



DIE UNABHÄNGIGEN

(Bürgerinnen und Bürger für Hennef e.V.)

Fraktionsbüro: 53773 Hennef, Frankfurter Straße 97, Neues Rathaus,
1. OG, Zimmer 1.04, Telefon: 02242 888208, Telefax: 02242 8887208
Im Internet finden Sie uns unter: <http://www.unabhaengige-hennef.com>

Herrn Bürgermeister
Klaus Pipke

Frankfurterstraße 97
53773 Hennef

EINGEGANGEN

09. Nov. 2015

Erl.

Hennef, den 06.10.2015

Betreff: Auswirkungen der Abschreibungen und Rückstellungen auf den Haushalt

Sehr geehrter Herr Bürgermeister,
bitte nehmen Sie folgenden Antrag auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des zuständigen Ausschusses bzw. des Rates:

Antrag:

Die Verwaltung wird beauftragt bei den kommunalen Spitzenverbänden für eine Änderung der NKF-Systematik aktiv vorstellig zu werden.

Die im Rhein-Sieg-Kreis gewählten Landtagsabgeordneten sollen ebenfalls einbezogen werden. (Hier müssen aber wohl die zuständigen Parteien tätig werden?)

Begründung:

1. Die nur im Ergebnisplan befindlichen Aufwendungen für die zahlungsunwirksamen Haushaltsbelastungen für Abschreibungen und Rückstellungen haben maßgeblichen Anteil an der eingetretenen Haushaltssicherung.
2. Da die zahlungsunwirksamen Posten des Kreises mit in die Kreisumlagenberechnung einfließen und die Kreisumlage in Geld zu leisten ist, verschlechtern sich die Aufwendungen im Ergebnisplan sowie die Auszahlungen im Finanzplan der Stadt Hennef hierfür. Das dem Kreis aus diesen zahlungsunwirksamen Anteilen zufließende Geld wird beim Kreis nicht für die eigentlich vorgesehenen Zwecke verwendet, ist somit dort zweckfrei

und verbessert auf Kosten höherer kommunaler Kassenkredite nur die Liquidität des Kreises und verschlechtert gleichzeitig die Liquidität der Stadt.

3. Diese sinnfreie Systematik bedarf dringend einer Änderung. Diese könnte dadurch herbeigeführt werden, dass in den Ergebnishaushalten Rückstellungen und Abschreibungen zwar nach wie vor ausgewiesen, nicht jedoch in die Berechnung des Haushaltsausgleiches einfließen.

Zu den im Ergebnishaushalt 2015 ausgewiesenen Haushaltsverbesserungen durch die Auflösung von Sonderposten sowie Haushaltsverschlechterungen durch Rückstellungen wird auf die folgende Tabelle verwiesen. Per Saldo ergeben sich hieraus folgende jährliche Haushaltsbelastungen:

2013	-	5.198.313 €
2014	-	4.338.804 €
2015	-	4.861.949 €
2016	-	4.950.491 €
2017	-	4.932.204 €
2018	-	4.990.066 €

Diese Aufwendungen lösen keine Zahlungen aus, gemäß der NKF-Systematik erscheinen sie nicht als Zahlungen im Finanzhaushalt.

Auch der Kreis hat zahlungsunwirksame Erträge und Aufwendungen für die Auflösung von Sonderposten sowie für Rückstellungen. Auch dort belasten sie ausschließlich den Ergebnis- nicht aber den Finanzhaushalt. Zahlungen finden somit auch dort nicht statt.

Da die sich hieraus ergebende Nettobelastung jedoch mit in den Haushaltsausgleich des Kreises und damit in die Kreisumlage einfließt, müssen die kreisangehörigen Kommunen diese beim Kreis ebenfalls zahlungsunwirksamen Aufwendungen in Geld leisten. Der Kreis erlangt hierdurch zweckfreie Liquidität.

