Anlage 1

Begründung

Im Rahmen der Einführung der Doppik ist neben der Bewertung des Anlagevermögens auch der Umgang mit geleisteten investiven Zuwendungen an Dritte und deren Bilanzierung in der Eröffnungsbilanz sowie für die doppische Haushaltsplanung zu regeln.

Investitionszuwendungen sind Finanzhilfen, die die Stadt für Investitionen Dritter leistet (geleistete Zuwendungen) oder von Dritten für eigene Investitionen empfängt (erhaltene Zuwendungen). Die erhaltenen Zuwendungen sind als Sonderposten in der kommunalen Bilanz zu passivieren und über die Nutzungsdauer des geförderten Vermögensgegenstandes ertragswirksam aufzulösen. Fraglich ist jedoch die Behandlung von geleisteten Investitionszuwendungen der Stadt an Dritte. Die BewR LSA enthält hierzu keine Regelungen. Jedoch wurden nunmehr in der GemHVO-Doppik entsprechende Regelungen ergänzt.

Geplanter Umgang mit geleisteten Investitionszuwendungen nach Einführung der Doppik in Abhängigkeit der Rückantwort des Ministerium des Innern

Nach § 41 Abs. 4 S. 1 GemHVO-Doppik ist ein Vermögensgegenstand in die Bilanz aufzunehmen, wenn die Gemeinde das wirtschaftliche Eigentum daran innehat. Die Stadt Dessau-Roßlau leistet beispielsweise investive Zuschüssen an Sportvereine. Überwiegend sind diese Sportstätten verpachtet. Der investive Zuschuss kann daher bei dem jeweiligen Anlageobjekt aktiviert werden, da die Stadt weiterhin wirtschaftlicher Eigentümer ist.

Als deutlich problematischer haben sich die Regelungen des § 41 Abs. 4 S. 2 GemHVO-Doppik herausgestellt. Danach sind ausnahmsweise Zuwendungen für Investitionen Dritter (Investitionsförderungsmaßnahmen) bei der Gemeinde als immaterielle Vermögensgegenstände zu aktivieren, wenn die Gemeinde als Zuwendungsgeber ein konkretes Recht an dem geförderten Vermögensgegenstand erlangt hat.

Dies wird in aller Regel nicht der Fall sein. Konkrete Beispielfälle sind hierzu nicht bekannt. Daher stellt sich die Frage, worin ein solches konkretes Recht bestehen sollte, bei dem die Stadt nicht schon wirtschaftlicher Eigentümer nach § 41 Abs. 4 S. 1 GemHVO-Doppik ist.

Im Übrigen sind nach § 41 Abs. 4 S. 3, 4 GemHVO-Doppik Zuwendungen für Investitionen Dritter als Transferaufwand zu behandeln. Besteht für die Gemeinde darüber hinaus ein mehrjähriger Gegenleistungsanspruch, ist dieser als Rechnungsabgrenzungsposten gemäß § 42 Abs. 1 GemHVO-Doppik auszuweisen.

Dies bedeutet, dass soweit kein mehrjähriger Gegenleistungsanspruch besteht, der investive Zuschuss als sofortiger Aufwand in voller Höhe die Ergebnisrechnung belastet und damit den Haushaltsausgleich erheblich erschwert. Die Höhe dieser Zuschüsse variiert von Jahr zu Jahr sehr stark, da es sich in aller Regel um einzelne Projekte / Maßnahmen handelt. Die mittelfristige Ergebnis- und Finanzplanung und die damit verbundene Prognose zum Haushaltsausgleich als Grundlage der Haushaltskonsolidierung wird erheblich erschwert.

Die Städte Magdeburg, Bitterfeld-Wolfen und Aken behandeln investive Zuschüsse an Dritte bisher als sofortigen Aufwand.

