

- Beschluss**
 Wahl
 Kenntnisnahme

Vorlagen Nr. 20/025/2007

öffentlich

Fachbereich: Kämmerei Bearbeiter/in: Sabine Giesen	Datum: 27.03.2007 Az.: 20-1
---	--------------------------------

Beratungsfolge	Termine	Art der Entscheidung
Kreistag	29.03.2007	Beschluss

Entwurf der Eröffnungsbilanz des Kreises Mettmann zum Bilanzstichtag 01.01.2007

- Finanzielle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Personelle Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen
 Organisatorische Auswirkung ja nein noch nicht zu übersehen

Beschlussvorschlag:

Der Entwurf der Eröffnungsbilanz des Kreises Mettmann zum Bilanzstichtag 01.01.2007 wird zur Kenntnis genommen und zur Prüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss überwiesen.

Fachbereich: Kämmererei Bearbeiter/in: Sabine Giesen	Datum: 27.03.2007 Az.: 20-1
---	--------------------------------

Entwurf der Eröffnungsbilanz des Kreises Mettmann zum Bilanzstichtag 01.01.2007

1. Ausgangslage

Der Kreis Mettmann hat als einer der ersten Kreise in NRW zum 01.01.2007 die bisherige kamerale Haushaltsplanung und Haushaltsführung vollständig auf das System der Doppelten Buchführung nach den Grundsätzen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) umgestellt.

In den letzten drei Jahren wurde das NKF – Projekt sorgfältig vorbereitet, wobei viele inhaltliche und technische Fragestellungen in dieser Zeit von dem eigens eingerichteten NKF-Team in der Kämmererei zu testen, zu lösen und bei laufendem Betrieb durchzuführen waren.

So wurden beispielsweise

- über 20 verschiedene intensive Schulungen an rd. 500 Tagen für Zielgruppen aus Verwaltung und Politik durchgeführt,
- die Produktstruktur entwickelt und die dahinterliegende Buchungssystematik und Kontierung an die endgültige Struktur lt. Gesetz angepasst,
- das gesamte bewegliche und unbewegliche Vermögen erfasst, bewertet und erstmalig in eine Anlagenbuchhaltung eingestellt,
- Abschreibungen hierauf ermittelt,
- die seit 1969 erhaltenen Zuwendungen ermittelt, Vermögensgegenständen zugeordnet und die Erträge aus der Auflösung dieser Zuwendungen (Sonderposten) berechnet,
- sämtliche Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Forderungen ermittelt, erfasst und wertmäßig beurteilt bzw. zugeordnet sowie
- die Struktur der neuen NKF - Finanzbuchhaltung den neuen Anforderungen angepasst.

Trotz erster Kommentierungen zur neuen GemHVO und zweier Handreichungen des Innenministeriums NRW war es bei einzelnen Bewertungsfragen notwendig, eine Entscheidung ohne klare Handlungsregelungen eigenständig zu treffen. Im Zweifel gilt das Vorsichtsprinzip. Dennoch werden einzelne Fragen wohl erst im Laufe der landesweit zunehmenden Diskussionen vom Gesetzgeber geklärt und geregelt werden können.

Diesbezüglich findet die Arbeit des Kreises schon jetzt im Lande Anerkennung, denn aufgrund der gemachten praktischen Erfahrungen mit dem Umstellungsprozess sind zwei Mitarbeiter der Kämmererei bereits Mitglied in Arbeitsgruppen des Innenministeriums.

2. Rechtsgrundlagen

Die Haushaltswirtschaft richtet sich nach den Vorschriften des Kommunalen Finanzmanagementgesetzes NRW (NKFG NRW) vom 16.11.2004.

Nach § 92 Gemeindeordnung i.V.m. § 53 Abs. 1 Kreisordnung ist zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem erstmals die Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst werden, eine Eröffnungsbilanz unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen.

