

<b>STADT FRIEDRICHSHAFEN</b>  <b>Sitzungsvorlage</b>  <b>Drucksache-Nr. 2021 / V 00194</b>	Ausfertigungen: Stadt- und Stiftungspflege,
Dienststelle: Stadt- und Stiftungspflege  Aktenzeichen: STP/ HuF	18.06.2021, Unterschrift:
Mitzeichnung (Datum, Kurzzeichen):  <input type="checkbox"/> BM Stauber _____ <input type="checkbox"/> EBM Dr. Köhler _____  <input type="checkbox"/> BM Köster _____ <input checked="" type="checkbox"/> OB Brand _____	

<b>Betreff:</b> <b>1.a) Feststellung der Eröffnungsbilanz der Stadt Friedrichshafen</b> <b>1.b) Feststellung der Eröffnungsbilanz der Zeppelin-Stiftung</b> <b>2. Abschlussbericht des Doppik-Projekts</b>			
Anlage(n):    Anlage 1: Broschüre zur Erläuterung der Eröffnungsbilanz der Stadt sowie der Eröffnungsbilanz der Zeppelin-Stiftung Anlage 2: Bericht über die örtliche Prüfung der beiden Eröffnungsbilanzen durch das Rechnungsprüfungsamt (RPA)			
<b>Medien:</b> Bitte ankreuzen. Alles, was präsentiert werden soll, muss mindestens <b>1 Arbeitstag</b> vor den jeweiligen Sitzungen der Geschäftsstelle des Gemeinderates zugeleitet werden, damit die Präsentation gewährleistet werden kann.			
<input type="checkbox"/> <b>MS Office Dateien (inkl. ppt, .mpp)</b>	<input type="checkbox"/> <b>.pdf-, htm-Dateien</b>	<input type="checkbox"/> <b>DVD</b>	<input type="checkbox"/> <b>Video</b>

Referent und Zeitdauer:    Hr. Schrode, Fr. Weber, Hr. Schuster (30 Min., davon 15 Min. Vortrag)

Gremium:	Datum:	Zuständigkeit:	Öffentlichkeitsstatus:
Finanz- und Verwaltungsausschuss	05.07.2021	Vorberatung	öffentlich
Gemeinderat	21.07.2021	Beschluss	öffentlich

Ggf. Hinweis auf frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, Drucksache-Nr.):  
Grundsatzbeschluss zur Umstellung auf die Doppik: Gemeinderat, 27.04.2015, 2015 / V 00074  
Zwischenberichte zum Projektfortschritt:  
Finanz- und Verwaltungsausschuss, 07.11.2016, 2016 / V 00279  
Gemeinderat, 26.06.2017, 2017 / V 00176  
Finanz- und Verwaltungsausschuss, 19.02.2018, 2018 / V 00022  
Finanz- und Verwaltungsausschuss, 17.09.2018, 2018 / V 00203  
Finanz- und Verwaltungsausschuss, 13.05.2019, 2019 / V 00090

**FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN** ja nein

**Kosten:**  einmaliger Aufwand (konsumtiv) Betrag: EUR  
 einmalige Auszahlung (investiv) Betrag: EUR  
 jährlicher Folgeaufwand: Personalkosten Betrag: EUR  
Sachkosten Betrag: EUR

**Zuschüsse**  einmalige Einzahlung Betrag: EUR  
**bzw.**  
**Beiträge:**  laufende (jährlich) Betrag: EUR

**MITTELBEREITSTELLUNG IM HAUSHALT:**

Stadt  Ergebnis-HH  Finanz-HH Kontierungen:  
 Stiftung  Ergebnis-HH  Finanz-HH Kontierungen:

**Zur Verfügung stehende Mittel**

Planansatz im lfd. Jahr: EUR  
Ermächtigungsübertrag aus dem Vorjahr: EUR  
Noch bereitzustellen: EUR  
Deckungsvorschlag: EUR

**Beschlussantrag:**

## 1. Eröffnungsbilanz:

- a) Der Gemeinderat stellt die Eröffnungsbilanz für die Stadt Friedrichshafen und die Eröffnungsbilanz der Zeppelin-Stiftung (jeweils zum 01.01.2019), unter Berücksichtigung dieser Sitzungsvorlage sowie der erläuternden Broschüre (Anlage 1), wie folgt fest:

Eröffnungsbilanz (in EUR)		Stadt	Zeppelin-Stiftung
1	Immaterielles Vermögen	426.235,00	94.548,00
2	Sachvermögen	429.738.425,81	126.967.392,85
3	Finanzvermögen	218.080.444,22	1.239.289.525,65
4	Abgrenzungsposten	362.142,34	0
5	Nettoposition (nicht gedeckter Fehlbetrag)	0	0
6	<b>Gesamtbetrag auf der Aktivseite</b> (Summe aus 1 bis 5)	<b>648.607.247,37</b>	<b>1.366.351.466,50</b>

Eröffnungsbilanz (in EUR)		Stadt	Zeppelin-Stiftung
7	Basiskapital	473.690.586,24	1.232.023.646,56
8	Rücklagen	2.636.322,33	122.609.849,05
9	Fehlbeträge des ordentlichen Ergebnisses	0	0
10	Sonderposten (v.a. aus Zuschüssen und Beiträgen Dritter)	69.149.002,72	11.182.903,02
11	Rückstellungen	83.185.309,71	145.598,33
12	Verbindlichkeiten	11.286.241,36	389.469,54
13	Passive Rechnungsabgrenzungsposten	8.659.785,01	0
14	<b>Gesamtbetrag auf der Passivseite</b> (Summe aus 7 bis 13)	<b>648.607.247,37</b>	<b>1.366.351.466,50</b>

b) Der Gemeinderat nimmt den Bericht des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) über die örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz für den städtischen Haushalt sowie für die Eröffnungsbilanz der Zeppelin-Stiftung gemäß Anlage 2 zur Kenntnis.

2. Der Gemeinderat nimmt den Abschlussbericht für das Projekt Doppik zur Kenntnis.

### **Begründung:**

#### **1. Eröffnungsbilanz der Stadt Friedrichshafen sowie Eröffnungsbilanz der Zeppelin-Stiftung (jeweils zum 01.01.2019)**

Der Landtag hat mit dem Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts das seitherige kamerale Haushaltsrecht durch das Neue Kommunale Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) ersetzt. Danach mussten alle baden-württembergischen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise bis spätestens 1.1.2020 auf diese auch als Kommunale Doppik bezeichnete Buchführungssystematik umstellen, die sich vor allem im Detail von der privatwirtschaftlichen Doppik gemäß Handelsgesetzbuch (HGB) unterscheidet.

Für die Stadt Friedrichshafen beschloss der Gemeinderat am 27.04.2015 (DS-Nr. 2015 / V 00074), diese Umstellung zum 01.01.2019 anzustreben. Haushalterisch wurde dieses Ziel mit dem am 17.12.2018 verabschiedeten ersten doppelhaushaltigen Haushalt für das Jahr 2019 auf Grundlage des kameralen Doppelhaushalts 2018/2019 umgesetzt. Das Rechnungswesen wird folglich seit dem Jahr 2019 nach den kommunal-doppelhaushaltigen Vorschriften geführt. Die erste Bilanz zum 01.01.2019, die sogenannte Eröffnungsbilanz, wurde dagegen zwangsläufig mit zeitlicher Verzögerung aufgestellt, da zuvor der Abschluss für das Jahr 2018 festgestellt sein musste. Wenngleich seitdem weitere Zeit vergangen ist, legt die Verwaltung ihre kommunal-doppelhaushaltige Eröffnungsbilanz für den Haushalt der Stadt sowie die Eröffnungsbilanz für den Haushalt der Zeppelin-Stiftung im Vergleich mit anderen Städten, die ebenfalls 2019 auf die Kommunale Doppik umgestellt haben, nun mit dieser Sitzungsvorlage relativ früh zur Feststellung/ Verabschiedung vor.

Als Grundlage hierfür waren aufwendige Vorarbeiten erforderlich, um rund 17.000 Vermögensgegenstände sowie die Werte für die sonstigen Bilanzpositionen strukturiert

zusammenzufassen, viele davon erstmals zu bewerten und dies nachvollziehbar zu dokumentieren. Des Weiteren folgte im Anschluss an die Aufstellung der Bilanzen von Stadt und Zeppelin-Stiftung eine rund 6-monatige örtliche Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (RPA), dessen Bericht als Grundlage der Feststellung in Anlage 2 beigefügt ist.

Einzelne im Bericht des RPA aufgezeigte Anpassungsbedarfe wird die Verwaltung gemäß § 63 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) in künftigen Jahresabschlüssen umsetzen und erläutern (i.d.R. 2021).