Die Stadt Hennef gibt dem Kreis in den Jahren 2015 bis 2018 auf diesem Wege folgende zweckfreie Geldmittel:

2015	599.145 €
2016	625.971 €
2017	890.141 €
2018	1.214.741 €

Die Gesamtbelastung der Stadt Hennef durch den Saldo aus Erträgen und Aufwendungen für Abschreibungen und Rückstellungen beträgt in diesen Jahren demzufolge:

2015	5.461.094 €
2016	5.576.462 €
2017	5.822.345 €
2018	6.204.807 €

Anders ausgedrückt:

Würden die zahlungsunwirksamen Erträge und Aufwendungen für Abschreibungen und Rückstellungen nicht in die Berechnung des Haushaltsausgleichs mit einfließen, so wäre das Haushaltsdefizit der Stadt Hennef um diese Beträge geringer.

Hennef wäre nicht in der Haushaltssicherung!

Damit stellt sich die Frage nach der sachlichen Notwendigkeit und Begründetheit der Aufnahme von Abschreibungen und Rückstellungen in die Berechnung des Haushaltsausgleichs.

Im Mai 1999 hat die NRW-Landesregierung die Schrift

Neues kommunales Finanzmanagement

- Eckpunkte einer Reform -

herausgegeben. Hierin werden die Gründe für die Einführung des neuen Haushaltsrechts ausführlich erläutert. Einer der Hauptgründe war die „Sicherstellung der intergenerativen Gerechtigkeit“ durch die Darstellung des „Ressourcenverbrauches“. In der Schrift heißt es hierzu:

„Ressourcenverbrauchskonzept

Das dem geltenden Haushaltsrecht zugrunde liegende Konzept der kameralistischen Einnahmen- und Ausgabenrechnung soll durch das Ressourcenverbrauchskonzept abgelöst werden, um in den kommunalen Haushalten einen periodengerechten Ausweis des vollständigen Ressourcenverbrauchs zu erreichen.“

Ein wesentlicher Bestandteil des Ressourcenverbrauchskonzepts sind die Abschreibungen. In der Schrift heißt es hierzu:

„Abschreibung des Anlagevermögens

Für Anlagevermögen, das der Wertminderung durch Abnutzung oder wirtschaftliche Veralterung unterliegt, sollten in Zukunft im Verwaltungshaushalt die entsprechenden Abschreibungen ausgewiesen werden“.

Die Rückstellungen gehören ebenfalls dazu, der Innenminister schreibt:

„Rückstellungen für zukünftige Ausgaben

Für Ausgaben, die erst in zukünftigen Perioden anfallen, die Rückstellungen aber dem Grunde und der Höhe nach durch die Leistungserstellung in der Planperiode verursacht werden, sollten in Zukunft aus dem Verwaltungshaushalt Zuführungen zu Rückstellungen geleistet werden. Es handelt sich dabei insbesondere um

- Rückstellungen aufgrund von Verpflichtungen gegenüber Dritten (Verpflichtungsrückstellungen), z. B. versicherungsmathematisch kalkulierte Pensionsrückstellungen und

- Rückstellungen ohne Verpflichtungen gegenüber Dritten (Aufwandsrückstellungen), z. B. für unterlassene Instandhaltung.

Abschreibungen und Rückstellungen sollten durch laufende Einnahmen gedeckt werden

Es genügt nicht, Abschreibungen und Rückstellungen im intergenerativen Haushalt nur zu veranschlagen. Das Prinzip intergenerativer Gerechtigkeit verlangt, dass sie auch in der gleichen Periode, in der sie entstehen, erwirtschaftet werden. Der gesamte Ressourcenverbrauch einer Periode soll also durch die laufenden Einnahmen dieser Periode gedeckt werden. Das ist ein wesentlich ehrgeizigeres finanzwirtschaftliches Ziel, als es die bloße Ausgabendeckung im geltenden Haushaltsrecht ist. Wir müssen es schrittweise erreichen.“

Wenn es heißt, „Es genügt nicht, Abschreibungen und Rückstellungen im intergenerativen Haushalt nur zu veranschlagen“, müssten für diese Zwecke auch die entsprechenden realen Mittel zurückgelegt werden. Nur so könnte erreicht werden, dass in späteren Jahren die Beamtenpensionen aus den gebildeten Rückstellungen bezahlt werden können, dass aus den Rückstellungen, die aufgrund der Abschreibungen sowie für unterlassene Instandhaltungen angesammelt werden, notwendige Instandsetzungen sowie Ersatzbauten bezahlt werden können.

