

Der Bürgermeister

Hilden, den 14.02.2008

AZ.: II/20-Kla

WP 04-09 SV 20/130



Hilden

Mitteilungsvorlage

öffentlich

Unterrichtung des Rechnungsprüfungsausschusses und des Rates über den Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt über die Prüfung des Entwurfes der Eröffnungsbilanz der Stadt Hilden

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Bemerkungen
Rechnungsprüfungsausschuss	27.02.2008	

Beschlussvorschlag:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Stellungnahme der Verwaltung zum Bericht der Gemeindeprüfungsanstalt über die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz vom 5.11. bis 9.11.2007 sowie die ergänzenden Ausführungen der Verwaltung zur Kenntnis.“

Erläuterungen und Begründungen:

Die Eröffnungsbilanz der Stadt Hilden wurde im Rat am 19.9.2007 eingebracht und zur Prüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss verwiesen.

Zeitgleich hatte sich die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) „angemeldet“, um ebenfalls die Eröffnungsbilanz zu prüfen. Die Prüfung fand dann vom 5.11 bis 9.11.2007 in Hilden statt. Der Prüfungsbericht trägt das Datum 16.1.2008 und kommt in der Zusammenfassung zu folgendem Ergebnis:

„Um eine Doppelprüfung zu vermeiden, haben wir mit unserer Prüfung auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung aufgesetzt und uns auf die Bilanzpositionen beschränkt, die von ihrer Bedeutung her für die Kommune wesentlich und unserer Erfahrung nach häufig fehleranfällig und problembehaftet sind.

Insgesamt zeugen die vorgenommenen Bewertungen und Bilanzierungen der Stadt Hilden von einer guten Qualität. Positiv nahmen wir die offene und konstruktive Zusammenarbeit zwischen dem Finanzbereich und dem Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hilden hinsichtlich des komplexen Themengebiets NKF zur Kenntnis. Unseres Erachtens ist diese Zusammenarbeit für das insgesamt **gute Ergebnis** der Stadt Hilden ursächlich.

Gleichwohl sollte die Stadt Hilden die von uns aufgezeigten Fehler und Mängel aufarbeiten und ist gefordert, die Unwesentlichkeit gegebenenfalls im Einzelfall nachzuweisen. Wir behalten uns eine Überprüfung der Umsetzung unserer Empfehlungen und Feststellungen ausdrücklich vor.“

Der Bericht war dann auch an verschiedenen Stellen Beratungsgegenstand und mündete in dem Ergebnis, dass die Verwaltung – letztendlich auch im Konsens mit dem Rechnungsprüfungsamt - ein paar Punkte anders sieht als die GPA.

Von daher ergibt sich folgende abweichende Meinung der Verwaltung zu folgenden Themen:

1. Bewertung der verbundene Unternehmen

Die Werte der Anteile an den verbundenen Unternehmen sind mit Ausnahme der Stadtwerke Hilden GmbH mit der sogenannten Eigenkapital-Spiegelbild-Methode ermittelt worden. Von Seiten der Gemeindeprüfungsanstalt wird dieses in Frage gestellt, weil im Vorfeld hätte beurteilt werden müssen, ob die Unternehmen gem. § 116 Absatz 3 Gemeindeordnung hätten konsolidiert werden müssen. Dieses besagt, dass verselbständigte Aufgabenbereiche nicht in den Gesamtabschluss einbezogen werden brauchen, wenn sie für die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage der Gemeinde zu vermitteln, von untergeordneter Bedeutung sind. Nach Einschätzung der Verwaltung würde allerdings die Durchführung aufwendiger Substanzwertermittlungen aller Voraussicht nach nicht zu Wertveränderungen in der Gesellschaften führen, da alle in Frage kommenden vier Gesellschaften (Gemeinnützige Jugendwerkstatt mbH, Gemeinnützige Seniorendienste „Stadt Hilden“ GmbH, Stadthalle Hilden mbH und Wohnungsbaugesellschaft Hil-

den mbH) nicht darauf ausgelegt sind, Gewinne zu machen. Auch angesichts des relativ geringen Anteils dieser Beteiligungen der Stadt mit einem Eigenkapital–Spiegelbild–Wert von rund 7,4 Millionen Euro am Gesamtvermögen von rund 500 Millionen Euro (etwa 1,5 %) ist auf die Durchführung von Wertermittlungen nach der Substanzwertmethode durch Wirtschaftsprüfer zu verzichten.

