

Fragenkatalog der Fraktion der Freien Wähler zum Haushaltsplan

I. Abgrenzung von Unterhaltung und Investition:

Auf Seite 20 des Haushaltsplanentwurfes wird ausgeführt, dass der Unterhaltungsaufwand von Gebäuden um 5,0 Mio. Euro auf 13,4 Mio. Euro ansteigt, was vor allem an den Sanierungen des Bildungszentrums Markdorf (BZM) liegt. Diese Kosten fallen offensichtlich nicht investiv an, vielmehr werden diese Kosten als konsumtiver Aufwand behandelt. Die Behandlung der 5 Mio. Euro als konsumtiven Aufwand schlägt direkt auf das Ergebnis durch, welches sonst nicht bei 1,6 Mio. Euro sondern bei 6,6 Mio. Euro liegen würde. In diesen Kostenrahmen fällt insbesondere das BZM mit einem Betrag von 4,2 Mio. Euro.

Frage 1: Sind die rund 4,2 Mio. Euro im Ergebnishaushalt für das BZM tatsächlich konsumtive Aufwendungen? Wäre es im Rahmen der Ermessensausübung auch zulässig, diesen erheblichen Sanierungsaufwand investiv zu behandeln? Wir bitten um eine detaillierte Begründung.

Ja, die 4,2 Mio. Euro sind konsumtiv. Ein Ermessensspielraum ist nicht gegeben. Das BZM ist in seiner Gesamtheit ein Anlagegut.

Bei der Ermittlung, ob konsumtiv oder investiv Aufwendungen vorliegen, wird wie folgt vorgegangen:

Zunächst wird festgestellt, welche Arbeiten vorgenommen werden, dann wird festgestellt, ob Herstellungskosten (siehe nächster Absatz) vorliegen. Wenn Herstellungskosten verneint werden, ist die so genannte 3 von 7 Regel zu prüfen.

Zum BZM:

- Neue Außenfassade Nordseite (ca. 1/5 der Gesamtfassade - Gebäudeumriss)
- Innerhalb der Räumlichkeiten neuer Boden, Dämmung und Brandschutz, Malerarbeiten, Neue Türen, Installationen (ausschließl. auf die umgebauten Räumlichkeiten bezogen)
- Neue Elektroverteilung, Sanitärinstallation (kein WC!), neue Heizkörper (keine neue Heizungsanlage!), Lüftungsinstallation (für Versuche), Gebäudeautomation

Welche der Kosten sind Herstellungskosten?

Erster Prüfungsschritt: Bauliche Veränderung:

1. Entsteht eine über den ursprünglichen Zustand hinausgehende Verbesserung?

Eine wesentliche Verbesserung liegt erst dann vor, wenn

- die Maßnahme zur Instandsetzung und Modernisierung eines Gebäudes **IN SEINER GESAMTHEIT** über eine zeitgemäße Erneuerung hinausgeht
- der Gebrauchswert des **GEBÄUDES INSGESAMT** deutlich erhöht und damit für die Zukunft eine **ERWEITERTE** Nutzungsmöglichkeit geschaffen wird
- der **STANDARD** durch die Baumaßnahme gehoben wird

Dies alles ist durch die Maßnahme BZM nicht gegeben, weil die NWT-Räume einen geringen Anteil am Gesamtgebäude haben.

Nächster Prüfungsschritt:

2. Sind die NWT-Räume eine Betriebsvorrichtung, die investiv abzubilden wäre?

Betriebsvorrichtungen dienen unmittelbar dem Geschäftsbetrieb (Betriebsvorrichtungen in Gebäuden können z.B. Lastenaufzüge, Lehrküchen, Kucheneinrichtungen in Mensen, Laboreinrichtungen sein).

Die NWT-Räume sind Unterrichtsräume wie die anderen auch und haben deshalb nicht den Status einer Betriebsvorrichtung.

3. Liegt eine Erweiterung vor?

Die Sanierung der NWT-Räume ergibt keine Vergrößerung der Fläche und stellt damit keine Erweiterung des Bestandsgebäudes dar.

