

Protokoll:	Verwaltungsausschuss des Gemeinderats der Landeshauptstadt Stuttgart	Niederschrifts-Nr	389
		TOP:	3
	Verhandlung	Drucksache:	787/2010
		GZ:	WFB

Sitzungstermin:	01.12.2010
Sitzungsart:	öffentlich
Vorsitz:	EBM Föll
Berichterstattung:	der Vorsitzende
Protokollführung:	Herr Häbe pö / sp
Betreff:	Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2010

Beratungsunterlage ist die dieser Niederschrift angeheftete Vorlage des Referats Wirtschaft, Finanzen und Beteiligungen vom 01.12.2010, GR Drs 787/2010.

Ein Exemplar des Hefts "Eröffnungsbilanz zum 01.01.2010" der Stadtkämmerei, welches den Ratsmitgliedern vorliegt, befindet sich bei den Akten der Hauptaktei.

Der einführende Sachvortrag von EBM Föll ist nachstehend im überarbeiteten Wortlaut wiedergegeben.

EBM Föll: "Hintergrund dieses Tagesordnungspunktes ist die Umstellung des Rechnungswesens der Stadt von der Kameralistik auf die Doppik, eine kaufmännische Rechnungslegung, zum 01.01.2010. Sie haben den ersten doppischen Haushalt bereits im Dezember 2009 beschlossen, und eine der zwingenden Grundlagen für ein doppisches Rechnungswesen ist es, eine Eröffnungsbilanz vorzunehmen. Diese Eröffnungsbilanz ist insoweit durchaus ein historisches Dokument, weil die Stadt erstmals alle Vermögenswerte, alle Verpflichtungen und Schulden in einer Bilanz erfasst und bewertet hat.

Ich will kurz noch einmal darauf eingehen, warum wir diese Veränderung vornehmen. Das bisherige kameralistische Rechnungswesen ist im Prinzip eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung gewesen, die allerdings natürlich gewisse Ecken nicht ausgeleuchtet hat. Beispielsweise welcher Werteverzehr stattfindet, wenn ich ein Gebäude ein Jahr nutze. Insoweit sorgt das doppische Rechnungswesen für

mehr Transparenz und vor allem für einen umfassenden Blick auf die städtische Finanz- und Vermögenslage.

Begriffe wie Abschreibungen, die ja nichts anderes als den Werteverbrauch widerspiegeln, oder Rückstellungen, Verpflichtungen, die in der Vergangenheit und Gegenwart entstanden sind bzw. entstehen, aber erst in der Zukunft fällig werden, sind Bestandteil des doppelischen Rechnungswesens und auch Bestandteil natürlich dann der Vermögensbilanz. Aber auch die saubere Rechnungsabgrenzung, dass man eine stichtagsbezogene klare Abgrenzung hat - die Rechnungsabgrenzungsposten - sorgt für mehr Klarheit. Mit der Bilanz wird man am Ende eines Jahres, wenn man den Abschluss macht, sehr genau erkennen können, ob man das Vermögen erhalten hat, ob man von der Substanz gelebt hat, oder ob man das Vermögen erhöht hat. Nachhaltigkeit ist ja ein häufig verwendeter Begriff in vielen Politikfeldern. Nachhaltigkeit gibt es auch in der Finanzpolitik. Insoweit ist das doppelische Rechnungswesen sicherlich ein wichtiges Element, um zu einer nachhaltigen Finanzwirtschaft zu kommen, weil man Nachhaltigkeit nur dann beurteilen kann, wenn man auch einen umfassenden Überblick hat.

Klar ist allerdings auch, durch die Umstellung des Rechnungswesens verändert sich nicht die Finanzlage. In der Stadtkasse ist deswegen kein Cent mehr, nur weil doppelisch gebucht wird im Vergleich zur kameralistischen Buchungsweise.

