

Vorlage der Verwaltung	Fachbereich: Stadtkämmerin	Datum: 04.10.2021	Genehmigungsvermerk
Tagesordnungspunkt 1.4	Bezeichnung der Vorlage: Jahresabschluss 2020 - modifizierter Bestätigungsvermerk - Haushaltsplanung - Terminfolge		Datum: 14.10.2021
Vorlage-Nr: VO/0261/21			Bürgermeister: Gez. Stock
Zu beraten im:			
Ö/N	Datum	Gremium	
Ö	26.10.2021	Haupt- und Finanzausschuss (HFA)	

Sachverhalt:

Der Jahresabschluss 2020 wird aktuell von der Kämmerin aufgestellt.

Das weitere Verfahren sieht gemäß § 95 Absatz 5 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) vor, dass der Bürgermeister den aufgestellten Jahresabschluss an den Rat zur Feststellung weiterleitet, der sich dann dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung bedient und dem Rat danach die Feststellung empfiehlt.

§ 1 Absatz 1 Nr. 7 Kommunalhaushaltsverordnung NRW (KomHVO) regelt, dass mit Beschluss über die Haushaltssatzung der Jahresabschluss aufgestellt (nicht festgestellt) sein muss.

Der Jahresabschluss ist in der Regel innerhalb der ersten drei Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen und bis zum 31.12. des Jahres festzustellen. Aufgrund verschiedener Verzögerungen, insbesondere durch die späte Einbringung und Verabschiedung des Haushalts 2021 besteht zwischen der Kämmerin und dem Rechnungsprüfungsamt eine enge Abstimmung schon bei der Aufstellung des Jahresabschlusses, so dass eine „begleitende Prüfung“ erfolgt, die das Verfahren verkürzt, so dass der Zeitraum zwischen Aufstellung und Feststellung erheblich verkürzt wird und das Zeitziel 31.12. nahezu erreicht werden kann.

Aktuell plant der Bürgermeister den von der Kämmerin aufgestellten und von ihm bestätigten Jahresabschluss 2020 dem Rat am 21.12.2021 zuzuleiten, so dass dieser den Rechnungsprüfungsausschuss mit der Prüfung beauftragen kann. Eine Beschlussfassung kann so spätestens in der Ratssitzung am 8.2.2022 erfolgen. Um die Beratungen des Haushalts 2022 auf soliden Zahlen vornehmen zu können, stellt die Verwaltung das Zahlenwerk des Jahresabschlusses bereits zum 7.12.2021 zur Verfügung; die Berichtsteile werden dann bis zur Ratssitzung am 21.12.2021 vorliegen.

Im Rahmen der Aufstellungsarbeiten, begleitet durch des Rechnungsprüfungsamt und die Gemeindeprüfungsanstalt, ist ein Sachverhalt zu Tage getreten, auf den die Verwaltung im Vorfeld der Beratungen über den Jahresabschluss 2020 den Haupt- und Finanzausschuss aufmerksam macht.

Die stadteigenen Straßen stellen einen nicht unerheblichen Teil des städtischen Vermögens dar. Die Stadt Wegberg verfügt insgesamt über ca. 265 km Stadtstraßen und ca. 180 km befestigte Wirtschaftswege.

Um diese Verkehrsflächen dauerhaft und werterhaltend zu erneuern bzw. zu sanieren hat das Ingenieurbüro nts aus Münster im Jahr 2008 im Auftrag der Stadt eines digitales Straßenkatasters erstellt. Grundlage hierfür war ein flächendeckendes Knoten- und Kantenmodell, welches auf der Basis aktueller Katasterkarten sowie Luftbildern basiert.

Das seinerzeit erstellte Kataster entspricht nach nunmehr 13 Jahren nicht mehr dem Stand der Technik. Darüber hinaus war die Bedienung umständlich und nicht mehr zeitgemäß. Aktualisierungen des Straßenzustandes (Schäden) aufgrund von Meldungen des städtischen Straßenwerts und die Neuanlage von Straßen konnten nur durch das Support leistende Ingenieurbüro in das Programm eingepflegt werden und mussten vorher durch einen Mitarbeiter des Büros begangen werden, was wiederum sehr zeitaufwendig und kostenintensiv war. Die Zuordnung von Schäden in Wirtschaftswegen, diese sind im Kataster nur mit Nummern hinterlegt, konnte ebenfalls nur über das Büro erfolgen, da die Zuordnung über das Geoinformationssystem sehr fehleranfällig war.