4. Sind die NWT-Räume neu?

An dieser Stelle sind die NWT-Räume bereits untergebracht und sie werden dort auch weiterhin bleiben. Auch der Zweck ändert sich nicht. Es waren Unterrichtsräume und auch nach der Sanierung sind es welche.

Im Ergebnis handelt es sich bei den Sanierungsarbeiten der NWT-Räume nicht um investive Kosten, da keines der Merkmale der Herstellungskosten erfüllt wird. Die Sanierung ist mit Mitteln des Ergebnishaushaltes zu bestreiten.

Findet die 3 von 7 Maßnahmenregelung Anwendung?

Zunächst zur Definition der 3 von 7 Regelung:

Die Definition ist enthalten im Leitfaden zur Bilanzierung, 3. Auflage, Juni 2017, S. 45, und regelt folgendes:

Eine wesentliche Verbesserung bei Gebäuden liegt auch immer dann vor, wenn mindestens drei der folgenden zentralen Ausstattungsmerkmale,

Heizung, Sanitär, Elektroinstallation, Fenster, Dach, Fassade und Zentrale Belüftung/Klimatisierung

die einzeln betrachtet Erhaltungsaufwand darstellen, in zeitlichem Zusammenhang (maximal 3 Jahre) in wesentlichem Umfang und Qualität (im Regelfall mehr als die Hälfte des jeweiligen Merkmals) von Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen betroffen und fertig gestellt sind. Die Erhöhung des Gebrauchswerts bzw. Erhöhung des Nutzungspotentials wird in diesen Fällen unterstellt und muss nicht explizit nachgewiesen/geprüft werden. Auch wenn die zentralen Ausstattungsmerkmale in wesentlichem Umfang auf einen heutigen Stand der Technik gebracht werden, ist eine wesentliche Verbesserung anzunehmen. In der Regel ist dann von einer Verlängerung der Restnutzungsdauer auszugehen. Der Zustand im Zeitpunkt der erstmaligen Herstellung oder Anschaffung ist in diesen Fällen nicht relevant.

Da die NWT-Räume ein geringer Teil des Gesamtgebäudes (Fläche entspricht ca. $\frac{1}{4}$ des Gesamtgebäudes) sind, kann die 3 von 7 Maßnahmen-Regel nicht angewendet werden. Grundlage hierfür ist immer die Gesamtheit des Gebäudes. Werden lediglich $\frac{1}{4}$ der

Gesamtfläche umfangreich saniert, kann eine wesentliche Verbesserung des Gesamtgebäudes nicht dadurch ableitbar sein, dass mehrere Gewerke betroffen sind. Punktuell wird eine Verbesserung herbeigeführt. Das Gesamtgebäude erfährt aber keine erweiterte Nutzungsmöglichkeit und der Standard wird nicht gehoben.

Die Anschaffung von beweglichem Vermögen wie Mobiliar, Ausstattung oder Medientechnik wird oberhalb der Wertgrenze investiv behandelt und in die Anlagenbuchhaltung aufgenommen

Frage 2: Falls die Buchung als konsumtiver Aufwand zulässig ist: wie verteilen sich die Gesamtausgaben für das BZM auf den Ergebnis- und auf den Finanzhaushalt? Was ist wann wo eingestellt bzw. schon verausgabt? Wir bitten um eine summarische Übersicht.

Zuletzt hat der AUT in seiner Sitzung vom 02.12.2019, SV 954/2017/7 die Vergabe der Fassadenarbeiten beschlossen. Den Kostenspiegel dieser Sitzungsvorlage haben wir um die Spalten „konsumtiv, Ergebnishaushalt“ und „investiv, Finanzhaushalt“ ergänzt und als Anlage beigefügt.

Frage 3: Welche gegebenenfalls auch anderen Maßnahmen waren ursprünglich investiv geplant (Finanzhaushalt) und sollen jetzt konsumtiv verbucht werden (Ergebnishaushalt)?