Zusammenfassend stellt das RPA fest, dass die Eröffnungsbilanz der Stadt Friedrichshafen sowie die Eröffnungsbilanz der Zeppelin-Stiftung unter Berücksichtigung im Prüfbericht genannter Anpassungsbedarfe ein zutreffendes Bild der Vermögens- und Finanzlage vermitteln. Abschließend empfiehlt das RPA dem Gemeinderat, die beiden Eröffnungsbilanzen zum 01.01.2019 festzustellen.

Die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanzen von Stadt und Zeppelin-Stiftung durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) wird voraussichtlich ab Ende Juli 2021 folgen. Daraus möglicherweise resultierende Anpassungsbedarfe werden nach § 63 GemHVO ebenfalls in künftigen Jahresabschlüssen umgesetzt.

In der als Anlage 1 angefügten Broschüre werden die Bilanz der Stadt sowie die der Zeppelin-Stiftung erläutert. Während im vorangestellten Allgemeinen Teil der Broschüre die einheitliche Vorgehensweise für Stadt und Zeppelin-Stiftung dargestellt wird, wird in Teil A die Bilanz der Stadt vorgestellt, in ihren einzelnen Positionen erklärt sowie durch den Anhang und weitere Angaben erläutert, so dass ein ganzheitliches Bild über die Höhe und Zusammensetzung des Vermögens und seine Finanzierung vermittelt wird; Teil B enthält selbiges für die Zeppelin-Stiftung.

Besonders Bedeutendes für die Feststellung der Eröffnungsbilanz der Stadt sowie die der Zeppelin-Stiftung wird nachfolgend dargestellt:

- In der Bilanz werden die Höhe und die Zusammensetzung des Vermögens sowie des Kapitals abgebildet. Auswirkungen auf künftige haushalterische Ergebnisse ergeben sich zum einen regelmäßig durch die Aufwendungen aufgrund der Abschreibungen des abnutzbaren Anlagevermögens sowie durch die dementsprechende ertragswirksame Auflösung investiver Zuschüsse und zum anderen anlassbezogen durch die Aufdeckung stiller Reserven oder Lasten (zu Letzterem siehe Ausführungen unten).
- Vermögenswirksame Zugänge wurden in den sechs vor dem Eröffnungsbilanzstichtag liegenden Jahren (2013 bis 2018) grundsätzlich mit den tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) bilanziert, so wie dies auch seit 01.01.2019 gilt. Für die Zeit davor, also für das Jahr 2012 und die entferntere Vergangenheit, waren die historischen AHK häufig nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelbar (zumal wesentliche Veränderungen nach der Anschaffung zu berücksichtigen gewesen wären), weshalb die gesetzlichen Vereinfachungsmethoden für die erstmalige Bewertung im Sinne des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes angewendet wurden. Von den Vereinfachungen hervorgehoben werden aufgrund ihrer Bedeutung zum einen die Bewertung der Unternehmensbeteiligungen mit dem anteiligen Eigenkapital und zum anderen die Zustandsbewertung für Gebäude z.B. nach Versicherungswerten oder für Straßen nach Erfahrungswerten. Die Bewertung der Vermögensgegenstände nach ihrem Zustand ist anhand eines Beispiels in Anlage 1 Ziff. 1.2.2 Seite 18 f. erläutert.

Für die kostenrechnenden Einrichtungen Friedhöfe, Altenpflegeheim Karl-Olga-Haus (KOH) und Städtische Baubetriebe lagen als Ausnahme hiervon historische kamerale Werte vor, die mit angemessenem Aufwand doppik-konform überarbeitet und übernommen werden konnten.

