



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Antwort

auf die

Interpellation

Nr. 138 2012/2016

von Laura Kopp und Jules Gut

namens der GLP-Fraktion

vom 15. November 2013

(StB 366 vom 14. Mai 2014)

Aktuelle Abschreibungspraxis der Stadt Luzern

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

Die Rechnungslegung der Gemeinden im Kanton Luzern richtet sich nach den Grundsätzen des harmonisierten Rechnungsmodells 1 (HRM1). Die gesetzlichen Grundlagen sind in der kantonalen Verordnung über den Finanzhaushalt der Gemeinden verankert und im „Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden“ detailliert ausformuliert.

Das Rechnungswesen soll eine vollständige, klare, wahre und genaue Übersicht über die Haushaltsführung, das Vermögen und die Schulden des Gemeinwesens vermitteln. Die Gemeinden haben ihren Finanzhaushalt nach den Grundsätzen der Gesetzmässigkeit, der Dringlichkeit, der Sparsamkeit und der Wirtschaftlichkeit zu führen. Die Rechnungslegung beruht auf den Grundsätzen der doppelten Buchführung, der Vollständigkeit, Klarheit, Stetigkeit, Wahrheit und Genauigkeit. Der Grundsatz der Stetigkeit verlangt, dass jeder Rechnungsabschluss bezüglich Inhalt, Bewertung, Gliederung und Vergleichbarkeit stets nach den gleichen Grundsätzen aufgestellt und vergleichbar gemacht werden soll.

Im Weiteren hat die Stadt Luzern ihre Grundsätze zur Rechnungslegung und zum Finanzhaushalt im Reglement über den Finanzhaushalt und in der Verordnung zum Reglement über den Finanzhaushalt präzisiert und ergänzt.

Die Abschreibungspraxis der Stadt Luzern basiert auf diesen gesetzlichen Grundlagen. Gemäss Artikel 5 des städtischen Finanzhaushaltreglements sind die ordentlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gemäss kantonalem Recht auszuweisen. Zusätzlich sind ausserordentliche Abschreibungen derart zu bemessen, dass **mindestens** 80 Prozent der Netto-Neuinvestitionen des betreffenden Rechnungsjahres abgeschrieben werden.

Seit 2005 verwendet die Stadt Luzern den sogenannten Investitionsplafond als finanzpolitisches Steuerungsinstrument, um den Umfang der finanziell tragbaren Investitionen zu definieren. In der Vergangenheit wurde der Investitionsplafond im Rahmen der Finanzplanung von Jahr zu Jahr den sich verändernden Umständen angepasst. Dabei kam es verschiedentlich zu Erhöhungen, aber auch zu Senkungen des Plafonds je nach den Investitionsbedürfnissen sowie der aktuellen Entwicklung der Finanzlage. Ebenso wurden die Abschreibungen aufgrund der finanziellen Gesamtbeurteilung auf 80 oder 100 Prozent festgelegt. In der Finanzplanung 2011–2015 kam es aufgrund der kantonalen Steuergesetzreform 2011/2012 und der

Einführung der neuen Pflegefinanzierung ab 2011 zu einschneidenden Veränderungen. Zur Stabilisierung der Finanzlage wurde ein umfassendes Massnahmenpaket definiert. Neben dem Sparpaket 2011 wurde gleichzeitig der Investitionsplafond um 5 Mio. Franken reduziert und die Abschreibungen auf 80 Prozent zurückgenommen. Dazu ist zu sagen, dass die Reduktion der Abschreibungen lediglich eine kosmetische Massnahme zur Ergebnisverbesserung ist, weil sich dadurch an der Entwicklung der Nettoverschuldung und der Finanzlage nichts ändert. Die Plafondreduktionen wurden immer mit der angespannten Finanzlage begründet und verhinderten einen noch grösseren Anstieg der Verschuldung.

Die Höhe der Abschreibungen ist zur Beurteilung der Finanzlage an sich unerheblich. Entscheidend für die Beurteilung der Finanzlage sind liquiditätsbasierte Kennzahlen wie der Selbstfinanzierungsgrad und die Entwicklung der Nettoverschuldung. Der Selbstfinanzierungsgrad zeigt, in welchem Umfang Investitionen durch selbst erarbeitete Mittel (Cashflow) finanziert werden können.

Ziel ist ein nachhaltig ausgeglichener Finanzhaushalt. Vereinfacht gesagt ist ein Finanzhaushalt dann nachhaltig ausgeglichen, wenn die Nettoverschuldung maximal gleich stark wächst wie das Bruttoinlandprodukt. Die Nettoverschuldung der Stadt Luzern ist seit 2005 von 157 Mio. (inkl. Nettoverschuldung Littau) auf 235 Mio. Franken (2013) bzw. um 50 Prozent angestiegen. Das Bruttoinlandprodukt ist in der gleichen Periode kumuliert um 25 Prozent angestiegen.

HRM1 soll in den Gemeinden des Kantons Luzern per 1. Januar 2018 durch das harmonisierte Rechnungsmodell 2 (HRM2) abgelöst werden. Die für die Umstellung notwendigen gesetzlichen Anpassungen werden derzeit durch ein kantonales Projekt (stark.lu) erarbeitet. Ziel ist es, diese gesetzlichen Grundlagen sowie das „Handbuch Rechnungswesen für Luzerner Gemeinden“ an die Vorgaben von HRM2 anzupassen und an die IPSAS-Standards (IPSAS = International Public Sector Accounting Standards) anzulehnen. Mit der Umstellung soll die Rechnungslegung transparenter, die finanzpolitische Steuerung erneuert, eine strategie- und wirkungsorientierte Steuerung von Leistungen und Finanzen umgesetzt und ein klares Kreditrecht geschaffen werden.

