

Oberbürgermeister

III/ko

Biberach, 12.07.2023

Beschlussvorlage

**Drucksache
Nr. 2023/136**

Beratungsfolge			Abstimmung			
Gremium		Datum		Ja	Nein	Enth
Hauptausschuss	nicht öffentlich	25.09.2023	Vorberatung			
Gemeinderat	öffentlich	28.09.2023	Beschlussfassung			

Haushaltssolidierungsmaßnahmen 2024 - Vorschlag zur Verlängerung der Nutzungsdauer bei der Abschreibung

I. Beschlussantrag

Die nachfolgend dargestellte Vorgehensweise bei Abschreibungen wird zukünftig praktiziert.

II. Begründung

1. Abschreibung - bisherige Entwicklung und rechtliche Ausgangslage

Die ursprünglich in Biberach komplett dezentral aufgebaute Anlagenbuchhaltung mit sehr individuell und im Einzelfall festgelegten Nutzungsdauern wurde in den Jahren 2008 und 2009 zentralisiert und beim Kämmereiamt als neue Aufgabe angedockt. Mit Blick auf die bevorstehende Umstellung auf die Kommunale Doppik wurde bezogen auf die Bewertung des Anlagevermögens unter Einbindung externer Expertise in Anlehnung an den Bilanzierungsleitfaden BW eine Bilanzierungsrichtlinie für Biberach entwickelt, die maßgebend für die Bewertung des Anlagevermögens vor Ort ist.

Wichtig war dabei, dass in Biberach aus Gründen der Verwaltungseffizienz und -praktikabilität nur eine Richtlinie für alle Mandanten existiert. Darüber hinaus sollte die Richtlinie aus den gleichen Gründen auch alle steuerrechtlichen Vorgaben mit enthalten, so dass keine Diskrepanz zwischen steuer- und haushaltsrechtlichem Jahresabschluss besteht.

Der Bilanzierungsleitfaden BW enthält Vorgaben hinsichtlich eines Korridors der Nutzungszeiten, die entsprechend den örtlichen Verhältnissen angepasst und dokumentiert werden müssen. Das ist in enger Abstimmung mit einem externen Berater und der im Rahmen des Umstellungsprozesses intern eingerichteten Arbeitsgruppe NKHR, mit Vertretern aus jedem Dezernat sowie Personalrat und Prüfungsamt, erfolgt.

Die Bilanzierungsrichtlinie für Biberach war im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz Hospital bereits Gegenstand der Prüfung durch das städtische Prüfungsamt als auch in der Folge dann

...

Gegenstand der vorgeschriebenen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA). Beide Prüfungseinrichtungen haben die Bilanzierungsrichtlinie für Biberach eingehend geprüft und nicht beanstandet sowie die darin enthaltenen Festlegungen gebilligt.

Der Schwerpunkt der Bewertung lag zunächst auf den Bereichen Grundstücke, Gebäude und bewegliches Vermögen. Die Bewertung des Infrastrukturvermögens erfolgte deutlich später in enger Absprache mit dem Tiefbauamt. Dabei wurden die Vorschläge des Tiefbauamts sowohl hinsichtlich der Abgrenzung zwischen Investition und Unterhaltung, der Kategorisierung als auch hinsichtlich der Nutzungsdauer übernommen.

Der Grundsatz der Bewertungskontinuität und Bilanzstetigkeit (§ 43 GemHVO) gibt vor, dass eine Veränderung von Nutzungsdauern und Abschreibungssätzen nur auf begründete Ausnahmefälle begrenzt ist. Im Bereich von steuerpflichtigen Betrieben verkürzen aktuell steuerrechtliche Vorgaben aus dem Jahressteuergesetz 2022 die Abschreibungsdauer von 50 auf 33,33 Jahre.