Der Gesetzgeber hat für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz äußerst eng bemessene zeitliche Vorgaben gemacht. Für den Kreis Mettmann gilt entsprechend § 92 Abs. 1 i.V. mit § 95 Abs. 3 GO NRW danach folgender Fahrplan:

- Stichtag der Eröffnungsbilanz ist der 01.01.2007
- Erstellung des Entwurfs der Eröffnungsbilanz durch den Kreiskämmerer und Bestätigung durch den Landrat sowie Zuleitung des bestätigten Entwurfs an den Kreistag bis zum 31.03.2007
- Der Rechnungsprüfungsausschuss bzw. das Rechnungsprüfungsamt prüfen die Eröffnungsbilanz.
- Feststellung der (geprüften) Eröffnungsbilanz durch den Kreistag bis zum 31.12.2007.

Ein Beteiligungsverfahren der ka. Städte zur Eröffnungsbilanz oder die Möglichkeit der Stellungnahme – wie beim Haushalt - ist vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Aufgrund der Komplexität der Eröffnungsbilanz, der Validität der darin aufgeführten Beträge und besonders der Dokumentationsverpflichtung sämtlicher bewertungsrelevanter Vorgänge war es ein sehr ehrgeiziges Ziel für alle Beteiligten des Kreises, einen prüffähigen Entwurf fristgerecht aufzustellen.

Dies ist bislang nur wenigen Städten und Kreisen bundesweit gelungen.

Von daher ist mit der termingerechten Vorlage dieses Entwurfs der Eröffnungsbilanz ein großer Schritt erfolgreich geschafft.

Bis zum endgültigen Beschluss der geprüften Eröffnungsbilanz im Dezember 2007 durch den Kreistag besteht noch die Möglichkeit, auf notwendige und aktuelle wertaufhellende Gegebenheiten zu reagieren und die entsprechenden Daten und Erläuterungen anzupassen. In dieser Zeit hat das Rechnungsprüfungsamt gemäß dem Auftrag des Kreistages die einzelnen Bilanzpositionen zu prüfen und durch einen formellen Bestätigungsvermerk zu testieren.

Mit dem Rechnungsprüfungsamt wurde abgestimmt, dass der Kreisausschuss und der Kreistag über alle wesentlichen Änderungen in den Sitzungen im Juni, September bzw. Dezember 2007 aktuell informiert werden, damit Verwaltung und Politik vor der Beschlussfassung bzw. Feststellung eine ganzheitliche Übersicht über die den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Vermögens- und Schuldenlage des Kreises vorliegen haben.

3. Validität der Daten

Die im Zuge der Eröffnungsbilanz angewendeten Verfahren für die Bilanzierung und Bewertung wurden in der Schlussphase der Aufstellung des Bilanzentwurfs von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Märkische Revision GmbH in Essen beratend begleitet.

Das Rechnungsprüfungsamt war von Beginn an in das Aufstellungsverfahren eingebunden und hat regelmäßig an den Besprechungen des NKF-Teams mit den Wirtschaftsprüfern teilgenommen, sodass die wesentlichen bilanzierungsrelevanten Sachverhalte ordnungsgemäß erfasst und bewertet wurden.

Einige wenige Wertansätze für den Eröffnungsbilanzentwurf konnten zwangsläufig nicht abschließend ermittelt werden, weil der Kreis aufgrund des Zeitablaufs selber keinen Einfluss nehmen kann, z.B.

- a) bei den Finanzanlagen konnten die verbundenen Unternehmen und Beteiligungen des Kreises zunächst nur auf Grundlage der Jahresabschlüsse 2005 bewertet werden. Die für die Eröffnungsbilanz erforderlichen Abschlüsse zum 31.12.2006 werden aufgrund des handelsrechtlichen Prüfverfahrens erst im Laufe des Jahres 2007 der Kreisverwaltung zur Verfügung stehen, so dass die Wertanpassungen im Bereich der Finanzanlagen nachgemeldet werden müssen.