- Nachdem die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) für die Bilanzwerte maßgebend waren und auch weiterhin sein werden, kann sich der bilanzielle, als Buchwert bezeichnete, Wertansatz in Einzelfällen deutlich vom Marktwert unterscheiden. Hervorzuheben ist diese Diskrepanz bei den Grundstücken sowie bei den Unternehmensbeteiligungen. Weitere wesentliche Abweichungen zwischen Buch- und Marktwert bestehen zuvorderst bei Straßen und Spezialbauten wie Bädern oder Kindergärten.  
Ebenso wie im privatwirtschaftlichen Rechnungswesen sind Anpassungen der AHK zur Abbildung des Marktwerts nicht vorgesehen, wobei Wertminderungen bilanziell berücksichtigt werden, wenn sie dauerhaft sind. Davon abgesehen werden die Wertabweichungen lediglich bei einem Eigentümerwechsel ergebniswirksam aufgedeckt/ als Ertrag oder Aufwand verbucht (siehe stille Reserven/ Lasten unten).
- Bilanzpolitik wurde nicht betrieben. Einzelne Entscheidungsspielräume wurden stattdessen möglichst realistisch im Sinne von wirklichkeitsgetreu ausgeübt, wie dies auch die Gemeindehaushaltsverordnung in § 43 Abs. 1 Nr. 3 vorschreibt. Nachdem im Vorfeld der Doppikumstellung bilanzpolitische Gestaltungsmöglichkeiten von Beraterseite angepriesen wurden, sei zur Erklärung ferner erwähnt, dass höhere Vermögensbewertungen zwar zu höherem Eigenkapital aber eben auch zu höheren Abschreibungen führen und so den Haushaltsausgleich erschweren würden. Bei niedrigen Bewertungen verhielte es sich umgekehrt, so dass beide Gestaltungsrichtungen mit ähnlich gewichtigen Nachteilen verbunden wären. Des Weiteren wird die Richtigkeit der Bewertung von den örtlichen und überörtlichen Prüfungseinrichtungen begutachtet. Aus diesen Gründen scheidet steuernde bilanzpolitische Entscheidungen aus (wie auch in Sitzungsvorlage DS-Nr. 2017 / V 00176 ausgeführt).
- Die Kommunalen Eröffnungsbilanzen wurden über das sogenannte Basiskapital (das Eigenkapital im engeren Sinne) in Aktiva und Passiva ausgeglichen, d.h. dass das Eigen-/Basiskapitalkonto das Gegenkonto und damit den Saldo aller bilanzieller Buchungen bildete. Die Eigenkapitalquote (Basiskapital zzgl. Rücklagen und Ergebnisfehlbeträgen) liegt in der städtischen Eröffnungsbilanz bei 73 %, was im interkommunalen Vergleich ein durchschnittlicher Wert ist.  
Sowohl das Sachvermögen (Gebäude, Straßen, Grundstücke u.ä.) als auch das Finanzvermögen (v.a. Geldanlagen und Beteiligungen) pro Einwohner sind schon allein im städtischen Haushalt 21% höher als im Mittelwert vergleichbarer Städte.  
Im Gegensatz zu Unternehmen handelt es sich bei dem Vermögen i. d. R. allerdings weder um verwertbares noch um produktives Vermögen, so dass das kommunale Vermögen aus dem Eigen- oder Fremdkapitaleinsatz keine finanzielle Rendite erwirtschaftet. Auch aufgrund abweichender kommunaler Aufgabenstellungen und Ziele unterbleibt ein Kennzahlenvergleich mit der Privatwirtschaft.
- Das Altenpflegeheim KOH wurde mit der Doppik-Umstellung in den Haushalt sowie in die Bilanz der Zeppelin-Stiftung integriert. Nach der Pflegebuchführungsverordnung wird daraus im zweiten Schritt eine weitere Bilanz erstellt, die für den 31.12.2018 bereits festgestellt wurde.
- Der wirtschaftlich selbständige Eigenbetrieb Stadtentwässerung ist mit seinem Eigenkapital von empfehlungsgemäß 0 EUR in der Bilanz enthalten.
- Vorstehendes gilt für Beteiligungen an rechtlich selbständigen Unternehmen in privat- oder öffentlicher Rechtsform ebenso.
- Voraussichtlich ab 2025 werden die kommunalen Jahresabschlüsse zwingend auf verbundene Unternehmen, Zweckverbände und Sondervermögen auszuweiten sein, ähnlich einem privatwirtschaftlichen Konzernabschluss. Diese Frist wurde von Seiten des

Gesetzgebers wiederholt verlängert, um vor allem aufgrund des mit diesem Gesamtabchluss einhergehenden immensen bürokratischen Aufwands Alternativen diskutieren zu können.