Ich will jetzt nicht die einzelnen Bilanzpositionen durchgehen, das haben wir im Reform- und Strukturausschuss gemacht. Ich will nur noch mal kurz darauf hinweisen, dass die Bilanzsumme 7,5 Mrd. € umfasst, wir ein Basiskapital von 5,5 Mrd. € haben. Das entspricht einer Eigenkapitalquote von 73,8 %. Für ein Unternehmen wäre das ein beachtlicher Wert, aber ich habe darauf hingewiesen, dass die Betriebswirtschaft bei der öffentlichen Hand ein bisschen anders funktioniert. Wenn ein Unternehmen investiert und seine Investition zum Teil fremdfinanziert, dann geht das Unternehmen davon aus, dass es durch zusätzliche Umsätze nicht nur die Fremdfinanzierung refinanziert, sondern auch zusätzliche Deckungsbeiträge und Gewinne über erhöhten Umsatz erwirtschaftet. Wenn die öffentliche Hand investiert, insbesondere im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, wo ich dann außerhalb wirtschaftlicher Unternehmungen tätig bin, dann gibt es im betriebswirtschaftlichen Sinne keine Rendite. Wenn eine Kindertageseinrichtung oder eine Schule neu gebaut wird, gibt es im betriebswirtschaftlichen Sinne keine Rendite. Selbstverständlich gibt es einen Nutzen für die Bürgerschaft, das ist unstrittig. Aber eben nicht im betriebswirtschaftlichen Sinne. Im betriebswirtschaftlichen Sinne ist es so, dass es durch die Folgekosten zu einer zusätzlichen Belastung in der Ergebnisrechnung führt. Das ist sicherlich ein Unterschied. Daher ist es zwingend bei der öffentlichen Hand, wenn man eine nachhaltige Finanzpolitik macht, dass man diese Investitionen, die sich nicht selbst refinanzieren können, dass diese Investitionen dann auch aus Eigenkapital finanziert und nicht fremdfinanziert wird. Ansonsten baut man Verpflichtungen auf, die einen dauerhaft in der Ergebnisrechnung belasten.

Das Vermögen der Stadt ist beachtlich, das können Sie dieser Eröffnungsbilanz entnehmen. Aber es ist natürlich nur eingeschränkt fungibel, sprich ein verwertbares Vermögen, weil es natürlich viele Vermögenspositionen gibt, die aus unterschiedlichsten guten Gründen Eigentum der öffentlichen Hand, der Stadt sind.

Wir können ja, wenn Sie beispielsweise ans Infrastrukturvermögen denken, nicht die Straßen und öffentlichen Plätze der Stadt verkaufen, sodass, wenn Sie es unterm Strich sehen, am Ende des Tages nur ein sehr kleiner Teil der Vermögenswerte auch tatsächlich verwertbare Vermögenswerte sind, wo auch gegebenenfalls stille Reserven gehoben werden können.

Die Bilanzierung ist streng nach dem Prinzip der Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten erfolgt. Das halte ich unter dem Gesichtspunkt, dass es eben in ganz wesentlichen Teilen kein fungibles, verwertbares Vermögen ist, auch für zwingend, dass wir diesen Bewertungsgrundsatz konsequent anwenden. Ansonsten würden wir uns im Grunde genommen reich rechnen, die Bilanzsumme aufblähen, ohne dass tatsächlich ein Nutzen entsteht. Ganz im Gegenteil, wir würden sogar unsere Ergebnisrechnung möglicherweise belasten in den Positionen, in denen eben entsprechende Abschreibungen stattfinden. Sie wissen alle, dass das Problem der städtischen Finanzen, nicht auf der Bilanzebene liegt, die wir heute in der Eröffnungsbilanz betrachten, sondern unser Problem liegt in der Ergebnisrechnung, in der laufenden Rechnung. Bei Unternehmen würde man sagen, die Gewinn- und Verlustrechnung, bei der Stadt heißt das Ergebnisrechnung. Dort haben wir nach wie vor erhebliche Defizite. Das haben wir Ihnen berichtet. Dort wollen wir natürlich auch nicht durch ein Aufblähen der Vermögenswerte über die dann daraus resultierenden Abschreibungen entsprechende Zusatzbelastungen erzielen.

Es gibt viel dazu zu sagen, aber ich will mich auch angesichts der Zeit beschränken. Noch eine abschließende Bemerkung meinerseits. Die Umstellung des Rechnungswesens von der Kameralistik auf die Doppik mit der Erstellung dieser Eröffnungsbilanz ist eine große Aufgabe für die Stadtverwaltung gewesen. Das gilt nach wie vor, weil es ja auch weitergeht. Man muss jetzt den ersten Jahresabschluss machen. Das ist noch mal eine echte Herausforderung, weil natürlich wesentliche Teile anders sind als in der Vergangenheit in der Kameralistik. Wir werden 2012 das Thema Konzernbilanz angehen, wo wir dann die Beteiligungsunternehmen und Eigenbetriebe voll konsolidieren. Wir haben in dieser Bilanz nur die Anschaffungskosten für unsere Beteiligungen und Sondervermögen - die Eigenbetriebe - enthalten. Insoweit gibt es auch dort, insbesondere für die Stadtkämmerei, dann noch mal eine ganz besondere Herausforderung im Jahr 2012, die Konzernöffnungsbilanz zu erarbeiten.