Anlage 1

Um einen mehrjährigen Gegenleistungsanspruch nachweisen zu können, ist es erforderlich die Förderpraxis anzupassen. Dies wird in der Regel nur durch eine Zweckbindungsfrist mit einem entsprechenden Rückforderungsanspruch möglich sein.

In der Regel wird diese Zweckbindungsfrist deutlich kürzer ausfallen als die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstandes. Dies wird z.B. im Gebäudebereich sehr deutlich.

Investiert die Stadt in eine städtische Kindertagesstätte, werden die Herstellungskosten über einen Zeitraum von 80 Jahre abgeschrieben und belasten daher die Ergebnisrechnung und den Haushaltsausgleich über einen langfristigen Zeitraum.

Bezuschusst die Stadt hingegen eine Investition eines freien Trägers in eine im seinen Eigentum stehende Kindertagesstätte ist der Zuschuss sofort und in voller Höhe als Aufwand zu behandeln bzw. muss im Rahmen des Zuwendungsbescheides eine Zweckbindungsfrist festgelegt werden. Dies gilt analog für Zuschüsse an städtisches Sondervermögen (z.B. Anhaltisches Theater, Eigenbetrieb DEKITA, Dessauer Wasser- und Abwasser GmbH). Beträgt die Zweckbindungsfrist beispielsweise 15 Jahre kann nach obiger Regelung ein Rechnungsabgrenzungsposten gebildet werden. Die Aufwendungen / Belastungen werden dann über 15 Jahre auf die städtische Ergebnisrechnung verteilt. Im Gegensatz zur Investition in eine städtische Kindertagesstätte stellt dies dennoch eine deutlich höhere Belastung dar.

Damit wird die Stadt im Rahmen des Haushaltsausgleichs deutlich schlechter gestellt, soweit sie sich zur Erfüllung einer kommunalen Aufgabe eines Dritten bedient. Dies wird zwangsläufig zu einem höheren Konsolidierungsbedarf führen.

Verschärfend stellt sich die Situation bei Förderprogrammen wie z.B. der Stadtsanierung oder beim Stadtumbau Ost dar. Durch die o.g. Regelung werden durch eine buchhalterische Darstellung im doppischen Rechnungswesen aus investiven Förderprogrammen des Landes (ehemals Vermögenshaushalt) in der Praxis laufende Aufwendungen (ehemals Verwaltungshaushalt)

- a) in voller Höhe im Jahr der Ausreichung des Zuschusses an einen Dritten soweit kein Gegenleistungsanspruch besteht bzw.
- b) in anteiliger Höhe über mehrere Jahre, allerdings deutlich kürzer als bei einer städtischen Einrichtung.

Auch wenn hier nur der städtische Eigenanteil betroffen ist, ist diese Darstellung nicht konsequent.

Demgegenüber steht ein Erlass des Landes vom 12. Januar 2011 (Erweiterung des Herstellungskostenbegriffes), welcher die o.g. Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung widerspricht. Danach sind beispielsweise im Gebäudebereich neben den üblichen Herstellungskosten auch Erhaltungsaufwendungen als Investition zu betrachten, wenn die Kommune für diese Maßnahme Zuwendungen erhält.

Anlage 1

Daraus ergibt sich nunmehr die Situation, dass die Kommunen z.B. im Rahmen der Städtebauförderung investive Zuweisungen des Landes erhalten, welche sie im Rahmen von Investitionsförderungsmaßnahmen an Dritte (z.B. freie Träger von Kindertagesstätten) weiterreichen, nach der Gemeindehaushaltsverordnung als Aufwand zu behandeln sind, entsprechend des o.g. Runderlasses im Gebäudebereich aber investiv sind. Dies könnte dazu führen, dass investive Fördermittel nachträglich zurückgefordert werden, weil es auf Grund der vorgeschriebenen buchhalterischen Darstellung an der „investiven Verwendung“ fehlen würde.

