Stellungnahme zum Bericht des Rechnungsprüfungsamtes über die Prüfung der ersten Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Hannover zum Bilanzstichtag 01.01.2011

1. Allgemeines

Gemäß der Vorschriften des §129 Abs. 1 Satz 2 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) hat der Oberbürgermeister eine eigene Stellungnahme zum Prüfbericht der Rechnungsprüfung über die Prüfung der ersten Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Hannover zum Bilanzstichtag 01.01.2011 zu fertigen.

Das Rechnungsprüfungsamt hat die zum 01.01.2011 aufgestellte Eröffnungsbilanz der Landeshauptstadt Hannover geprüft und das Ergebnis in einem Prüfbericht mit Datum 22.08.2012 niedergelegt.

Der Oberbürgermeister nimmt zu den unter **Ziffer IV** des Prüfberichtes (Seite 27- Seite 30) getroffenen Feststellungen wie folgt Stellung:

Allgemeine Vorbemerkungen

Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungsprüfungsamtes belaufen sich auf **1.585,155 Mio. €.** Davon betreffen aus Sicht der Verwaltung jedoch Feststellungen in Höhe von **1.316,692 Mio. €** Bewertungsspielräume und rechtliche Fragestellungen, zu denen unterschiedliche Auffassungen zwischen dem Fachbereich Finanzen und dem Rechnungsprüfungsamt bestehen bzw., bereits in der Eröffnungsbilanz enthaltene Korrekturen, so dass aus Sicht des Fachbereichs Finanzen in dieser Höhe kein Korrekturbedarf besteht. Das Rechnungsprüfungsamt teilt zu den rechtlichen Einschätzungen des Fachbereichs Finanzen zu den „weiteren wesentlichen Feststellungen, Seite 29 des Berichts mit, dass es die Rechtsauffassungen der Verwaltung zwar nicht teilt, aber für vertretbar hält.

Das Rechnungsprüfungsamt stützt sich bei seiner Rechtsaufassung häufig auf die Vorschläge der beim Land Niedersachsen gebildeten AG „Umsetzung Doppik“. Diese Arbeitsgruppe hatte das Ziel, die Umsetzung des NKR mit praktischen Hinweisen zu häufig auftretenden Fragen zu begleiten. Diese Hinweise sollten ausdrücklich den Einstieg in das neue Haushaltsrecht erleichtern und anregen, sich selbst weitere Kenntnisse über die doppelte Buchführung und die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung anzueignen. Sie wurden pauschal für das gesamte Bundesland Niedersachsen herausgegeben und berücksichtigen somit nicht die besonderen Gegebenheiten einer Landeshauptstadt, die aufgrund ihrer Größe, den örtlichen Bedürfnissen und Aufgaben nicht immer mit anderen Kommunen in Niedersachsen vergleichbar ist.

In vielen Fällen wurden die Vorschläge aufgegriffen und angewandt, aber auch nach kritischer Betrachtung dort verändert, wo es eigene Erfahrungen geboten haben.

Das Rechnungsprüfungsamt bestätigt in dem Prüfbericht die Rechtmäßigkeit der Bewertungen zu den „Weiteren wesentlichen Feststellungen“ und dass die verbleibenden noch nicht berichtigten Prüfungsfeststellungen sowohl im Hinblick auf die Größenordnung als auch auf die Bedeutung, sich nicht so auf die Eröffnungsbilanz auswirken, dass sie das den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Bild der Vermögens- und Finanzlage beeinträchtigen und empfiehlt daher, **die erste Eröffnungsbilanz zu beschließen.**

So basieren die nachfolgenden Positionen aus bereits erledigten Korrekturen und Bewertungsspielräumen, bei denen das Rechnungsprüfungsamt eine andere Auffassung vertritt als der Fachbereich Finanzen:

Eilenriede	140,000 Mio. €
Kommunal genutzte Grundstücke	12,000 Mio. €
Erbbaurechte	121,594 Mio. €
Erbbaurechte	6,656 Mio. €
Abgang Parkhaus	8,000 Mio. €
Nutzungsdauer Straßen	345,000 Mio. €
Kommunal gen. Grundstücke FB19	250,000 Mio. €
Sonderposten Bunker	1,731 Mio. €
Sonderposten NFAG	50,000 Mio. €
Pensionsrückstellungen	81,484 Mio. €
Beihilferückstellungen	10,288 Mio. €
Rückstellungen Steuerschuldverhältnisse	17,947 Mio. €
Liquide Mittel Stiftungen Aktivseite	0,963 Mio. €
Liquide Mittel Stiftungen Passivseite	0,963Mio. €
Korrekturen vor der Bilanzerstellung	270,066 Mio. €
Summe	**1.316,692 Mio. €**

Berücksichtigt man die Summe in Höhe von **1.316,692 Mio. €** im Verhältnis zu der Summe der Wesentlichen Feststellungen in Höhe von **1.585,155 Mio. €,** verbleibt aus Sicht der Verwaltung ein zu korrigierender Betrag in Höhe von nur noch **268,463 Mio. €.** Dies entspricht einem Anteil von **2,6 %** an der Gesamtbilanzsumme von **10.314,594 Mio. €,** was bei der Größenordnung der durchzuführenden Inventur als ein durchaus gutes Ergebnis angesehen werden kann.

Aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes beträgt der zu korrigierende Betrag 594,121 Mio. € und somit 5,8 % der Gesamtbilanzsumme. Wie nachfolgend näher erläutert handelt es sich hierbei um unterschiedliche Rechtsauffassungen, zu denen die Verwaltung die Rechtsauffassung des Rechnungsprüfungsamtes nicht teilt.

Bei dem Betrag in Höhe von 268,463 Mio. € geht der Fachbereich Finanzen derzeit davon aus, dass es sich hier tatsächlich um Punkte handelt, die zu korrigieren sind. Überwiegend handelt es sich dabei um Grundstücke, Ackerland und Friedhofsflächen, die doppelt erfasst wurden. Sollte sich dies bestätigen, werden diese Fehler selbstverständlich berichtigt. Hierfür sieht § 61 GemHKVO ausdrücklich vor, dass Fehler und irrtümliche Bewertungen in der ersten Eröffnungsbilanz in späteren Jahresabschlüssen korrigiert werden können. Letztmals sind Berichtigungen im vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss möglich.
So wurden von dem Betrag in Höhe von 268,463 Mio. € bereits im Jahr 2012 Korrekturen in Höhe von 162,8 Mio. € vorgenommen und werden im Rahmen des Jahresabschlusses 2012 das Basis - Reinvermögen in dieser Höhe reduzieren. Somit ist lediglich ein Betrag von 105,708 Mio. € noch nicht abschließend geprüft und korrigiert.

2. Wesentliche Feststellungen

Aktiva

2.1 Unbebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Bei Grundstücksveränderungen wurde es von dem zuständigen Fachbereich versäumt, den Abgang der entsprechenden Flächen zu melden. Dieses wurden inzwischen nachgeholt und die entsprechende Korrektur im Jahr 2012 in Höhe von 83,619 Mio. € in der Bilanz vorgenommen.

2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte

Die Aussage des Rechnungsprüfungsamtes, dass die Bewertung der kommunalnutzungsorientierten Grundstücke mit 70 % des Bodenrichtwertes grundsätzlich zu hoch sei, wird vom Fachbereich Finanzen konträr beurteilt.
Auch die Aussage des Rechnungsprüfungsamtes, dass die Verkäufe der Grundstücke in den Jahren 2005 bis 2011 bestätigen, dass sich der anteilig auf das Grundstück beziehende Verkaufserlös allenfalls bei 40 % des Bodenrichtwertes liegt, wird vom Fachbereich Finanzen nicht geteilt.
Anhand der nachfolgenden Punkte werden die unterschiedlichen Bewertungsmeinungen deutlich:

- Veräußerungserlöse sind keine Basis für die Bewertung kommunalnutzungsorientierter Grundstücke

  Bei der Frage der Bewertung kommunalnutzungsorientierter Grundstücke kann aus Sicht des Fachbereichs Finanzen nicht mit Veräußerungserlösen argumentiert werden, denn es geht nicht um die Einhaltung zukünftiger Verkaufserlöse und die Vermeidung von Buchverlusten.
  Nach den Hinweisen des MI zu Fragen der Inventur und zu Bewertungsfragen kann bei kommunalnutzungsorientierten Grundstücken deshalb eine pauschale und deutlich unter den Bodenrichtwerten liegende Bewertung erfolgen, weil diese dauerhaft der privatwirtschaftlichen Nutzung und damit auch der Wertentwicklung entzogen sind.

- Datenbasis ohne Aussagekraft

  Die seitens des Rechnungsprüfungsamtes angestellten Verhältnisrechnungen bergen den Mangel, dass hier Buchwerte der Gebäude zugrunde gelegt werden, die unstreitig zu hoch sind. Auch die herangezogenen Buchwerte der Grundstücke sind veraltet und gegenüber dem jetzigen Stand zu hoch. Insofern hat das Ergebnis der Berechnung, dass sich die aufgeführten Grundstückserlöse zwischen 27% und 38% des Bodenrichtwertes bewegen, keine Aussagekraft.

- Getrennte Betrachtung, Bewertung und Bilanzierung von Grundstück und Gebäude

  Das Rechnungsprüfungsamt teilt den Kaufpreis eines bebauten Grundstücks in jedem Fall verhältnismäßig zwischen Gebäude und Grundstück auf. Dies hält der Fachbereich Finanzen nicht für richtig, wenn seitens des Käufers das Gebäude abgerissen oder so umgestaltet wird, dass dieses für ihn keinen Wert hat und er dieses auch bei sich nicht oder nur zu einem unter dem Buchwert liegenden Wert bilanziert. In den Fällen, die dem Rechnungsprüfungsamt vorlagen, waren alle Gebäude abgängig, zu hoch bewertet und oder wurden vom Erwerber abgerissen. Die Kaufpreisverhandlungen gaben keinen Aufschluss darüber, welcher Anteil des Kaufpreises für das Grundstück und welcher für das Gebäude gezahlt wurde. Bei dieser Sachlage kann u.E. nicht unterstellt werden, dass der Kaufpreis sich auch anteilig auf das Gebäude bezieht. Insbesondere im Falle des Verkaufs eines Grundstücks an eine städtische Tochter konnte festgestellt werden, dass dort nicht das Gebäude sondern nur das Grundstück aktiviert wurde. In diesen Fällen ist u.E. somit der Kaufpreis auch nur dem Grundstück zuzuordnen.

  Wenn ein Grundstück zum Zeitpunkt der Veräußerung unbebaut war, weil das darauf vorhandene kommunalgenutzte Gebäude abgerissen wurde, kann nicht der Verkaufserlös eines unbebauten Grundstücks nachträglich anteilig dem bereits abgerissenen Gebäude zugeordnet werden.

Im Rückschluss bedeutet dies für die Bewertung, dass ein Grundstück nicht deshalb geringer bewertet werden kann, weil das darauf befindliche Gebäude nicht werthaltig ist. Die Bewertung und Bilanzierung von Grundstücken und Gebäuden hat getrennt voneinander zu erfolgen.
Bei Bemessung des Bodenrichtwertes und somit bei Ermittlung des Grundstückswertes spielt das Gebäude keine Rolle. Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte (GAG) ermittelt auch in bebauten Gebieten die Bodenrichtwerte mit dem Wert, der sich ergeben würde, wenn der Boden unbebaut wäre.