Deswegen hat die Kämmerin das Rechnungsprüfungsamt am 13.8.21 darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie sich trotz des hohen Vermögensabbaus bei der Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrsanlagen“ aufgrund der oben geschilderten mangelhaften Datenlage außer Stande sieht, die vom Fachbereich Umwelt, Verkehr und Abwasser vorgelegten Instandhaltungsrückstellungen für die Straßen zu bilden.

Unterjährig erhält die Anlagenbuchhaltung keine Auskünfte über Straßenzu- und abgänge. Die sanierten Bereiche weisen häufig eine zu hohe Restnutzungsdauer auf, um die Sanierung als Investition gelten zu lassen. Der tatsächliche Unterhaltungszustand scheint vielfach nicht mit den Werten aus der Anlagenbuchhaltung zu korrespondieren.

Die Kämmerin erörtere diese Situation zunächst mit den Fachbereichen Finanzwirtschaft, Umwelt, Verkehr und Abwasser sowie dem Rechnungsprüfungsamt. In einem weiteren Termin informierten die oben Genannten sowie der Technische Beigeordnete den Bürgermeister hierüber, woraufhin die Beteiligten vereinbarten, zeitnah dem Rat vorzuschlagen, einen Auftrag zur Erneuerung des Straßenkatasters zu vergeben.

Über die Auftragsvergabe hat der Rat bereits in seiner Sitzung am 14.9.21 (TOP N14, VO/0245/21) beraten und entschieden.

In der Interfraktionellen Runde am 20.9.21 berichtete die Kämmerin ebenfalls über diesen Sachverhalt.

Ähnliche Zuordnungsprobleme traten in der Vergangenheit bei der Bilanzposition „Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungseinrichtungen“ auf. In einem Ergebnisprotokoll zu einem Gespräch mit dem Wirtschaftsprüfer, dem Fachbereich Umwelt, Verkehr und Abwasser und dem Rechnungsprüfungsamt wurde Mitte 2015 festgehalten:

„Beim Infrastrukturvermögen (Straßen, Kanäle etc.) sollte zwingend ein jährliches Kontrollsystem in Form einer Inventur durchgeführt werden, um Zu- und Abgänge zeitnah erfassen zu können. Dieser jährliche ‚inventurähnliche Abgleich‘ erfolgt in den zuständigen Fachbereichen z.B. anhand von Listen (Buchinventur).“

Zu- und Abgänge werden dann durch die Fachbereiche an den FB Finanzwirtschaft gemeldet, um Wertberichtigungen, -bereinigungen in die Finanzbuchhaltung zeitnah zu erfassen.“

Im Rahmen der Jahresabschlussarbeiten wurde seither zwar jährlich ermittelt, welche Zu- und Abgänge sich aufgrund von Rechnungsstellungen durch Dritte ergeben haben, das Kataster wurde aber nicht weiter gepflegt. Ob sich der Zustand der Straßen weiter verschlechtert oder ob eine Verlängerung der Nutzungsdauer im Einzelfall angebracht erscheint, konnte aus Zeitmangel vom zuständigen Fachbereich nicht weiter untersucht werden.

Die Gemeindeprüfungsanstalt, die Kämmerin und das Rechnungsprüfungsamt haben in dem Zusammenhang den Umstand bemängelt, dass der Überwachungsprozess (z. B. durch den Straßenwart) nicht ausreichend digitalisiert, vernetzt und mit der Anlagenbuchhaltung verknüpft ist. Der Informationsfluss der Vor-Ort-Inaugenscheinnahme durch den Straßenwart bzw. durch den Fachbereich Umwelt, Verkehr und Abwasser endet bei einer Weitergabe von Schadensmeldungen an den Bauhof oder an die ausführende Firma, die den Hausmeistervertrag zur Straßenunterhaltung erhalten hat. Übrige Zustandsdokumentationen werden nicht erstellt bzw. nicht übermittelt.

Dieser Umstand stellt, wie die Gemeindeprüfungsanstalt ebenfalls bestätigt, auch andere Kommunen vor Herausforderungen.

Die Verwaltung löst diesen Sachverhalt, wie oben dargestellt, durch die Neubewertung des Straßenvermögens durch ein anderes Unternehmen und eine neue Software für das Straßenkataster. Das mit der Aufnahme des Straßenzustandes bereits beauftragte Unternehmen hat hierfür eine professionelle Ausrüstung, die es ermöglicht, durch Überfahrungen Berechnungen zum Aufbau und zur Vermessung des Straßenkörpers vorzunehmen und hiernach in ein Kataster zu übertragen. Dieses Kataster soll mit dem bereits genutzten Geoinformationssystem kompatibel sein, sodass dort auch Eigentumsverhältnisse und andere Zusatzinformationen abgeglichen werden können. Die Kämmerin hat ihre diesbezüglichen fachlichen Anforderungen an das Technische Dezernat übermittelt, damit der Inventurabgleich zeitnah durchgeführt wird und dauerhaft implementiert werden kann.