2. Abschreibung und Auflösung Zuschüsse

Die Abschreibungen haben sich, seit Einführung der Doppik, wie folgt entwickelt:

Bezeichnung	Plan 2023 €	Plan 2022 €	Ergebnis 2021 €	Ergebnis 2020 €	Ergebnis 2019 €
Abschreibung	-15.079.000	-14.250.000	-14.523.528	-12.517.308	-11.043.010
Auflösung	2.800.000	2.600.000	2.868.002	2.277.068	2.144.140
Werteverzehr netto	-12.279.000	-11.650.000	-11.655.526	-10.240.240	-8.898.870

Der Anstieg der Abschreibungen seit 2019 ist einerseits eine Folge unserer Bauvolumina und andererseits eine Folge von noch ausstehenden Bewertungen von Teilen des Anlagevermögens. Zwar ist das Vermögen der Stadt zwischenzeitlich weitgehend bewertet und in der Anlagenbuchhaltung integriert. Die abschließende Bewertung der Grundstücke, der Stadtsanierung, der Grünanlagen, und der Gewässer steht jedoch noch aus. Hier werden aber keine signifikanten Erhöhungen erwartet.

In Anbetracht des weiterhin geplanten hohen Investitionsvolumens in den nächsten Jahren im Hoch- und Tiefbau (siehe Investitionsprogramm), hier im Besonderen durchgreifende Sanierungen von Gebäuden (PG, Mittelberg Grundschule, Turnhalle Pflugschule etc.) oder Straßen, werden sich die Abschreibungen noch weiter erhöhen und schränken damit den Spielraum im Ergebnishaushalt ein.

3. Vorschläge des Baudezernats

Die vom Baudezernat vorgeschlagene Streckung der Abschreibungen im Bereich Hoch- und Tiefbau und die sachlich begründete Verschiebung von Unterhaltungsmaßnahmen in den Finanzhaushalt bietet eine Möglichkeit, die Haushaltseckdaten zu verbessern.

Um die Vorschläge des Baudezernats zu prüfen, wurde eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Kämmerei, des Hoch- und Tiefbauamtes sowie des Prüfungsamtes eingesetzt. Die Ergebnisse der AG sind in dieser Information zusammenfassend dargestellt.

Bereich Tiefbau

In der bestehenden Bilanzierungsrichtlinie für Biberach ist die Abgrenzung zwischen Unterhaltung und Investition geregelt. Unter Berücksichtigung der fortgeschriebenen Bestandsbewertung im Straßenkataster 2022 und der vorgesehenen Instandhaltungsmaßnahmen ergibt sich zukünftig eine Verschiebung der Investitionen vom Ergebnis- zum Finanzhaushalt.

Die reine Erneuerung der Asphaltdecksschicht wird nach wie vor im Unterhalt gebucht. Sobald in diesem Zusammenhang auch die Asphalttragschicht erneuert wird, spricht der Leitfaden des Landes BW von „aktivierungsfähigen Herstellungskosten“ sofern sich der ursprüngliche Zustand einer Straße durch die Baumaßnahmen wesentlich verbessert oder die Nutzungsmöglichkeit erhöht (Ziffer 6.3.2.2). Dies gilt sowohl bei der flächenmäßigen Erneuerung der Asphaltdecksschicht mit Verbesserung der Asphalttragschicht sowie bei der Erneuerung des gesamten Asphaltaufbaus.

Im fortgeschriebenen Straßenkataster wird diese Differenzierung vorgenommen, so dass sich ab dem Haushaltsjahr 2024ff eine Verschiebung zu Lasten des Finanzhaushalts im Umfang von 1 bis 3 Mio. € jährlich in Abhängigkeit vom umgesetzten Sanierungsprogramm des Tiefbauamtes ergibt. Nach aktuellen Planungen des Tiefbauamtes sind dies zum Beispiel 1,81Mio € in 2023. In den Folgejahren wird sich bei steigenden Investitionen in den Substanzerhalt dieser Anteil, auch unter Berücksichtigung der steigenden Abschreibungen, die den Ergebnishaushalt belasten, noch erhöhen. Für 2024 wird vom Tiefbauamt aktuell mit einer Entlastung von 1,16 Mio. € kalkuliert.

Bereich Hochbau

In der bestehenden Bilanzierungsrichtlinie für Biberach sind die Nutzungsdauern für Neubauten und Sanierungen ausführlich geregelt.

Die vom Hochbauamt angeregte Verlängerung der Nutzungsdauer bei städtischen Neubauten von 40 auf 50 Jahre dagegen würde eine Veränderung der Bilanzierungsrichtlinie erfordern. Außerdem wäre hierfür eine erneute Beteiligung der Prüfungsinstanzen erforderlich. Das städtische Prüfungsamt hat bereits signalisiert, dass es diese Verlängerung für nicht sachgerecht hält. Auch wenn in anderen Kommunen bei entsprechenden Neubauten längere Nutzungsdauern die Praxis sind, ist bezogen auf den Neubau keine Veränderung vorgesehen.

