeitlich befristete Anpassung von Abschreibungsfristen ist in diesem Zusammenhang nicht notwendig. Sie würde zudem auch wenig bewirken, da eine solche Anpassung der Abschreibungen aus praktischen Überlegungen nur für neue Objekte massgebend wäre. Dieser Mechanismus würde erst mit einer grossen Verzögerung wirken. Er weist gegenüber der Steuerung über das Eigenkapital wesentliche Nachteile auf.

Obwohl auch auf Gemeindeebene kurzfristige Abschreibungssätze durchaus finanzpolitisch wünschbar wären, ergäben sich dadurch vor allem bei kleineren Gemeinden recht grosse Schwankungen. Der Kanton hat demgegenüber ein höheres und konstanteres Investitionsvolumen und kann daher seine Abschreibungen primär auf die finanzpolitischen Ziele ausrichten.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Das Verwaltungsvermögen der Gemeinden ist planmässig abzuschreiben. Nach Art. 16 der Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden (sGS 151.53) hält die Gemeinde die Abschreibungssätze in einem Reglement fest. Verfügt die Gemeinde über kein Abschreibungsreglement, sind die Abschreibungssätze jeweils mit den Kreditbeschlüssen zu fassen. Die Abschreibungen richten sich nach der Grösse der Ausgabe, der Wertbeständigkeit der Investition, der Finanzkraft der Gemeinde sowie den bestehenden und geplanten finanziellen Verpflichtungen der Gemeinde. Die Abschreibungssätze können nach dem für den Voranschlag vorgesehenen Verfahren geändert werden.

Das Gesetz sieht für Gemeinden eine maximale, jedoch keine minimale Abschreibungsdauer vor, soweit es sich nicht um Voraussetzungen für Finanzausgleichsbeiträge handelt. Die Abschreibungsdauer beträgt höchstens 25 Jahre (Art. 111 Abs. 2 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]). Ausnahmen sind nur aus wichtigen Gründen und mit Genehmigung des Departementes des Innern zulässig.

Gemeinden, die Finanzausgleichsmittel des partiellen Steuerfussausgleichs beanspruchen, dürfen die höchstens zulässigen Abschreibungen des Verwaltungsvermögens nicht überschreiten (Art. 38 Abs. 2 des Finanzausgleichsgesetzes [sGS 813.1; abgekürzt FAG]). Die Voraussetzung ist erfüllt, wenn nach Art. 28 Abs. 1 der Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz (sGS 813.11; abgekürzt VV zum FAG) Abschreibungen von höchstens 15 Prozent des Buchwerts des Verwaltungsvermögens vorgenommen werden. Ausnahmen sind in Art. 28 Abs. 2 und 3 VV zum FAG vorgesehen. Der Abschreibungssatz entspricht ungefähr einer minimal einzuhaltenden durchschnittlichen Abschreibungsdauer von 13 Jahren.

Für den Anspruch auf Beiträge des Übergangsausgleichs gelten strengere Bestimmungen (Art. 37 VV zum FAG). Die Höchstwerte für die Abschreibungen auf dem Buchwert betragen auf Mobilien, Maschinen, Fahrzeugen und Planungsausgaben 35 Prozent, auf Gemeindestrassen 15 Prozent und auf dem übrigen Verwaltungsvermögen 10 Prozent. Bei Abschreibungen auf dem Anschaffungs- oder dem Erstellungswert (lineare Abschreibungsmethode) werden die ordentlichen Abschreibungssätze halbiert.

Die politischen Gemeinden und Schulgemeinden hatten im Jahr 2008 ordentliche (budgetierte) Abschreibungen von 262 Mio. Franken vorgenommen. Das abzuschreibende Verwaltungsvermögen betrug am 1. Januar 2008 1'866 Mio. Franken. Der Abschreibungssatz betrug somit 14,0 Prozent (2007: 14,6 Prozent). Der Abschreibungssatz entspricht ungefähr einer durchschnittlichen Abschreibungsdauer von 14 Jahren. Im Weiteren erlaubten es die guten Rechnungsergebnisse des Jahres 2008 den Gemeinden, zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen nach Art. 112 Abs. 2 Bst. b GG von 64 Mio. Franken vorzunehmen.

Das Amt für Gemeinden gibt keine Empfehlungen für die Höhe der Abschreibungssätze ab.

2. Bei einem Vergleich der Abschreibungsdauer mit anderen Kantonen ist zu beachten, dass diese teilweise bereits auf HRM 2 umgestellt haben bzw. andere finanzpolitische Ziele und Steuerungsmechanismen im Vordergrund stehen. Der Kanton St.Gallen kennt folgende Abschreibungsregelungen: Investitionsausgaben unter drei Mio. Franken werden nicht aktiviert. Investitionen und Investitionsbeiträge über diesem Wert werden in gleichmässigen Jahrestanchen abgeschrieben. Die Abschreibungsfrist beträgt fünf Jahre, wenn der aus allgemeinen Mitteln zu tilgende Finanzbedarf des Staates den dreifachen Wert der für das allgemeine Finanzreferendum massgebenden Betragsgrenze (9 Mio. Franken nach Art. 7

Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1) nicht übersteigt, bzw. zehn Jahre, wenn der Finanzbedarf des Staates höher ausfällt (Art. 10 der Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1)

In vergleichbaren Kantonen sehen die Abschreibungsregeln wie folgt aus:

- Aargau: Abschreibung der Bauten 10 Prozent linear, übrige Sachgüter 20 Prozent des Buchwerts.
- Graubünden: Abschreibungen auf Buchwert: Hochbauten 10 Prozent; Mobilien, Maschinen, Geräte und Fahrzeuge 40 Prozent; Investitionsbeiträge sowie Investitionen der Spezialfinanzierungen 100 Prozent.
- Luzern: Keine explizite Regelung von Abschreibungssätzen oder -fristen. Anlagen des Verwaltungsvermögens, die durch Nutzung einem Wertverzehr unterliegen, werden ordentlich je Anlagekategorie nach der angenommenen Nutzungsdauer abgeschrieben.
- Thurgau: Abschreibungen auf Buchwert. Hoch- und Tiefbauten 10 Prozent; Mobilien, Maschinen und Werkzeuge mindestens 20 Prozent; Investitionsbeiträge 50 bis 100 Prozent. Es kann, wenn dies aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll erscheint, auch linear abgeschrieben werden, nämlich Hoch- und Tiefbauten 5 Prozent, Mobilien, Maschinen und Werkzeuge mindestens 10 Prozent, Informatikinvestitionen mindestens 20 Prozent.
- Zürich: Keine explizite Regelung von Abschreibungssätzen oder -fristen. Planmässige Abschreibungen des Verwaltungsvermögens erfolgen linear über die festgelegten Nutzungsdauern.

3. und 4. Die erforderlichen Abklärungen und Vorarbeiten zur Umsetzung von HRM 2 werden im Kanton St.Gallen im Lauf des Jahres 2010 erfolgen. Dabei gilt es zu beachten, dass es sich beim HRM 2 um Empfehlungen handelt. Davon kann unter bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden. In welchem Umfang sich aufgrund der Abklärungen und Vorentscheide Anpassungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene ergeben werden, lässt sich derzeit noch nicht beurteilen. Die Umsetzung von HRM 2 wird soweit erforderlich und zweckmässig mit den Gemeinden koordiniert. Die Regierung wird dem Kantonsrat die Einzelheiten voraussichtlich im Rahmen einer Botschaft zum Voranschlag, zum Aufgaben- und Finanzplan oder zur Staatsrechnung transparent darlegen.