- b) Bei den Pensionsrückstellungen (inkl. Beihilferückstellungen) wird ein vorläufiger Wert in Höhe von rd. 111 Millionen Euro ausgewiesen. Dieser Wert beruht auf Berechnungen der Rheinischen Versorgungskasse in Köln (RVK) nach typisierten Grundlagendaten. Individuelle konkret auf den Kreis abgestellte Mitarbeiterdaten erhält die RVK wegen der Bindung von Personalkapazitäten infolge der Änderungen des Tarifrechts erst im Jahresverlauf, so dass der exakte Wertansatz für die Pensionsrückstellungen erst zum Jahresende ermittelt werden kann.

Als Ausgleich wird nach dem Vorsichtsprinzip für den sich ergebenden Unsicherheitsfaktor i.H.v. rd. 3 Mio Euro eine sonstige Rückstellung für „Unwägbarkeiten aus Pensionsverpflichtungen“ in der Eröffnungsbilanz berücksichtigt.

Nach dem heutigen Stand der Eröffnungsbilanz ist davon auszugehen, dass der vorliegende, bestätigte Bilanzentwurf insgesamt ein realistisches Bild der Vermögens- und Schulden-situation des Kreises vermittelt und keine größeren, erheblichen Änderungen in den Bilanzpositionen mehr zu erwarten sind.

4. Mengen- und Wertegerüst:

Nach § 54 GemHVO erfolgte die Ermittlung von Wertansätzen für über 35.000 Anlagegegenstände zur Eröffnungsbilanz durch die vom Gesetzgeber zugelassenen Verfahren und nach vorsichtig geschätzten Zeitwerten. Basis der verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden beim Kreis ist der im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit mit den ka. Städten gemeinsam abgestimmte und erstellte Bewertungsleitfaden, der in der Bewertungsrichtlinie des Kreises Mettmann, Teil 1, für das Sachanlagevermögen modifiziert und hinterlegt ist.

Die im Zuge der Eröffnungsbilanzierung angewendeten unterschiedlichen Verfahren, Vereinfachungsregelungen sowie weitere Hinweise und Details sind unter den einzelnen Bilanzpositionen in den Erläuterungen und dem Anhang zur Eröffnungsbilanz dargestellt.

Grundsätzlich stand dabei eine gemeindefreundliche Auslegung der gesetzlichen Vorgaben im Fokus der Kreisbetrachtungen, um die NKF-bedingten Umstellungslasten so gering wie möglich zu halten.

Die Gesamtnutzungsdauer der Vermögensgegenstände des Kreises orientiert sich am oberen Zeitende der vom Innenministerium bekannt gegebenen Abschreibungstabelle, so dass sich jährlich und über einen langen Zeitraum niedrige Abschreibungsbeträge ergeben.

Des Weiteren wurden die seit 1969 bewilligten Zuwendungen intensiv recherchiert und den entsprechenden investiven Maßnahmen zugeordnet, so dass diese Bilanzposition über die entsprechenden Erträge aus der Auflösung von Sonderposten den Haushaltsausgleich positiv beeinflussen wird.

5. Eigenkapital Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage

Die Mindestgliederung der Aktiv- sowie der Passivseite der Eröffnungsbilanz ergibt sich durch Verweis auf § 41 GemHVO. Danach ist auf der Passivseite der Bilanzposten Eigenkapital in die

- allgemeine Rücklage
- Sonderrücklagen
- Ausgleichsrücklage
- Jahresüberschuss/Jahresfehlbetrag

gegliedert.

Gemäß § 56a KrO NRW ist die Ausgleichsrücklage eine Rücklage eigener Art und in der Bilanz zusätzlich zur allgemeinen Rücklage als gesonderter Posten des Eigenkapitals anzusetzen.

Ob der Kreistag als Anteil seines Eigenkapitals eine separate Mittelzuordnung zur Bilanzposition Ausgleichsrücklage vornimmt, bleibt seiner Entscheidung überlassen, ist aber im Ergebnis von nicht unerheblicher bilanzieller und auch von finanzieller (Ausgleichs)bedeutung für den Haushalt des Kreises Mettmann auch in den folgenden Jahren.

