Amt, Datum, Telefon

140 Rechnungsprüfungsamt, 19.09.2024, 51-21 17

Drucksachen-Nr.

8679/2020-2025

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Rechnungsprüfungsausschuss	24.09.2024	nicht öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

NKF-CUIG: Möglicher Umgang mit der Bilanzierungshilfe

Betroffene Produktgruppe

gesamtstädtisch

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

Keine Auswirkungen

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

Keine Auswirkungen

Sachverhalt:

Ausgangslage

Die durch Corona und Ukrainekrieg bedingten Schäden wurden durch Aktivierung als Bilanzierungshilfe („Aufwendungen für die Erhaltung der kommunalen Leistungsfähigkeit“) in der Bilanz in der Ergebnisrechnung gem. § 5 NKF-CUIG NRW neutralisiert. Insoweit wird die Vermögens- und Ertragslage verbessert dargestellt.

Die in der Bilanzierungshilfe ausgewiesenen und neutralisierten Haushaltsbelastungen betragen zum 31.12.2023 232.400.157,16 €. Sie ist im Haushaltsjahr 2023 um 101.913.741,96 € angestiegen.

Die Schäden wurden monatlich von den Organisationseinheiten der Kernverwaltung erfasst und an zentraler Stelle in einer einheitlichen Liste gebündelt. Auch die Eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen (EBE) erfassten ihre finanziellen Belastungen nachrichtlich. Da die EBE in Bielefeld aber ihre Bücher nach den Regelungen des HGB führen, war eine Isolation dieser Schäden nicht möglich (vgl. § 1 Abs. 2 NKF-CUIG).

Bei Inkrafttreten der gesetzlichen Regelung waren die weitere wirtschaftliche Entwicklung unter dem Einfluss der Pandemie und des Krieges nicht absehbar. Welche Höhe die Bilanzierungshilfe am Ende haben würde, war kaum zu prognostizieren. Die Haushaltsplanungen waren mit erheblichen Unsicherheiten behaftet. So ging die Verwaltung hypothetisch zunächst von einer 30-jährigen Abschreibung aus, die nun auch in den Entwurf des Doppelhaushalts 2025/2026 eingegangen ist. Die Möglichkeit einer erfolgsneutralen Ausbuchung gegen die Allgemeine Rücklage oder eine andere Aufteilung der Abschreibung wurde früh benannt, nach Ansicht des Rechnungsprüfungsamtes aber noch nicht abschließend diskutiert und abgewogen.

Zusammenfassende Aussage:

Die Entscheidung über den Umgang mit der Bilanzierungshilfe setzt die Betrachtung von vorhandenen Handlungsalternativen unter der spezifischen Ausgangslage (Höhe der relevanten Kapitalbestandteile) voraus. Die jeweilige Vorteilhaftigkeit für den Haushalt hängt von der Einschätzung ab, in welcher Höhe Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden können. Diese entscheiden über eine Vermeidung oder Verzögerung eines HSK. Die Verzögerung eines HSK kann politisch erwünscht sein. Ein Ziel kann auch sein, ein unvermeidbares HSK schnellstmöglich wieder zu verlassen. Die Folgen eines HSK sind jeweils zu betrachten (z. B. die Frage: Welche Pläne könnten nicht mehr realisiert werden?).

Auflösung der Bilanzierungshilfe

Nach § 6 Abs. 2 NKF-CUIG kann die Bilanzierungshilfe beginnend im Haushaltsjahr 2026 linear über längstens 50 Jahre abgeschrieben werden, um den Aufwand auf die kommenden Jahre zu verteilen. Im Rahmen der Aufstellung der Haushaltssatzung 2026 (durch den geplanten Doppelhaushalt bereits in 2024 zusammen mit der Haushaltssatzung 2025) hat der Rat ein einmaliges Wahlrecht, die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen ertragsneutral gegen das Eigenkapital auszubuchen.

