

| | | |
|---|-----------------------------|----------------------------|
| Der Oberstadtdirektor Stadtkämmerei 20.2 | <i>Drucksache</i> 299/97 | <i>Datum</i> 14.11.1997 |
|---|-----------------------------|----------------------------|

Vorlage

| Beratungsfolge | Sitzung | | | Beschuß | | | |
|---------------------|------------|---|---|---------------------|----------------|----------|--------------|
| | Tag | Ö | N | ange- nomme n | abge- lehnt | geändert | pass iert |
| Bauausschuß | 26.11.1997 | X | | | | | |
| Finanzausschuß | 04.12.1997 | X | | | | | |
| Verwaltungsausschuß | 16.12.1997 | | X | | | | |
| Rat | 16.12.1997 | X | | | | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| Beteiligte Ämter/Referate/ Institute 68 | Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein | Anhörung <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein | Vorlage erfolgt aufgrund Vorschlag/Anreg. <input type="checkbox"/> Ja <input checked="" type="checkbox"/> Nein |
|---|---|--|--|

Überschrift

Einführung einer Sonderrechnung im Stadtentwässerungsamt

Beschlußvorschlag

- „1. Im Stadtentwässerungsamt der Stadt Braunschweig wird zum 01.01.1998 eine Sonderrechnung mit kaufmännischer Buchführung eingeführt.“
2. Das Vermögen der bisherigen kostenrechnenden Einrichtung „Stadtentwässerung“ (Buchrestwert von 587 022 681 DM zum 31.12.1996) geht in das Anlagevermögen der Sonderrechnung Stadtentwässerung über.

Für die Bereiche Wasserläufe, Wasserbau (ehemaliger UA 6900), Bedürfnisanlagen (UA 7010), und Altablagerungen/ehemalige städtische Deponien (UA 7240) wird kein Vermögen übertragen.
3. Im Rahmen der finanziellen Abgrenzung vom Gesamthaushalt wird der Sonderrechnung Stadtentwässerung ein Trägerdarlehen in Höhe von 198 Mio. DM zugeordnet. Der entsprechenden Eröffnungsbilanz wird zugestimmt.
4. Der unter Nr. 5 der Vorlage dargestellten Verkürzung der Laufzeiten von Umschuldungskrediten wird zugestimmt.“

Hinweis:

Diese Vorlage wird nur einmal versandt.
Sie gilt somit als Beratungsgrundlage in
allen o.g. Gremien.

Begründung:

1. Im Zusammenhang mit den Bestrebungen im Bundesfinanzministerium, die kommunale Versorgungswirtschaft umfassend als steuerpflichtige Betriebe anzusehen, insbesondere sie der Umsatzsteuerpflicht zu unterwerfen, und einem bekanntgewordenen Vorbescheid des zuständigen Senates des Bundesfinanzhofes, der die generelle Steuerpflicht eines kommunalen Müllheizkraftwerkes bejahte, hat die Stadt Braunschweig die Firma ifs mit einer gutachterlichen Beratung beauftragt, um das Rechnungswesen der Stadtentwässerung von der bisherigen Kameralistik auf eine bei einem steuerpflichtigen Betrieb notwendige kaufmännische Buchführung umzustellen.

Grundlage für eine solche Sonderrechnung ist die Verordnung über die Haushaltswirtschaft kaufmännisch geführter kommunaler Einrichtungen.

Vor- und Nachteile eines Regiebetriebes bzw. einer Sonderrechnung haben die Gutachter umfassend in Kapitel 2 ihres Gutachtens (s. Anlage 1) dargestellt. Weitere Erläuterungen können von der Verwaltung im Rahmen der Ausschlußberatungen vorgetragen werden.

2. Nach sinngemäßer Anwendung der Bilanzierungsvorschriften ist zu Beginn der Sonderrechnung eine Eröffnungsbilanz aufzustellen. In der Eröffnungsbilanz sind die in die Sonderrechnung zu überführenden Vermögenswerte (Aktiva) und Finanzierungsquellen (Passiva) darzustellen. Dazu sind bisherige Haushaltsplandaten in die Sonderrechnung überzuleiten. Das ist jedoch erst dann genau möglich, wenn der Jahresabschluß für das Haushaltsjahr 1997 vollzogen wurde. Es handelt sich bei den dargestellten Positionen deshalb um vorläufige Beträge, die im Rahmen der für den Jahresabschluß 1998 aufzustellenden Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung für die Sonderrechnung bereinigt werden.

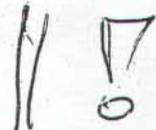
Der Buchrestwert des von der Stadtentwässerung genutzten Anlagevermögens beträgt zum 31.12.1996 587 022 681 DM. Dieser Betrag ist als steuerlicher Teilwert des Anlagevermögens auf der Aktivseite der Bilanz einzustellen. Zusammen mit den bisher nicht aktivierten Anlagen im Bau in Höhe von 15,9 Mio. DM und einem geschätzten Umlaufvermögen von 100 000 DM ergibt sich ein Gesamtvermögenswert in Höhe von 603 022 681 DM. Als Finanzierungsquellen für diese Vermögenswerte kommen Eigenkapital, Ertragszuschüsse sowie Verbindlichkeiten in Frage. Landeszuweisungen sind in Höhe von 4 634 893 DM und Ertragszuschüsse in Höhe von 15 607 238 DM ermittelt.

