

Sitzungsvorlage Nr. 0160/2018/KREIS

| Beratungsfolge | Datum | Status |
|----------------------------|--------------|---------------|
| Rechnungsprüfungsausschuss | 27.09.2018 | öffentlich |

| | |
|--|---|
| Zuständige Facheinheit: 20 - Fachdienst Finanzen | Berichtersteller/-in: Kreiskämmerer Wilfried Kersting |
|--|---|

Beratungsgegenstand:

Überörtliche Prüfung der GPA NRW 2015/2016 - Prüfgebiet Gesamtabchluss und Beteiligungen

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Prüfungsbericht der GPA NRW zur überörtlichen Prüfung des Kreises Borken – Prüfgebiet Gesamtabchluss und Beteiligungen - zur Kenntnis.

Der Rechnungsprüfungsausschuss stimmt der Bewertung der Kreisverwaltung zu den Feststellungen und Empfehlungen im Prüfbericht der GPA NRW [mit folgenden Änderungen und Ergänzungen:] zu.

Rechtsgrundlage:

§§ 53 Abs. 1 KrO NRW i.V.m. 105 Abs. 5 GO NRW

Sachdarstellung:

Die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (GPA NRW) hat beim Kreis Borken von Dezember 2015 bis März 2018 - mit Unterbrechungen - den Gesamtabchluss und die Beteiligungen der Jahre 2010 bis 2014 geprüft. Gem. §§ 53 Abs. 1 KrO NRW, 105 Abs. 5 GO NRW legt der Landrat den am 23.07.2018 übermittelten GPA-Bericht dieser überörtlichen Prüfung dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vor. Der Rechnungsprüfungsausschuss unterrichtet anschließend den Kreistag über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichts sowie über das Ergebnis seiner Beratung.

Die überörtliche Prüfung ist in die drei Bereiche *Beteiligungen*, *Gesamtabschluss* und *Wirtschaftliche Gesamtsituation* unterteilt, wobei die ersten beiden Bereiche zusammen die Rechtmäßigkeitsprüfung bilden. Der Prüfungsbereich *Wirtschaftliche Gesamtsituation* zielt hingegen darauf ab, den Kreis bei Konsolidierungsprozessen unter Einbeziehung der verselbstständigten Aufgabenbereiche zu unterstützen. Hierzu hat die GPA NRW ausgewählte Kennzahlen analysiert und in den interkommunalen Vergleich gestellt. Ausgehend von diesen Kennzahlen beabsichtigt die GPA NRW, bestehende Belastungen und Konsolidierungsbeiträge sowie Risiken für die Haushaltswirtschaft des Kreises zu identifizieren.

An dieser Stelle soll kurz darauf hingewiesen werden, dass sich möglicherweise zum Gesamtabchluss demnächst gesetzliche Änderungen ergeben. So sollen sich nach einem

vorliegenden Referentenentwurf eines 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes Kommunen größenabhängig von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses befreien lassen können. Die dafür vorgesehenen Kriterien werden vom Kreis Borken erfüllt. Sofern der Kreistag von der geplanten Befreiungsmöglichkeit zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses Gebrauch machen würde, wäre dann aber immer noch zwingend ein Beteiligungsbericht, der bisher schon dem Gesamtabschluss beizufügen ist, aufzustellen. Über diesen hätte dann der Kreistag zu beschließen. Für den Beteiligungsbericht soll ein verbindliches Muster vorgegeben werden. Vorgesehen ist das neue Recht ab 01.01.2019. Derzeit steht bei einem Gesamtabschluss des Kreises Borken mit nur einem vollkonsolidierungspflichtigen Unternehmen (EGW) ein äußerst geringer Informations- und Steuerungsbeitrag in keinem Verhältnis zum erheblichen Aufstellungs- und Prüfungsaufwand. Für die Transparenz der Konzernstätigkeit ist ein Beteiligungsbericht völlig ausreichend. Das zeigen auch die geringen Erkenntnisse der GPA-Prüfung im Gesamtabschluss bei der wirtschaftlichen Gesamtsituation.

