

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Finanz- und Personalausschuss	17.04.2018	öffentlich
Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss	18.04.2018	öffentlich
Rechnungsprüfungsausschuss	24.04.2018	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Überörtliche Prüfung Gesamtabschluss und Beteiligungen der Stadt Bielefeld im Jahr 2016 durch die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpa NRW)

Sachverhalt:

Der von der gpa NRW vorgelegte Bericht „Prüfung Gesamtabschluss und Beteiligungen der Stadt Bielefeld im Jahr 2016“ wird zur Kenntnis genommen (siehe **Anlage 1**).

1. Allgemeines

Im Zusammenhang mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) wurden die Kommunen verpflichtet, jährlich zum 31. Dezember einen Gesamtabschluss aufzustellen, der - wie ein Konzernabschluss in der Privatwirtschaft - die verselbständigten Aufgabenbereiche wie zum Beispiel Beteiligungen und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen mit einbezieht (§ 116 GO NRW).

Bei der Erstellung des Gesamtabschlusses werden die Liefer- und Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt Bielefeld einerseits und ihren wesentlichen Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen bzw. verselbständigten Aufgabenbereichen andererseits eliminiert. Auf diese Weise sollen „Innenumsätze“ neutralisiert werden und eine bessere Transparenz und Vergleichbarkeit mit anderen Kommunen herbeigeführt werden. Da die hierfür erforderlichen Daten der Stadt und ihrer verselbständigten Aufgabenbereiche von diesen erst nach der Erstellung der jeweiligen Jahresabschlüsse zur Verfügung gestellt werden können, kann auch der Gesamtabschluss regelmäßig erst mit einigem zeitlichen Abstand erstellt werden.

Dieser Gesamtabschluss war erstmalig zum 31.12.2010 aufzustellen. Der Gesamtabschluss zum 31.12.2010 wurde bereits vom Rechnungsprüfungsamt geprüft, vom Rat der Stadt Bielefeld festgestellt und bei der Aufsichtsbehörde, der Bezirksregierung Detmold, angezeigt. Für die Gesamtabschlüsse der Jahre 2011 – 2014 wurde von der sogenannten „Vereinfachungsregelung“, Gebrauch gemacht, d. h. die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2014 sind vom Rechnungsprüfungsamt lediglich vereinfacht zu prüfen bzw. kritisch durchzusehen.

Neben der örtlichen Rechnungsprüfung sieht die Gemeindeordnung NRW gemäß § 105 GO NRW noch eine überörtliche Prüfung durch die gpa NRW vor. Die gpa NRW hat nun (im Zeitraum von September 2015 bis Dezember 2017) die überörtliche Prüfung i. S. d. § 105 GO NRW der Bereiche Gesamtabschluss und Beteiligungen der Stadt Bielefeld abgeschlossen und die Ergebnisse in einem Prüfungsbericht festgehalten. Der Prüfungsbericht enthält lediglich

Feststellungen und Empfehlungen. Beanstandungen, zu denen eine Stellungnahme gemäß § 105 Abs. 6 GO NRW erforderlich wäre, sind im Bericht nicht enthalten. Zu ausgewählten Feststellungen und Empfehlungen hat die Stadt Bielefeld freiwillig Stellung genommen und die Ergebnisse auch der Bezirksregierung Detmold zugeleitet.

2. Wesentliche Inhalte des Prüfungsberichts

Nachfolgend werden die wichtigsten Feststellungen und Empfehlungen der gpa NRW und die Stellungnahmen der Verwaltung (siehe **Anlage 2**) wiedergegeben bzw. erläutert.

2.1. Beteiligungsbericht

Themenbereich 1 (Feststellung S.13):

„Im Beteiligungsbericht der Stadt Bielefeld fehlen die Zweckverbände und Stiftungen sowie wenige mittelbare Beteiligungen. Des Weiteren fehlen mehrere Beteiligungen in den ausführlichen Berichterstattungen gemäß § 52 GemHVO NRW. Zu den im Beteiligungsbericht dargestellten Beteiligungen sind die gemäß § 52 GemHVO NRW geforderten Informationen weitestgehend enthalten. Es fehlen jedoch die wesentlichen Leistungs- und Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt sowie Erläuterungen zur Entwicklung der Bilanzen und der Gewinn- und Verlustrechnungen“.