Bei der Bemessung des Eigenkapitals der Sonderrechnung und der Zuordnung von Verbindlichkeiten zu der Sonderrechnung besteht die Zielsetzung, einen finanziellen Ausgleich für den Haushalt zu erreichen, der die Haushaltsbelastung wegen entfallender kalkulatorischer Einnahmen im Einzelplan 9 aufwiegt und die Sonderrechnung nur in einer Höhe mit Verbindlichkeiten zu belasten, die keine dauerhaften Verluste für die Sonderrechnung befürchten läßt.

3. Die Zuordnung von Verbindlichkeiten an die Sonderrechnung - in der Form eines Trägerdarlehens - haben die Gutachter insbesondere auf den Seiten 15 ff. ihres Gutachtens angesprochen. Sie präferieren eine Summe von 171,7 Mio. DM für das „Trägerdarlehen“ und setzen sich aber auch mit einer für die allgemeine Haushaltswirtschaft günstigeren Konstellation (Kreditsumme 198 Mio. DM) auseinander.

Letztlich hängen die unterschiedlichen Ansätze für das „Trägerdarlehen“ damit zusammen, daß in die Sonderrechnung ein auf Wiederbeschaffungszeitwerte bezogenes Vermögen von rd. 603 Mio. DM überführt wird, während der entsprechende Anschaffungs- bzw. Herstellungswert dieses Vermögens 192 Mio. DM beträgt. Die Differenz ist praktisch als „stille Reserve“ anzusehen, die durch die Eröffnungsbilanz „aufgedeckt“ wird. Durch ein „Trägerdarlehen“ von 171,7 Mio. DM würde faktisch diese „stille Reserve“ der Stadtentwässerung vollständig zugeordnet, während bei einem Darlehensbetrag von 198 Mio. DM eine „stille Reserve“ von zumindest anteilig rd. 26 Mio. DM dem allgemeinen Haushalt „gutgeschrieben“ wird. Die Frage, wie die Aufdeckung stiller Reserven gebührenrechtlich zu behandeln ist, wurde vom OVG Münster am 15.12.1994 angesprochen. Dem zitierten Urteil lag ein Sachverhalt zugrunde, wonach für bereits vollständig abgeschriebene und damit zu 100 % vom Gebührenzahler finanzierte Anlagegüter bei einer Ausgründung in eine private GmbH ein Anhaltswert von 20 % gebildet wurde. Dieser Anhaltswert führte zu einer Erhöhung des Kaufpreises. Die Höhe des Kaufpreises bestimmte wiederum die künftige Gebührenkalkulation, so daß letztlich vom Gebührenzahler ein bereits vollständig abgeschriebenes Anlagegut mit 20 % seines Wertes wieder neu und damit zum zweiten Mal finanziert worden wäre. Dieses Vorgehen hat das OVG Münster für unzulässig erklärt.

Im vorliegenden Fall handelt es sich jedoch nicht um stille Reserven aus abgeschriebenen Anlagewerten, sondern um den Rückgriff auf Wiederbeschaffungszeitwerte für noch nicht abgeschriebene Anlagen.



Die Gutachter beziehen sich auf Seite 18 des Gutachtens darauf, daß die Auffassung des OVG Münster „entgegen dem augenscheinlichen Wortlaut seiner Entscheidung“ anders gemeint sei. Die Gutachter räumen allerdings ein, daß eindeutige verwaltungsgerichtliche Entscheidungen zu diesem Problemkreis nicht vorliegen. Insofern könne auch der Ansatz des höheren, am Ertragswert der Einrichtung orientierten Wertes von 198 Mio. DM „nicht zwingend als unzulässig angesehen werden“, soweit die vom Gebührenzahler zu leistenden Kapitalkosten aufgrund der Wertansätze nicht höher liegen als beim bisherigen Regiebetrieb. Weil die vom Gebührenzahler zu leistenden Kapitalkosten aufgrund der Wertansätze in der Tat nicht höher liegen werden als beim bisherigen Regiebetrieb, ist diese Voraussetzung gegeben. Die Verwaltung ist daher der Auffassung, daß - trotz des von den Gutachtern genannten juristischen „Restrisikos“ - von einem „Trägerdarlehen“ über 198 Mio. DM auszugehen ist, um die Sonderrechnung haushaltswirtschaftlich darstellen zu können.

Haushaltstechnisch „verliert“ der allgemeine Haushalt im Einzelplan 9 Einnahmen aus kalkulatorischen Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen (1997: 28 Mio. DM). Durch die Zuordnung eines verzinslichen „Trägerdarlehens“ in Höhe von 198 Mio. DM, rückzahlbar in 11 Jahren, wird erreicht, daß dem allgemeinen Haushalt 1998 Schuldendiensthilfen in gleicher Höhe zufließen, wie es der Fall wäre, wenn die Stadtentwässerung nicht in eine Sonderrechnung ausgegliedert würde. Diese Haushaltsneutralität ist ab 1999 nicht mehr darstellbar, weil durch die Tilgung des Trägerdarlehens (inneres Darlehen) die Zinsleistungen jährlich um rd. 0,9 Mio. DM reduziert werden. Ein Zins- und Tilgungsplan für dieses Trägerdarlehen ist dem Gutachten als Anlage beigefügt.

