

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Rechnungsprüfungsausschuss	23.10.2012	öffentlich
Finanz- und Personalausschuss	20.11.2012	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Prüfung der Eröffnungsbilanz der Stadt Bielefeld durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA)

Der von der GPA vorgelegte Bericht über die Prüfung der Eröffnungsbilanz der Stadt Bielefeld auf den 01.01.2009 wird zur Kenntnis genommen.

Sachverhalt:

A. Sachstand:

Der Entwurf der Eröffnungsbilanz wurde am 30. Dezember 2010 vom Stadtkämmerer aufgestellt und vom Oberbürgermeister bestätigt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat die Eröffnungsbilanz geprüft und ein uneingeschränktes Testat erteilt. Der Rat der Stadt Bielefeld hat schließlich in seiner Sitzung am 15.12.2011 die Eröffnungsbilanz festgestellt und die Entlastung des Oberbürgermeisters beschlossen. Dieser Beschluss ist der Bezirksregierung Detmold als Kommunalaufsichtsbehörde mit Bericht vom 05.01.2012 angezeigt worden.

Nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen unterliegt die Eröffnungsbilanz der überörtlichen Prüfung durch die GPA als Teil der allgemeinen Aufsicht des Landes. In dieser Prüfung können sich Beanstandungen ergeben, über welche die Kommunalaufsichtsbehörde zu entscheiden hat. Mit Hinweis darauf hat die Kommunalaufsichtsbehörde bis zur Vorlage des Prüfungsberichtes der GPA das Anzeigeverfahren ausgesetzt.

Die GPA hat die Eröffnungsbilanz der Stadt Bielefeld in dem Zeitraum vom 16.04. bis 02.05.2012 geprüft und Änderungsbedarf festgestellt. Der Prüfungsbericht wurde der Stadt Bielefeld am 13.08.2012 zugesandt. Zeitgleich wurde der Bericht der Bezirksregierung Detmold mit der Bitte zugeleitet, die Umsetzung der von der GPA getroffenen Feststellungen zu begleiten. Die GPA weist darauf hin, dass der Bericht ausschließlich Feststellungen und Empfehlungen enthält. Beanstandungen, zu denen eine Stellungnahme gem. § 105 Abs. 6 GO NRW erforderlich wäre,

sind im Bericht nicht enthalten.

B. Prüfung der GPA:

Ziel der überörtlichen Prüfung ist es unter anderem sicherzustellen, dass im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben im Rahmen zulässiger Spielräume landesweit einheitlich bewertet und bilanziert wird. Die überörtliche Prüfung setzt hierbei auf der örtlichen Prüfung auf, um Doppelarbeit zu vermeiden. Inhaltlich konzentriert sich die Prüfung der GPA auf die Bilanzpositionen, die von ihrer Bedeutung her für die Kommunen wesentlich und nach Erfahrung der GPA häufig fehleranfällig und problembehaftet sind.

Im Rahmen ihrer Prüfung hat die GPA 8 Feststellungen getroffen. In 3 Fällen (nachfolgend 1.) schließt sich die GPA der Prüfungsfeststellung des Rechnungsprüfungsamtes an. Die den verbleibenden 5 Feststellungen (nachfolgend 2.) zu Grunde liegenden Sachverhalte wurden vom Rechnungsprüfungsamt nicht beanstandet. Die unter 3. dargestellten Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes hat die GPA nicht aufgegriffen.