Aufgrund der dargestellten Umstände hat das Rechnungsprüfungsamt den Bürgermeister am 7.9.2021 und damit im Vorfeld des eigentlichen Verfahrens, welches mit der Aufstellung nach § 95 GO NRW beginnt, darüber informiert, dass es – vorbehaltlich der weiteren begleitenden Prüfung - beabsichtigt, den Bestätigungsvermerk für den Jahresabschluss 2022 zu modifizieren. Gleichzeitig bat es um Rückmeldung, ob der Entwurf des Bestätigungsvermerks den Sachverhalt und der bilanziellen Auswirkung richtig wiedergebe, was der Bürgermeister nach Anhörung der beteiligten Fachbereiche und Dezernate dem Rechnungsprüfungsamt am 24.9.21 bestätigte.

Ebenso informierte das Rechnungsprüfungsamt die Vorsitzende des Rechnungsprüfungsausschusses am 27.9.21 über diesen Umstand.

Zu diesem Zeitpunkt waren der Technische Beigeordnete als auch die Kämmerin davon ausgegangen, dass sich der Vermögensbestand durch Preisentwicklung und verlängerter Nutzung erhöhen müsste. Im Nachgang wurde im Austausch mit der Gemeindeprüfungsanstalt ermittelt, dass das mit der Neubewertung des Straßenkatasters beauftragte Unternehmen identische Anlagegüter bilden und untersuchen muss und es zu keiner Neuauflage der Vermögensposition „Straßen, Wege und Plätze“ kommen darf. Lediglich offensichtliche Falschbewertungen (Korrektur der Eröffnungsbilanz), unterlassene Neuzugänge und negative Entwicklungen müssen korrigiert werden. Aus diesem Grund wird es sehr wahrscheinlich zu einer Abwertung des Bilanzvermögens kommen.

Auf die Haushaltssatzung 2022, deren Einbringung für den 7.12.2021 geplant ist, sowie deren Genehmigung durch die Kommunalaufsicht beim Kreis Heinsberg ergibt sich nach Auffassung der Verwaltung aktuell keine Auswirkungen durch den modifizierten Bestätigungsvermerk. Wie oben beschrieben, sind Probleme bei der Wertfortschreibung kein Einzelfall. Die Position ist eingegrenzt und die Verwaltung hat Lösungswege erarbeitet. Auch in vorherigen Jahresabschlüssen wurde das Problemfeld beschrieben.

Die Ergebnisse der Inventur des Straßennetzes liegen erst vor, wenn der Auftrag zur Erstellung und zum Abgleich des Straßenkatasters ausgeführt wurde. Hiermit ist zum Jahresabschluss 2021 zu rechnen. Die Verarbeitung der Inventurdifferenzen erfolgt dann im Jahresabschluss 2021.

Ferner ist nicht zu erwarten, dass es Probleme hinsichtlich der Kreditvergaben an die Stadt Wegberg geben wird. Die Kreditkonditionen bestimmen sich nach dem Haushaltsstatus ((fiktiv) ausgeglichener Haushalt, (un)-genehmigtes Haushaltssicherungskonzept). Andere Anfragen sind der Kämmerin, die in Person über langjährige Erfahrung bei Kreditabfragen verfügt, nicht bekannt. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein darlehensgebendes Kreditinstitut aufgrund des vorgenannten Einschränkungsvermerks einen Kredit versagt bzw. schlechtere Konditionen nennt.

Mit dem 2. Weiterentwicklungsgesetz zum NKF ist der Zeitraum für die körperliche Inventur des unbeweglichen Vermögens (also beispielsweise dem Straßenvermögen) von fünf Jahren auf zehn Jahren verlängert worden. Diese Verlängerung ist darin begründet, dass der Gesetzgeber den hohen Arbeitsaufwand für das Inventurverfahren in den Kommunen erkannt hat.

Um den Aufwand zu schmälern, sollte die Inventur in Teilen jährlich vorgenommen werden.

Der Bürgermeister hat hierzu eine Inventurrichtlinien mit Leitfaden aufgestellt, die für das unbewegliche Vermögen analog angewendet wird. Sie sind der Vorlage beigelegt.

