



Konferenz der kantonalen Aufsichtsstellen über die Gemeindefinanzen  
**Interkantonale Koordinationsgruppe HRM2**

21. Oktober 2009/WAM/TSA

## **ARBEITSPAPIER HRM2-ARBEITSGRUPPE 6**

### **Übergang zu HRM2**

---

#### **Mitglieder der Arbeitsgruppe**

Michel Walthert	BE
Michael Bertschi	BL
Andreas Hrachowy	ZH
Eliane Hugi	SO
Annelies Tschanz	BE
Markus Urech	AG

## Fachempfehlung 19 – Klärungsbedarf

Aufgrund der Empfehlungen 19 zum HRM2 ergibt sich folgender Klärungsbedarf im Vorfeld der Einführung auf Stufe Gemeinde:

- a. Neubewertung des Finanzvermögens
- b. Neubewertung des Verwaltungsvermögens
- c. Neubeurteilung von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen
- d. Neubewertungen (Restatement) nach dem True and Fair View-Ansatz

### a) Neubewertung des Finanzvermögens

*HRM2 sieht als Mindeststandard vor, das Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu zu bewerten. Diese Neubewertung bewirkt entweder eine Erhöhung oder eine Verminderung des Anlagevermögens. Entsprechend erhöht oder vermindert sich auf der Passivseite das Eigenkapital. Im Kontoplan HRM2 ist das Bilanzkonto 296 „Neubewertungsreserve Finanzvermögen“ vorgesehen. Das Konto wird für die beim Übergang zu HRM2 durch die Neubewertung von Finanz- und Sachanlagen des Finanzvermögens entstehende Differenz verwendet. Später werden Wertschwankungen durch periodische Neubewertung des Finanzvermögens zur Vermeidung von Volatilität bzw. Einfluss der Bewertungen auf die Ausgaben- und Schuldenbremsen über das Konto gebucht. Während die Neubewertungsreserve buchungstechnisch kein Problem ist, stellen Bewertungsfragen eine Herausforderung dar.*

### Erwägungen

*Es gibt mehrere Möglichkeiten, um Anlagewerte des Finanzvermögens neu zu bewerten. Die Wertpapiere können nach den Kurswerten bzw. nach den Bewertungen der Banken bewertet werden. Die Bewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen ist schwieriger, da die Marktsituation beurteilt werden muss. Die Gemeinde muss einen von vielen Faktoren beeinflussten Markt analysieren, wobei es manchmal schwierig ist, alle Parameter zu kennen.*

*Will man eine fundierte Bewertung erreichen, erfordert dies einen beachtlichen Arbeitsaufwand und bedeutet hohe Kosten, falls ein externer Experte beigezogen werden muss (Architekt, Berater etc.). Verkehrswertschätzungen können für ein Objekt unterschiedliche Werte (nach Interessenlage des Auftraggebers) ergeben.*

*Ein pragmatischer Ansatz besteht darin, objektive Werte wie Gebäudeversicherungswerte oder Steuerwerte als Basis zu nehmen.*

*Im Kanton Bern sieht die Arbeitsgruppe vor, vereinfachend die Neubewertung der Liegenschaften im Finanzvermögen aufgrund der amtlichen Werte (Steuerwerte) zu berechnen (AW x 1.4).*

*Der Kanton Zürich wendet bereits eine erfolgsneutrale Neubewertung im Rhythmus von 10 Jahren an, wobei die Werte überbaute Grundstücke aufgrund der Formel  $(3 \times \text{Ertragswert} + 1 \times \text{Realwert})/4$  festgelegt werden. Für unüberbaute Grundstücke, Baurechte und landwirtschaftliche Heimwesen wird auf die Grundlagen des Gemeindeamtes des Kantons Zürich verwiesen.*

*Die Überprüfbarkeit der Neubewertung durch Dritte (z. B. Revisionsstelle) sollte gesichert sein.*

#### **Empfehlung**

- Wertschriften sind nach den Kurswerten (bzw. der Bewertungen der Banken) zu bewerten.
- Liegenschaften sind nach dem effektiven Verkehrswert (Marktwert) zu bewerten. Ist dieser nicht bekannt, wird als Mindeststandard ein Berechnungsmodell empfohlen:
  1.  $(3 \times \text{Ertragswert} + 1 \times \text{Realwert})/4$  für überbaute Grundstücke bzw. nach den Richtlinien des Kantons Zürich für übrige Grundstücke.
  2. Amtlicher Wert x Faktor y
- Die der Neubewertung zugrunde liegenden Verkehrswerte sollten durch Dritte (insbesondere Rechnungsprüfungsorgane) ohne übermässigen Aufwand überprüfbar sein.