Die Maßnahmen Ortsumfahrung Kluffern und Ortsumfahrung Schnetzenhausen waren investiv geplant. Nach Bilanzierungsleitfaden, 3. Auflage 2017, S. 35/36 ist eine allgemeine Vorplanung oder eine Machbarkeitsstudie nicht als Beginn der Herstellung zu betrachten. Die beiden genannten Verfahren hatten den Inhalt, den Bedarf für die jeweilige Straße festzustellen, also Vorplanung und damit nicht investiv. Allerdings wurde dies erst mit der Neufassung in den Bilanzierungsfaden 2017 aufgenommen, sodass wir hierzu erst in den laufenden Verfahren Hinweise zur Handhabung erhielten.

Frage 4: Bilden die 13,4 Mio. Euro die gesamten Sanierungsaufwendungen ab, oder kommen in den Folgejahren weitere hohe konsumtive Sanierungsaufwendungen auf den Landkreis zu? Wenn ja, wie hoch sind diese und für welche Liegenschaften, neben dem BZM, fallen solche an?

In den Folgejahren kommen weitere konsumtive Maßnahmen, bspw. an den Berufsschulzentren Friedrichshafen und Überlingen.

In FN sind in den Folgejahren Gesamtaufwendungen von rund 5,1 Mio. Euro vorgesehen, in ÜB ca. 1,2 Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um Maßnahmen des Regelunterhalts, die wir in Pakete geschnürt haben, um Fördermittel erhalten zu können. Der Förderbescheid steht aus. Wir rechnen insgesamt mit Fördermitteln i. H. v. 4 Mio. Euro.

Die Planungsleistungen Elektro hat der AUT am 05.11.2019 vergeben. SV 263/2019.

II. Zum Bildungszentrum Markdorf:

Auf Seite 166 des Haushaltsplanentwurfs wurde in der ersten Zeile die Planung und Sanierung der NWT Räume als Investition dargestellt. Bereits im Rechnungsergebnis 2018 wurden hierzu investive Ausgaben verbucht. Im Planjahr 2019 wurden weitere 1,45 Mio. Euro an Investitionen geplant. Im Haushaltsplanentwurf 2020 werden plötzlich keinerlei investive Mittel eingeplant und die Maßnahme in den Ergebnishaushalt verschoben. Neben dieser geänderten Zuordnung verwundert zusätzlich, dass im Plan 2020

Investitionszuwendungen in Höhe von 110.000 Euro wiederum im investiven Bereich veranschlagt wurden. In der letzten AUT-Sitzung (nach Haushaltseinbringung) wurde bei der Vergabe von Bauleistungen (Fassade) die Gesamtmaßnahme in Höhe von 22,0 Mio. Euro angegeben und als investiv bezeichnet (I310501701). Gemäß dem Haushaltsplanentwurf 2020 wurden bis Ende 2019 rd. 2 Mio. Euro investiv finanziert und teilweise auch verbucht (2018).

Frage 1. Weshalb hat die Kreisverwaltung die geplante Investition plötzlich in den Ergebnishaushalt verschoben und warum wurden die Investitionszuschüsse im investiven Bereich belassen?

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass die Art der Fragestellung irritiert. Man hätte ja fragen können, ob der Eindruck, dass hier etwas „verschoben“ wurde, korrekt ist. So wird der Kreisverwaltung durch die Wortwahl unterstellt, hier unlauter zu handeln. Es sei erlaubt, das in aller Form aber auch aller Deutlichkeit zurück zu weisen.

Der AUT hat in seiner Sitzung am 30.04.2019 die Laborausstattung vergeben, die aus diesem Ansatz finanziert wird. Im Jahr 2018 wurde aus dieser Position eine Planungsrechnung beglichen, die zum Ende der Gesamtmaßnahme anteilig auf diese aufgeteilt wird. Der Ansatz von 110 TE Einnahmen beziffert eine Abschlagszahlung auf Fördergelder, die wir in 2020 abrufen wollen.

Weitere investive Maßnahmen sind im NWT-Bereich nicht vorgesehen, deshalb wurden solche auch in 2020 nicht eingeplant.