Das Erfassungsverfahren ist in der Praxis aufwendig. Personalknappheit und vordringlichere Aufgaben führen oftmals zu abweichenden Zeitplänen, zumal im Bereich der Straßen 7.658 Einzelpositionen (aufgeteilt in Bankette, Fahrbahn, Gehweg u. a.) in Augenschein zu nehmen sind.

Maßgeblich zur Bestimmung der Wesentlichkeit ist der Prüfungsstandard IDW PS 250 neue Fassung. Grundsätzlich ist das Konzept der Wesentlichkeit adressatenorientiert. Rechnungslegungsinformationen sind als wesentlich anzusehen, wenn vernünftigerweise zu erwarten ist, dass ihre falsche Darstellung (einschließlich ihres Weglassens) im Einzelnen oder insgesamt die auf Basis der Rechnungslegung getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen der Rechnungslegungsadressaten beeinflusst. Die Wesentlichkeit ist nach den Umständen des Einzelfalls durch den Abschlussprüfer im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens festzulegen. Da es sehr schwer ist, sich in die Entscheidungsparameter der Rechnungslegungsadressaten hineinzudenken, wird in der Praxis hilfsweise ein Wert zwischen 1 bis 3 % der jeweiligen Bilanzposition angesetzt.

Bilanzposition	31.12.2019	1% bis 3 %
Straßenvermögen	30.543.855 €	305.439 € bis 916.316 €
Instandhaltungsrückstellungen	1.535.773 €	15.358 € bis 46.073 €
Jahresergebnis	129.822 €	1.298 € bis 3.895 €

Durch die vorzunehmende Neubewertung sind einige Auswirkungen, für den Jahresabschluss 2020, zu erwarten:

Die Bilanzposition „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrsanlagen“ hat ausweislich der letzten Jahresabschlüsse stark abgenommen:

	31.12.2010	31.12.2019	Wertverlust	prozentuale r Wertverlust
<i>Brücken und Tunnel</i>	4.089.454 €	3.385.325 €	-704.129 €	-17%
<i>Entwässerungs- u. Abwasserbeseitigungs anlagen</i>	61.707.466 €	44.707.229 €	-17.000.237 €	-28%
<i>Straßennetz inkl. Wege, Plätze u. Verkehrs- lenkungsanlagen</i>	40.943.715 €	30.543.855 €	-10.399.860 €	-25%
	106.740.635 €	78.636.409 €	-28.104.226 €	

Es ist deshalb anzunehmen, dass höhere Instandhaltungsrückstellungen als die bis dahin gebildete Rückstellung in Höhe von 178.000 € zu verbuchen sind. Das Haushaltsrecht verlangt nämlich eine Einzelbewertung, pauschal ermittelte Abschreibungen z. B. auf Basis von Durchschnittswerten (Differenz aus dem von der Gemeindeprüfungsanstalt ermittelten Satz je Quadratmeter zu dem Wert von Wegberg je Quadratmeter) sind nicht zulässig, so dass sich die konkrete Höhe noch nicht ermitteln lässt.

Sonderabschreibungen für das Jahr 2022 können mangels konkreter Prognose aktuell nicht kalkuliert werden.

Andererseits ist auch anzumerken, dass sich die Bilanzverluste auf kalkulierte Nutzungsdauern beziehen. Im Kanalbereich ist ein Abschreibungszeitraum von 50-80 Jahren zulässig. In Wegberg wurde die Nutzungsdauer von 50 Jahren gewählt. Hierdurch wird eine hohe Abschreibung und Wertverlust in der Bilanz erreicht. Die tatsächlich im Kanal zu erreichende Nutzungsdauer überschreitet die gewählte Nutzungsdauer erheblich. Bilanziell ergibt sich ein substanzieller Wertverlust und suggeriert einen dringenden Handlungsbedarf. Nur die Untersuchungen bei den Kanalbefahrungen können schließlich belegen, ob die tatsächliche Werthaltigkeit vom bilanziellen Restwert und der bilanziellen Restnutzungsdauer abweicht.

Die Kämmerin hat den Fachbereich Umwelt, Verkehr und Abwasser angewiesen, einen Zeitpunkt für die Übergabe der Ergebnisliste durch das externe beauftragte Unternehmen zu definieren. Aufgrund des Umfangs der Arbeiten und des internen Koordinierungsaufwandes ist es nicht unwahrscheinlich, dass von den zeitlichen Vorgaben nach § 30 Absatz 3 Nr. 1 KomHVO NRW abgewichen und nach § 30 Absatz 3 Nr. 2 KomHVO NRW so verfahren wird, dass sichergestellt ist, dass Fortschreibungs- bzw. Rückrechnungsverfahren angewendet werden können und der korrekte Bestand zum Bilanzstichtag ermittelt werden kann.