1. Bestätigung der Feststellungen des Rechnungsprüfungsamtes durch die GPA:

1.1 Bilanzposition Brücken und Tunnel

Die Ermittlung der sog. Normalherstellungskosten für die Eröffnungsbilanz begannen bereits im Jahr 2006. Eine Preissteigerung bzw. eine Aktualisierungsnotwendigkeit wurde grundsätzlich verneint. Die GPA hält die diesbezügliche Dokumentation für nicht ausreichend und stellt fest, dass die die Normalherstellungskosten auf ihre Aktualität zu überprüfen und zu dokumentieren sowie ggf. neu zu ermitteln sind.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Umsetzung dieser Prüfungsbemerkung bedeutet, dass rd. 660 Einzelanlagen mit vorsichtig geschätzten Zeitwerten zum 01.01.2009 von rd. 91,0 Mio. € und Sonderposten in Höhe von rd. 51,6 Mio. € geändert werden müssten. Hierzu wäre externe Unterstützung durch ein Beratungsunternehmen erforderlich. Vorab müssten die Preissteigerungen entweder auf der Basis echter Ausschreibungsergebnisse oder durch Hochindizierung ermittelt werden. Die Umsetzung dieser Prüfungsfeststellung hätte nur geringe Auswirkungen auf die Bilanzsumme und das städtische Eigenkapital. Berücksichtigt man z. B. nur die Umsatzsteuererhöhung von 3 %-Punkten, so würde sich eine Auswirkung auf das Eigenkapital in Höhe von rd. 1,2 Mio. € ergeben (=0,048 % der Bilanzsumme). **Der Sachverhalt ist somit aus Sicht der Verwaltung objektiv unwesentlich. Die Umsetzung der Prüfungsbemerkung sollte insbesondere auch aufgrund der Haushaltssituation der Stadt Bielefeld aufgrund der entstehenden Kosten nach wie vor nicht erfolgen.**

1.2 Bilanzposition Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Für die Wertermittlung der „Zuwendungen für Straßen“ wurde eine Stichprobe im Umfang von 15 Baumaßnahmen herangezogen. Die GPA ist der Ansicht, dass die Datenbasis als zu gering anzusehen ist und insofern nicht geeignet erscheint, den Nachweis zur Förderquote zu erfüllen. Nach ihrer Einschätzung wäre eine Stichprobe ausreichend, die ca. 10 % der Vermögensmasse abdeckt.

Stellungnahme der Verwaltung:

Eine Umsetzung dieser Prüfungsfeststellung hätte geringe Auswirkungen auf die Bilanzsumme und das städtische Eigenkapital. Nach einer sehr groben Einschätzung könnte ein Sonderpostenvolumen von rd. 60 Mio. € von der Prüfungsbeanstandung betroffen sein. Sollte die Förderquote z. B. um rd. 5 % zu hoch ausgefallen sein, würde dies einen Anpassungsbedarf beim Sonderposten für Zuweisungen von rd. 3,0 Mio. € bzw. 0,12 % der Gesamtbilanzsumme nach sich ziehen. Der Sachverhalt ist somit ebenfalls aus Sicht der Verwaltung objektiv unwesentlich. Eine Ausweitung der Datenbasis für die Förderquote muss durch die Verwaltung vorgenommen werden. Sollte die Erweiterung der Datenbasis für die Förderquote zu einer Änderung der Eröffnungsbilanz führen, würde dies einen Korrekturbedarf bei rd. 2.000 Anlagen nach sich ziehen. **Die Umsetzung der Prüfungsbemerkung würde bis zum Jahresabschluss 2012 erfolgen.**

1.3 Bilanzposition Deponierückstellungen

Der Wertansatz für die Rückstellungen für die Rekultivierung und Nachsorge von Deponien und für die Sanierung der Altlasten wurde anhand der in den nächsten 10 Jahren zu erwartenden Kosten berechnet. Die GPA stellt fest, dass nicht nur die in dem Zeitraum von 10 Jahren kalkulierten Kosten sondern die zu erwartenden Gesamtkosten eingestellt werden müssen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Eine Umsetzung dieser Prüfungsfeststellung hätte sehr geringe Auswirkungen auf die Bilanzsumme und das städtische Eigenkapital. Der Sachverhalt ist somit ebenfalls aus Sicht der Verwaltung objektiv unwesentlich. Die Ermittlung der Gesamtkosten ohne zeitliche Beschränkung müsste durch die Verwaltung vorgenommen werden. **Die Umsetzung dieser Prüfungsbemerkung könnte bis zum Jahresabschluss 2012 erfolgen.**

