

# IG Bürger für Köthen (Anh.) & Umg.

~ Fraktion im Stadtrat der Stadt Köthen (Anhalt) ~

Hartmut Stahl, Mitgl. d. Fraktion IG „Bürger für Köthen (Anh.) & Umg.“,  
Marktstraße 1 - 3, 06366 Köthen (Anhalt)

Vorsitzender des Stadtrates der  
Stadt Köthen (Anhalt)  
Herrn Georg Heeg  
Marktstraße 1 - 3

06366 Köthen (Anhalt)

Postanschrift:  
Bernhard-Kellermann-Straße 6 i  
06366 Köthen (Anhalt)

Tel: 03496/309 93 93  
Fax: 03496/309 93 94  
E-Mail: IG-BfK-Fraktion@web.de

Köthen, 24. September 2020

## 7. Sitzung des Stadtrates der Stadt Köthen (Anhalt) am 24. September 2020

- Änderungsantrag zu TOP 2.9, Beschluss zur Eröffnungsbilanz der Stadt Köthen zum 01.01.2012 -

In der Angelegenheit wird folgender Änderungsantrag gestellt:

### Antrag:

Der Stadtrat beschließt,

1. die vom Hauptverwaltungsbeamten nach § 120 KVG LSA unter Bestätigung der Vollständigkeit und Richtigkeit festgestellte und vorgelegte Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2012 einschließlich Anhang und ergänzende Übersichten unter Einbeziehung des Prüfungsberichtes des Rechnungsprüfungsamtes vom 07. August 2020 in Teilaspekten, und zwar den Bilanzpositionen Anlagevermögen, Sonderposten und Rückstellungen, zeitnah durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft prüfen und bestätigen zu lassen,
2. den Auftrag zu 1. mit einer Systemprüfung zur Beurteilung der aufbau- und ablauforganisatorischen Regelungen zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz und der folgenden Jahresabschlüsse zu verbinden,
3. den Auftrag zu 1. mit einer Stellungnahme der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft für den Stadtrat zur zukunftsorientierten Ausrichtung der Haushalte sowie zur optimierten Wahrung des politischen Handlungsspielraumes abzusichern,
4. den Hauptverwaltungsbeamten zu beauftragen, unverzüglich entsprechende Gesamtangebote unter Angabe der spezifischen Leistungsbeschreibung, unterteilt in die Teilaspekte Bilanz- und Systemprüfung sowie Stellungnahme, zur ordnungsgemäßen Auftragserfüllung einzuholen und, soweit dessen betragsmäßige Kompetenz nicht überschritten wird, den wirtschaftlichsten und zuverlässig wirkenden Anbieter zu beauftragen.

### Begründung:

Die Stadt Köthen (Anhalt) hat sich mit der Einführung der Doppik und der damit verbundenen Erstellung der Eröffnungsbilanz zum (gewählten) Stichtag „01. Januar 2012“ sehr schwer getan. Seit Bekanntwerden der Pläne zur Umstellung auf die doppelte Buchführung und seit Aufnahme der Tätigkeiten zur Erstellung der Eröffnungsbilanz im Jahre 2005 sind über 15 Jahre und seit dem Stichtag zur Umstellung weitere acht (8) Jahre und knapp neun (9) Monate vergangen.

Dieser Aspekt in Verbindung mit den nachstehenden Ausführungen lassen auf strukturelle (aufbau- und ablauforganisatorische), fachliche und personelle Defizite schließen. Die an den Tag gelegte Art und Weise zur Bewältigung der anspruchsvollen und den Haushalt der Stadt auf Jahre, wenn nicht gar Jahrzehnte, prägenden Aufgabe überzeugen ebenso wenig, wie die nun zur Beschlussfassung vorgelegten Unterlagen.

## **1. Vollständigkeitserklärung des Oberbürgermeisters vom 23. Juli 2020**

Das Dokument belegt, dass „seit dem Jahr 2005 (haben) verschiedene Personenkreise an der Eröffnungsbilanz gearbeitet“ haben. Dennoch lagen die Grundlagen zur Vornahme der Inventur und die Belege der unabdingbaren Inventur zum 01. Januar 2012 nicht vor.