#### **b) Neubewertung des Verwaltungsvermögens**

*HRM2 verlangt als Mindeststandard, das Verwaltungsvermögen nicht neu zu bewerten. Eine allfällige Neubewertung ist an die Bildung einer Neubewertungsreserve geknüpft (Bilanzkonto 295).*

#### *Erwägungen*

*Die Neubewertung der Aktiven im Verwaltungsvermögen ist mit dem gültigen bzw. dem mit HRM2 einzuführenden Abschreibungssystem verknüpft. So ist bei einem auf der Nutzungsdauer basierenden linearen Abschreibungssystem davon auszugehen, dass die Buchwerte dem korrekten Wert entsprechen und es keinen Grund gibt, sie anzupassen (unter dem Vorbehalt, dass die Abschreibungssätze und die Nutzungsdauern mit den in HRM2 vorgesehenen übereinstimmen). Dagegen entsprechen die Buchwerte bei einem Abschreibungssystem, das auf harmonisierten Abschreibungen auf dem Restwert beruht, nicht dem realen Wert bei Einführung von HRM2.*

*Es stellt sich also die Frage der Notwendigkeit und der Sachdienlichkeit einer Neubewertung des Verwaltungsvermögens. Da die Korrektur auf der Aktiv- und der Passivseite der Bilanz vollzogen wird, handelt es sich unter dem Strich um eine kosmetische Korrektur.*

*Der Aufwand, um die tatsächlichen Werte zu evaluieren, kann immens sein (Erhebung Anschaffungskosten, Berechnung der bereits getätigten Abschreibungen, Berechnung der Differenz der beiden Abschreibungssysteme etc.). Zudem könnte es zum Teil schwierig sein, alle Daten zu erheben. Infolgedessen scheint ein Verzicht auf diese Übung gerechtfertigt, wobei ein Wahlrecht für Gemeinden, die eine Neubewertung wünschen und diese ohne grosse Schwierigkeiten durchführen können, vorgesehen werden kann.*

*Mit einer Neubewertung des Verwaltungsvermögens ginge zudem die Transparenz verloren. Die dadurch entstehenden grossen Eigenkapitalbestände würden Steuersenkungsgelüste erzeugen, obwohl die Reserven über Jahre für den höheren Abschreibungsaufwand reserviert wären.*

*Im Kanton Bern schlägt die Arbeitsgruppe vor, auf diese Neubewertung zu verzichten. Sie empfiehlt, das bei Einführung von HRM2 bestehende Verwaltungsvermögen innerhalb von 12 Jahren linear abzuschreiben. Damit erfahren diese Vermögenswerte eine von den ab Einführungszeitpunkt zu tätigen Investitionen getrennte Behandlung (vgl. auch Ziffer 2 hienach).*

*Nebst der vorgeschlagenen Berner Lösung scheint auch folgendes Vorgehen sinnvoll: Das Verwaltungsvermögen 15 bis 20 Jahre zurückverfolgen und die nach bisherigem Abschreibungssystem korrekten Werte zum Zeitpunkt des Übergangs zu HRM2 ermitteln. Auf diesen Restwerten würden ab Einführung die aufgrund der Restnutzungsdauer betriebswirtschaftlich korrekten Abschreibungen getätigt.*

*Umsetzungsschwierigkeiten werden sich aus der Vorschrift ergeben, dass Grundstücke grundsätzlich nicht abzuschreiben sind. Dadurch müssten Land und Anlagen getrennt werden, was nicht unbedingt Sinn macht. Tiefbauten könnten gemäss Handbuch für Strassen, Wege, Brücken und Wasserbauten behandelt werden, wonach die Anlagen inkl. Grundstücke in einem Konto ausgewiesen werden.*