Stellungnahme:

Wie aus dem Bericht der gpa NRW zu entnehmen ist, handelt es sich bei den „fehlenden“ Beteiligungen um Kleinstbeteiligungen wie z. B. die ekz Bibliotheksservice GmbH, eine Beteiligung der Bielefelder Beteiligungs- und Vermögensverwaltungsgesellschaft mbH (Beteiligungsquote unter 1%). Zweckverbände und Stiftungen werden im Gesetzestext des § 52 GemHVO nicht benannt. Der Beteiligungsbericht der Stadt Bielefeld wird unter dem Aspekt der Wesentlichkeit erstellt, soweit praktikabel und mit vertretbarem Aufwand umsetzbar, werden Informationen künftig ergänzt.

Die Feststellung als solche wird nicht anerkannt (vgl. hierzu auch Anlage 2).

2.2. Konsolidierungskreis

Themenbereich 2 (Feststellung S. 16)

„Die Stadt Bielefeld hat die untergeordnete Bedeutung (Anmerkung: der nicht in den Konsolidierungskreis einbezogenen Beteiligungen) für die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2013 nicht anhand der jeweiligen aktuellen Jahreszahlen überprüft. Die untergeordnete Bedeutung ist zukünftig jährlich zu überprüfen und zu dokumentieren“.

Stellungnahme:

Durch die Festlegung des Konsolidierungskreises wird bestimmt, welche Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Bielefeld bei den Konsolidierungsarbeiten zum Gesamtabschluss differenziert zu betrachten und dementsprechende Liefer- und Leistungsbeziehungen zu neutralisieren sind. Grundsatz ist dabei, dass nur die wesentlichen eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Beteiligungen in den Konsolidierungskreis einbezogen werden sollen, da der enorme Aufwand der Konsolidierungsarbeiten bei kleineren eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Beteiligungen außer Verhältnis zu den gewonnenen Erkenntnissen steht.

Vor der Erstellung des ersten Gesamtabschlusses für das Jahr 2010 wurde der

Konsolidierungskreis anhand der Kriterien „Wesentlichkeit“ und „Einflussmöglichkeit der Stadt“ erstmalig festgelegt. Für die Festlegung des Konsolidierungskreises sind die entsprechenden Werte in Bezug auf das Kriterium Wesentlichkeit für sämtliche verselbständigte Aufgabenbereiche jeweils gesondert zu ermitteln und ins Verhältnis zueinander zu setzen. Untergeordnete Einheiten können dabei außer Betracht bleiben.

Die Bilanzsummen der in den Konsolidierungskreis im Jahr 2010 einbezogenen eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Beteiligungen vereinen nach diesen Kriterien insgesamt rund 99 % der Gesamtbilanzsumme.

Um auf möglicherweise relevante Veränderungen zeitnah reagieren zu können, ist im reporting package für den Gesamtabchluss der Stadt Bielefeld u. a. geregelt, dass von den verselbständigten Aufgabenbereichen Veränderungen bezüglich der Beteiligungsstruktur mitzuteilen sind.

Eine jährliche, vollständige Überprüfung wäre jedoch aufgrund des damit verbundenen Aufwands nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nicht angemessen.

Angemessen erscheint allenfalls alle 4 Jahre eine vollumfängliche Überprüfung des Konsolidierungskreises durchzuführen, wobei Hinweise auf eine Erweiterung oder Verringerung des Konsolidierungskreises z. B. aufgrund von Firmenverkäufen auch weiterhin zeitnah berücksichtigt werden.

Die Feststellung der gpa NRW wird zum Teil anerkannt. Eine regelmäßige Überprüfung des Konsolidierungskreises ist erforderlich.

2.3. Gesamtabschluss

Themenbereich 3 (Feststellung S. 18)

„Die Pensionsrückstellungen aus den handelsrechtlichen Konzern- bzw. Einzelabschlüssen der verselbständigten Aufgabenbereiche stellen keine Pensionsrückstellungen im Sinne des § 36 Abs. 1 GemHVO NRW dar. Daher sind sie im Gesamtabschluss als sonstige Rückstellungen auszuweisen“.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird nicht anerkannt.