Es offenbart sich unverkennbar ein strukturelles Defizit, dass es innerhalb von 7 Jahren nicht gelungen ist, die ablauforganisatorischen Regelungen zur Bestandsaufnahme zu erarbeiten und in der Verwaltung zu implementieren sowie dem Stadtrat die Grundsätze zur Inventarisierung zur Kenntnis bzw. Beschlussfassung zu geben.

Wenn darüber hinaus vorgetragen wird, dass die für die Bewertung geltenden Regelungen beachtet wurden, muss die Frage erlaubt sein, welche Regelungen damit gemeint sind. Die Regelungen, die noch einer Beschlussfassung durch den Stadtrat bedürfen, und somit überhaupt noch nicht gelten?

Eine Bewertungsrichtlinie für die Folgebilanzen dient dazu, Bilanzgleichheit herzustellen. Der Grundsatz der Bilanzwahrheit stellt jedoch etwas anderes dar. Insofern dürfte eher die „materielle Bilanzkontinuität“ (Bewertungs- und Abschreibungsmethoden) gemeint sein.

Der Hauptverwaltungsbeamte erklärt auch nur, dass die „Eröffnungsbilanz unter der Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage“ vermittelt. Eine Beurteilung der zukunftsorientierten und strategischen Ausrichtung ist damit jedoch nicht verbunden. Es bleibt zudem – mangels Konkretisierung - unklar, wie die GoB anwendungsspezifisch ausgelegt worden sind.

Die Anwendung der GoB besagt nichts darüber aus, ob die letztendlich in der Bilanz sich niederschlagenden Angaben und Werte auch richtig und vollständig sind.

## **2. Grundvoraussetzungen zur Erstellung der Eröffnungsbilanz**

Bis zum Stichtag zur Erstellung der Eröffnungsbilanz (01. Januar 2012) hätten – jeweils spezifisch bezogen auf die Stadt Köthen und anwendbar für die Bediensteten - die Grundsätze zur ordnungsgemäßen Inventarisierung („Es war nicht nachvollziehbar, ob die Festlegungen der zum 30.09.2009 in Kraft getretenen Inventurrichtlinie beachtet wurden.“ – Prüfungsbericht Seite 10) und darüber hinaus zeitnah

die Grundsätze und Richtlinien zur a) Bewertung, b) Bilanzierung und c) zur Erstellung der Jahresabschlüsse sowie die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung

verbindlich vorliegen müssen. Die Erstellung hätte sich an den praktischen Nutzen, also der klaren Strukturierung, Übersichtlichkeit, Verständlichkeit und Praktikabilität orientieren müssen. Mit diesen Dokumentationen wäre eine Beurteilung und Bewertung der einzelnen Bilanzpositionen und der Eröffnungsbilanz nachvollziehbar gewesen; den Stadträten notwendige und bedeutsame Grundlagen zur Entscheidungsfindung und –sicherheit an die Hand gegeben worden. Mit der jetzigen Ist-Situation der Normenanwendungsdokumentation kann und sollte sich der Stadtrat auch in Hinblick auf die Bedeutung der Eröffnungsbilanz auf zukünftige Jahresabschlüsse nicht zufrieden geben.



### 3. Bedeutung der Eröffnungsbilanz

Die Umstellung der Buchführung kann nicht primär davon geleitet werden, mittels Zeit- und Ressourcendruck die Eröffnungsbilanz schnell und kostenbewusst aufzustellen. Dass in der Stadt Köthen die Erstellung der Eröffnungsbilanz nicht mit den erforderlichen fachlichen und personellen Ressourcen angegangen wurde, ist wohl nicht wegzudiskutieren.

Insofern ist es keineswegs sicher, dass die Möglichkeiten aus der Erfassung und Bewertung des wesentlichen Sachanlagevermögens zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz, die

- die politische Handlungsfähigkeit der Kommune nachhaltig sichert,
- die tatsächliche Vermögenslage widerspiegelt und
- die der investiven Tätigkeit gerecht wird,

angemessen berücksichtigt wurden. Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz kann zu einer (weiteren) Schieflage des Ergebnishaushaltes, die auf eine schlecht gemachte Bilanz, nicht aber auf grundsätzlich strukturelle Defizite zurückzuführen ist, beitragen. Dies kann bedeuten, dass trotz eines positiven Zahlungsmittelsaldos, der höher als die Auszahlungen für Kredittilgungen ist, und eines soliden liquiden Mittelbestandes eine „Verschärfung“ der Haushaltskonsolidierung vorzunehmen ist.