Selbst wenn die Gesellschaften aufgrund des städtischen Anteils formal nach § 116 GO NRW zu konsolidieren sein sollten, gilt es zu berücksichtigen, dass nach § 55 Abs. 6 GemHVO die „übrigen Gesellschaften“ (gemeint sind diejenigen, die nicht konsolidiert werden brauchen sowie Sondervermögen und rechtlich unselbständige Stiftungen) **unter Beachtung ihrer öffentlichen Zielsetzung** anhand des Ertragswertverfahrens oder des Substanzwertverfahrens bewertet werden **sollen**.

Somit ist auch bei Vorliegen eines Konsolidierungserfordernisses die Bewertung anhand des Ertragswertverfahrens oder des Substanzwertverfahrens zwar der Regelfall.

In Ausnahmefällen ist eine Bewertung nach dem Eigenkapital–Spiegelbild–Wert jedoch dann die richtige Methode, wenn sie die öffentliche Zwecksetzung der Gesellschaften angemessen berücksichtigt. Genau dies ist in den genannten Fällen erfolgt.

2. Bewertung der Zweckverbände

Der Empfehlung der Gemeindeprüfungsanstalt, den VHS Zweckverband Hilden-Haas mit einem Betrag von 1,00 Euro in die Eröffnungsbilanz aufzunehmen, wurde gefolgt.

3. Erbbaurechtsgrundstücke

Die Gemeindeprüfungsanstalt moniert, dass die Stadt Hilden lediglich den vollen Bodenwert aktiviert, auf der anderen Seite Wertminderungen nicht berücksichtigt hat.

Hierzu ist folgendes auszuführen:

Hinsichtlich der durch die Stadt vergebenen **Erbbaurechte** und der Bilanzierung der mit diesen Erbbaurechten belasteten Grundstücken ist die Verwaltung nicht der Argumentation der Gemeindeprüfungsanstalt gefolgt, die etwaigen Wertminderungen der betroffenen Grundstücke durch zu niedrigen Pachtzins seien bilanztechnisch (bei den Aktiva) zu berücksichtigen und könnten dann im Verlaufe des Pachtzeitraumes „aufgelöst“ werden. Die bilanzielle Berücksichtigung solle analog zu den Wertminderungen geschehen, die laut Handreichung des Innenministers vom Dezember 2006 durch fehlende oder unzureichende Wertminderungsklauseln in Erbbaurechtsverträgen zu erfolgen hätten.

Diese Argumentation hat die Verwaltung nicht überzeugt, da

- 1.) die Erbbauzinssätze und deren Höhe in der innenministeriellen Handreichung selbst gar nicht genannt sind,
- 2.) die Höhe der vereinbarten Erbbauzinssätze angesichts einer üblichen Laufzeit von 99 Jahren und der während dieses Zeitraums zu erwartenden Änderungen der marktüblichen Zinssätze nicht ohne weiteres beurteilt werden kann,
- 3.) in vielen Erbbaurechtsfällen die Höhe des Zinssatzes variabel ist und sich mit der persönlichen Situation des Erbbaurechtsnehmers/der Erbbaurechtsnehmerin ändert. Die Zinshöhe kann unter anderem abhängen von der Anzahl und/oder dem Alter der Kinder, die das fragliche Grundstück bewohnen oder vom Einkommen sein,
- 4.) überhaupt nicht geregelt ist und auch die Gemeindeprüfungsanstalt nicht erklären konnte, wie denn die „Auflösung“ der anfänglich in einer Summe zu bilanzierenden und damit den Haushaltsausgleich in diesem Jahr erschwerenden Wertminderung stattfinden soll.

Es bestünde nämlich außerdem bei einer unmittelbar im Jahr einer Erbbaurechtsvergabe bilanztechnisch zu berücksichtigenden Wertminderung das Problem, dass der gesamte, in den folgenden 99 Jahren (durch einen zu geringen Erbbauzins, wenn es denn so sein müsste) entstehende Aufwand den Haushaltsausgleich belasten würde, was einen erheblich „negativen“ Effekt bezüglich der Vergabe von Erbbaurechten haben dürfte.