Unabhängig von obigen Ausführungen verkennt der Fachbereich Finanzen nicht, dass im Falle von Veräußerungen von Grundstücken und Gebäuden zukünftig Buchverluste entstehen können, die möglichst zu vermeiden sind. Die Problematik liegt jedoch nicht in der Bewertung der kommunalnutzungsorientierten Grundstücke sondern in der Bewertung der Gebäude und der Substanz derselben. Diese befinden sich aktuell in der Neubewertung bzw. sind bereits neu bewertet. Darüber hinaus wird aktuell nochmals ermittelt, bei welchen Objekten dringender Sanierungsbedarf besteht, um hier im Einzelfall weiter abzuwerten oder Drohverlustrückstellungen zu bilden.

Bei den **innerstädtisch** gelegenen Grünflächen wurde, wie in der Bewertungsrichtlinie der Landeshauptstadt Hannover festgelegt, 30 % der umliegenden Bodenrichtwerte angesetzt. Grundlage war die Bodenrichtwertkarte 2000. Herausgeber dieser Karte ist der Gutachterausschuss der Vermessungs- und Katasterverwaltung Niedersachsens. Nach nochmaliger Überprüfung können wir bestätigen, dass an die Eilenriede in keinem Bereich Grünland angrenzt, sondern lediglich Grünanlagen bzw. Kleingärten, die ebenfalls mit 30 % der umliegenden Bodenrichtwerte bewertet sind. Diese Bewertung wurde vor Übernahme der Werte mit dem Rechnungsprüfungsamt ausgiebig besprochen und abgestimmt. Der Fachbereich Finanzen bleibt bei der vorgenommenen Bewertung.

3.3 Sondervermögen mit Sonderrechnung

Wie unter Punkt 2.2 dargelegt, teilen wir nicht die Auffassung des Rechnungsprüfungsamtes zur Bewertung kommunalnutzungsorientierter Grundstücke. Eine Reduzierung des Beteiligungswertes des Nettoregiebetriebes Gebäudemanagement ist daher nicht erforderlich.

Passiva

1.4 Sonderposten

Die mit dem Rechnungsprüfungsamt abgestimmte Inventurrichtlinie der Landeshauptstadt Hannover vom 06.07.2006 regelt auch die Verfahrensweise zur Erfassung von Sonderposten:

> **Punkt 3.2**: „Für physisch nicht erfassbare Vermögensgegenstände wie z. B. Rechte und Lizenzen, ist die Buch- oder Beleginventur die einzige Aufnahmemöglichkeit. Hierbei ist die Buchführung Grundlage zur Ermittlung von Art, Menge und Wert der Vermögensgegenstände, Verbindlichkeiten, Rückstellungen, **Sonderposten** und sonstigen finanziellen Verpflichtungen. Grundlage für die Erfassung können Buchungsbelege, Verträge und Urkunden sein. Die ermittelten Nennwerte sind in das Inventar aufzunehmen“.

Im Falle der in den Jahren 1981 bis 2008 empfangenen Investitionszuweisungen nach dem NFAG (Niedersächsisches Gesetz über den Finanzausgleich) ist es nicht möglich aus den vorhandenen Unterlagen eine Buch- oder Beleginventur vorzunehmen. In dem genannten Zeitraum haben mehrfach Systemwechsel stattgefunden, die Aufbewahrungsfrist für Bücher betrug kameral nur 7 Jahre. Eine Anlagenbuchhaltung gab es so noch nicht. In dem genannten Zeitraum haben die Gründungen von verschiedenen Nettoregie- und Eigenbetrieben stattgefunden, sowie die Regionsgründung mit gleichzeitiger Ausgliederung der Kranken-

häuser und Berufsschulen. Ebenso wurden erheblich Zuschüsse für die AWD-Arena verwendet, die heute ebenfalls nicht mehr zum Vermögen der LHH gehört. Die Investitionszuweisungen müssten also anteilig auch den ausgegliederten Vermögensgegenständen zugerechnet werden, was aufgrund des Zeitablaufs und der Datenlage allenfalls durch grobe Schätzungen und daher eher willkürlich erfolgen könnte.

