

STÄDTE- UND GEMEINDEBUND SACHSEN-ANHALT



SGSA, Postfach 4009, 39015 Magdeburg

per E-Mail an die

1. kreisfreien Städte
 2. hauptamtlich geführten Städte und Gemeinden
 3. Verbandsgemeinden
- im Städte- und Gemeindebund Sachsen-Anhalt

Städte- und Gemeindebund
Sachsen-Anhalt (SGSA)
- Landesgeschäftsstelle -
Sternstraße 3, 39104 Magdeburg

Telefon: 0391 5924-300
Telefax: 0391 5924-444

E-Mail: a.pankrath@sgsa.info
Internet: www.komsanet.de

Bank: Stadtparkasse Magdeburg
Konto-Nr. 3600 2900 BLZ: 810 532 72

Auskunft erteilt: **Frau Pankrath**
Durchwahl: 0391 5924-372

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen
20-52-74 pa-gö

Datum
30.11.2011

Einführung des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR)

**hier: Prüfung der Angemessenheit der Abschreibungen
Stand der Umsetzung des NKHR in den Kommunen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie allgemein bekannt, sah die Koalitionsvereinbarung für die 6. Wahlperiode Modifikationen im kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen vor:

- 1.) *„Die Koalitionspartner sind sich einig, dass sich das doppelte System als Verfahren in der kommunalen Buchführung etablieren soll. Die Angemessenheit der Abschreibung ist zu prüfen. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung soll den Gemeinden und Landkreisen allerdings ein dauerhaftes Wahlrecht zwischen doppeltem System und erweiterter Kameralistik eingeräumt und die Gemeindeordnung dahingehend geändert werden ...“*

Bereits mit Schreiben vom 20.09.2011 informierte Herr Innenminister Stahlknecht, dass sich die Koalitionspartner darauf verständigt haben, ein Wahlrecht nicht einzuräumen. In diesem Schreiben wurde auch darauf hingewiesen, dass am bisher gesetzlich festgelegten Einführungszeitpunkt, 01.01.2013 festgehalten wird. Wir informierten darüber mit unserem E-Mail-Rundschreiben vom 28.09.2011.

Zwischenzeitlich haben viele Städte und Gemeinden in der Landesgeschäftsstelle dargelegt, dass es nicht möglich sein wird, eine Umsetzung des NKHR noch im gesetzlich vorgesehenen Einführungszeitraum zu realisieren. Aus diesem Grund ist es für die Landesgeschäftsstelle von großem Interesse, wie der Stand der Umsetzung in den einzelnen Städten und Gemeinden ist.

Wir bitten Sie daher uns mitzuteilen, ob Sie das NKHR in ihrer Verwaltung bereits eingeführt haben bzw. zu welchem Zeitpunkt die Umstellung beabsichtigt ist.

Wir haben gegenüber dem MI LSA bereits die Forderung eröffnet, den Einführungszeitraum grundsätzlich um ein Jahr zu verlängern. Herr Innenminister Stahlknecht hat allerdings signalisiert, dass er eine generelle Ausweitung des Einführungszeitraumes ablehnt.

- 2.) Die Koalitionsvereinbarung sieht vor, die Angemessenheit der Abschreibungen, einer Überprüfung zu unterziehen. Hierzu wurde ein Gespräch zwischen Herrn Innenminister Stahlknecht und den Kommunalen Spitzenverbänden zur Bewertung von Gebäuden geführt.

Als Ergebnis dieses Gespräches lässt sich festhalten, dass grundsätzlich an den bisherigen Bewertungsmethoden, insbesondere am Ansatz der Herstellungs- bzw. Anschaffungskosten festgehalten werden soll.

Für Gebäude, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht mehr ermittelt werden können, wird erwogen, ob andere Bewertungsmechanismen als die Ermittlung eines vorsichtig geschätzten Zeitwertes zur Anwendung kommen könnten.

Für kommunal nicht genutzte Gebäude, die auch zukünftig einer Nutzung nicht zugeführt werden sollen, wird erörtert, ob und inwieweit hier auf einen Ansatz von Abschreibungen verzichtet werden kann. Unabhängig von der bereits bestehenden Möglichkeit derartige zur Veräußerung anstehende Gebäude dem Umlaufvermögen zuzuordnen (Abschreibungen würden in diesem Falle nicht anfallen) wurde dieser Vorschlag von allen Beteiligten für kompromissfähig gehalten.

Umstritten ist allerdings die Frage, ob den Kommunen für die Bewertung älterer Gebäude die Möglichkeit der Rückindizierung eröffnet werden sollte. Ein Konsens konnte in dem Gespräch nicht gefunden werden. Bei Gebäuden mit einem Alter von beispielsweise mehr als 80 oder 100 Jahren steht eine Möglichkeit der Rückindizierung im Raum. Anknüpfend an unser Rundschreiben vom 16.09.2010, in welchem wir dargelegt hatten, warum sich der Gesetz- und Verordnungsgeber in Sachsen-Anhalt gegen eine Rückindizierung entschieden hat, versuchen wir nachfolgend noch einige weitere Aspekte darzustellen, welche für eine Entscheidung für oder gegen eine Rückindizierung berücksichtigt werden sollten.