Die Bemessung der Ausgleichsrücklage darf nur einmal und zwar bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz vorgenommen werden.

Die maximale Höhe ist gem. § 56a KrO NRW begrenzt auf ein Drittel des Eigenkapitals oder des Durchschnitts der Kreisumlage und der allg. Zuweisungen der Jahre 2004-2006.

Nach der berechneten Ertragskraft (Kreisumlage und allg. Zuweisungen 2004-6) des Kreises im Durchschnitt der letzten drei Jahren ergibt sich ein Betrag i.H.v. 252,4 Mio €; ein Drittel dieser Summe bedeutet eine max. mögliche Ausgleichsrücklage von rd. 84 Mio €.

Das im Eröffnungsbilanzentwurf ausgewiesene Eigenkapital von rd. 168 Mio € lässt als kleinere Größe gegenüber der o.a. Ertragskraft nach der Drittelregelung im Ergebnis lediglich eine Ausgleichsrücklage i.H.v. maximal rd. 56 Mio € zu.

Wenn durch Mittel der Ausgleichsrücklage ein Fehlbedarf im Ergebnisplan bzw. in der Ergebnisrechnung gedeckt werden kann, gilt der Haushalt formal als ausgeglichen.

Nach dieser gesetzlichen Fiktion steht die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage noch mit einer geordneten Haushaltswirtschaft in Einklang, weil sie - und das ist der einzig wesentliche Unterschied zur Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage - nicht zur Mitwirkungspflicht der Aufsichtsbehörde führt, auch wenn es zu einer Verringerung des Eigenkapitals kommt.

Der Ausgleichsrücklage kommt damit eine Pufferfunktion zu. Sie belässt den Entscheidungsträgern des Kreises in der Außendarstellung gegenüber den ka. Städten einen gewissen eigenen Steuerungs- und Handlungsspielraum.

Wird dagegen zum Zwecke des Haushaltsausgleiches die allg. Rücklage gemindert, kann die Gefährdung einer geordneten HH-Wirtschaft nicht mehr ohne weitere Prüfung und Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde als Dritten ausgeschlossen werden. Die Genehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden. Die entsprechenden Voraussetzungen des aufsichtsbehördlichen Handelns gegenüber dem Kreis regelt § 75 Abs. 4 GO NRW.

So ist auch die sich daraus ergebende Konsequenz des Gesetzgebers als sachgerecht einzustufen, die Aufstellung eines HSK vorzugeben, wenn bestimmte in § 76 Abs.1 Nr. 1-3 GO NRW genannte Tatbestände und Schwellenwerte überschritten werden.

Beide Erscheinungsformen, Allgemeine Rücklage und Ausgleichsrücklage haben gemeinsam, dass sie die strukturellen, nachhaltigen Haushaltsdefizite offen legen. Nach der Intention des Gesetzgebers - nur in NRW ist eine Ausgleichsrücklage vorgesehen - soll die Ausgleichsrücklage in gewissen Grenzen die Möglichkeit geben, auf konjunkturelle Schwankungen durch Einsatz von Eigenkapital reagieren zu können, ohne dass aufsichtsbehördliche Maßnahmen ergriffen werden.

Mit dieser spezialgesetzlichen NRW-Regelung zum Ausweis einer Ausgleichsrücklage - die dem Kreis Mettmann beispielsweise einen tatsächlichen aufsichtsrechtlich folgenlosen, erheblichen Eigenkapitalverzehr von bis zu maximal rd. 56 Mio € ermöglicht - konterkariert der Landesgesetzgeber das Hauptziel des NKF, nämlich das Ziel der intergenerativen Gerech-

tigkeit durch nominale Substanzwerterhaltung. Über die Möglichkeit, einen einmalig als besonderen Teil des Eigenkapitals auszuweisenden Anteil des Verwaltungsvermögens zu verzehren und nicht wieder auffüllen zu müssen, kann Ressourcenverbrauch zu Lasten der nachfolgenden Generationen betrieben werden.