Genau dies findet jedoch nicht statt. Für Abschreibungen, Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen sowie Pensionen werden keine Geldmittel zurückgelegt. Die „Zuführungen zu Rückstellungen“ finden nur fiktiv, also buchmäßig, im Ergebnis-, jedoch nicht im Finanzhaushalt (dem „Geldhaushalt“), statt.

In einem Fachbeitrag der Zeitschrift „Der Gemeindehaushalt 9 / 2009“ heißt es hierzu:

„6. 3.2. 2 Pensionsrückstellungen

Von gemeindlicher Seite wird schließlich eingewandt, daß der Ansatz von Pensionsrückstellungen im Rahmen der Doppik nunmehr zu einer erheblichen Belastung der gemeindlichen Haushalte führen werde.

*Gemäß §36 Abs. 1 Satz 1 GemHVO sind Pensionsverpflichtungen nach beamtenrechtlichen Vorschriften als Rückstellung anzusetzen. **Diese Rückstellungen sollen nicht als ein Zurücklegen von Geld für spätere Zwecke, sondern als Passivposten ohne eigenständigen Wert angesehen werden.***

*Soweit sich die Pensionsrückstellungen an der Ermittlung des Fehlbetrages im jeweiligen Haushalt orientieren, führen sie im Ergebnishaushalt zu einer Erhöhung des Umlagesolls. **Damit werden reale finanzielle Verpflichtungen für die umlageverpflichteten Körperschaften generiert, denen jeweils zur Zeit kein tatsächlicher Finanzbedarf der Kreise gegenübersteht.***

Dies wird auch in dem Gutachten der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, erschienen in: „Der Gemeindehaushalt (2007), 108. Jahrgang, Heft 8, Seite 175-180“, beschrieben. Dort heißt es: „*Einer der Gründe für die Einführung der doppelten Buchführung ist die Berücksichtigung von zukünftigen Eventualverbindlichkeiten in Form von Rückstellungen. Hierzu zählt vor allem der Ausweis von Pensionsrückstellungen in der kommunalen Bilanz bzw. Vermögensrechnung. Durch dieses buchungstechnische Vorgehen wird versucht, zukünftige Belastungen, die in der Gegenwart verursacht werden, der heutigen Generation als Aufwand zu berechnen. Dies ist ein Teil der angestrebten Perioden- bzw. Generationengerechtigkeit.*

Dieses Vorgehen stammt aus dem kaufmännischen Bereich und ist als erster Schritt in die richtige Richtung begrüßenswert. Allerdings gehen die rechtlichen Vorschriften zum Ausweis von Rückstellungen nicht weit genug und berücksichtigen nicht den notwendigen zweiten Schritt, der damit unmittelbar zusammenhängt.

Eine buchungstechnische Rückstellung ist nämlich – anders als im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet – kein „Zurücklegen von Geld für spätere Zwecke. Sie ist lediglich ein Passivposten auf der rechten Seite der Bilanz. Dieser Passivposten hat keinen eigenständigen Wert.

*Er weist lediglich darauf hin, dass in Zukunft monetäre Belastungen in seiner ungefähren Höhe auftreten können. **Die Rückstellungen müssen jedoch auf der Aktivseite durch Vermögen gedeckt werden, wenn sie die zukünftigen Ausgaben antizipieren sollen. Hierfür reicht es nicht aus, unveräußerliche Vermögenswerte wie z. B. Stadtmauern, Straßen, Brücken und Flüsse den Rückstellungen gegenüberzustellen.***

Um es anschaulich auszudrücken: Ein Pensionär möchte als Pension keine prozentualen Anteile an einer Stadtmauer, sondern eine Geldüberweisung auf sein Bankkonto erhalten. Daher ist es sinnvoll, einen angemessenen Kapitalstock von

liquiden Mitteln oder leicht liquidierbaren Vermögenswerten auf der Aktivseite anzusparen.“

Das spätere Risiko der Pensionszahlungen stellen die meisten Kommunen durch ihre Mitgliedschaft in einer Versorgungskasse sicher. Die Stadt Hennef ist Mitglied der Rheinischen Versorgungskasse. Die Versorgungskasse erhebt eine Umlage von ihren Mitgliedern und zahlt dann im Gegenzug die Beamtenpensionen aus.