Gegen den Vorschlag spricht, dass kein sachlicher Grund erkennbar ist, genau bei 80- oder 100-jährigen Gebäuden von den sonstigen Regelungen abzuweichen. Dem Gesetzgeber könnte – sollte er sich für eine solche Regelung aussprechen - Willkür vorgeworfen werden.

Es gibt aber auch eine Vielzahl anderer sachlicher Gründe, die in die Diskussion mit einbezogen werden müssen.

Das NKHR soll das vollständige Ressourcenverbrauchsprinzip umsetzen. Zielstellung ist es, heutige Aufwendungen nicht zu Lasten zukünftiger Generationen zu tätigen. Bei einem zu niedrigen Wertansatz, der durch die Rückindizierung erreicht werden soll, ließen sich

zwar die gegenwärtigen Aufwendungen reduzieren, so dass der Haushaltsausgleich sich leichter realisieren ließe. Allerdings wird die Kommune zukünftig nicht die für die Refinanzierung erforderlichen Abschreibungen erwirtschaften, so dass die primäre Zielstellung für die Einführung des NKHR, die Belastungen nicht auf künftige Generationen zu verschieben, nicht mehr einzuhalten wäre.

Hinzu kommt, dass allein die Betrachtung der Abschreibungen für den Haushaltsausgleich zu kurz gegriffen ist. Viele Investitionen im kommunalen Bereich sind in der Vergangenheit in hohem Maße und teilweise gar vollständig durch Zuwendungen gefördert wurden. Für diese sind in der Eröffnungsbilanz Sonderposten darzustellen, die über die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstandes ratierlich ertragswirksam aufzulösen sind. Dieser Ertrag stellt einen Gegenpol zu den Abschreibungsaufwendungen dar und neutralisiert diese zumindest anteilig. Aber auch die zahlungswirksamen Tilgungsleistungen, welche im kameralen System den Haushaltsausgleich beeinflussen, bleiben im NKHR für den Haushaltsausgleich unberücksichtigt, weil sie keine Aufwendungen darstellen. Das bedeutet, dass der Grad der Verschuldung einer Kommune ganz maßgeblichen Einfluss darauf hat, ob sich der Haushaltsausgleich im neuen doppischen System tatsächlich schwieriger realisieren lässt.

Der durch Rückindizierung ermittelte, niedrigere und bei pauschaler Bewertung unrealistische Wertansatz führt zu einer Unterkapitalisierung der Kommune, d. h. die tatsächliche Vermögenslage wird nicht mehr aufgezeigt. Die Eigenkapitalquote ist gegenüber einer Bewertung mit realistischen Zeitwerten geringer, was mittel- oder langfristig dazu führen kann, dass eine Kommune, die mit rückindizierten Werten agiert, schneller in eine Überschuldungssituation (negatives Eigenkapital) geraten kann. Auch für potentielle Investoren könnte es zukünftig zunehmend von Interesse sein, wie sich die Vermögenslage einer Kommune darstellt und vor allem entwickelt, weil sich daraus auch Rückschlüsse ziehen lassen, z. B. wie sich die Abgabenbelastung entwickeln könnte.

Allerdings kann sich die häufig anzutreffende pauschale Aussage, dass durch die Rückindizierung eine Differenz gegenüber den Zeitwerten von bis zu 70 v. H. ausgewiesen werden könne, bei genauerer Betrachtung überwiegend als nicht zutreffend erweisen. Unberücksichtigt bleibt hierbei nämlich die Tatsache, dass seit der Herstellung oder Anschaffung dieses Gebäudes zwischenzeitlich fast immer Investitionen getätigt wurden, wie z. B. die Erweiterung, Verbesserung oder Sanierung des Gebäudes. Diese Investitionen dürfen natürlich bei der Bewertung nicht ausgeblendet werden. Jede dieser Investitionen müsste einzeln betrachtet und auf das jeweilige Jahr ihrer Umsetzung rückindiziert werden. Dies gilt freilich nur für Investitionen, nicht aber für Instandhaltungs- oder Unterhaltungsaufwendungen. Es erscheint nahezu unmöglich, derartige Vorgänge im Nachhinein überhaupt noch nachvollziehbar und vor allem mit vertretbarem Aufwand zu recherchieren. Bei korrekter und nicht pauschaler Durchführung eines solchen Bewertungsverfahrens wird sich die Differenz zwischen dem Zeitwert und einem rückindizierten Wert auf ein Minimum reduzieren; der Verwaltungsaufwand für die Umsetzung eines solchen Bewertungsverfahrens steht aber hierzu in keinerlei Verhältnis.

Wir haben gemeinsam mit dem Landkreistag Sachsen-Anhalt zugesagt, unsere Mitglieder zu befragen, welche Regelung befürwortet wird. Wir bitten Sie, sich unter Berücksichtigung der von uns aufgezeigten Argumente hierzu zu äußern.

Wir erbitten Ihre Rückmeldungen zu den zwei aufgeworfenen Fragestellungen bis zum
9. Dezember 2011.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Leindecker', with a stylized, cursive script.

Jürgen Leindecker
Landesgeschäftsführer