Gem. § 36 Abs. 1 GemHVO NRW sind Pensionsverpflichtungen, die eine beamtenrechtliche Grundlage haben, unter den Pensionsrückstellungen auszuweisen. Es fehlt aber an einer konkreten gesetzlichen Regelung, wie mit dem Bilanzausweis hinsichtlich Pensionsverpflichtungen für Anspruchsberechtigte, bei denen es sich um keine Beamte handelt, umzugehen ist. Insofern ist nichts Weiteres zu veranlassen.

Themenbereich 4 (Feststellung/Empfehlung S. 20)

„Eine Beurteilung über die Wesentlichkeit der von der Stadt Bielefeld genutzten rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen im Einzelnen und insgesamt ist aufgrund der unvollständigen Dokumentation nicht möglich.“

Die Stadt Bielefeld sollte eine Dokumentation über die von ihr genutzten rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen erstellen. Aus der Dokumentation sollte hervorgehen, in welchem Umfang sich die Erleichterungen im Einzelfall und insgesamt auf die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage des Konzerns Stadt Bielefeld auswirken (= Wesentlichkeitsbetrachtung)“.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird nicht anerkannt.

Grundsätzlich sind die rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen in der Konsolidierungsrichtlinie und der Gesamtabchlussrichtlinie der Stadt Bielefeld dargestellt und dokumentiert worden. Die rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen, die im Rahmen der Gesamtabchlussrichtlinie vollständig aufgeführt sind, stehen in Einklang mit dem Wortlaut der Regelung und der 4. Auflage des Praxisleitfadens. Sinn und Zweck der entsprechenden Erleichterungen ist es gerade, den Aufwand bei der Bearbeitung und Erstellung des Gesamtabchlusses angemessen zu gestalten.

Eine zusätzliche Betrachtung und Berechnung, inwieweit sich die einzelnen in Anspruch genommenen Erleichterungen auf die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage des Konzerns Stadt Bielefeld auswirken, wäre an dieser Stelle kontraproduktiv, da hierfür zusätzlich eine detaillierte Nebenrechnung ohne die entsprechenden Erleichterungen geführt werden müsste, um dann in einem zusätzlichen 3. Schritt beide Rechnungen miteinander zu vergleichen. Dies würde die Erleichterungsregelungen ad absurdum führen.

Themenbereich 5 (Feststellung S. 22)

„Bei der erstmaligen Kapitalkonsolidierung zum 01. Januar 2009 hat die Stadt Bielefeld teilweise die Werte des Eigenkapitals zum 01. Januar 2010 zugrunde gelegt. Dadurch sind passive Unterschiedsbeträge entstanden. Diese sind mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.

Im Gesamtabchluss 2010 weist die Bilanzposition Sondervermögen fälschlicherweise einen Wert von 6,3 Mio. Euro aus. Im Jahr 2013 hat die Stadt Bielefeld die notwendige Korrekturbuchung vorgenommen.

Die stillen Reserven wurden entsprechend der Substanzwertgutachten zur Eröffnungsbilanz in Höhe von insgesamt 118,4 Mio. Euro aufgedeckt. Darüber hinaus verbleibt ein Unterschiedsbetrag von 270,2 Mio. Euro, den die Stadt Bielefeld als Geschäfts- oder Firmenwert aktiviert hat. Dieser Betrag hätte ebenfalls auf stille Reserven untersucht werden müssen“.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird nicht anerkannt.

Die für die Eröffnungsbilanz der Stadt Bielefeld ermittelten Werte der vollkonsolidierten Beteiligungen zum 1.1.09 sind auf Basis des Praxisleitfadens (4. Auflage für den Gesamtabchluss) zum 1.1.10 zugrunde gelegt worden.

Durch die gewählte Vorgehensweise ergibt sich keine absolute Veränderung des Eigenkapitals, lediglich eine veränderte Zuordnung auf die verschiedenen Eigenkapitalpositionen. Insofern findet keine wesentliche Verzerrung bzw. wesentliche Veränderung der Vermögens- Ertrags, Finanz- und Schuldenlage statt.

Im Übrigen ist nach der Systematik der mit dem Ertragswertverfahren bewerteten Unternehmen eine anlagengenaue Aufdeckung der stillen Reserven schon per se nicht möglich.