Ich will mich bei allen Beteiligten an diesem Projekt ganz herzlich bedanken. Die Stadt hat das im Gegensatz zu vielen anderen Städten nahezu ausschließlich mit eigenen Ressourcen gemacht. Das finde ich eine sehr beachtliche Leistung. Wir haben nur ganz untergeordnet externen Sachverstand, insbesondere im Bereich der Schulung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, herangezogen. Wirklich von untergeordneter Bedeutung. Deswegen will ich mich bei allen bedanken. Es sind im Grunde genommen ja auch alle Ämter und Eigenbetriebe mit der Thematik befasst gewesen. In unterschiedlicher Intensität sicherlich, insbesondere sind natürlich die immobilienverwaltenden Ämter sehr gefordert gewesen - Schulverwaltungsamt, Amt für Liegenschaften und Wohnen -, aber auch Tiefbauamt, Garten-, Friedhofs- und Forstamt sind damit befasst gewesen.

Ich will mich aber vor allem natürlich auch beim Haupt- und Personalamt sehr herzlich bedanken und bei der Stadtkämmerei, namentlich insbesondere bei den

beiden Projektleitern, Herrn Haefele und Herrn Strobach, die das Projekt entsprechend vorangetrieben haben und trotz der großen Herausforderungen auch erfolgreich zum Abschluss gebracht haben. Die Stadt war zu jeder Zeit voll handlungs- und zahlungsfähig. Das ist keineswegs eine Selbstverständlichkeit, wenn man in andere Städte blickt, die da z. T. erhebliche Probleme gehabt haben. Deswegen betone ich das ganz ausdrücklich. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die an dem Projekt beteiligt waren, meinen ganz herzlichen Dank. Das zeigt, dass die Stadtverwaltung über wirklich kompetente und engagierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt. Wenn es nicht so wäre, dann könnte man ein solches Projekt nicht so stemmen. Deshalb betone ich das ganz ausdrücklich."

Auch die Fraktionen bedanken sich mit Nachdruck dafür, dass die Verwaltung diese große Aufgabe ohne externe Unterstützung geschultert hat. Für StRin Aras (90/GRÜNE) zeigt dies die große Bedeutung von Mitarbeiterschulungen. Dieser Mitteltopf sollte in Zukunft nicht aus den Augen verloren werden. StRin Prof. Dr. Loos (CDU) spricht von einem hohen Engagement der Verwaltung und einem hohen Arbeitsethos. Die anschauliche Darstellung eines so komplexen Themas durch die Stadtkämmerei und die gute Lesbarkeit des Berichtes ist für StR Zeeb (FW) beeindruckend.

Zudem unterstreichen die Fraktionen die Bedeutung der Eröffnungsbilanz. Rückblickend meint StRin Aras, in der Vergangenheit habe der Gemeinderat, also auch ihre eigene Fraktion, vielleicht zu sehr auf die Verringerung des Schuldenstandes geachtet. Die Aktivseite, wie die Wertsicherung der städtischen Immobilien, gehöre in Zukunft stärker berücksichtigt, um die Bilanz im Gleichgewicht zu halten. Von StRin Prof. Dr. Loos wird u. a. betont, da alle Abschreibungen, also auch der Investitionen, die den Nutzern zum Gemeinwohl dienen, und für die keine Gebühren verlangt werden, im Ergebnishaushalt erwirtschaftet werden müssen, sei ein Haushaltsausgleich im Grunde genommen nur in Jahren mit hohen Einnahmen (Steuern, Finanzzuweisungen) zu schaffen. Insofern sei die Einführung der Doppik für die Kommunale Finanzverwaltung ein zweiseitiges Schwert. Ein Vorteil sei die Transparenz der Kosten für kommunale Leistungen und die Klarheit über den Werteverzehr im Anlagevermögen durch die Nutzung. Der Nachteil sei, dass für einen Haushaltsausgleich Gewinne erzielt werden müssen, die es für nicht rentierliche Investitionen, die dem Gemeinwohl dienen, eben nicht gibt. Ihre Fraktion begrüße die äußerst vorsichtig vorgenommene Vermögensbewertung. Der Vorteil einer doppischen Bilanzierung besteht für StR Kanzleiter (SPD) in den zusätzlichen Informationen und in einer größeren Transparenz. So werde beispielsweise neben den Gebäudewerten aufgezeigt, was zur Erhaltung der Werte notwendig ist. StRin von Stein (FDP) geht davon aus, dass in Zukunft die größere Transparenz Entscheidungen des Gemeinderats z. B. für Unterhaltungsmaßnahmen beeinflussen wird. Der Konzern Stadt Stuttgart, so StR Zeeb, sei durch die Doppik besser mit Produkten der freien Wirtschaft vergleichbar.