Anders stellt sich die Situation bei durchgreifenden Gebäudesanierungen dar. Hier wird vom Hochbauamt im Einzelfall eine Verlängerung der Nutzungsdauer bei Sanierungen von bislang 25 Jahre auf 40 Jahre analog einem Neubau vorgeschlagen. Es besteht Konsens, dass bei Generalsanierungen, die eine komplette Entkernung des Gebäudes darstellen (z. B. PG-Sanierung, Mittelberg Grundschule, Turnhalle Pflugschule) bei entsprechender Dokumentation durch das Hochbauamt die Nutzungsdauer auf 40 Jahre festgelegt werden kann.

Aufgrund der sehr hohen Investitionsvolumina bei diesen Projekten, führt die Verlängerung des Abschreibungszeitraums bei diesen Projekten von 25 auf 40 Jahre mittelfristig zu einer Entlastung von 37,5 % pro Jahr und Projekt. Für das aktuelle Projekt „PG Sanierung“ reduziert sich die jährliche Abschreibungssumme dann um ca. 600.000 bis 700.000 € pro Jahr. Die bestehende Bilanzierungsrichtlinie für Biberach ermöglicht dieses Vorgehen. Damit wird der Haushalt 2024 noch nicht entlastet, mittelfristig wird diese Veränderung aber entlastend spürbar.

In der Regel werden bei Gebäudesanierungen 25 Jahre Nutzungsdauer zu Grunde gelegt. Die Erfahrung zeigt, dass in vielen Fällen im Laufe der Nutzungszeit unterschiedliche Instandhaltungs- oder Modernisierungsmaßnahmen durchgeführt wurden (z.B. WG), die keiner durchgreifenden Sanierung entsprachen. Eine Zusammenstellung der Kämmerei über durchgeführte Maßnahmen dokumentiert, dass in einigen Fällen bereits vor Ablauf der Nutzungsdauer Gebäude erneuert oder einer Teilsanierung unterzogen wurden.

Dagegen trägt jedes Gebäude, das abgeschrieben, aber noch genutzt wird, zur Entlastung des Ergebnishaushalts bei (z. B. PG, Mittelberg Grundschule, Turnhalle Pflugschule).

4. Fazit

Im Rahmen der bestehenden Bilanzierungsrichtlinie für Biberach werden in Zukunft dort, wo es sachgerecht geboten ist, Straßeninstandhaltungsmaßnahmen über den Finanzhaushalt finanziert. Die Verlängerung der Abschreibungsdauer bei durchgreifenden Gebäudesanierungen von 25 auf 40 Jahre wirkt sich ebenfalls entlastend auf den Ergebnishaushalt aus und wird zukünftig berücksichtigt. Es handelt sich in diesem Fall aber um begründete Sonderfälle, der Grundsatz der Abschreibungsdauer bei Gebäudesanierungen mit 25 Jahren und bei Neubauten mit 40 Jahren soll nicht verlassen werden.

Mittelfristig kann der Ergebnishaushalt bei dieser Vorgehensweise um ca. 2 Mio. Euro pro Jahr entlastet werden, wobei diese Zahl in Abhängigkeit vom Bauprogramm stark variieren kann.

Abschließend ist der Hinweis wichtig, dass eine wirksame Entlastung für den Ergebnishaushalt auf den Baubereich bezogen nur durch tatsächliche Einsparungen erfolgen kann wie z. B.:

- Entzerren der Dichte an Projekten,
- Prüfen und Reduzierung der Raumprogramme.
- Reduzierung der technischen Ausstattung wo möglich.
- Ständiges Hinterfragen der Baustandards.
- Bereits bei der Planung Folgekosten angemessen berücksichtigen (Reinigung, Fassadengestaltung, Größe von Fensterflächen, Wartung).
- Nutzungsdauern der Gebäude ausschöpfen.
- Wenn die Personalausstattung es zulässt, Verzicht auf externe Projektsteuerung, Reduzierung Fremdbeauftragung.