2. Eigene Feststellungen der GPA:

2.1 Bilanzposition Grund und Boden des Infrastrukturvermögens

Für die Bewertung ist der gebietstypische Wert für baureifes Land für freistehende Ein- und Zweifamilienhäuser zugrunde zu legen. In der Eröffnungsbilanz wurde der entsprechende Wert des Jahres 2006 in Höhe von 20 €/qm angesetzt. Die GPA stellt fest, dass der Wert zum 01.01.2009 in Höhe von 20,75 €/qm zu berücksichtigen gewesen wäre und insofern das Anlagevermögen in der Eröffnungsbilanz zu gering ausgewiesen ist.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Umsetzung dieser Prüfungsbemerkung bedeutet, dass rd. 8.000 Einzelanlagen geändert werden müssten. Die Auswirkung auf die Bilanzsumme und das städtische Eigenkapital wird sich voraussichtlich in einer Größenordnung von 5 bis 6 Mio. € (= 0,24 % der Bilanzsumme) bewegen. Aufgrund der Vielzahl der Fälle wäre externe Unterstützung durch ein Beratungsunternehmen erforderlich. Grundsätzlich ist die Prüfungsfeststellung nachvollziehbar. Es ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass mit der Umstellung lediglich höhere Buchwerte verbunden sind. Demgegenüber stellt der Aufwand für externe Beratung zusätzlich einen entsprechenden Geldabfluss in gleicher Höhe dar. **Der Sachverhalt ist objektiv unwesentlich. Die Umsetzung**

der Prüfungsbemerkung wird aufgrund der damit verbundenen Kosten für externe Beratung abgelehnt.

2.2 Bilanzposition Anteile an verbundenen Unternehmen bzw. Beteiligungen

In der Eröffnungsbilanz wurden einige Unternehmen nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode bewertet. Dies war möglich u. a. bei Unternehmen, die nicht in den Gesamtabchluss einbezogen werden müssen. Für die Beurteilung der Bedeutung für den Gesamtabchluss kommt es nach Einschätzung der GPA entscheidend auf die Einbindung eines Unternehmens in die wirtschaftliche Tätigkeit des gesamten Konzerns Stadt Bielefeld an. Sie stellt fest, dass die untergeordnete Bedeutung der Unternehmen **neben quantitativen als auch** anhand von qualitativen Kriterien überprüft und das Ergebnis entsprechend dokumentiert bzw. ggf. eine (Neu-) Bewertung nach der Substanz- oder Ertragswertmethode durchgeführt werden muss.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Prüfung der untergeordneten Bedeutung von Unternehmen anhand von quantitativen Kriterien durch die Stadt liegt dem GPA vor. In einer ergänzenden Stellungnahme der Verwaltung wurde bereits dargelegt, dass ArbeitPlus; Interkomm und CVUA nicht nach der EK-Methode bewertet werden durften. **Eine Neubewertung ist erfolgt und kann in den Jahresabschluss 2011 einfließen.**

Die Prüfung nach qualitativen Kriterien der übrigen Unternehmen steht entsprechend der Feststellungen noch aus. Das Ergebnis wird in den Jahresabschluss 2011 einfließen. Von Seiten der Stadt geht man allerdings davon aus, dass die Prüfung anhand von qualitativen Kriterien nicht zu anderen Ergebnissen im Hinblick auf die Beurteilung der verbundenen Unternehmen bzw. Beteiligungen führen wird.

2.3 Bilanzposition Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

In der Eröffnungsbilanz wurden die „Beitragsquoten für Straßen“ pauschal entsprechend der örtlichen Satzungsbestimmungen in Abhängigkeit von der jeweiligen Straßenkategorie angesetzt. Die GPA hält dies für nicht ausreichend, da die tatsächlich erhaltenen Beiträge von den satzungsrechtlichen Quoten abweichen können. Dies insbesondere deshalb, weil die Investitionsmaßnahmen auch nicht beitragsfähigen Herstellungsaufwand oder ggf. nicht von der Abrechnung betroffene städtische Grundstücke enthalten können. Die GPA stellt daher fest, dass die Quoten einzelfallbezogen oder auf der Grundlage von Stichproben ermittelt und die Ergebnisse entsprechend dokumentiert werden müssen.

Stellungnahme der Verwaltung:

Grundsätzlich ist die Prüfungsfeststellung nachvollziehbar. Sofern sich eine Korrekturnotwendigkeit ergeben sollte, wären nach vorsichtiger Schätzung insgesamt ca. 15.000 Fälle betroffen. Die Auswirkungen auf die Bilanzsumme und das städtische Eigenkapital können derzeit nicht quantifiziert werden. **Die Verwaltung schlägt daher vor, in einem ersten Schritt mittels Stichproben eine Datenbasis zu entwickeln. Auf der Basis sollte dann in einem zweiten Schritt ermittelt werden, mit welchem Aufwand eine Umsetzung der Prüfungsfeststellung erreicht werden kann. Auf dieser endgültigen Basis sollte dann eine**

Entscheidung herbeigeführt werden.