### **Empfehlung**

- Dem Mindeststandard folgend, soll das Verwaltungsvermögen nicht neu bewertet werden.
- Eine freiwillige Neubewertung sollte beim Übergang und für die Folgebewertung nicht vorgesehen werden.
- Das beim Übergang vorhandene Verwaltungsvermögen soll linear oder degressiv während x Jahren abgeschrieben werden.<sup>1</sup>
- Es können Ausnahmegewilligungen für Härtefälle vorgesehen werden, d.h. beispielsweise für Körperschaften, die 2 bis 3 Jahre vor Einführung von HRM2 hohe Investitionen getätigt haben, **deren Nutzungsdauer wesentlich über die Übergangsphase hinausreicht** (um sie nicht mit zu hohem Abschreibungsaufwand zu belasten). **Eine Ausnahmegewilligung kann aufgrund einer fallbezogenen Situationsbeurteilung erteilt werden. Der durch die Übergangsbestimmungen bedingte Abschreibungsaufwand muss zum Umsatz der Erfolgsrechnung ins Verhältnis gesetzt werden bzw. es muss analysiert werden, ob der Selbstfinanzierungsgrad der Übergangsjahre den Bedürfnissen**

<sup>1</sup> Kanton Bern: x = 12; Abschreibungsspanne offen lassen

der Körperschaft entspricht. Dabei müssen als Vergleich die Durchschnittsdaten der letzten fünf Jahre herangezogen werden.

Sind die Bedingungen erfüllt, kann eine Ausnahmegewilligung erteilt werden, wonach das lineare Abschreibungssystem nach Nutzungsdauer bereits vor Einführung von HRM2 eingeführt werden kann. Die Ausnahmegewilligung erstreckt sich auf bestimmte Objekte (Neuinvestitionen).

- Bei überbauten Grundstücken bilden der Boden und der Baukörper eine Einheit und sie werden zusammen abgeschrieben.
- Ob unüberbaute Grundstücke in das abzuschreibende „alte“ Verwaltungsvermögen fallen, richtet sich nach den Anlageklassen nach HRM2. Sind für eine Klasse Abschreibungen vorgesehen (z.B. Waldungen), dann werden sie mit dem übrigen bestehenden Verwaltungsvermögen über die bestimmte Zeitdauer abgeschrieben.

### **c) Neubeurteilung von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen**

*Die Fachempfehlung 19.3 des Handbuches sieht eine Neubewertung der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungen vor. Die Erläuterungen zu dieser Empfehlung sind umfassend und klar.*

#### *Erwägungen*

*Die Neubewertung der Rückstellungen und der Rechnungsabgrenzungen sollte keine Probleme bereiten. Im Idealfall sollten diese Posten auch nach HRM1 jährlich per Rechnungsabschluss angepasst werden.*

*Die Neubeurteilung von Rechnungsabgrenzungen verursacht keine Probleme, da bereits heute auf eine korrekte Handhabung geachtet wird. Dagegen besteht Handlungsbedarf bei den Rückstellungen, da zum Teil erhebliche stille Reserven bestehen, obwohl auch hier die anwesenden Kantone ihre Gemeinden auf die Unzulässigkeit unberechtigter Rückstellungen aufmerksam machen. Die Bildung einer Aufwertungsreserve für unkorrekt bewertete Rückstellung in der Übergangsbilanz erscheint den Anwesenden nicht sinnvoll. Die Bereinigung der Rückstellungen sollte vor Einführung von HRM2 erfolgswirksam erfolgen.*

*Ein spezielles Problem stellt die Rückstellung für Steuerkraftabschöpfung dar, die kantonal geregelt werden muss.*