In der Anlage 2 sind die Auswirkungen der derzeit vorliegenden gesetzlichen Regelungen an unterschiedlichen Beispielen dargestellt. Dadurch wird deutlich, dass die Stadt auf Grund der buchhalterischen Regelungen bei einer Investitionsförderungsmaßnahme erheblich schlechter gestellt wird, als wenn es sich um eine eigene Investition handeln würde. Dies würde zwangsläufig zu einer Einschränkung der Förderpraxis aus Gründen der Haushaltskonsolidierung führen.

Um die daraus entstehenden erheblichen Verwerfungen zu vermeiden und den vorhandenen Konsolidierungsdruck nicht noch weiter zu verschärfen wurde eine Anfrage an das Ministerium des Innern gestellt sowie der Städte- und Gemeindebund für die Problematik sensibilisiert. Ziel der Anfrage ist es, die Rechtsvorschriften wie folgt auszulegen:

1. Unabhängig ob die Stadt Dessau-Roßlau ein konkretes Recht erwirbt, wird der investive Zuschuss an einen Dritten, soweit dieser der kommunalen Aufgabenerfüllung dient, als immaterieller Vermögensgegenstand aktiviert. Die dafür ggf. vom Land erhalten Zuweisungen werden als Sonderposten entsprechend passiviert. Im Anschluss wird der immaterielle Vermögensgegenstand abgeschrieben und der Sonderposten entsprechend aufgelöst. Um die jährlichen erheblichen Verwerfungen zwischen eigenen Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen zu vermeiden, werden bei den investiven Zuschüssen an Dritte zur Ermittlung der Abschreibungshöhe die Nutzungsdauern der geförderten Vermögensgegenstände herangezogen.

Damit werden Investitionsmaßnahmen welche der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen, unabhängig von der Aufgabenwahrnehmung (durch die Stadt selbst oder durch einen Dritten) in ihren Auswirkungen auf die Ergebnisrechnung gleich behandelt.

2. Davon ausgenommen sind Zuschüsse an Dritte, welche nicht der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen. Hierzu zählen z.B. Zuschüsse im Rahmen der Stadtsanierung (Rückbau von Gebäuden, private Denkmalpflege etc). Diese werden vollständig im Jahr der Ausreichung als Transferaufwand behandelt.

Damit ist ein Nachweis dieser Maßnahmen im investiven Bereich der Teilfinanzpläne möglich.

Umgang mit geleisteten Investitionszuwendungen im Rahmen der kommunalen Aufgabenerfüllung zur ersten doppischen Haushaltsplanung 2013

Um die Planung des ersten doppischen Haushalts 2013 fortführen zu können, wird der oben dargestellte Vorschlag unter Vorbehalt der Rückantwort des Ministeriums des Innern bereits umgesetzt.

Anlage 1

Umgang mit geleisteten Investitionszuwendungen zur Erstbewertung

In der Verwaltungsanordnung Nr. 34 „Bewilligungsbedingungen für Zuwendungen der Stadt Dessau-Roßlau“ war bisher die Aufnahme einer Zweckbindungsfrist bzw. eines Gegenleistungsanspruchs nicht gefordert. Insofern wird unterstellt, dass die Stadt Dessau-Roßlau für diese Zuwendungen kein Recht erworben hat (Bilanzierung als immaterieller Vermögensgegenstand) bzw. keinen Gegenleistungsanspruch auf der Basis einer Zweckbindungsfrist (Bilanzierung als Rechnungsabgrenzungsposten). Hierzu wurden Zuwendungsbescheide beispielhaft eingesehen und haben diese Auffassung im Wesentlichen bestätigt.

Die Regelung erfolgt unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit und Wesentlichkeit, da eine Überprüfung der Zuwendungsbescheide an Dritte seit dem Jahr 1991 nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich ist. **Insoweit erfolgt keine Bilanzierung dieser Zuschüsse.**

Anlage 2 – Beispielhafte Darstellung der verschiedenen Varianten zur Behandlung investiver Zuschüsse an Dritte