Neben den gesetzlichen Regelungen hat der Bürgermeister verschiedene Dienstanweisungen für die Finanzwirtschaft verfügt. Diese Dienstanweisungen enthalten u.a. Regelungen zu den in § 32 Absatz 2 KomHVO NRW (Sicherheitsstandards und interne Aufsicht) aufgeführten Mindestbestimmungen. Hierbei orientiert sie sich an den Mustern der Gemeindeprüfungsanstalt NRW und der vom Fachverband der Kommunal-Kassenverwalter NRW herausgegebenen Musterdienstanweisung. Bei dieser Dienstanweisung handelt es sich um ein internes Kontrollsystem im Sinne der oben genannten Vorschrift.

Die Einhaltung der Vorschriften dieser Dienstanweisung wird regelmäßig durch die örtliche Rechnungsprüfung mit wechselnder Intensität und mit wechselnden Schwerpunkten geprüft. Die Kämmerin ist darüber hinaus verpflichtet, den Bürgermeister über Unregelmäßigkeiten oder finanzwirtschaftliche Risiken zu informieren. Es gibt allerdings kein Prüfschema der Risikoanalyse, wie es in der Privatwirtschaft installiert ist.

Es kann nicht immer sichergestellt werden, dass alle gesetzlichen Fristen und Vorgaben eingehalten werden. So müsste der Jahresabschluss, wie oben dargestellt, bis zum 31.3. aufgestellt sein (vgl. § 95 Absatz 5 GO NRW).

Es ist oftmals abzuwägen und gesamtverantwortlich unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen zu entscheiden, welcher Aufgabe die höchste Priorität besitzt.

Abschließend geht das Rechnungsprüfungsamt davon aus, dass der geprüfte Jahresabschluss unter Beachtung der vom Prüfer vorgenommenen, in ihrer Tragweite erkennbaren Einschätzung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde mit der oben beschriebenen Einschränkung vermittelt.

Ansonsten müsste der Bestätigungsvermerk versagt werden.

Sobald der Jahresabschluss aufgestellt ist bzw. festgestellt ist, wird dieser zur Kommunalaufsicht weitergeleitet.

Für den Jahresabschluss 2020 sieht der Zeitplan die Zuleitung des aufgestellten und bestätigten Jahresabschlusses an den Rat für den 21.12.2021 vor. Die dann folgende Sitzung des Rechnungsprüfungsausschuss ist noch nicht terminiert. Für eine Beschlussfassung über die Feststellung kommen sodann die Ratssitzungen am 8.2.2022 in Frage.

Der Haushalt 2022 soll in einer Ratssitzung am 7.12.2021 eingebracht werden. Der vorberatende Haupt- und Finanzausschuss soll am 25.1.2022 stattfinden. Der Rat soll dann abschließend am 8.2.2022 über den Haushalt beschließen.

Die Mittelanmeldungen aus den einzelnen Fachbereichen und Dezernaten liegen in der Finanzwirtschaft vor. Erfahrungsgemäß gibt es diesbezüglich noch einigen Abstimmungsbedarf, der in sogenannten Haushaltsgesprächen geklärt wird. Die letzten Gespräche finden in der Kalenderwoche 41 statt. Danach sind die Zahlen zusammenzutragen und der Vorbericht zu erstellen. Ferner kommt für das Jahr 2021 die Einführung des neuen IKVS-Tools hinzu, was insgesamt zu einer größeren Übersichtlichkeit des Haushaltsplans für Öffentlichkeit und Politik führt. Darüber hinaus kam es bei der Mittelanmeldung in der Verwaltung zu nachvollziehbaren Verzögerungen aufgrund von Erkrankungen und Ausfällen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund der sehr späten Genehmigung des Haushalts 2021 durch den Kreis Heinsberg.

Ferner wird der Kreis Heinsberg die Eckdaten seines Haushaltsentwurfes, der insbesondere die Kreis- und Jugendamtsumlage festlegt, erst in der Sitzung der Arbeitsgemeinschaft der Kämmerer des Kreises am 9.11.2021 bekannt gibt.

Beschlussvorschlag:

Der Haupt- und Finanzausschuss nimmt Kenntnis.

Anlage:

- Fragenkatalog zum Jahresabschluss 2020

Unterschrift d. federführenden Fachbereichleiters/Dezernenten
Gez. Kühlen Stadtkämmerin

Gegenzeichnung d. beteiligten Fachbereichsleiter/Dezernenten
Gez. Thies Techn.Beigeordneter

Gez. Wilkens- Leiter RPA
Mathar