2.4 Bilanzposition Rückstellungen:

Die GPA hat aus der Vielzahl der eingestellten Rückstellungen Stichproben genommen. Hierbei hat sie festgestellt, dass nicht in allen Fällen die notwendige wirtschaftliche Ursache für die zukünftige Inanspruchnahme vor dem Eröffnungsbilanzstichtag gelegen hat.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Feststellungen der GPA werden anerkannt. Die entsprechenden Sachverhalte sind in der Zwischenzeit bewirtschaftet und haben sich insofern erledigt. **Aus Sicht der Verwaltung sollte darauf verzichtet werden, die Eröffnungsbilanz als auch die Bewirtschaftungsbuchungen nachträglich zu korrigieren.**

3. Beanstandungen nur des Rechnungsprüfungsamtes:

Das Rechnungsprüfungsamt hat in seinem Bericht vom 08.09.2011 Feststellungen zur Eröffnungsbilanz, zum Anhang sowie zum Lagebericht getroffen. Teilweise wurde den Feststellungen ein sehr hoher Wesentlichkeitsgrad beigemessen. So wurde z. B. dem Sachverhalt, dass im Zusammenhang mit dem Systemstillstand von SAP (Alt- und Neusystem) im Zeitraum vom 23.12.2008 bis zum 04.01.2009 einige Buchungsnotwendigkeiten und sonstige Besonderheiten zu berücksichtigen waren, ein hoher Stellenwert eingeräumt. Dies insbesondere deshalb, weil durch die Festlegungen im Zusammenhang mit der Eröffnungsbilanz Folgeaktivitäten im Jahresabschluss 2009 hervorgerufen wurden. Diesen Aspekt wie auch viele andere aus dem Prüfbericht des Rechnungsprüfungsamtes hat die GPA ihrerseits nicht aufgegriffen.

C. Weiteres Verfahren:

Nach § 92 Abs. 6 i. V. m. § 105 Abs. 5 GO NRW legt der Oberbürgermeister den Prüfungsbericht dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vor. Der Rechnungsprüfungsausschuss unterrichtet den Rat über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes sowie über das Ergebnis seiner Beratungen. Nach Mitteilung der GPA handelt es sich bei der Befassung im Rat um die abschließende Feststellung der Eröffnungsbilanz der Stadt Bielefeld auf den 01.01.2009.

Der Beschluss des Rates ist der Bezirksregierung Detmold mitzuteilen. Sofern die Stadt Bielefeld den von der überörtlichen Prüfung vorgetragenen Einwendungen nicht nachkommen kann oder möchte bzw. eine andere Auffassung vertritt als von der GPA im Prüfungsbericht ausgeführt, hat sie die Bezirksregierung Detmold um Entscheidung in der Sache zu bitten. Die Entscheidung ist umzusetzen. Insofern bleibt abzuwarten, mit welchem Ergebnis die Bezirksregierung Detmold das Anzeigeverfahren in Kenntnis des Prüfungsberichtes der GPA und des Beratungsergebnisses der Stadt Bielefeld abschließen wird.

Sofern Änderungen von Bilanzpositionen der Eröffnungsbilanz vorgenommen werden, so müssen diese nach § 92 Abs. 7 GO NRW spätestens im Jahresabschluss zum 31.12.2012 (somit

voraussichtlich im Jahr 2013) umgesetzt sein. Die Eröffnungsbilanz gilt dann als geändert. Vorherige Jahresabschlüsse sind nicht zu berichtigen.

Die GO NRW regelt explizit nur, dass der Oberbürgermeister den Prüfungsbericht der GPA dem Rechnungsprüfungsausschuss vorlegt. Die Verwaltung hält es darüber hinaus für sachgerecht, den Bericht zusätzlich zur Information in den Finanz- und Personalausschuss einzubringen. Entsprechende Aussagen finden sich in der 4. Handreichung des Innenministeriums. Begründet wird dies im Wesentlichen mit dem haushaltswirtschaftlichen Stellenwert von Jahresabschluss und Eröffnungsbilanz im NKF.

Oberbürgermeister

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.

Clausen