Die Kreisverwaltung hat den Prüfbericht *Gesamtabschluss und Beteiligungen* analysiert. **Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW enthält der Prüfbericht nicht.** Die Kreisverwaltung bewertet die Feststellungen und Empfehlungen der GPA NRW wie folgt:

Prüfbereiche Beteiligungen und Gesamtabschluss

- *GPA NRW: Im Beteiligungsbericht fehlen einige mittelbare Beteiligungen. Zu den im Beteiligungsbericht dargestellten Beteiligungen sind die notwendigen Angaben nach § 52 GemHVO NRW weitestgehend enthalten. Es fehlen Angaben zu den Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den Beteiligungen und in wenigen Fällen Angaben zum Personalbestand.*

Bewertung Kreisverwaltung:

Entsprechend der Auffassung der GPA NRW müssten auch alle Beteiligungen der RWE AG (Anteil des Kreises Borken: ca. 0,054 Prozent) und der Flughafen Münster-Osnabrück GmbH (Anteil: 0,45 Prozent) in den Beteiligungsbericht aufgenommen werden. Die 7. NKF-Handreichung erläutert zu § 52 GemHVO NRW, dass die unmittelbaren Beteiligungen der Gemeinde maßgeblich für die Aufnahme in die Übersicht über die gemeindlichen Betriebe sind (Seite 4329). Es wird erwartet, dass das Land NRW im Zusammenhang mit einem beabsichtigten NKF-Weiterentwicklungsgesetz hierzu eindeutige Vorgaben für den Beteiligungsbericht gibt. Die Darstellung sämtlicher Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den Beteiligungen ist mit angemessenem Aufwand nahezu unmöglich. Angaben zu den Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen den Beteiligungen und zum Personalbestand werden daher künftig aufgeführt, soweit diese wesentlich sind und mit angemessenem Aufwand ermittelbar bzw. den Jahresabschlüssen entnehmbar sind.

- *GPA NRW: Die Abgrenzung des Konsolidierungskreises im Konzern Borken entspricht den gesetzlichen Vorschriften*
- *GPA NRW: Die vom Gesetzgeber vorgegebene Frist des § 116 Abs. 5 GO NRW zur Aufstellung und Zuleitung der Gesamtabschlüsse 2010 bis 2013 konnte nicht eingehalten werden. In der Folge konnte auch die Frist des Kreistages hinsichtlich der Feststellung der Gesamtabschlüsse gemäß § 116 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 96 Abs. 1 GO NRW nicht eingehalten werden. Auch die Feststellungsfrist des Gesamtabschlusses 2014 wurde nicht eingehalten.*

Bewertung Kreisverwaltung:

Die Feststellung ist für sich genommen zutreffend. Allerdings wäre ein zusätzlicher Hinweis hilfreich, dass landesweit die Rückstände bei den kommunalen Gesamtabschlüssen weiterhin enorm sind. Daher ist das Land mit dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse, wonach die Entwürfe der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2014 dem Gesamtabschluss 2015 beigefügt werden können, bereits entgegen gekommen. Dieses Gesetz wurde im Jahr 2017 noch bis zum

30.06.2019 verlängert. Hiervon hat der Kreis Borken keinen Gebrauch machen müssen, weil er sämtliche erforderliche Gesamtabstschlüsse bereits auf- und festgestellt hat.