- Risiken/ stille Lasten ergeben sich insbesondere aus:
  - a) zwar möglicherweise überhöhten Unternehmensbewertungen, die vorschriftsgemäß mit dem Eigenkapitalanteil erfolgten, im Falle derer Veräußerung oder dauernder Wertminderung,
  - b) Bürgschaften in Höhe von rund 77 Mio. EUR von denen rund 90 % gegenüber Beteiligungsunternehmen ausgesprochen wurden (siehe Bürgschaftsübersicht), Ausleihungen an Dritte in Höhe von rund 8 Mio. EUR sowie aus öffentlichen und privatrechtlichen Forderungen mit rund 4 Mio. EUR,
  - c) vorzeitiger Erneuerung nicht abgeschriebener Vermögensgegenstände (vor Ablauf derer buchhalterischer Nutzungsdauer).
- Chancen/ stille Reserven bestehen insbesondere aus Grundstücksveräußerungen über deren Anschaffungs- und ggf. Herstellungskosten.

## **2. Abschlussbericht zum Projekt Doppik/NKHR:**

Die Umstellung des kameralen Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik hat der Gemeinderat, dem Verwaltungsvorschlag entsprechend, mit Beschluss vom 27.04.2015 (DS-Nr. 2015 / V 00074) als Projekt organisiert. Über den Fortschritt in den fünf Teilprojekten (Haushaltswesen, Vermögensbewertung/Eröffnungsbilanz, Rechnungswesen, Software und Qualifizierung) wurde der FVA in etwa halbjährlich informiert, wobei die Berichterstattung nach der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens nach dem Bericht am 13.05.2019 (DS-Nr. 2019 / V 00090) abstimmungsgemäß ausgesetzt wurde. Nachdem mit der Feststellung der Eröffnungsbilanz das fünfte und letzte Teilprojekt fertiggestellt wird (bis auf die Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt), erfolgt nun bei dieser Gelegenheit die abschließende Berichterstattung.

Mit der Umstellung des Haushalts- und Rechnungswesens auf die Kommunale Doppik zum 01.01.2019 wurden sowohl das sachliche wie auch das zeitliche Projektziel eingehalten.

Die Projektkosten wurden mit der Vorstellung dieser gesetzlich verpflichtenden Aufgabe im April 2015 auf Grundlage der SAP-Einführung grob auf „nicht unter 1,0 bis 1,5 Mio. EUR“ geschätzt. Mit dem Bericht im FVA am 17.09.2018 (siehe DS-Nr. 2018 / V 00203) wurde diese Kostenprognose auf rund 2,0 Mio. EUR konkretisiert. Tatsächlich lagen die Projektkosten unter Einbeziehung der Personalkosten einschließlich Gemeinkosten bislang bei rund 1,9 Mio. EUR. Voraussichtlich werden etwa weitere 0,1 Mio. EUR interne und externe Kosten für die überörtliche Prüfung durch die GPA hinzukommen. Von den Gesamtkosten in Höhe von voraussichtlich rund 2,0 Mio. EUR entfallen rund 1,7 Mio. EUR (84 %) auf Personalkosten, die größtenteils durch Mehrarbeit begründet sind und von den Mitarbeitern in aller Regel durch Freistellungen statt Auszahlung ausgeglichen wurden bzw. werden, so dass es sich zwar aus betriebswirtschaftlicher Sicht um Projektkosten handelt, diese aber zum überwiegenden Teil nicht zahlungswirksam sind. Als zweitgrößter Block mit rund 0,2 Mio. EUR (9 %) sind die Dienstleistungskosten des Softwareanbieters (Anstalt des öffentlichen Rechts komm.ONE) hervorzuheben. Die Doppik-Einführungskosten anderer baden-württembergischer Kommunen können mangels entsprechender Veröffentlichungen nicht als Vergleichsgrundlage genannt werden.

Die Umstellung des Haushalts- und des Rechnungswesens sowie der Software und die Durchführung der Qualifizierungsmaßnahmen oblagen allergrößtenteils der Stadt- und Stiftungspflege. Die Vermögensbewertung/ Eröffnungsbilanz als zeitlich aufwändigstes Teilprojekt konnte dagegen nur durch die interdisziplinäre Zusammenarbeit der Fachdezernate und -ämter erfolgreich bewältigt werden, wobei der zeitliche Aufwand außerhalb der Stadt- und Stiftungspflege im technischen Dezernat beim Stadtbauamt, beim Amt für Vermessung und Liegenschaften sowie bei der städtischen Bauverwaltung am höchsten war. Nachdem die Arbeiten parallel zum Tagesgeschäft und nahezu ohne externe Unterstützung (mit Ausnahme des Softwareanbieters) erfolgten, ist die Verwaltung stolz auf diese Teamleistung.