Zu 1.:

Wie beurteilt der Stadtrat die aktuelle Abschreibungspraxis aus Sicht einer modernen Rechnungslegung?

Die Abschreibungspraxis sollte derart definiert sein, dass die tatsächlichen Verhältnisse möglichst genau abgebildet werden. Die Abschreibungen sollten deshalb dem tatsächlichen Wertverzehr entsprechen. Liegen die effektiv getätigten Abschreibungen über den betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen, werden stille Reserven gebildet – im umgekehrten Fall werden stille Reserven aufgelöst (sofern solche vorhanden sind), oder es kommt zu Überbewertungen.

Die Stadt Luzern hat 2009 gemäss den kantonalen Vorgaben eine Anlagebuchhaltung eingeführt. Seit 2012 wird der Anlagespiegel im Geschäftsbericht der Stadt Luzern veröffentlicht. Der Anlagespiegel weist die betriebswirtschaftlichen und die finanzbuchhalterischen Werte der Sachanlagen des Verwaltungsvermögens aus. Per 31. Dezember 2013 beträgt der Anlage-restwert des Verwaltungsvermögens 1,2 Mrd. Franken. Die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelten Abschreibungen betragen im Jahr 2013 40,7 Mio. Franken. In der Laufenden Rechnung wurden im Jahr 2013 ordentliche und zusätzliche Abschreibungen im Umfang von 47,5 Mio. Franken vorgenommen. In diesen finanzbuchhalterischen Abschreibungen sind zusätzliche Abschreibungen auf spezialfinanzierten Anlagen im Umfang von rund 2 Mio. Franken enthalten, welche die Laufende Rechnung nicht belasten, sowie Abschreibungen auf vorfinanzierten Investitionen, welche in der Anlagebuchhaltung nicht geführt werden, von rund 3 Mio. Franken.

Der Stadtrat erachtet die aktuelle Abschreibungspraxis bei der aktuellen Rechnungslegung nach HRM1 als sinnvoll und notwendig, um den betriebswirtschaftlichen Aspekten ausreichend Rechnung zu tragen.

Zu 2.:

Sieht der Stadtrat Massnahmen vor, um die aktuelle Abschreibungspraxis und die Bewertung des Verwaltungsvermögens vor der Einführung des HRM2 derart anzupassen, dass die Rechnungslegung die tatsächliche Vermögenslage der Stadt aufzeigt (gemäss IPSAS)?

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Stadt Luzern HRM2 gleichzeitig mit allen anderen Gemeinden des Kantons Luzern umsetzen soll. Eine Umsetzung vor dem 1. Januar 2018 erachtet der Stadtrat als nicht sinnvoll. Bei der Umsetzung von HRM2 geht es nicht nur um eine Neubewertung der Vermögenswerte, sondern gleichzeitig werden auch die finanzpolitischen Steuerungsvorgaben angepasst. Die gesetzlichen Grundlagen werden auf Kantons-ebene geschaffen, und die Gemeinden passen anschliessend ihre kommunalen Reglemente und Verordnungen an. Eine vorzeitige Umsetzung ohne kantonale Grundlagen oder eine nur teilweise Umsetzung von HRM2 würde zu unübersichtlichen und intransparenten Situationen führen sowie dem Grundsatz der Stetigkeit widersprechen. Zudem verbieten die aktuell gültigen gesetzlichen Grundlagen eine Aufwertung des Verwaltungsvermögens.

Zu 3.:

Sieht der Stadtrat Massnahmen vor, damit das Verwaltungsvermögen nach der Auflösung aller stillen Reserven auch künftig dem tatsächlichen Wert entspricht und die ordentlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen auf realistische Werte ansteigen?

Das Verwaltungsvermögen wird nach einer Neubewertung – sofern eine IPSAS-nahe Umsetzung von HRM2 gewählt wird – die tatsächlichen Werte aufzeigen. Die Abschreibungen werden dann nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ermittelt. Zusätzliche Abschreibungen werden bei einer IPSAS-nahen Umsetzung von HRM2 künftig nicht mehr möglich

sein. Die finanzpolitischen Zielsetzungen bleiben unter HRM2 aber dieselben wie unter HRM1. Von zentraler Bedeutung wird auch künftig der Selbstfinanzierungsgrad bzw. unter HRM2 eine ausgeglichene Finanzierungsrechnung sein. Der Kanton Luzern hat für seinen Finanzhaushalt definiert, dass die Finanzierungsrechnung in der Summe über 5 Jahre ausgeglichen sein muss. Für die Stadt Luzern wie bei allen anderen Gemeinden werden bei Umsetzung von HRM2 ähnliche Regelungen gelten. Weitere Massnahmen werden aus heutiger Sicht nicht nötig sein.

Zu 4.:

Ist der Stadtrat bereit, den zweiten Satz von Artikel 5 des Finanzreglements aufzuheben, damit keine zusätzlichen Abschreibungen mehr möglich sind?

Nein. Der Stadtrat sieht in einer solchen Reglementsänderung – solange die Rechnungslegung nach den Grundsätzen von HRM1 erfolgt – keinen Sinn. Wie oben dargestellt, entsprechen die ordentlichen und zusätzlichen Abschreibungen heute ungefähr den betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen. Auch im Interesse der Stetigkeit und Vergleichbarkeit ist eine kurzfristige Änderung wenig sinnvoll. Bei Einführung von HRM2 werden Anpassungen gemäss den kantonalen Vorgaben erfolgen.

Stadtrat von Luzern