Natürlich gibt die Stadt bei der Vergabe eines Erbbaurechtes die wirtschaftliche Verfügungsgewalt an einem Grundstück ab, allerdings nur temporär, wenn auch für einen langen Zeitraum. Entweder wird das verpachtete Grundstück am Ende der Erbbaupachtzeit bei entsprechendem Ausgleich für aufstehende Bauten an die Stadt zurückfallen, oder der bisherige Erbbauberechtigte wird das Grundstück endgültig erwerben. In beiden Fällen wird das betreffende Grundstück am Ende des Erbbaupachtzeitraumes seinen üblichen Wert zurückerlangen, so dass im Falle eines zu geringen Erbbauzinses der Wert des Grundstückes zwar für 99 Jahre gemindert sein könnte, aber eben nicht auf Dauer.

Auch und gerade im Zusammenhang mit der Bilanzierung der Erbbaurechtsgrundstücke ist auf die folgende grundsätzliche Stellungnahme der GPA im Prüfungsbericht vom 16.01.2008 hinzuweisen. Dort heißt es auf Seite 5:

„Die Umstellung auf das NKF wurde dadurch erschwert, dass es zu diesem frühen Zeitpunkt in dem noch sehr jungen Rechtsgebiet teilweise an eindeutigen und rechtlich gestützten Auslegungen der Bewertungsspielräume der §§ 53 ff. Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) fehlte, so dass die Stadt Hilden sich nicht grundsätzlich an verbindlich getroffenen Regelungen durch Richtlinien des Innenministeriums oder durch landesweit verbindliche Prüfstandards orientieren konnte.“

Auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt liegen zwar mit der 2. Handreichung des Innenministeriums ein Handlungsrahmen und eine Hilfestellung zu Fragen der Bewertung und Bilanzierung vor. Es fehlen aber noch an vielen Stellen verbindliche und praxisnahe Detailregelungen. Bezogen auf die genannten Empfehlungen in der 2. Handreichung ist auch zu berücksichtigen, dass diese teilweise inhaltsgleich Aussagen aus der Dokumentation der Projektkommunen „Doppischer Kommunalhaushalt in NRW“ aus dem Jahr 2003 übernommen hat, welche selbst wiederum auf „steuerrechtliche“ BFH-Urteile aus den Jahren 1970 und 1980 Bezug nimmt.

4. Ausgleichsrücklage

Die Ausgleichsrücklage wurde um den Anteil der Zuweisung für kommunale Entwicklungszusammenarbeit bereinigt.

5. Sonderrücklagen

Unter den Sonderrücklagen wurde in der Eröffnungsbilanz die Position „Haushaltsausgabereste“ mit rund 5,4 Millionen Euro ausgewiesen. Nach Ausführungen der GPA können Ausgabeermächtigungen aus dem letzten kameralen Haushaltsjahr nicht in das 1. doppische Haushaltsjahr übertragen werden. Vor dem Hintergrund, dass es in den zurückliegenden Jahren immer wieder sehr umfangreiche Diskussionen zum Thema „Haushaltsausgabereste“ gegeben hat, wäre es „unklug“, diese einfach in der allgemeinen Rücklage untergehen zu lassen, so dass das Konto 202000, welches bisher zweckgebundene Deckungsrücklage hieß, umgeändert wurde in „zusätzliche zweckgebundene Deckungsrücklagen“. Aus Gründen der Klarstellungen und der zukünftigen besseren Handhabung wurde darauf verzichtet, dieses auf die allgemeine Rücklage -Konto 201 000 - umzubuchen. Bilanzielle Veränderungen entstehen dadurch nicht.

6. Passivierung selbständiger Stiftungen

Nach den Ausführungen der Gemeindeprüfungsanstalt ist unter der Position Eigenkapital eine Verwendungsbeschränkung in Form einer Sonderrücklage vorzunehmen. Dieses

sollte sowohl für die Sport- und Kulturstiftung der Stadt Hilden als auch für die Familienstiftung Lieven gelten.

Hinsichtlich der Familienstiftung Lieven kann der Argumentation der Gemeindeprüfungsanstalt entsprochen werden.