Damit hat die Stadt mehrere Handlungsoptionen, von denen vier näher betrachtet werden sollten, da sie unterschiedliche Auswirkungen auf den Haushalt und ein mögliches HSK haben:

- Variante 1: Abschreibung über 30 Jahre (Basis für den Haushaltsplanentwurf)
- Variante 2: Abschreibung über 50 Jahre
- Variante 3: Vollständige Auflösung gegen die Allgemeine Rücklage
- Variante 4: Teilweise Auflösung gegen die Allgemeine Rücklage und Restabschreibung

Auswirkungen auf den Haushalt

Basierend auf den Kapitalständen des Jahresabschlusses 2023 ergeben sich auf der Grundlage von Modellrechnungen bei der aktuellen Konstellation folgende Kernaussagen:

- Ohne Konsolidierungsmaßnahmen wird die Ausgleichsrücklage in jeder Variante im Jahr 2028 aufgezehrt.
- Ohne Konsolidierungsmaßnahmen führen alle Varianten zu einer mehr als 5%-igen Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage in den Jahren 2028 und 2029.
- Durch einen Verlustvortrag könnte die Pflicht zur Aufstellung eines HSK möglicherweise vermieden werden. Wäre die Möglichkeit eines Verlustvortrages nicht gegeben, müsste sofort ein HSK aufgestellt werden.
- Ab dem Jahr 2029 steht nach derzeitiger Planung keine Ausgleichsrücklage mehr zur Verfügung, so dass Verluste grds. in voller Höhe mit der Allgemeinen Rücklage verrechnet werden müssten.
- In Abhängigkeit der Abschreibungsdauer der Bilanzierungshilfe ergeben sich unterschiedliche jährliche Belastungen für den Haushalt.
- Nur Variante 3 der einmaligen Vollabschreibung vermeidet zukünftige Haushaltsbelastungen.
- Um ein HSK zu vermeiden, sind also mehr oder weniger große Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Die Vorteilhaftigkeit der unterschiedlichen Varianten hängt von der Erwartung ab, ob die Konsolidierungsmaßnahmen als realistisch oder eher unerreichbar eingestuft werden.
- Reichen die Konsolidierungsbeiträge nicht aus oder erscheinen sie mittelfristig als nicht durchführbar, wird ein HSK nicht vermieden, sondern nur verschoben mit der Folge, dass je nach Entwicklung der Rahmenbedingungen die Verhältnisse noch schwieriger werden können. Der aufgelaufene „Schuldenberg“ würde immer größer.
- Die Konsolidierungsmaßnahmen müssen umso höher (oder erwartete Ergebnisse besser) ausfallen, je niedriger die Allgemeine Rücklage als Bemessungsgrundlage für die 5%-Hürde dotiert.
- Wenn ein HSK unvermeidbar erscheint, sollte die Belastung zukünftiger Haushalte überdacht werden.
- Die unterschiedlichen Auswirkungen der Handlungsoptionen wird bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sein.

Laut Vorbericht zum Haushaltsplanentwurf 2025/2026 wird der Haushalt ab dem Jahr 2026 mit der Abschreibung der Bilanzierungshilfe zusätzlich belastet (S. 26). Für die Haushaltsplanung wurde eine lineare Abschreibung der Bilanzierungshilfe über 30 Jahre angenommen. Ab dem Jahr 2026 ergibt sich ein jährlicher Abschreibungsbetrag von rd. 7,75 Mio. €. Auf die weiteren Ausführungen unter Ziffer 4.2.4. wird verwiesen.

Während der Konsolidierungsbedarf für das Jahr 2028 noch mit nach jetzigem Stand ca. 25 Mio. € vergleichsweise gering ausfällt, beträgt dieser für das Jahr 2029 ca. 85 Mio. €. Dies resultiert daraus, dass die Ausgleichsrücklage im Jahr 2028 den Haushaltsausgleich noch teilweise abfedert, ab dann aber aufgezehrt ist. Der Konsolidierungsbedarf schlägt somit ab 2029 voll durch. In den Folgejahren steigt dieser durch den zunehmenden Verzehr der Allgemeinen Rücklage über die jährlichen 85 Mio. € hinaus weiter an.
Die tatsächliche Vermeidung anstelle einer nur zeitlichen Verschiebung setzt eine entsprechende Haushaltskonsolidierung voraus, die die Inanspruchnahme der Allgemeinen Rücklage dauerhaft auf unter 5 % drückt.
Daher erscheint es zunächst besser, die Abschreibung in jedem Fall zu strecken. Insbesondere die (zulässigerweise) fehlende Verzinsung zukünftiger Belastungen bei sehr langer Laufzeit machen unter Berücksichtigung der Inflation eine zeitliche Streckung attraktiv. Andererseits liefert bereits die einmalige Vollabschreibung selbst die erste Konsolidierungsmaßnahme, denn sie vermeidet zukünftig – bei derzeitiger Planung – jährlich 7,75 Mio. € Aufwand; zumindest in der Nahbetrachtung ein nicht unerheblicher Betrag. Bei einer Sofortabschreibung in voller Höhe verbliebe immer noch eine Allgemeine Rücklage von 222,7 Mio. €. Auf die Ausgleichsrücklage hat dieser Vorgang keine Auswirkung