- *GPA NRW: Die Rückstellungen der Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland mbH für Betriebsrenten für Angestellte sind in den Gesamtabstschlüssen nicht der korrekten Bilanzposition zugeordnet. In zukünftigen Gesamtabstschlüssen ist eine korrekte Zuordnung zu den sonstigen Rückstellungen vorzunehmen.*

Bewertung Kreisverwaltung:

Im Gesamtabstschluss sollten wesensgleiche Vorgänge gleichartig ausgewiesen werden. Obwohl in verselbständigten Aufgabenbereichen grundsätzlich keine Beamten mit Pensionsansprüchen beschäftigt sind, handelt es sich aus Sicht der Kreisverwaltung bei den hier zu Grunde liegenden Sachverhalten gleichwohl um eine versicherungsmathematisch berechnete Pensionsrückstellung, die auch so im Prüfungsbericht zum Jahresabschluss der EGW bezeichnet wird. Die von der GPA NRW vorgesehene Zuordnung zu den sonstigen Rückstellungen ergibt kein zutreffendes Bild.

- *GPA NRW: Eine Beurteilung über die Wesentlichkeit der vom Kreis genutzten rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen im Einzelnen und insgesamt ist aufgrund der unvollständigen Dokumentation nicht möglich. Der Kreis Borken sollte ergänzend zu der Aufzählung der genutzten rechnungsbezogenen Erleichterungen (in der Richtlinie zum Gesamtabstschluss) eine Dokumentation erstellen, aus der hervorgeht, in welchem Umfang sich die Erleichterungen im Einzelfall und insgesamt rechnerisch auf die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage des Konzerns Kreis Borken auswirken (= Wesentlichkeitsbetrachtung).*

Bewertung Kreisverwaltung:

Das Innenministerium hat 2008 in einem Modellprojekt mit sechs Modellkommunen, zwei Wirtschaftsprüfungsgesellschaften sowie der GPA NRW den kommunalen Gesamtabstschluss modellhaft erprobt und dabei zahlreiche Erleichterungen für den Gesamtabstschluss entwickelt. Bereits beim ersten Gesamtabstschluss des Kreises Borken hat die beratende Wirtschaftsprüfungsgesellschaft BDO AG die Unterschiede bei der Bewertung des Anlagevermögens nach NKF und HGB bei den voll zu konsolidierenden Unternehmen betrachtet und dokumentiert. Rechnungslegungsbezogene Erleichterungen wurden daraufhin gemäß den Modellprojekt-Vorgaben in Anspruch genommen. Insofern ist der Kreis Borken durchaus in der Lage, bei Folgekonsolidierungen Überlegungen und Entscheidungen zur Erstkonsolidierung nachzuvollziehen.

Eine generelle Berechnung der Auswirkungen aller rechnungslegungsbezogenen Erleichterungen soll weiterhin nicht erfolgen, da der Ermittlungsaufwand in keinem vertretbaren Verhältnis zum Informationsgewinn steht. Dieses wird auch nicht bei den Modellprojekt-Vorgaben erwartet. Bei einer einmal durchgeführten aufwändigen Berechnung entfällt zudem der Effekt der rechnungslegungsbezogenen Erleichterung.

- *GPA NRW: Die erfolgswirksame Endkonsolidierung der Flugplatz Stadtlohn-Vreden GmbH verstößt gegen die Vorgaben des § 49 Abs. 4 GemHVO NRW i.V.m. § 301 HGB. Das Konzernergebnis 2013 wird um 23 Tsd. Euro zu niedrig ausgewiesen. Der Gesamtabstschluss 2013 ist hinsichtlich vorhandener Effekte aus der vorgenommenen Verschmelzung zur Flugplatz Stadtlohn-Vreden GmbH zu untersuchen. Vorhandene Vermögens- und Erfolgseffekte sind gemäß § 297 Abs. 3 Satz 1 HGB zu eliminieren.*

Bewertung Kreisverwaltung:

Eine Entkonsolidierung kann nach Auffassung des Kreises Borken durchaus erfolgswirksam gebucht werden. Die von der GPA NRW vorgesehene Übergangskonsolidierung ist für diesen Fall weder im HGB noch im NKF gesetzlich geregelt. Praxisbeispiele zur Übergangs- oder Entkonsolidierung sind immer an veränderten Beteiligungsanteilen festgemacht und nicht – wie hier – aus Gründen der