Sonderposten werden für Vermögensgegenstände gebildet, die einer Abnutzung unterliegen. Der Sonderposten wird über die Nutzungsdauer der jeweiligen Vermögensgegenstände erfolgswirksam aufgelöst. Die Nutzungsdauern für das abnutzbare Vermögen sind in der Regel – außer bei Gebäuden – relativ kurz, so dass man davon ausgehen kann, dass ein Großteil der verbleibenden Gegenstände bereits abgeschrieben ist.

Wir halten es nicht für möglich, rückwirkend für einen Zeitraum von 30 Jahren, seriöse Daten zu ermitteln, die die Empfehlung des Rechnungsprüfungsamtes zur Bildung eines pauschalen Sonderposten in Höhe von 50 bis 70 Mio. € rechtfertigen und haben daher von einer entsprechenden Bilanzierung abgesehen.

3.1 Pensionsrückstellungen und ähnliche Verpflichtungen

Die vom Rechnungsprüfungsamt geforderte Korrektur der Pensionsrückstellung in Höhe des von der Verwaltung mitberechneten Risikoaufschlags von 10% wird von der Verwaltung aus folgenden Gründen abgelehnt:

Rückstellungen sind gemäß §123 Abs. 2 NKomVG für Verpflichtungen, die dem Grunde nach zu erwarten sind, deren Höhe aber noch ungewiss ist, zu bilden und gemäß § 124 Abs. 4 NKomVG in Höhe des Betrages, der nach sachgerechter Beurteilung notwendig ist, anzusetzen.
In § 43 GemHKVO wird darüber hinaus ausgeführt, dass Pensionsrückstellungen in Höhe des Betrages, der nach vernünftiger Beurteilung der Leistungsverpflichtung notwendig ist, anzusetzen und nach den beamtenrechtlichen Bestimmungen mit dem im Teilwertverfahren ermittelten Barwert unter Zugrundelegung eines Zinssatzes von 5% zu bilanzieren sind.
Die gesetzlichen Vorgaben geben damit zwar einen Mindestrahmen für die Bilanzierung der Rückstellungen vor, ein Ausschluss höherer Bilanzwerte ist daraus aber nicht abzuleiten.

Da ein Dienstherr gegenüber seinen Beamten stets vollumfänglich verpflichtet ist, wurden die Rückstellungen für die Anwartschaften auf Pensions- und Beihilfezahlungen mit dem Betrag bilanziert, der nach vernünftiger kaufmännischer Annahme zur stetigen Erfüllung der Verpflichtungen unerlässlich ist. Durch einen Risikoaufschlag von 10% finden unkalkulierbare Risiken bei der Entwicklung der Barwerte, wie z. B. die steigende Anzahl vorzeitiger Pensionierungen oder auch unterjährige Beförderungen, die mit dem verwendeten EDV- Verfahren nicht in die Berechnung einbezogen werden, eine Berücksichtigung.

Um die Gefahr einer Überschreitung der Ermächtigung für ergebnisbelastende Zuführungen zu minimieren und den Haushalt im Sinne des §110 NKomVG zur Sicherstellung einer stetigen Aufgabenerfüllung vorsichtig zu planen, ist die Einbeziehung bekannter Risiken zwingend erforderlich. Nur dadurch wird einer sorgfältigen und vorausschauenden Planung und nachhaltigen Finanzpolitik Rechnung getragen.