#### **Empfehlung**

- Es soll bereits ab sofort nachdrücklicher auf eine korrekte Bewertung der Rückstellungen hingewirkt werden. Mit der vorgezogenen Einführung des Rückstellungsspiegels könnte eine Sensibilisierung erreicht und auf dieses Ziel hingearbeitet werden.
- Bereits im Jahr vor der Einführung von HRM2 müssen noch bestehende zu hohe oder zu tiefe Rückstellungen auf ein entsprechendes Konto (HRM1-Kontoplan, noch genau zu bestimmen) umgebucht werden. Dieses Konto muss im letzten HRM1-Jahr erfolgswirksam ausgebucht werden. Nur als Möglichkeit und als Zwangsmassnahme für Gemeinden, die ihre Hausaufgaben nicht gemacht haben, ist eine Bereinigung der Übergangsbilanz vorgesehen (Umbuchung auf Aufwertungsreserve).
- Auch die (zeitlichen) Rechnungsabgrenzungen sollen beim Übergang bereits vollständig und bereinigt sein. Eine allfällige Korrektur erfolgt - analog der Rückstellungen - über die Aufwertungsreserve.

#### **d) Neubewertungen (Restatement) nach dem True and Fair View-Ansatz**

*Neubewertungen nach dem True and Fair View-Ansatz sind, wie in der Fachempfehlung 19.4 erwähnt, fakultativ. Wenn das Verwaltungsvermögen neu bewertet wird, dient das Bilanzkonto „Aufwertungsreserve“ (295) in den Folgejahren zum Ausgleich des – eventuell unverhältnismässig hohen – Abschreibungsaufwandes, damit dieser die Erfolgsrechnung nicht überproportional belastet.*

#### *Erwägungen*

*Die Erläuterungen zur Fachempfehlung 19.4 verlangen, dass bei einer Neubewertung des Verwaltungsvermögens das Konto „Aufwertungsreserve“ (295) zu verwenden ist. Die folgenden Abschreibungen können infolge des höheren Verwaltungsvermögens die Erfolgsrechnung aufwandseitig unverhältnismässig stark belasten. Die über mehrere Jahre verteilte Auflösung der Aufwertungsreserve dient der Vermeidung einer unverhältnismässigen Belastung der Erfolgsrechnung in den Folgejahren.*

*Wird keine Neubewertung des Verwaltungsvermögens vorgenommen, stellt sich das Problem nicht.*

#### **Empfehlung**

- Ein Restatement nach dem True and Fair View-Ansatz ist fakultativ.

Bern, 21.10.2009

Michel Walthert  
Annelies Tschanz

michel.walthert@jgk.be.ch, Tel. 031 633 77 48  
annelies.tschanz@jgk.be.ch Tel. 031 633 77 49

## **Anhang:**

Empfehlung Nr. 19: Vorgehen beim Übergang zum HRM2

### **Nr. 19: Vorgehen beim Übergang zum HRM2**

#### **Empfehlung**

- 1 Als Mindeststandard soll das Finanzvermögen auf Basis der Verkehrswerte neu bewertet werden.**
- 2 Nach dem Mindeststandard muss das Verwaltungsvermögen nicht neu bewertet werden.**
- 3 Bei den Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen wird eine vollständige Neubewertung vorgenommen.**
- 4 Ein Restatement nach dem True and Fair View-Ansatz, welches über den Mindeststandard hinausgeht, ist fakultativ.**

#### **Erläuterungen**

##### **Zu Ziffer 1**

- 5** Die Bewertung des Finanzvermögens hat nach dem Verkehrswert zu erfolgen. Die Neubewertung des Finanzvermögens bewirkt entweder eine Erhöhung oder eine Verminderung des Anlagevermögens. Entsprechend erhöht oder vermindert sich auf der Passivseite das Eigenkapital.
- 6** Die Bewertungskorrekturen werden über das entsprechende Anlagekonto und das Passivkonto "Neubewertungsreserve Finanzvermögen" (296) gebucht.
- 7** Eine Verminderung der Anlagewerte des Finanzvermögens aufgrund der Neubewertung bewirkt eine Verminderung des Eigenkapitals und wird wie folgt verbucht: Neubewertungsreserve (296) / Finanzvermögen (10X). Im umgekehrten Fall, bei einer Erhöhung der Anlagewerte des Finanzvermögens, lautet die Buchung Finanzvermögen (10X) / Neubewertungsreserve (296).
- 8** Die Neubewertungsreserve wird für zukünftige Wertberichtigungen des Finanzvermögens eingesetzt.