Anders sieht es aber bei der Sport- und Kulturstiftung der Stadt Hilden aus. Die Gemeindeprüfungsanstalt verweist in diesem Zusammenhang auf die Handreichung des Innenministeriums „2. Auflage zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement“. Hinsichtlich einer Sonderrücklage für die Sport- und Kulturstiftung ist die Handreichung allerdings weit weniger schlüssig. Sie begründet im Wesentlichen die Einrichtung einer Sonderrücklage damit, dass im Eigenkapital eine Verwendungsbeschränkung für das Stiftungsvermögen dargestellt werden muss, um die Zweckbindung der Stiftungserträge zu verdeutlichen. Die Stiftungserträge selbst, die ja nach Stiftungsrecht ohnehin nur für die sie bestimmten Zwecke verwendet werden dürfen, werden hingegen überhaupt nicht gesondert dargestellt und sind nicht einmal in der Bilanz enthalten. Die Erforderlichkeit der Passivierung wird – anders als von der Gemeindeprüfungsanstalt – demzufolge nicht gesehen. Weiterhin ist zu bedenken, dass bei Auflösung oder Aufhebung der Sport- und Kulturstiftung der Stadt Hilden das Vermögen an eine Körperschaft des öffentlichen Rechts oder eine andere steuerbegünstigte Körperschaft in Hilden zufließt, die es dann unmittelbar und ausschließlich zur Förderung des Sports und der Kultur zu verwenden hat. Dieses könnte (würde) auch die Stadt Hilden sein. Auch dieses ist ein Grund dafür, dass aus Sicht der Verwaltung eine Verwendungsbeschränkung im Eigenkapital nicht vorzunehmen ist.

7. Indizierung von Sonderposten

Der Empfehlung der Gemeindeprüfungsanstalt, die Sonderposten anders als im Entwurf zu indizieren, wurde gefolgt. Weiterhin wird der Jahresbezug bei den Sonderposten für die Investitionspauschale angesprochen. Wegen der umfangreichen Arbeit im Zusammenhang mit dem Abschluss und der Fortschreibung der Eröffnungsbilanz konnte eine letztendliche Klärung noch nicht herbeigeführt werden, um zu dokumentieren, dass bei der Investitionspauschale die jeweils gebildeten Sonderposten und die zugeordneten Anlagegüter das gleiche Jahr betreffen.

Unabhängig hiervon, wie diese Prüfung ausgeht, war es auch in den zurückliegenden Jahren bzw. wird es auch in der Zukunft sicherlich sehr häufig so sein, dass es schwierig ist, die Investitionspauschale sofort zuzuordnen mit der Folge, dass es auch im Rahmen des Jahresabschlusses Investitionspauschalen gibt, die erst nachgängig – im neuen Haushaltsjahr – zugeordnet werden können. Weiterhin werden Investitionspauschalen das Jahr über verteilt ausgezahlt, so dass alleine aus diesem Grund heraus schon eine differenzierte jahresübergreifende Betrachtung gesehen werden muss.

Weiterhin war das Amt für Finanzservice bei der Festlegung der Zuordnung so vorgegangen, dass so wenig wie möglich Anlagegüter in Form von Sonderposten in der Anlagebuchhaltung aufgenommen werden, weil dieses auf Dauer gesehen zu „unübersehbaren“ Anlagegütern führt und die hieraus ergebenden Abschreibungsbeträge natürlich pro Anlagegut dann zugeordnet und gebucht werden müssen. Dieses dient auch nicht der Klarstellung, so dass aus heutiger Sicht vieles dafür spricht, das bisherige System – auch wenn es an der einen oder anderen Stelle nicht 100 % einer korrekten Zuordnung entspricht - es so zu belassen.

8. Pensionsrückstellungen

Nachdem zwischenzeitlich weitere Übersichten vorliegen, sind die dazu gehörigen Beihilferückstellungen im System eingebucht worden. Unklarheit besteht auch immer noch in den sogenannten § 107b Beamtenversorgungsgesetz genannten Fällen. Eine abschließende Prüfung kann erst dann erfolgen, wenn korrekte Zahlen vorliegen.