Hierdurch wird ermöglicht, bestehende strukturelle Defizite zu kaschieren und betriebswirtschaftlich zwingend notwendigen Handlungsbedarf in die Zukunft zu verlagern.

Der Kreistag als finanz- und eigenverantwortliches Entscheidungsgremium für den Kreis Mettmann sollte sein Hauptaugenmerk immer auf das NKF-Ziel der nominalen Substanzwerterhaltung ausrichten und letztlich verhindern, dass der Prozess des Eigenkapitalverzehr eine unbeherrschbare Dynamik annimmt.

Es muss ebenfalls deutlich werden, dass die Ausgleichsrücklage kein Finanzierungsmittel und nicht identisch mit liquiden Mitteln ist. Verzichtet der Kreis auf den Ausgleich des Ergebnisplanes und reduziert seine Umlage, bewirkt dieser Schritt systemimmanent geringere Einzahlungen im Finanzplan. Um das entstandene Liquiditätsdefizit auszugleichen, ist ein höherer Kredit aufzunehmen oder entsprechendes Vermögen aufzuzehren. Das heißt, die höheren Liquiditätsanforderungen des Kreises führen i.d.R. zu weiteren (Kassen-) Krediten und Kapitaldienstverpflichtungen, die die kommunale Kreisgemeinschaft weiter belasten, die Kreditzinsen dabei sogar in voller Höhe unmittelbar die Kreisumlage.

Alternativ bliebe dem Kreis nur der Weg, sein Vermögen zu veräußern und damit wiederum sein Eigenkapital zu verringern.

Sollte der Kreistag die maximal zulässige Ausgleichsrücklage im Rahmen der Eröffnungsbilanz beschließen, kann diese Vermögensmasse in den nachfolgenden Jahren ohne Beteiligung der Aufsichtsbehörde zum Ausgleich unausgeglichener Haushalte verbraucht werden.

Da die Kreisumlage jedoch nur als Restfinanzierungselement dient, können der Ausgleichsrücklage zukünftig nur noch bei einem positiven Jahresergebnis durch Beschluss des Kreistages (§ 96 Abs.1 Satz 2 GO NRW) wieder Mittel zugeführt werden, soweit ihr Bestand nicht den in der Eröffnungsbilanz zulässigen Betrag erreicht hat.

Damit liegen die Risiken für den dauerhaften Verlust des Eigenkapitals ausschließlich beim Kreis.

Das Meinungsbild der ka. Städte zu einer Ausgleichsrücklage des Kreises ist u.a. auch deshalb nicht einheitlich und von den jeweiligen Interessenlagen geprägt.

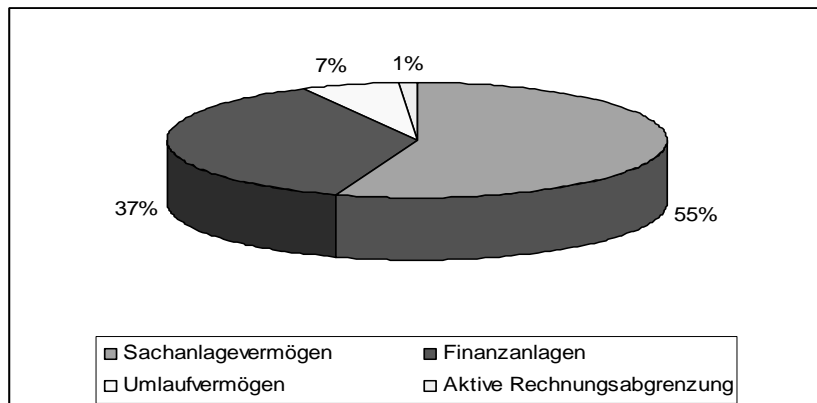
In Abwägung der rechtlichen, (handels)wirtschaftlichen und NKF-Grundsätzen, Zielsetzungen und Perspektiven hat die Verwaltung entschlossen, diesen in der bundesweiten Landschaft einmaligen Sonderweg des Landes NRW in der Eröffnungsbilanz des Kreises nicht mitzugehen.