Zu der von StRin Aras und StR Kanzleiter angesprochenen Beihilfethematik führt der Vorsitzende aus, irgendwann müsse eine Bilanz geschlossen werden, um mit den Jahresabschlussarbeiten beginnen zu können. Der Jahresabschluss müsse auf die Eröffnungsbilanz aufsetzen. StRin Aras bestätigend fährt er fort, der Vorstand des KVBW habe wohl beschlossen, dass beim KVBW entsprechende Rückstellungen gebildet werden. Die Stadtverwaltung müsse dies aber noch rechtlich exakt prüfen

und mit dem

Innenministerium abgleichen, ob diese Bilanzrückstellung aufgelöst werden könne oder ob diese bestehen bleiben muss. Sollte die Beihilferückstellung aufgelöst werden können, werde dieses nicht über die Ergebnisrechnung geschehen, sondern auf der Passivseite der Bilanz finde eine entsprechende Umgliederung statt. Insoweit werde dieser Vorgang nicht ergebnisrelevant und er werde auch keine Auswirkungen auf das Jahresergebnis haben. In der Bilanz werde von Rückstellung auf Basiskapital umgegliedert. Die damit verbundene Erhöhung des Basiskapitals stelle eine übliche Vorgehensweise bei der Vornahme von Korrekturen von Bilanzpositionen dar. Da die Aktivseite der Bilanz völlig unverändert bleibe, verändere sich die Finanzsituation der Stadt nicht. Die Passivseite spiegle sich im Volumen auf der Aktivseite wider, wo die Vermögenswerte in ihren unterschiedlichen Qualitäten dargestellt werden. Durch eine Auflösung der Rückstellung verändere sich beispielsweise im Bereich der verfügbaren Finanzmittel im Umlaufvermögen überhaupt nichts, weil es wie dargestellt keine Auswirkungen auf die Aktivseite gibt.

Schon im Reform- und Strukturausschuss habe er erklärt, dass es sich um eine vorläufige Eröffnungsbilanz handle, da nach Gemeindehaushaltsrecht noch das Rechnungsprüfungsamt eine Prüfung vorzunehmen hat. Gegebenenfalls ergeben sich daraus noch Korrekturen. Über das Prüfungsergebnis und über daraus entstehende Schlussfolgerungen werde der Gemeinderat im nächsten Jahr informiert. Sollten Korrekturen notwendig werden, erfolgten diese auf Bilanzebene, ohne dass dies in die Ergebnisrechnung hineingeht. Daher werde es auch keine Auswirkungen auf das Jahresergebnis 2010 geben. Somit werde auch im Jahre 2010 von einem Fehlbetrag/Defizit in der Ergebnisrechnung von rd. 33 Mio. € ausgegangen.

Zur Abschreibungsthematik fährt er gegenüber StRin Prof. Dr. Loos fort, in der Kameralistik habe bezogen auf die Darstellung des Werteverzehrs ein Selbstbetrug stattgefunden, da Abschreibungen nicht beachtet worden sind. Abschreibungen müssten in den Fokus genommen werden, um eine nachhaltige Finanzpolitik betreiben zu können. Wenn Abschreibungen nicht erwirtschaftet werden, ergeben sich folgende Möglichkeiten:

- Die Substanz verfalle, insbesondere wenn es sich um Sachanlagenvermögen handelt.
- Wenn das Sachanlagevermögen dennoch im Wert erhalten wird, müsse dies durch Neuverschuldung erfolgen, ohne aus Investitionen eine entsprechende Rendite zu erwirtschaften. Die Ergebnisrechnung werde durch die Fremdfinanzierung belastet.

Daher seien Abschreibungen zwingend notwendig.

In der Vergangenheit habe es das Instrument der gesetzlichen Mindestzuführungsrate gegeben (zumindest Erwirtschaftung eines Überschusses im Verwaltungshaushalt in der Höhe von Tilgungs- und Kreditbeschaffungskosten). Zwar seien Abschreibungen höher als diese gesetzliche Zuführungsrate, aber Abschreibungen seien zur Durchführung einer nachhaltigen Finanzpolitik zwingend. Dies werde dazu führen, dass der Gemeinderat bei künftigen

Einzelinvestitionsentscheidungen die Folgekosten stärker als in der Vergangenheit, angesichts der Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung, beachten muss.

Der größte städtische Vermögenswert bei Gebäuden sei das Kunstmuseum mit 55 Mio. €. Der Buchwert des Rathauses belaufe sich auf 24 Mio. €. Den größten Buchwert beim Infrastrukturvermögen stelle der Heselacher Tunnel mit 101 Mio. € dar. Diesem Buchwert stünden allerdings entsprechende Sonderposten aus Investitionszuschüssen gegenüber. Aufgrund von Anfragen der Presse wolle die Verwaltung einige Buchwerte beispielhaft veröffentlichen. Entsprechendes werde auch den Fraktionen zur Verfügung gestellt. Gegen diese Vorgehensweise erheben sich keine Einwendungen.

Nachdem sich keine weiteren Wortmeldungen ergeben, stellt EBM Föll fest:

Der Verwaltungsausschuss stimmt dem Beschlussantrag einmütig zu.

zum Seitenanfang