9. Passive Rechnungsabgrenzung/Grabnutzungsrecht

Festgestellt wurde durch die Gemeindeprüfungsanstalt, dass die Grabnutzungsrechte ohne Indizierung bilanziert werden müssen. Hierbei ergibt sich eine Diskrepanz von 0,8 Millionen Euro. Dieser Argumentation kann, auch wenn in den gesetzlichen Bestimmungen dargestellt ist, das passive Rechnungsabgrenzungen nicht indiziert werden dürfen, aus folgenden Gründen aber nicht nachvollzogen werden:

Die in den vergangenen Jahren erhobenen **Friedhofsgebühren** wurden den Regeln entsprechend als **passive Rechnungsabgrenzungsposten** in den Entwurf der Eröffnungsbilanz aufgenommen. Die Verwaltung hatte mit Kenntnis des Rechnungsprüfungsamtes eine Indizierung mit den Baupreisindizes der entsprechenden Jahre vorgenommen, weil die Nutzungsgebühren ebenso wie erhaltene Zuwendungen in der Vergangenheit zumindest teilweise auch für die Finanzierung von Vermögensgegenständen verwendet worden waren, die hinsichtlich der Ermittlung ihres Zeitwertes ebenfalls indiziert wurden.

Die Gemeindeprüfungsanstalt hat im Rahmen ihrer Prüfung argumentiert, dass formal zwischen zu indizierenden Sonderposten (für Zuwendungen) und nicht zu indizierender passiver Rechnungsabgrenzung (für Grabnutzungsgebühren) zu unterscheiden sei. Dieser Argumentation ist die Verwaltung unter Hinweis auf den überwiegenden Zusammenhang der Gebühren mit der Finanzierung der baulichen Anlagen auf den Friedhöfen nicht gefolgt. Folgt man der Argumentation, so würden auf der Aktivseite hochindizierte Anlagegüter vorhanden sein (z.B. Friedhofskapellen), denen auf der Passivseite nicht indizierte Gebühren gegen gerechnet werden (ungleiche Behandlung).

Unabhängig von diesen Ausführungen zum GPA-Bericht ergaben sich zwischen der Einbringung der Eröffnungsbilanz und der neuen Feststellung der Eröffnungsbilanz per 24.1.2008 noch folgende Sachverhalte, die in Absprache mit der Rechnungsprüfung eingearbeitet wurden:

- Im weiteren Verlauf der Prüfungen durch das RPA ergaben sich an ein paar Stellen „Prüfungsanmerkungen“, die nach Prüfung ausgeräumt wurden (z.B. falsche Buchungsdaten). Diese führte in einigen Fällen dann zu geänderten Zuordnungen innerhalb der Jahre.
- Verwaltungsseitig sind neben den Werten per 31.12.2006 auch die ursprünglichen – zurückgerechneten - Anschaffungswerte eingepflegt worden. Damit kann auf Dauer die Entwicklung des Vermögens besser erläutert werden und sollte in der Zukunft mehr Informationen bringen. Leider ergab sich im Laufe des Erstellungsprozesses die Situation, dass durch den Softwarehersteller Updates eingespielt wurden, die eine Veränderung von Buchungsdaten nach sich zog. Damit einher ging, dass Anlagen, die in die Eröffnungsbilanz hätten aufgenommen werden müssen, ins lfd. Jahr 2007 gebucht wurden. Dieses wurde in Abstimmung mit dem RPA berichtigt.
- Aufgrund der vielen manuellen Eingaben, die zu jeden Datensatz eingepflegt wurden, sind leider auch ein paar kleinere Eingabefehler vorgekommen, die zu Verschiebungen innerhalb der Konten geführt haben. Auch dieses wurde in Absprache mit dem RPA berichtigt.

In der Summe aller verwaltungsseitigen Veränderungen und der Berichtigungen die auf Grund des GPA-Berichtes gemacht wurden, lässt sich im Ergebnis feststellen, dass sich das Eigenkapital in Form der „Allgemeinen Rücklage“ von 257.464 T€ auf 257.151 T€ reduziert. Im Verhältnis zur Gesamtsumme sicherlich eine zu vernachlässigende Größe. Sowohl die Kommu-

nalaufsicht des Kreises Mettmann als auch das GPA haben diese SV sowie den RPA-Bericht als Zwischenbescheid übersandt bekommen. Selbstverständlich wird auch das endgültige Ergebnis mitgeteilt werden, weil natürlich noch eine offizielle Anzeige der Eröffnungsbilanz bei der Kommunalaufsicht zu erfolgen hat.

Günter Scheib