Die Verwaltung schlägt dem Kreistag vor, die Ausgleichsrücklage lediglich mit einem „symbolischen“ Erinnerungswert von 1 € auszuweisen.

Damit wäre sichergestellt, dass nach kaufmännischer Wahrheit und Klarheit über die finanzielle Situation des Kreises zukünftig direkt/unmittelbar am Stand des Eigenkapitals der Verzehr bzw. die Inanspruchnahme dokumentiert wird. Die deshalb in jedem Einzelfall erforderliche aufsichtsbehördliche Genehmigung wird im Rahmen der vorhandenen Gestaltungsoptionen in Kauf genommen, zumal der Kreis gesetzlich verpflichtet ist, einen materiell ausgeglichenen Haushalt aufzustellen. Erst bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte (einmalig rd. 42 Mio € oder 2 Jahre hintereinander jeweils über 8 Mio €) wäre bei einem unausgeglichene Haushalt die Aufstellung eines Haushaltsicherungskonzeptes (HSK) verpflichtend.

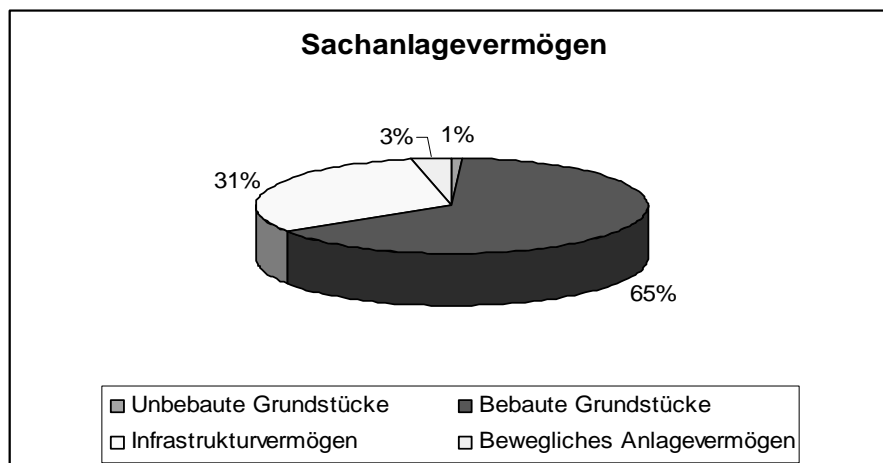
6. Bilanzdarstellung

Der Anteil des Anlagevermögens am Vermögen des Kreises beträgt rd. 92 %, die restlichen 8 % stellen Umlaufvermögen und Aktive Rechnungsabgrenzungsposten dar.

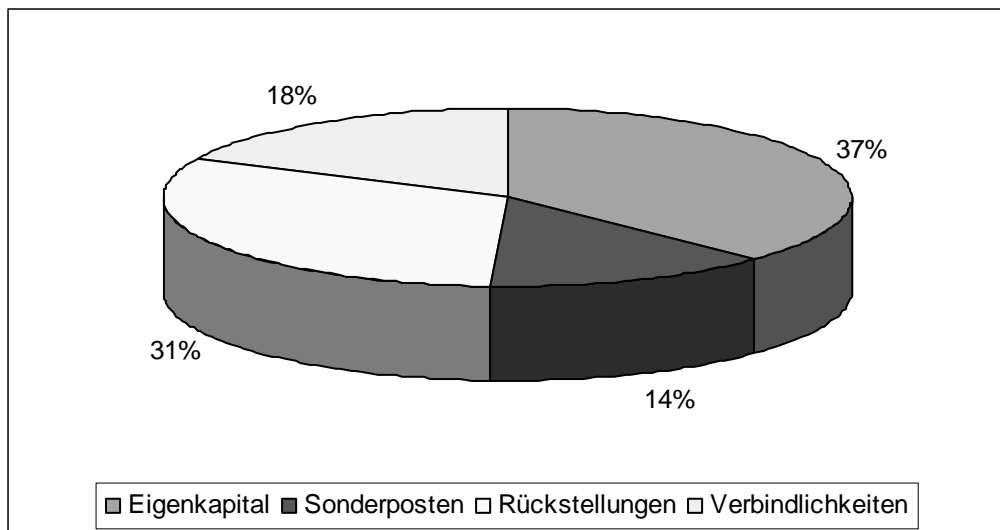


Das Anlagevermögen setzt sich zu rd. 59 % aus Sachanlagen und zu rd. 41 % aus Finanzanlagen zusammen.