4. Der Wirtschaftsplan und die Auswirkungen auf den allgemeinen Haushalt 1998 werden zur 2. Lesung des Haushalts zur Beschlußfassung vorgelegt.

Die Einführung der Sonderrechnung mit kaufmännischer Buchführung ist ohne die Nutzung eines leistungsfähigen EDV-Systems nicht denkbar. Für die Stadtentwässerung soll die EDV-Software eingesetzt werden, die auch das Stadtreinigungsamt für die Buchhaltung der kaufmännischen Buchführung nutzt.

Die Stadtentwässerung mit der vorhandenen Kostenstellen-, Kostenarten- und Kostenträgerrechnung gehört zu den Aufgabenbereichen der Verwaltung, die damit bereits über eine funktionierende Kosten- und Leistungsrechnung verfügen. Diese soll durch die kaufmännische Buchführung optimiert werden.

5. Aus der in dieser Vorlage vorgestellten finanzwirtschaftlichen Abgrenzung ergibt sich, daß das Trägerdarlehen nach 11 Jahren zurückgezahlt sein wird. Im allgemeinen Haushalt führt dies dazu, daß ab 1998 zwar Tilgungsbeträge und Zinsen für die Dauer von 11 Jahren, aber in diesen Jahren jeweils nur sinkende Beträge vereinnahmt werden können. Im 11. Jahr wird letztmalig ein Betrag von 18,9 Mio. DM vereinnahmt. Das bedeutet, daß im 12. Jahr eine Einnahmelücke von 18,9 Mio. DM zu Lasten des allgemeinen Haushalts zu erwarten wäre.

Der Sonderrechnung werden keine Bankkredite übertragen, so daß Ausgaben für Zinsen und Tilgung für die bestehenden Bankkredite weiterhin vom allgemeinen Haushalt geleistet werden. Da Bankkredite in der Regel länger als 11 Jahre laufen, hält es die Verwaltung für geboten, im Sinne einer haushaltswirtschaftlichen Vorsorge bereits jetzt zu vereinbaren, daß die Laufzeiten bestehender Kredite an diese Situation angepaßt werden. Dies kann bei Umschuldungen bestehender Bankkredite (nach Ablauf der Zinsbindungsfrist) geschehen, indem höhere Tilgungsraten vereinbart werden. Damit soll erreicht werden, daß nach 11 Jahren mehr als die Hälfte des Einnahmeausfalls von 18,9 Mio. DM, nämlich rd. 10,5 Mio. DM, aufgefangen werden kann durch gleichzeitige Minderausgaben bei Zinsen und Tilgung für Bankkredite. Wie sich aus der als Anlage 2 beigefügten Darstellung ergibt, führt dies in den nächsten 11 Jahren zu noch höheren Haushaltsbelastungen. Gleichwohl hält es die Verwaltung für geboten, sich frühzeitig auf die ab 2008 eintretende Situation einzurichten.

6. Die Gutachter haben bestätigt, daß die Gebührenhöhe für die Stadtentwässerung durch die Höhe der zu übertragenden Kredite nicht beeinflußt wird. Der Grund liegt darin, daß es sich bei der Einführung einer Sonderrechnung um eine haushaltswirtschaftliche Abgrenzung handelt, während die Gebührenhöhe abgaberechtlich bestimmt ist.

Gleichwohl haben die Gutachter zur Begrenzung künftiger Gebührensteigerungen vorgeschlagen,

- insgesamt aus der Abrechnung für Müllabfuhr*
- a) die bisher der Kalkulation von Abschreibungen zugrunde gelegten Wiederbeschaffungszeitwerte „einzufrieren“, d. h. sie als steuerliche „Teilwerte“ künftig wie Anschaffungswerte zu behandeln, also keine weitere Indexierung bei steigenden Preisen vorzunehmen. Dies ist gebührenrechtlich zulässig und auch im Hinblick auf eine eventuelle spätere Steuerpflicht unbedenklich.

Neuinvestitionen sollen dann nach den entstehenden Anschaffungs-/Herstellungskosten abgeschrieben werden.

Die Verwaltung beabsichtigt, dem Rat im Rahmen künftiger neuer Gebührenkalkulationen vorzuschlagen, dem zu folgen. Dies gilt dann auch für die anderen Benutzungsgebühren (insbesondere des Stadtreinigungsamtes und im Friedhofswesen).

- b) bei künftigen Gebührenkalkulationen im Rahmen der kalkulatorischen Zinsen auf eine anteilige Eigenkapitalverzinsung zu verzichten.

Aufgrund der weitreichenden Bedeutung dieser Frage muß diese Empfehlung zunächst noch weiter geprüft werden.

I. V.

Jaenicke
Jaenicke