Um dem entgegenzuwirken und um eine möglichst große politische Handlungsfreiheit beizubehalten, sollte mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz beispielsweise eine Bewertungsoptimierung, d. h., eine Prüfung der Haushaltsentlastungspotentiale aus der Bewertung des Sachanlagevermögens, einhergehen.

Aus der Erstbewertung des unbeweglichen Sachanlagevermögens (ohne unbebauter Grund und Boden) resultiert ein bedeutsamer Einfluss auf den Ergebnishaushalt. Folgende Aspekte sollten daher beispielsweise Berücksichtigung finden:

1. Sind die gesetzlichen, satzungsgemäßen und vertraglichen Regelungen, die die Aufgabenerfüllung oder die Zuordnung des wirtschaftlichen Eigentums betreffen, vollständig und so wie vereinbart umgesetzt worden?
2. Wurde bei Gebäuden trotz vorhandener bzw. ermittelbarer Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) eine Ersatzbewertung vorgenommen mit dem Resultat einer Höherbewertung und in Folge dessen einer größeren Abschreibungslast?
3. Sind sämtliche investive Förderungen und Zuschüsse durch Bildung von korrespondierenden Sonderposten (SoPo) erfasst und korrekt in Ansatz gebracht worden, um die zukünftigen Haushalte zum einen durch die SoPo-Auflösung zu entlasten, zum anderen, um Fehldarstellungen des investiven Verhaltens bzw. der Förderquote zu vermeiden?
4. Wurden die im Ersatzverfahren mittels Rückindizierung ermittelten Werte korrekt auf das fiktive Anschaffungs- und Herstellungsjahr zurückgerechnet? Eine Rückindizierung auf reelle Werte führt zu vorsichtigeren Werten in der Eröffnungsbilanz und zu einer fortführenden Entlastung der Folgehaushalte.
5. Hat es im Zuge der Ersterfassung eine resolute und flächendeckende Prüfung und Aufnahme von Baumängeln und Bauschäden für jedes Gebäude und jeden Straßenabschnitt durch eine Vorort-Besichtigung gegeben, und spiegelt sich dies in der Abwertung des Anlagevermögens zur Minderung der Abschreibungslast korrekt wider?

6. Wurde bei der Erstbewertung auf die Bildung von Vermögensgegenständen als zusammenhängendes Aggregat (weitgehend) verzichtet, um die Eröffnungsbilanz von einzelnen Vermögensgegenständen mit geringerer Nutzungsdauer zu entlasten?
7. Ist das infrastrukturelle Vermögen so betrachtet und bewertet worden, dass es zu keiner haushaltsmäßigen Doppelbelastung kommt, wenn beispielsweise Straßen mit einer festgelegten langen Restnutzungsdauer schon zur Halbzeit instand gesetzt oder grundhaft ausgebaut werden müssen?
8. Wurde die Möglichkeit genutzt, einzelne Vermögenspositionen im Komponentenansatz darzustellen, um zu einer reelleren Darstellung der Lastenverteilung im Ergebnishaushalt zu kommen?

Die vorstehende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie zeigt jedoch deutlich, dass der Ausgleich des Ergebnishaushaltes zukünftiger Haushaltsjahre eigenverschuldet aufgrund suboptimaler Erstbewertungen erschwert werden kann.

Zudem sind die Verwaltungsprozesse nach und nach im Sinne der Reform des Haushaltsrechts, z. B. Steuerung anhand von Zielen und Kennzahlen, auszurichten. Die erforderlichen strukturellen Grundlagen sowie die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Werte werden mit der Eröffnungsbilanz gelegt.