Eine Gegenüberstellung der möglichen vier Varianten sowie ihrer Vor- und Nachteile sind der beigefügten Anlage zu entnehmen.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass der reale Haushaltskonsolidierungsbedarf höher ausfällt, als er den vier Varianten zugrunde liegt. Unter der Prämisse, dass die Planzahlen vor Abzug des globalen Minderaufwands realistisch sind, entfallen die ersten knapp 30 Mio. € an Konsolidierungsbeiträgen (Mehrerträge, Minderaufwendungen) zur Realisierung des geplanten globalen Minderaufwands. Erst darüberhinausgehende Haushaltskonsolidierungen führen zu der angestrebten Entlastung.

Verlustvortrag
Mit dem beschlossenen 3. NKF-WG NRW wurde den Kommunen die Möglichkeit zum Verlustvortrag gewährt. Hiernach ist ein Jahresfehlbetrag nicht zwingend mit der Allgemeinen Rücklage zu verrechnen, sobald die Ausgleichsrücklage aufgezehrt ist. Der Jahresfehlbetrag kann in einen Verlustvortrag eingestellt und über maximal 3 Jahre fortgeschrieben werden.
Es soll somit die Möglichkeit eingeräumt werden, Jahresfehlbeträge durch zukünftige Jahresüberschüsse auszugleichen, wenn die Reserven verbraucht sind. Verlustvorträge sind ein Vorgriff auf die zukünftige Ausgleichsrücklage, ohne zwischenzeitlich ein HSK aufstellen zu müssen. Diese Rechnung geht nur auf, wenn zukünftig wieder mit Überschüssen gerechnet wird.

Mit dem Haushaltsplanentwurf wurde die Absicht erklärt, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen. Dadurch könnten die verbleibenden Jahresfehlbeträge aus dem Jahr 2028 bis in das Jahr 2031 und aus dem Jahr 2029 bis in das Jahr 2032 verschoben werden.
Durch das Verschieben der Jahresfehlbeträge gelten die Haushaltsjahre 2028 und 2029 als ausgeglichen; die Pflicht zur Aufstellung eines HSK entfiele.
Aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes stellt sich jedoch die Frage, ob dieses Vorgehen sich mit der Intention des 3. NKF-WG deckt. Denn danach kann ein Verlustvortrag nur in Anspruch genommen werden, wenn entsprechende Überschüsse zum Ausgleich in der mittelfristigen Zukunft (3 Jahre) aufgezeigt werden. Der Verlustvortrag soll ein HSK vermeiden helfen. Er ist nicht dazu gedacht, ein unabwendbares HSK zu verschieben. Wenn die Bezirksregierung bei der Genehmigung des Verlustvortrages ein HSK zur Bedingung macht, weil bisher kein Ausgleich dargestellt werden kann, könnte die Notwendigkeit eines HSK schon früher eintreten.

In den Jahren 2031 und 2032 sind die Konsolidierungsbedarfe dann umso größer, da die geschobenen Jahresfehlbeträge aus 2028 und 2029 die Allgemeine Rücklage zusätzlich aufzehren. Unter Berücksichtigung anstehender Aufgaben, höherer zukünftiger Abschreibungen wegen steigender Kosten bei Investitionen, Verlustdeckungen im Konzernverbund etc. kommen perspektivisch erhebliche Belastungen auf den kommunalen Haushalt zu.

(Ilgen) Leiterin des Rechnungsprüfungsamtes	Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.