3.6 Rückstellungen im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen

Eine vom Rechnungsprüfungsamt geforderte Rückstellung im Rahmen des Finanzausgleichs wurde von der Verwaltung aus folgenden Gründen abgelehnt:

Eine konkrete Verpflichtung entsteht nicht aufgrund der Berechnungsgrundlage aus dem Vorjahr, sondern aufgrund der konkreten Aufgabenerfüllung (Leistungserbringung) durch die Region Hannover und wird erst durch den Regionsumlagebescheid der Region gegenüber der Landeshauptstadt Hannover konkretisiert, so dass die Zuordnung zu dem Haushaltsjahr zu erfolgen hat, auf das sich der Regionsumlagebescheid bezieht (Erfüllungszeitpunkt).

Die Einbeziehung der Leistungsfähigkeit der regionsangehörigen Gemeinden in die Ermittlung des Umlagebetrages, u.a. in Form der Steuerkraft der Gemeinden vor dem Umlagejahr, führt daher nicht zwangsläufig zu einer Verpflichtung der Landeshauptstadt Hannover und der anderen regionsangehörigen Gemeinden, den Vorjahren des betreffenden Umlagehaushaltsjahres bereits Aufwendungen aus der Umlageerhebung zuzurechnen. Es werden im Rahmen der Ermittlung des Umlagebetrages lediglich die belegbaren haushaltswirtschaftlichen Verhältnisse der Regionsgemeinden für die Ermittlung der konkreten Höhe der Umlage herangezogen. Die Realisation des Ertrages bei der Region und damit das Entstehen von Aufwendungen bei der Landeshauptstadt Hannover und den anderen regionsangehörigen Gemeinden sind daher erst zum aktuellen haushaltsbezogenen Zeitpunkt möglich.

Bei der Festlegung der Umlagesätze muss die Region zunächst prüfen, ob die Berechtigung zur Umlageerhebung überhaupt besteht, weil die sonstigen Erträge die entstehenden Aufwendungen ihres eigenen Haushaltes nicht decken und dabei ebenfalls die Finanzlage der ihr angehörenden Gemeinden berücksichtigen.

3. Weitere wesentliche Feststellungen

2.2 Bebaute Grundstücke und grundstücksgleiche Rechte an bebauten Grundstücken

3.8.2 Drohverlustrückstellung Immobilienverwaltung (u. a. Erbbaurechte)

Das Rechnungsprüfungsamt schlägt vor, Erbbaurechtsgrundstücke, deren Erbbauzins unter 4 % liegt, drastisch abzuwerten. Diesem Vorschlag kann die Verwaltung aus folgenden Gründen nicht folgen:

Für jedes bebaute Grundstück liegt zwangsläufig auch eine Nutzungs- und Verfügungsbeschränkung vor, das ist keine Besonderheit der Erbbaurechtsgrundstücke.

Die Kapitalmarktzinsen sind seit längerer Zeit sehr niedrig. Für Anlagen mit geringem Risiko sind Renditen von 4 % nicht zu erzielen. Darüber hinaus schwanken Kapitalmarktzinsen kontinuierlich. Eine ständige Anpassung der Grundstückswerte ist weder sinnvoll noch zulässig.

Die Abwertungsstufen nach Höhe des Erbbauzinses basieren lediglich auf einem Vorschlag der AG Umsetzung Doppik und sind daher unverbindlich. Die Grundlage für die Festlegung der Abwertungsstufen erschließt sich uns nicht und erscheint eher willkürlich. Diese Empfehlung gilt für ganz Niedersachsen und ein Hinweis für die Anpassung an die jeweiligen Verhältnisse fehlt gänzlich. Maßgeblich für die Höhe des Erbbauzinses sind aber die Marktverhältnisse vor Ort und die Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks. Eine grundsätzliche Pauschalierung ist nicht angemessen.

Als Rendite nur den reinen Erbbauzins zu betrachten, ist bei einer Kommune nicht sachgemäß. Die Vergabe von Erbbaurechten führt ebenfalls zu erheblichen Einsparungen. Die Grundstücksrisiken und -kosten, wie Versicherungen, Steuern, Gebühren, Erschließungskosten und der Pflegeaufwand werden durch die Erbbaurechtsnehmer getragen und führen somit zu einer beachtlichen Kostenentlastung.