Frage 2. Bedeutet dies, dass die noch geplanten Maßnahmen in Höhe von 20 Mio. Euro ab 2020 in den Ergebnishaushalt verschoben werden sollen? Wieviel ist hier für die nächsten Jahre zu erwarten? Bis wann ist die Maßnahme abgeschlossen? Handelt es sich bei der gesamten Maßnahme in Höhe von 22,0 Mio. Euro insgesamt tatsächlich um konsumtive Aufwendungen? Werden die Investitionszuwendungen (immerhin 10,5 Mio. Euro, vermutlich Anteil Markdorf und Zuschüsse) weiterhin investiv gebucht und die Ausgaben konsumtiv?

Die Maßnahme NWT wird voraussichtlich Anfang 2020 abgeschlossen. Die Gesamtmaßnahme BZM wird voraussichtlich bis Ende 2021 abgeschlossen. Zahlungsflüsse noch in 2022.

Bei den 22 Mio. handelt es sich nicht insgesamt um konsumtive Aufwendungen. Die Aufteilung ist in der Anlage ersichtlich.

Jede Rechnung ist nach konsumtiven und investiven Aufwendungen aufzuteilen. Insbesondere bei den Rechnungen für Planungsleistungen ist dies bei Rechnungseingang in der jeweiligen Höhe nicht immer eindeutig festzulegen. Deshalb werden nach Abschluss der Maßnahme die konsumtiven Aufwendungen und die investiven Beträge ins Verhältnis gesetzt, die Planungsleistungen im gleichen Verhältnis aufgeteilt und entsprechend verbucht.

Mit den Zuschüssen wird grundsätzlich ebenso verfahren. Allerdings haben wir noch keinen Zuschussbescheid vom Land, obwohl die Förderanträge bereits im September 2018 gestellt wurden.

III. Ergebnisrücklage

Die Ergebnisrücklage weist zum 31.12.2020 einen planmäßigen Stand in Höhe von 43,0 Mio. Euro aus. Diese Rücklage hat den Zweck evtl. künftige defizitäre Ergebnisse auszugleichen, um so dennoch die Generationengerechtigkeit nach NKHR nachzuweisen. Erst wenn die

Ergebnisrücklage vollständig gegen Verluste verrechnet ist, würde für den Kreis die Haushaltssicherung greifen. Als Begünstigter eines umlagefinanzierten Haushalts können Landkreise sich natürlich auch über die Kreisumlage finanzieren, so dass theoretisch immer ein ausgeglichener Haushalt gewährleistet ist.

Frage 1. Wie und wann soll die Ergebnisrücklage verwendet werden und weshalb sind noch weitere Überschüsse des Ergebnishaushalts in die mittelfristige Finanzplanung eingestellt?

Die Verwendung der Ergebnisrücklage ist in den §§24 und 25 GemHVO geregelt. § 24 bezieht sich auf die Planaufstellung. Sofern ein Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren unter Ausnutzung aller Sparmöglichkeiten und Ausschöpfung aller Ertragsmöglichkeiten nicht möglich ist, sollen Mittel aus der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum Haushaltsausgleich verwendet werden.

Zunächst heißt das, dass beim Jahresabschluss nicht sofort aus der Ergebnisrücklage ausgeglichen werden darf, sonst gäbe es keinen Übertrag eines Fehlbetrages. Bevor auf die Rücklage zurückgegriffen wird, sind Erträge zu erhöhen und Aufwendungen zu reduzieren. Nur wenn das nicht geht, soll die Ergebnisrücklage herangezogen werden.

§ 25 bezieht sich auf den Jahresabschluss: Sofern sich beim Jahresabschluss ein Fehlbetrag ergibt, soll dieser unverzüglich gedeckt werden. Unverzüglich heißt nicht sofort. Deshalb wird der Fehlbetrag aufs Folgejahr übertragen, wo er zunächst durch laufende Erträge gedeckt werden soll (s. o. § 24). Wenn das nicht geht, soll er durch Entnahme aus der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses verrechnet werden.