Wesentlichkeit entsprechend der untergeordneten Bedeutung eines Unternehmens. Lösungsansätze in den IFRS (International Financial Reporting Standards) sehen als Möglichkeit auch vor, dass das Unternehmen erst komplett entkonsolidiert und mit dem neuen Status wieder einbezogen wird. Auch die Revision des Kreises Borken hat im Prüfungsbericht zum Gesamtabschluss 2013 ausdrücklich bestätigt, dass die Buchungen zur Entkonsolidierung der Flugplatz Stadtlohn-Vreden GmbH nachvollziehbar sind und der Entkonsolidierungserfolg richtig als Ertrag gebucht wurde. Auch nach Untersuchung der Verschmelzungseffekte verbleiben äußerst geringe Auswirkungen auf die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage des Gesamtabschlusses und sprechen weiterhin gegen eine Anpassung.

Prüfbereich Wirtschaftliche Gesamtsituation

Bewertung Kreisverwaltung zur Prüfsystematik:

Der Gesamtabschluss dient dazu, den Kreis Borken und seine Beteiligungen als „Gesamtkonzern“ darzustellen, um ein vollständiges, den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzgesamtlage des „Konzerns Kreis Borken“ zu geben. Hierzu finden im Rahmen der Konsolidierung umfangreiche Verrechnungen statt, um neben den Erkenntnissen aus den jeweiligen Einzelabschlüssen ein Gesamtbild des „Konzerns“ zu erhalten. Neben der Analyse der Einzelabschlüsse und des Gesamtabschlusses nimmt die GPA NRW zusätzlich auf Grundlage eigener Berechnungen eine unternehmensspezifische Einzelbetrachtung **nach** Konsolidierung vor. Hierdurch soll wohl die Abhängigkeit von gegenseitigen Leistungsbeziehungen verdeutlicht werden. Letztlich werden dabei beim Kreis Borken die Kosten der beseitigungspflichtigen Abfälle und wegen der korrekten wirtschaftlichen Zuordnung auch die Abfallgebühren der EGW zugeordnet. Aus Sicht der Kreisverwaltung sind aber weder Methodik noch Berechnung klar und nachvollziehbar. Bei einem geringen Ausgliederungsgrad mit nur einem voll zu konsolidierenden Unternehmen lassen sich für den Kreis Borken auch im Übrigen daraus keine verwertbaren Erkenntnisse ziehen.

Der Wechsel im Berichtsentswurf zwischen den Gesamtabschlüssen 2013/2014 wirkt größtenteils willkürlich und lässt keine klare Linie erkennen. Eine Mehrjahresbetrachtung wird nur stellenweise vorgenommen.

Die GPA NRW trifft für den Kreis Borken folgende Feststellungen:

- *Im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 werden die ordentlichen Aufwendungen nur in 2010 durch die ordentlichen Erträge gedeckt. Die Fehlbeträge sind auf den bewussten Einsatz von Eigenkapital zurückzuführen, der zu einer Senkung der Kreisumlage und somit zu einer Entlastung des kreisangehörigen Raumes geführt hat.*
- *Die konsolidierten Jahresergebnisse der Konzernmutter tragen ab dem Jahr 2011 negativ zum Konzernjahresergebnis bei. Ab 2014 ist ein positiver Trend bei der Konzernmutter zu verzeichnen, der zu einer Verbesserung der Ergebnissituation führt. Durch die Anhebung der Kreisumlage kommt es zu einer Entlastung im Konzern, die auch die negativen Auswirkungen der reduzierten bzw. ab 2016 wegfallenden Dividendenerträge aus dem RWE Aktienbestand kompensiert. Mit Ausnahme des Jahres 2017 plant der Kreis mit ausgeglichenen Jahresergebnissen im mittelfristigen Zeitraum.*