Weder die seitens der Verwaltung vorgelegten Unterlagen, noch der Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung der Eröffnungsbilanz der Stadt Köthen vom 07. August 2020 geben hinsichtlich der vorgetragenen Kriterien ausreichenden und überzeugenden Aufschluss.

#### **4. Der Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes**

Es ist müßig, den 50-seitigen Prüfungsbericht an dieser Stelle in Einzelteile zu zerlegen. Deshalb nur einige Anmerkungen zu den innewohnenden Problematiken und der unabdingbaren ganzheitlichen Betrachtungsweise auf die Eröffnungsbilanz und deren Folgen:

Seite 10: Zur Prüfung wurden als Inventurunterlagen deklarierte Belege, Bewertungsakten und Verzeichnisse vorgelegt. Keine vollumfänglichen Unterlagen konnten zu Haftungsverhältnissen, Verpflichtungen und kreditähnliche Verträge vorgelegt werden, weil ein zentrales Vertragsregister fehlt.

Seite 12: Konnten AHK nicht ermittelt werden, ergab sich der Ansatz, stichtagsbezogen vorsichtig geschätzte Zeitwerte zu ermitteln. – Anmerk.: Dies steht im Widerspruch zu Punkt 3 Nr. 3.

Insbesondere hinsichtlich der Anwendung von Wahlrechten, Anwendung von Bewertungsvereinfachungsmethoden und Abweichungen regulärer Bewertungsverfahren wären Festlegungen in einer städtischen Richtlinie erforderlich gewesen. – Vor allem wäre ein vorheriger Beschluss des Stadtrates notwendig, um darauf aufbauend die Eröffnungsbilanz zu erstellen.

Seite 15: Die Bestätigung der Bilanzposition „Immaterielles Vermögen“ war zum einen ausgeschlossen, zum anderen wurde die „Aufarbeitung dieser Programme bis zum 31.12.2023 zurückgestellt und zugesichert“. – Anmerk.: Das bedeutet doch nichts anderes, als dass die Vollständigkeitserklärung des Oberbürgermeisters nicht vollständig und damit wider besseres Wissen falsch ist.

Darüber hinaus kann der Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2018 nicht vor Abschluss dieser Nacharbeiten erfolgen. Zudem ist unbekannt, welche bilanziellen und betragsmäßigen Auswirkungen mit der Aufarbeitung der Rückbauprogramme „Am Wasserturm“ und „Rüsternbreite“



verbunden sind. Im besten Fall ist die nachzuholende Darstellung gemäß Seite 48 bilanzneutral. Unabhängig davon kommt es zu einer Änderung und Verzerrung von Kennzahlen zur Bilanzanalyse und Bilanzkritik.

Auf die Bilanzierung von beweglichen Gegenständen, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten 3.000,00 EUE ohne Umsatzsteuer nicht überschreiten, wurde verzichtet (Seite 48). – Anmerk.: Ohne deren Größenordnung auch nur ansatzweise zu kennen, soll der Stadtrat diese Vorgehensweise im Nachhinein per Beschluss sanktionieren. Dies dürfte aber auch bedeuten, dass zu diesen Vermögensgegenständen kein Inventurverzeichnis existiert bzw. gepflegt wird.

Damit ist den Grundsätzen ordnungsgemäßer Inventarisierung und Buchführung nicht Genüge getan.

Im Übrigen liegt dem Prüfungsbericht keine umfassende Systemprüfung (Aufbau und Abläufe zur Beurteilung der Richtigkeit der Ergebnisse) zugrunde.

## **5. Rückstellungen**

In der Sitzung des Hauptausschusses am 15. September 2020 hat der Hauptverwaltungsbeamte dargelegt, er bildet im laufenden Haushaltsjahr eine Rückstellung, weil er „im laufenden Jahr die Haushaltsmittel zur Verfügung habe“ (siehe auch MZ vom 17. September 2020, Seite 9).

Die Bildung von Rückstellungen richtet sich an den gesetzlichen Festlegungen und nicht daran, ob Mittel zur Verfügung stehen oder nicht. Alles andere ist mit den Grundsätzen der Bilanzwahrheit und Bilanzklarheit nicht vereinbar.