Gerade im Sport- und Sozialbereich werden von den Erbbaurechtsnehmern Gemeindeaufgaben übernommen, die sonst die Stadt zu tragen hätte. Wie in den „Grundsätzen der Sportförderung in der Landeshauptstadt Hannover vom 14.12.2000“ nachzulesen ist, übernimmt die LHH für Sportstätten, die sich nicht auf städtischen Grundstücken sondern auf Privatgrundstücken befinden, sogar die Mieten oder Pachten. Kosten also, die durch die Vergabe von Erbbaurechten eingespart werden können.

Geringe Erbbauzinsen mit einer drastischen Grundstückabwertung ausgleichen zu wollen, ist angesichts der Tatsache, dass die LHH für die meisten Grundstücke, die zum vollen Wert bewertet wurden, überhaupt keine Einnahmen hat, der falsche Weg.

Dem Ratsbeschluss gem. Drucksache 2451/1997, wonach Wohnerbbaurechtsgrundstücke zum abgezinsten Verkehrswert verkauft werden sollen, wird gefolgt. Buchwert ist der Verkehrswert, für die Differenz zum abgezinsten Verkaufspreis wurden Drohverlustrückstellungen gebildet. Bei den Verkäufen aus dem Jahr 2011 – insgesamt 12 Erbbaurechtsgrundstücke – ist kein einziger Buchverlust entstanden.

2.3.5 Straßen, Wege, Plätze, Verkehrslenkungsanlagen

Die Verwaltung hat zur Bewertung der Straßen und Nebenanlagen ein anerkanntes ingenieurtechnisches Verfahren herangezogen. Den Auftrag zur Erfassung des Straßenbestandes und der Straßenzustandsdaten bis hin zur interaktiven GIS (Geoinformation) -Anbindung und Vermögensbewertung (Doppik) erhielt, nach einer europaweiten Ausschreibung, die Firma GSA – Gesellschaft für Straßenanalyse mbH - ein führender Anbieter für das Unterhaltungsmanagement kommunaler Straßen. Diese Firma arbeitet weltweit und war allein in Niedersachsen neben der Stadt und Region Hannover in 36 Städten, Landkreisen und Gemeinden tätig.
Dieses zeit- und kostenaufwändige Bewertungsverfahren ist bundesweit anerkannt und wurde unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes ausgewählt.

Die Firma GSA hat in einem mehrmonatigen Prozess sämtliche hannoversche Straßen befahren und dabei außer den Fahrbahnen und Rinnen, auch die Nebenanlagen wie Bordsteine, Bürgersteige, Radwege etc. mit den jeweiligen Maßen, der Oberflächenbeschaffenheit und den Zustand des Straßenaufbaus erfasst. Der Zustand des Straßenaufbaus wurde nach feststehenden Grundsätzen bewertet und anhand der Schadensmerkmale die Wertansätze und Restnutzungsdauern festgelegt. Diese Erfassung erfolgte computergestützt, durch schriftliche Niederlegung und durch Ablichtung der vorgefundenen Straßensituation in festen Abständen. Nach der Erfassung der Straßenzustandsdaten und vor dem Start der Bewertungssoftware wurden im Rahmen des Teilprojekts „Eröffnungsbilanz“, unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes, die Bewertungskriterien noch einmal genau erläutert und einer kritischen Prüfung unterzogen.

Dass alle Straßen bei dieser Methode einen Restwert nicht unter 30 % haben, war bekannt und wurde im Hinblick auf die längere Nutzungsdauer des Unterbaus akzeptiert. Aus technischer Sicht sollte für die Erstbewertung eine Abwertung bis auf „Null“ nicht erfolgen, da die Stadt bei bestimmten Schadenslagen im Rahmen der Versicherungspflicht verpflichtet ist, einzugreifen und die Schäden zu beseitigen. Dieser Sachverhalt war dem Rechnungsprüfungsamt bekannt und wurde akzeptiert. Buchhalterisch werden die Straßen zukünftig über die gesamte Nutzungsdauer auf „NULL“ abgeschrieben.