Die Konzernmutter beeinflusst die Gesamterträge und die Gesamtaufwendungen am stärksten und hat somit eine zentrale Rolle bei Konsolidierungs- und Optimierungsvorhaben im Konzern. Für eine nachhaltige Entlastung der Kommunen ist es erforderlich, dass die Konzernmutter Konsolidierungs- und Optimierungsvorhaben überprüft und einleitet

Bewertung Kreisverwaltung:

Die negativen Jahresergebnisse des Konzerns Kreises Borken beruhen maßgeblich auf politische Entscheidungsprozessen, die dem kommunalen Rücksichtnahmegebot (§ 9 KrO NRW) folgen. Dem pauschalen Erfordernis, Konsolidierungs- und Optimierungsvorhaben zu überprüfen und einzuleiten, folgen leider keine weitergehende Hinweise oder Erläuterungen. Schon im GPA-Prüfbericht Finanzen 2016 (KIWI 4!) des Kreises Borken wurden kaum Handlungsbedarfe aufgezeigt.

- *GPA NRW: Die Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland mbH erwirtschaftet regelmäßig eine Eigenkapitalverzinsungen gemäß § 109 GO NRW. Eine jährliche Gewinnausschüttung an den Kreis erfolgt nicht.*
- *GPA NRW: Die Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland mbH erzielt im Prüfungszeitraum Jahresüberschüsse nach Konsolidierung und trägt damit positiv zum Gesamtjahresergebnis des Konzerns bei.*

Das Haushaltsvolumen der Beteiligung ist aus Konzernsicht nicht von wesentlicher Bedeutung. Jedoch stellt die Gesellschaft neben dem Gebührenbereich auch 88,0 Prozent der privatrechtlichen Leistungsentgelte im Konzern aus gewerblicher Abfallentsorgung. Insoweit sollte neben dem Gebührenbereich auch die gewerbliche Abfallentsorgung hinsichtlich der Auswirkungen für den Konzernserfolg im Blick gehalten werden.

Bewertung Kreisverwaltung:

Kreis Borken und EGW prüfen stets im Rahmen der jährlichen Wirtschaftsplanung (mit Spartenrechnung!) sowie der Gebühren- und Entgeltkalkulationen Konsolidierungspotenziale. Die Abfallgebühren des Kreises Borken und die Entgelte der EGW werden jährlich neu kalkuliert und vom Kreistag beschlossen. Selbstverständlich ist dabei der gewerbliche Abfallbereich wesentlicher Teil der Betrachtung. Die Gebühren-/Entgeltkalkulation beinhaltet die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten. Schon der Unternehmenszweck der EGW lässt auf intensive Leistungsbeziehungen mit dem Kreis Borken schließen. Welche Leistungsbeziehungen die GPA NRW in den Jahresergebnissen **nach** Konsolidierung aufgerechnet hat, lässt sich allerdings nicht nachvollziehen

- *GPA NRW: Das Gesamtvermögens des Konzerns Kreis Borken ist fast vollständig bei der Konzernmutter vorhanden. Der Ausgliederungsgrad des Vermögens ist sehr gering. Das langfristige Vermögen kann vollständig durch langfristiges Kapital finanziert werden.*
- *Die Eigenkapitalquote 1 ist niedrig. Die Eigenkapitalquote 2 von 52,0 Prozent (2013) erreicht im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Der Konzern Kreis Borken ist insbesondere durch Zuwendungen finanziert und auf diese angewiesen. Unter Einbeziehung der Sonderposten ist die Eigenkapitalausstattung als gut zu bezeichnen. Es kommt zu einer nicht unerheblichen Aufzehrung von Eigenkapital im Betrachtungszeitraum. Dies ist insbesondere auf negative Jahresergebnisse nach Konsolidierung der Konzernmutter zurückzuführen und andererseits auf die Wertberichtigungen des RWE-Aktienbestandes.*
- *Unter Berücksichtigung der Haushaltsplanung der Konzernmutter ist mit einem weiteren Verzehr des Gesamteigenkapitals in 2017 zu rechnen. Die positive Entwicklung der Konzernmutter ab 2018 laut Planzahlen wird sich entsprechend positiv auf den Eigenkapitalverzehr im Gesamtabschluss auswirken. Die Kommunen des Kreises Borken planen überwiegend negative Jahresergebnisse. Um zukünftige Erhöhungen der Kreisumlage zu vermeiden und gleichzeitig einem weiteren Eigenkapitalverzehr vorzubeugen, ist es notwendig, weiterhin alle Konsolidierungspotenziale beim Kreis Borken und der Entsorgungsgesellschaft Westmünsterland mbH auszuschöpfen.*
- *Im Betrachtungszeitraum steigt die Gesamtverschuldung aufgrund steigender Pensionsrückstellungen an. Insgesamt positioniert sich der Konzern im Bereich der*