Themenbereich 6 (Feststellung S. 22)

„Die Stadt Bielefeld hat die verbleibenden Differenzen der Aufwands- und Ertragskonsolidierung im Ergebnis nicht eliminiert, sondern nur innerhalb der Ergebnisrechnung umgebucht. Differenzen aus der Aufwands- und Ertragskonsolidierung sind zu eliminieren.“

Stellungnahme:

Die Feststellung wird nicht anerkannt.

Im Rahmen der Erstellung des Gesamtabschlusses wurden zahlreiche Differenzen zwischen den einzelnen gemeldeten Daten der verschiedenen beteiligten verselbständigten Aufgabenbereiche des Konsolidierungskreises ermittelt, analysiert und - soweit mit angemessenem Aufwand möglich - entsprechend berichtigt. Die nach diesen umfangreichen Arbeiten verbliebenen Differenzen wurden mit dem gesamten ordentlichen Aufwand in Beziehung gesetzt, und auf dieser Basis eine Wesentlichkeitsüberprüfung durchgeführt. Hiernach wurden die verbliebenen Differenzen als unwesentlich und von untergeordneter Bedeutung gewertet. Eine weitere Aufklärung der Sachverhalte wäre nicht wirtschaftlich und nicht zielführend, es würde sich kein anderes Gesamtbild ergeben.

Die Behandlung ist somit in Anlehnung an § 305 Abs. 2 HGB erfolgt und nicht zu beanstanden.

2.4. wirtschaftliche Gesamtsituation

Erläuterung:

Die gpa NRW betrachtet bei ihrer Analyse u. a. den Kernhaushalt sowie die zum Konsolidierungskreis der Stadt Bielefeld gehörenden Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen jeweils getrennt, und untersucht u. a. welche Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen zur wirtschaftlichen Gesamtsituation der Stadt beitragen, bzw. ob Handlungsnotwendigkeiten unter Berücksichtigung der gemeinderechtlich vorgegebenen Wirtschaftlichkeitsgrundsätze zu erkennen sind.

Die gpa NRW geht in ihren Aufstellungen davon aus, dass die Ergebnisse nach Konsolidierung einzelner Beteiligungen und eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen teilweise hohe Fehlbeträge ausweisen. Auf Basis dieser Aufstellungen erfolgen dann im Anschluss zum Teil Feststellungen und Analysen im Rahmen einer „kostenrechnerischen Auswertung“, die so nicht sachgerecht erscheinen.

Die gpa NRW lässt bei ihrer Analyse nämlich außer Betracht, dass bei der Konsolidierung zwar die unmittelbaren internen Leistungsbeziehungen der Stadt und ihrer in den Konsolidierungskreis einbezogenen Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen untereinander eliminiert werden, dass hierbei allerdings die mittelbar mit den Lieferungs- und Leistungsbeziehungen in Zusammenhang stehenden Aufwandspositionen nicht entsprechend zugeordnet werden. Dies betrifft z. B. den mit den einzelnen Lieferungen und Leistungen verbundenen Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Finanzaufwendungen. Während also die Erträge teilweise innerhalb und teilweise außerhalb des Konsolidierungskreises zugeordnet und bei der Konsolidierung teilweise neutralisiert werden, bleibt der Aufwand annähernd vollständig stehen, auch wenn er den im Rahmen der Konsolidierung eliminierten Erträgen kostenrechnerisch zuzuordnen wäre.

Insofern haben diese Aufwandspositionen das Ergebnis der einzelnen Beteiligungen und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen nahezu zu 100% negativ beeinflusst, was nicht sachgerecht erscheint.

Die von der Verwaltung in diesem Zusammenhang an die gpa NRW weitergegebenen Änderungsvorschläge wurden nur zum Teil berücksichtigt und in den Prüfungsbericht eingearbeitet.

Themenbereich 7 (Feststellungen S. 41 u. S. 44)

„Der Umweltbetrieb weist nach Konsolidierung negative Jahresergebnisse aus (s. S. 41); Der Immobilienservicebetrieb ist nach Konsolidierung dauerhaft defizitär und belastet das Konzernergebnis erheblich (s. S. 44 ff.)“.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird nicht anerkannt.