##### **Zu Ziffer 2**

- 9** Beim Verwaltungsvermögen muss keine Neubewertung vorgenommen werden. Die Restbuchwerte der bereits aktivierten Anlagen werden unverändert in die neue Bilanz gemäss HRM2 übernommen.

### **Zu Ziffer 3**

- 10** Die Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen müssen gemäss Ziffer 3 vollständig neu bewertet werden. Wurden bisher zu hohe Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzungen gebildet, müssen diese zum Zeitpunkt des Restatements vermindert werden, was das Eigenkapital entsprechend erhöht. Dabei erfolgt folgende Buchung: Rückstellungen (208) / Aufwertungsreserve (295) bzw. Passive Rechnungsabgrenzung (204) / Aufwertungsreserve (295). Wurden hingegen bisher zu wenig Rückstellungen und passive Rechnungsabgrenzungen gebildet, müssen diese zum Zeitpunkt der Neubewertung erhöht werden, was das Eigenkapital entsprechend senkt. Dabei erfolgt folgende Buchung: Aufwertungsreserve (295) / Rückstellungen (208) bzw. Aufwertungsreserve (295) / Passive Rechnungsabgrenzungen (204).
- 11** Die angewendeten Bewertungs- und Abschreibungsrichtlinien für das Finanzvermögen, das bisherige und das neue Verwaltungsvermögen sowie die Rückstellungen und die passiven Rechnungsabgrenzungen sind im Kommentar zur Bilanz sowie im Anhang zur Jahresrechnung zu dokumentieren.

### **Zu Ziffer 4**

- 12** Fachempfehlung Nr. 19 stellt den Mindeststandard nach HRM2 dar. Der True and Fair View-Ansatz geht jedoch weiter und kann fakultativ als Richtlinie dienen.
- 13** Wenn Verwaltungsvermögen aufgewertet wird, dient das Konto "Aufwertungsreserve" (295) in diesem Fall dazu, in den Folgejahren die - allfällig überhöhten - Abschreibungen darüber zu verbuchen, so dass diese Abschreibungen in den Folgejahren nicht erfolgswirksam sind bzw. den Steuerfuss nicht unverhältnismässig belasten.
- 14** Für die Verbuchung der Bewertungskorrekturen des Verwaltungsvermögens gibt es drei mögliche Fälle, welche nachfolgend dargestellt sind.

## Beispiele und Grafiken

### Varianten der Neubewertung nach dem True and Fair View-Ansatz beim Übergang zum HRM2

#### **Variante 1: Das neubewertete Verwaltungsvermögen ist wesentlich höher als das bisherige, d.h. es besteht eine deutlich höhere Aufwertungsreserve.**

Die Bewertungskorrekturen für die Neubewertung des Verwaltungsvermögens werden über das Konto "Aufwertungsreserve" gebucht mit folgendem Buchungssatz:

Verwaltungsvermögen (14X) / Aufwertungsreserve (295)
--

Bei dieser Variante entsteht das Problem, dass die aufgrund des höheren Verwaltungsvermögens notwendigen höheren Abschreibungen die Erfolgsrechnung aufwandseitig unverhältnismässig stark belasten würden. Dieser Umstand soll wie folgt vermieden werden: Die Abschreibungen erfolgen auf dem gesamten Verwaltungsvermögen gemäss den neuen Abschreibungsarten bzw. -sätzen. Um die dadurch resultierende übermässige Belastung der laufenden Rechnung auszugleichen, erfolgt eine Gegenbuchung zur Verminderung der "Aufwertungsreserve" über ein Minusaufwands- oder Ertragskonto wie folgt:

Aufwertungsreserve (295) / Minusaufwandskonto oder Ertragskonto
---

Auf diese Weise wird die Aufwertungsreserve nach und nach aufgelöst und zugleich vermieden, dass die Erfolgsrechnung übermässig belastet wird. Es ist festzulegen, über welchen Zeitraum die Aufwertungsreserve aufgelöst werden soll bzw. die jährlichen Auflösungstranchen sind festzulegen. Bezüglich der Festlegung der Jahrestanchen gibt es keine allgemeingültige Regel. Diese sollen in Abhängigkeit vom Gesamtbetrag der Aufwertungsreserve pragmatisch so festgelegt werden, dass die Reserve einerseits in nützlicher Frist aufgelöst werden kann und andererseits die jährlichen Belastungen angemessen sind. Falls möglich und wenn die jährlich resultierenden Belastungen der Erfolgsrechnung verhältnismässig sind, sollte die Aufwertungsreserve nach 10 Jahren aufgelöst sein. Diese Regelung ist jedoch nicht als absolute Grenze zu verstehen, und falls der Umfang der Aufwertungsreserve dies erforderlich macht, soll die Dauer der Auflösung verlängert werden können. Aus Transparenzgründen sollte die Anzahl der Jahre jedoch im Anhang der Jahresrechnung ausgewiesen werden.

**Variante 2: Das neubewertete Verwaltungsvermögen ist wesentlich höher als das bisherige und es findet eine zusätzliche Passivierung von Rückstellungen und Rechnungsabgrenzungen statt.**

Die Bewertungskorrekturen durch die Neubewertung des Verwaltungsvermögens werden wie in Variante 1 gebucht. In diesem Fall können die Bewertungskorrekturen der Rückstellungen und passiven Rechnungsabgrenzungen auch über das Konto "Aufwertungsreserve" (295) wie folgt gebucht werden:

Aufwertungsreserve (295) / Rückstellungen (208)
Aufwertungsreserve (295) / Passive Rechnungsabgrenzungen (204)
Aufwertungsreserve (295) / Aktive Rechnungsabgrenzungen (104)

Wenn eine wesentlich hohe Aufwertungsreserve auch nach Neubewertung der Rückstellungen und passiven Rechnungsabgrenzungen besteht, ist im Folgenden vorzugehen wie in Variante 1 (Auflösung der Aufwertungsreserve über die Folgejahre). Anders ist es, wenn eine geringe Aufwertungsreserve besteht. Da die Aufwertungsreserve einen kleinen Betrag aufweist, werden sich die zusätzlichen Abschreibungen im Rahmen halten. Es entstehen also nur geringfügige zusätzliche Belastungen aus zusätzlichen Abschreibungen. Entsprechend kann die - verhältnismässig niedrige - Aufwertungsreserve am Ende des ersten Rechnungsjahres nach den neuen Rechnungslegungsnormen in der Schlussbilanz mittels folgendem Buchungssatz vollständig aufgelöst bzw. dem Eigenkapital zugeschlagen werden (es erfolgt also keine tranchenweise jährliche Verteilung):

Aufwertungsreserve (295) / allg. Eigenkapitalkonto (z.B. übriges Eigenkapital (298) oder Verrechnung mit Bilanzüberschuss/-fahlbetrag (299))
--

**Variante 3: Das neu bewertete Verwaltungsvermögen weist einen deutlich tieferen Wert auf als das bisherige (bzw. die Rückstellungen oder die passiven Rechnungsabgrenzungen einen wesentlich höheren), d.h. es besteht eine negative Aufwertungsreserve.**

Eine negative Neubewertungsdifferenz kann direkt über das Eigenkapital am Ende des ersten Rechnungsjahres nach neuen Rechnungslegungsnormen wie folgt verbucht werden:

allg. Eigenkapitalkonto (z.B. übriges Eigenkapital (298) oder Verrechnung mit Bilanzüberschuss (299)) / Aufwertungsreserve (295)
--

Bei sehr hoher negativer Differenz muss ein tranchenweiser jährlicher Abbau während maximal 10 Jahren vorgenommen werden. Unter Umständen ist die Einleitung von Sanierungsmassnahmen notwendig, so dass in der Erfolgsrechnung Spielraum für das Auffangen des Bilanzfehlbetrags geschaffen wird.