Da nicht ausgeschlossen ist, dass diese Sichtweise des Hauptverwaltungsbeamten auch bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz eingewirkt hat, empfiehlt sich ebenfalls eine externe Prüfung dieser Bilanzposition.

## **6. Vorlage der Eröffnungsbilanz**

Mit den Unterlagen zur 5. Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 01. September 2020 wurde eine Eröffnungsbilanz ausgereicht, bei der – nur beispielhaft –

- a) die Summen der Aktiv- und Passivseite nicht übereinstimmen und
- b) vom amtlichen Gliederungsschema abgewichen wird sowie
- c) die beurteilungsrelevante Aussagekraft der „Eröffnungsbilanz in Tabellen und Grafiken“ weitgehend nicht gegeben ist.

Elementare Grundlagen wurden damit nicht erfüllt. Solche bedeutsamen Fehler müssen von vornherein in vielen Bereichen des Inventarisierungs-, Bewertungs- und Aufstellungsprozesses durch Plausibilitätsprüfungen ausgeschlossen sein. Entsprechende funktionelle Mechanismen und Dokumentationen sind unbekannt. Diese Sachverhalte stellen zusammenfassend keine vertrauensfördernden Begebenheiten zur Gesamtbeurteilung der Eröffnungsbilanz dar.

### **Fazit:**

Aus den nur exemplarisch vorgetragenen Sachverhalten und Stichpunkten lässt sich bereits ableiten, dass eine zuverlässige und vollumfängliche Betrachtung und Beurteilung der Eröffnungsbilanz nicht möglich ist. Zu nicht wenigen Sachverhalten bleiben erhebliche Zweifel an deren Vollständigkeit und Richtigkeit bestehen.

Wird die Eröffnungsbilanz nicht ordnungsgemäß aufgestellt und festgestellt, leiden die auf sie aufbauenden Jahresabschlüsse an einem besonders schweren Mangel. Die auf eine solche Eröffnungsbilanz sich stützenden Jahresabschlüsse sind nur dann nicht nichtig, wenn der Feststellungsbeschluss zur Eröffnungsbilanz nachgeholt und die Eröffnungsbilanz materiell ein tatsächliches Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage vermittelt. **Vermittelt die Eröffnungsbilanz hingegen kein den vorgenannten Ansprüchen genügendes Lagebild, sind eine Neuauflistung der Eröffnungsbilanz und eine Änderung aller folgenden Jahresabschlüsse erforderlich.**

Aufgrund der Bedeutung der Eröffnungsbilanz auf die zukünftige Haushalte der Stadt und für die politische Handlungsfähigkeit, sollten

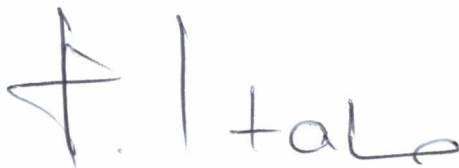
- a) die Grundsätze und Richtlinien zur Bewertung des Anlage- und Umlaufvermögens
- b) die folgenden Bilanzpositionen der Eröffnungsbilanz
  - Anlagevermögen
  - Sonderposten und
  - Rückstellungen

einer materiellen Prüfung und hinsichtlich einer Bewertungsoptimierung zur strategischen Ausrichtung durch einen externen Wirtschaftsprüfer unterzogen, bewertet und dargelegt werden.

Die damit verbundenen Kosten dürften sich in den Folgejahren durch eine Verbesserung bzw. Optimierung des Ergebnishaushaltes amortisieren.

Der Stadtrat ist an Recht und Gesetz gebunden. Nichts anderes darf bei der Beschlussfassung ausschlaggebend sein. Kann ein Sachverhalt nicht abschließend und vollumfänglich beurteilt werden, besteht für die Mitglieder des Stadtrates die Pflicht zur Aufklärung. Mit einer fachlich unteretzten Stellungnahme wird ein nachhaltiger Schritt in Richtung Zukunftsorientierung und Zukunftssicherheit gesetzt. Diese Bausteine werden durch eine örtliche bzw. überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz nicht erfüllt.

Mit der externen Prüfung ist letztendlich auch ein Schutz der mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz beauftragten Bediensteten verbunden.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Stahl'.

Hartmut Stahl