Das Sachanlagevermögen besteht zu rd. 2/3 aus bebauten Grundstücken und ca. 1/3 Infrastrukturvermögen. Den geringsten Anteil am Sachanlagevermögen stellen die unbebauten Grundstücke und das bewegliche Anlagevermögen (z.B. Maschinen, Fahrzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung) mit zusammen rd. 3 % dar.



Die Eigenkapitalquote des Kreises liegt bei rd. 37 %; der Anteil der Sonderposten aus Zuwendungen bei rd. 14 %, so dass sich die Hälfte der Bilanzsumme aus Eigenkapital und Kapital mit Eigenkapitalcharakter zusammensetzt. Das Fremdkapital setzt sich aus rd. 31 % Rückstellungen und rd. 18 % Verbindlichkeiten zusammen.



7. Weiteres Vorgehen

Der vorgelegte Entwurf der Eröffnungsbilanz wurde entsprechend den gesetzlichen Vorgaben aufgestellt.

Alle Mitglieder des Kreistages erhalten ihn als Druckstück mit den wesentlichen aktuellen Erläuterungen zur gefälligen Kenntnisnahme.

Darin enthalten und dokumentiert sind

- das Zahlenwerk der Bilanz
- der Anhang mit Erläuterungen
- der Anlagenspiegel
- der Forderungsspiegel und
- der Verbindlichkeitspiegel
- der Lagebericht.

Wertansätze können gemäß § 92 Abs. 7 GO bis zum vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss, mithin bis zum 31.12.2010, berichtigt oder nachgeholt werden.

Wie dargestellt zeichnet sich allein durch den Zeitablauf für den Kreis bei einigen Bilanzpositionen Anpassungsbedarf ab.

Bei wesentlichen mit dem Rechnungsprüfungsamt abgestimmten Änderungen wird der Kreisausschuss in den Sitzungen am 04.06., 10.09. und 03.12.2007 über die Fortschreibung der Eröffnungsbilanz informiert.

Für die Kreistagssitzung am 13.12.2007 ist dann die Feststellung der geprüften Eröffnungsbilanz geplant.

Finanzielle Auswirkung (in Euro)

Produktbereich	alle	
Produktgruppe	alle	
Produkt	alle	

Ergebnisplan (EP)				
Ertrag				
Aufwand				

Finanzplan (FP)				
Einzahlung				
Auszahlung				

<input checked="" type="checkbox"/> Haushaltsmittel stehen im Planjahr im EP zur Verfügung, davon X im Haushaltsplan durch genehmigte üpl./apl. Mittel durch Übertragung aus Vorjahr/en <input checked="" type="checkbox"/> Haushaltsmittel stehen im Planjahr im FP zur Verfügung, davon X im Haushaltsplan durch genehmigte üpl./apl. Mittel durch Übertragung aus Vorjahr/en Haushaltsmittel wurden in der mittelfristigen Finanzplanung berücksichtigt <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> nein	<input type="checkbox"/> Haushaltsmittel stehen im Planjahr im EP nicht zur Verfügung Deckungsvorschlag <input type="checkbox"/> ja bei Produkt <input type="checkbox"/> teilweise bei Produkt <input type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> Haushaltsmittel stehen im Planjahr im FP nicht zur Verfügung Deckungsvorschlag <input type="checkbox"/> ja bei Produkt <input type="checkbox"/> teilweise bei Produkt <input type="checkbox"/> nein
--	--

Gesamtinvestitionssumme	
Nutzungsdauer in Jahren	