Gesamtverschuldung und der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner immer mit ausreichender Differenz unter dem Mittelwert der Vergleichskreise/ der StädteRegion. Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen prägen die Verbindlichkeiten des Konzerns. Sie konnten im Betrachtungszeitraum stetig abgebaut werden.

- *Im Prüfungszeitraum sinkt die Liquidität erheblich mit einem Wert von 25,6 Mio. Euro. Ursächlich sind hier das hohe Investitionsvolumen des Kreises und die Tilgungsleistungen für Investitionskredite, welche nicht durch den Cashflow aus laufender Geschäftstätigkeit gedeckt werden können.*
- *Trotz des erheblichen Liquiditätsverzehres weist der Kreis zum 31. Dezember 2014 einen hohen Bestand an liquiden Mitteln aus. Im Prüfungszeitraum kommt es nur in 2012 zur Aufnahme nennenswerter Liquiditätskredite.*
- *Durch die Beteiligung am kvw-Versorgungsfonds sichert der Kreis Borken die Finanzierung der zukünftigen Pensionsauszahlungen.*

Bewertung Kreisverwaltung:

Da sich der Gesamtabchluss der Kreises Borken durch einen geringen Ausgliederungsgrad auszeichnet, findet sich hier im Wesentlichen die positive Bewertung der GPA NRW im Prüfgebiet Finanzen mit einem geringen Handlungsbedarf wieder. Der von der GPA NRW angemerkte Abbau der Liquidität ist vornehmlich in einer Umschichtung von kurzfristigen Bankvermögen in langfristige Finanzanlagen begründet. Von 2011 bis 2014 sind 24,6 Mio. EUR in dem kvw-Versorgungsfonds angelegt worden.

Entscheidungsalternative(n):

Der Rechnungsprüfungsausschuss stimmt der Bewertung der Kreisverwaltung nicht bzw. mit Änderungen und Ergänzungen zu

Finanzielle Auswirkungen:

Lt. Gebührenbescheid der GPA NRW für die überörtliche Prüfung 2015/2016 vom 14.12.2017 ergibt sich bei 247 Tagewerken eine Gesamtgebühr von 145.138,50 Euro einschl. Reiskostenpauschalen.

Zusätzlich ergibt sich lt. Gebührenbescheid der GPA NRW für die Prüfung Gesamtabchluss und Beteiligungen vom 04.09.2018 bei 18,25 Tagewerken eine Gesamtgebühr von 9.586,70 Euro einschl. Reiskostenpauschalen.

Die Gebühren werden nach Tagewerken bemessen. Je Tagewerk wird eine Gebühr von 578 Euro bzw. 624 Euro (ab 01.01.2018) festgesetzt. Hinzu kommt eine Pauschale für Reisekosten von 48,50 € pro Tag bzw. 51,10 Euro (ab 01.01.2018).

Für die Aufwendungen wurden periodengerecht Rückstellungen gebildet.

Anlagen:

Prüfungsbericht der GPA NRW - Prüfgebiet Gesamtabchluss und Beteiligungen