Im Haushalt der Stadt Hennef 2015 finden sich für die Beamtenpensionen folgende Haushaltsstellen:

	Ergebnis 2013	Ansatz 2014	Ansatz 2015	Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
Erträge						
Ertr. a.d. Auflös. Pensionsrückst. Versorg.empf.	124.044 €	231.203 €	231.863 €	233.330 €	233.035 €	234.489 €
Aufwendungen						
Zuführung zu Pensionsrückstellungen für Beamte	- 1.066.088 €	- 878.312 €	- 960.462 €	- 962.410 €	- 973.480 €	- 978.740 €
Saldo zahlungsunwirksame Nettobelastung	- 942.044 €	- 647.109 €	- 728.599 €	- 729.080 €	- 740.445 €	- 744.251 €

Diese „Rückstellungen“ sind nur fiktiv, im Finanzhaushalt gibt es diese Positionen nicht, demzufolge finden hier keine Einzahlungen in echten Rücklagen statt.

Da die Stadt Hennef Mitglied der Rheinischen Versorgungskasse ist, zahlt sie zur späteren Absicherung der Pensionszahlungen jährliche Beiträge.

Diese sind laut Haushalt 2015:

	Ergebnis 2013	Ansatz 2014	Ansatz 2015	Plan 2016	Plan 2017	Plan 2018
Beiträge zur Versorgungskasse für Beamte	-863.217	-712.000	-785.000	-785.000	-785.000	-785.000

Diese Ausgabenposition gibt es auch im Finanzhaushalt, die hier aufgeführten Beträge werden somit auch an die Versorgungskasse ausgezahlt. Das spätere Risiko der Beamtenpensionen ist damit abgesichert.

Nach der NKF-Systematik müssen gleichwohl auch die Kommunen, die solch eine Vorsorge treffen, zusätzlich noch die nichtzahlungswirksamen fiktiven Rückstellungen für den gleichen Zweck leisten. Die kommunalen Haushalte dieser Kommunen werden damit doppelt belastet, im Falle der Stadt Hennef mit jährlich rund 740.000 €, um die der Haushaltsausgleich sinnfrei erschwert wird.

Ähnlich sinnfrei sind die nur im Ergebnisplan auszuweisenden fiktiven Abschreibungen. Sie werden ebenfalls nur „abgebildet“, im Finanzplan gibt es diese Position nicht.

Abschreibungen sind nach der NKF-Systematik nur Hinweise darauf, dass das vorhandene Vermögen im Laufe der Zeit abgenutzt wird und sich sein Wert dementsprechend verringert. Im produzierenden Gewerbe müssen Abschreibungen

durch Verkaufserlöse wieder in den Betrieb einfließen, um das Vermögen und die Produktionsanlagen permanent instand zu halten sowie zu erneuern.

Dies ist bei Kommunen insoweit auch gegeben, als dass die Kommune aufgrund ihrer Verpflichtung, die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben sicherzustellen, dafür Sorge zu tragen hat, dass sie durch rechtzeitige Pflege ihrer Einrichtungen hierzu in der Lage ist. Da das NKF jedoch im Finanzplan keine Ausgabenposition dafür vorsieht, in Höhe der Abschreibungen Geld für spätere Instandsetzungen zurück zu legen, wird für Instandhaltungsmaßnahmen auch kein Geld angespart.

Dies geht sogar soweit, dass selbst die im amtlichen Muster des Gesamtergebnisplanes nur im Ergebnis-, aber nicht im Finanzaushalt die Ausgabenposition „Rückstellung für unterlassene Instandhaltungen“, existiert. Geld, auf das die Kommune aufgrund dieser im Ergebnisplan ausgewiesenen Rückstellungsbeträge später zurückgreifen kann, um Instandsetzungen zu bezahlen, gibt es daher nicht.

Das Sparen bei den Abschreibungen ist auch ein Bereich, in dem Haushaltssicherungskommunen tätig werden sollen.

In seinem Erlass „Maßnahmen und Verfahren zur Haushaltssicherung 2009“ gibt der Innenminister den Haushaltssicherungskommunen u.a. auf:

„Die Gemeinde soll im Rahmen eines nachhaltigen Vermögensmanagements das Anlagevermögen auf Optimierungspotenziale überprüfen, um wirksam einer hohen Abschreibungslast entgegen zu wirken.“

Mit freundlichen Grüßen



- Norbert Meinerzhagen