Im Rahmen der Rubrik „wirtschaftliche Gesamtsituation“ (vgl. S. 24 ff.) erfolgt von Seiten der gpa NRW u. a. eine Darstellung der Ergebnisse nach Konsolidierung ausgewählter Beteiligungen und eigenbetriebsähnlicher Einrichtungen für die Jahre 2010 und 2013.

Den Aufstellungen der gpa NRW ist zu entnehmen, dass die Ergebnisse nach Konsolidierung hohe Fehlbeträge aufweisen. Auf Basis dieser Aufstellungen hat dann die gpa NRW im Anschluss zum Teil Feststellungen und Analysen im Rahmen einer „kostenrechnerischen Auswertung“ getroffen, die nicht sachgerecht dargestellt erscheinen.

Es erfolgt keine Schlüsselung bedeutsamer Aufwandspositionen wie z. B. Personalaufwand, Abschreibungen, Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Finanzaufwendungen, obwohl die Erträge teilweise innerhalb und teilweise außerhalb des Konsolidierungskreises zugeordnet wurden. Insofern haben diese Aufwandspositionen das Ergebnis nach Konsolidierung annähernd zu 100% negativ beeinflusst. Dieses Vorgehen erscheint nicht sachgerecht.

Beim Immobilienservicebetrieb würde dieses bedeuten, dass für den ISB in den Jahren 2010 und 2013 die skizzierten Aufwandspositionen zu 100 % für 10-20 % der Umsätze an Externe (nicht zum Konsolidierungskreis zugehörige Beteiligungen bzw. verselbständigte Aufgabenbereiche) angefallen wären. Im Hinblick auf die internen Umsätze innerhalb des Konsolidierungskreises (rd. 80-90% des gesamten Umsatzes des ISBs für die Jahre 2010 und 2013) wären dann nach der Darstellung der gpa NRW kein Personalaufwand, Afa, Finanzaufwendungen angefallen.

Eine sachgerechte Schlüsselung könnte nur dann erfolgen, sofern die individuellen Kostenschlüssel der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen ISB und UWB für externe Lieferungs- und Leistungsbeziehungen bekannt wären und mit den Positionen der Ergebnisrechnung multipliziert würden. In diesem Zusammenhang wäre zu erwarten, dass sich bei einer derartigen Vorgehensweise deutlich bessere Ergebnisse nach Konsolidierung ergäben. Die von der gpa NRW skizzierten Anmerkungen, Schlussfolgerungen sowie Empfehlungen könnten bei einer sachgerechten Vorgehensweise voraussichtlich nicht getroffen werden.

Die Ausführungen, Empfehlungen und Feststellungen im Abschnitt Wirtschaftliche Gesamtsituation werden somit nicht anerkannt, da die Ergebnisse nach Konsolidierung nicht unter der Anwendung sachgerechter interner Schlüssel aus der Kostenrechnung der Betriebe ermittelt wurden.

Themenbereich 8 (Feststellung/Empfehlung S. 46)

„Der Betrieb der Bühnen und Orchester der Stadt Bielefeld ist strukturell defizitär. Bei dem Betrieb handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Stadt Bielefeld. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sollte die Stadt Bielefeld den Verlust des Betriebs erheblich reduzieren. Die Stadt muss diese finanzielle Sichtweise mit den kulturellen Leistungen abwägen, die der Betrieb für die Einwohner erbringt“.

Stellungnahme:

Die Feststellung wird anerkannt, die erforderlichen Maßnahmen sind in der Vergangenheit schon mehrfach erfolgt.

Eine Abwägung, ob die finanzielle Belastung, die durch die Verluste im Zusammenhang mit der Erbringung der kulturellen Leistungen entsteht, in einem angemessenen Verhältnis steht, hat die Stadt Bielefeld wiederholt vorgenommen. Infolgedessen wurde zuletzt im Jahr 2016 der Zuschuss mit Wirkung ab 2018 signifikant gekürzt. Dies schlug sich in der daraufhin geschlossenen

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung vom 01.03.2016 für die Jahre 2017 bis 2021 nieder, die darüber hinaus Planungssicherheit für die Stadt schafft, indem sie Verlustübernahmen ausschließt.

3. 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.

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

Kaschel
Stadtkämmerer