Aufgrund von Erfahrungswerten des FB Tiefbau wurde die von der AG Umsetzung Doppik vorgeschlagene Nutzungsdauer für das Straßenvermögen von 25 auf 40 Jahre Nutzungsdauer angehoben. Dies führte bereits zu einem höheren Altersdurchschnitt der Straßen, da das fiktive Baujahr anhand der Nutzungsdauer zurückgerechnet wird. „Aufgrund der zu dieser Thematik vorliegenden Erfahrungen der Straßenbauer und der dementsprechenden Begründung“ konnte das Rechnungsprüfungsamt dieser Verlängerung zustimmen.

Eine darüber hinaus gehende pauschale „Alterung“ jeder Straße um weitere 10 Jahre halten wir für sachlich nicht begründbar. Hierbei würden Straßen, die zwei Jahren vor der Eröffnungsbilanz gebaut wurden, als bereits 13 Jahre alt angesetzt und Straßen, die zur Expo gebaut wurden, wären schon 23 Jahre alt. Hier würde der neuere Teil der Straßen bewusst falsch bewertet, in der Hoffnung, den älteren schon weiter abgeschriebenen Teil angemessener zu bewerten.

Das vom Rechnungsprüfungsamt skizzierte Verfahren, den Straßen pauschal einen „Alterszuschlag“ zu geben erscheint uns willkürlich und war zu dem Zeitpunkt des Vorschlages im Februar 2011 nicht mehr umzusetzen. Die Erfassung der Straßendaten erfolgt bis Februar 2009. In der Zwischenzeit wurden die Zu- und Abgänge der Jahre 2009 und 2010 nachgepflegt, die Abschreibungsläufe getätigt und die Jahre 2009 und 2010 abgeschlossen. Die Anlagenbuchhaltung wurde auf das Neue Kommunale Rechnungswesen umgestellt, mit den dazugehörigen Geschäftsbereichs- und Kostenstellenänderungen. Das hatte zur Folge, dass Inventurdaten nicht mehr geändert werden konnten, ohne die einzelnen Prozesse Schritt für Schritt mit erheblichem manuellem Aufwand wieder rückgängig zu machen. Eine Terminverschiebung für die Eröffnungsbilanz wäre notwendig geworden.

Um genau solche Konstellationen zu vermeiden, hatten wir mit dem Rechnungsprüfungsamt eine zeitnahe, begleitende Prüfung der Inventuren verabredet. Bis zum Februar 2011 wurde das Verfahren nicht beanstandet. Es erfolgten klare Aussagen darüber, dass sowohl die Erfassungs- als auch die Bewertungsmethode rechtlich zulässig ist. Beides hat mehrere Jahre in Anspruch genommen. Während dieser Zeit hat das Rechnungsprüfungsamt in begleitender Prüfung an diesen Prozessen teilgenommen und nach anschließender Überprüfung von 25 % der fast 30.000 Datensätzen keine Fehler feststellen können.

4. Prüfhemmnis

Aktiva

2.5 Kunstgegenstände und Kulturdenkmäler

Zu den Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes, die zum Abbruch der Prüfung geführt haben, finden derzeit Gespräche mit dem Sprengel Museum und dem Museum August Kestner statt, mit dem Ziel, die restlichen Prüfungsvorgänge abzuschließen. Wir werden im Rahmen des nächsten Jahresabschlusses über die dann vorliegenden Ergebnisse berichten. Auch hier gilt § 61 GemHKVO, wonach Berichtigungen bis zum vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss vorzunehmen sind.

24.10.2012