Der Haushalt ist auszugleichen, d. h. Saldo des Ergebnishaushalts größer gleich 0. Überschüsse des Ergebnishaushalts fließen als Zahlungsmittelüberschuss des Ergebnishaushalts in den Finanzhaushalt (GFH Zeile 17), dienen zur Finanzierung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit (GFH Zeile 32) und werden dadurch verwendet.

Gleichzeitig ist ein Überschuss des Ergebnishaushalts gem. § 49 Abs. 3 GemHVO der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zuzuführen. Das ist gesetzliche Vorgabe und kann nicht durch Kreistagsbeschluss geändert werden. Deshalb wird die Verwaltung auch vorschlagen, den entsprechenden Antrag der FWV-Fraktion bei den Haushaltsplanberatungen abzulehnen.

Frage 2. Ist es vorgesehen, die Ergebnisrücklage künftig über defizitäre Ergebnishaushalte abzuschmelzen?

Nein, das darf zum einen nicht von vornherein (bei der Planerstellung) so vorgesehen werden, da nach § 24 GemHVO zunächst alle Sparmöglichkeiten ausgenutzt, dann alle Ertragsmöglichkeiten ausgeschöpft werden müssen – siehe oben zu Frage 1. Zum anderen werden Überschüsse aus dem Ergebnishaushalt zur Finanzierung der Auszahlungen aus Investitionstätigkeit verwendet und stehen daher nicht zusätzlich zur Deckung von Fehlbeträgen zur Verfügung. Sofern im Nachhinein (also bei Feststellung des Jahresabschlusses) ein Fehlbetrag festgestellt wird, ist nach § 25 GemHVO dieser auszugleichen. Wie bereits dargestellt, kann dann die Ergebnisrücklage nach § 25 Abs. 1 bzw. nach § 25 Abs. 2 eine ggf. vorhandene Sonderdeckungsrücklage zur Deckung eines Fehlbetrages verrechnet werden. Allerletzte – und nach Möglichkeit zu vermeidende Vorgehensweise – ist nach § 25 Abs. 3 GemHVO die Verrechnung mit dem Basiskapital, wenn es in drei hintereinander folgenden Rechnungsjahren nicht gelingt, den Fehlbetrag

auszugleichen. Die im Bodenseekreis vorhandene Ergebnistrücklage dürfte ein solches Vorgehen auf absehbare Zeit nicht notwendig machen.

Außerdem hat der Gesetzgeber in § 23 GemHVO nachträglich die Möglichkeit geschaffen, im Rahmen der Feststellung der Jahresrechnung Beträge aus der Rücklage ins Basiskapital umzubuchen. Diese Änderung ist erfolgt, um den Kommunen die Möglichkeit zu geben, die tatsächlich verfügbaren Mittel in der Rücklage auszuweisen.

Frage 3. In welcher Höhe wurde bzw. ist geplant, die Liquidität aus der Ergebnistrücklage zur Eigenfinanzierung von Investitionen bzw. Tilgungen von Darlehen eingesetzt bzw. einzusetzen? Insbesondere für die Jahre 2018, 2019 und 2020?

Wie oben beschrieben, wird der Überschuss des Ergebnishaushalts direkt für Auszahlungen aus Investitionstätigkeit genutzt. Dies ist auch in 2020 mit dem Überschuss von 1.672.424 Euro so geplant.

Frage 4. Wie hoch sind die konkreten Mittel aus der Ergebnistrücklage, welche Ende 2018, 2019 und 2020 zur Deckung von Fehlbeträgen im Ergebnishaushalt noch zur Verfügung stehen bzw. als Liquidität hinterlegt sind?

Der Entwurf des Haushaltsplanes 2020 stellt auf Seite 51 die voraussichtliche Entwicklung der Liquidität dar. Zum Jahresende 2020 wird die vorhandene Liquidität mit einem Betrag von 5.947.831 Euro ausgewiesen. Hiervon sind 5.700.000 Euro Mindestliquidität. Rechnerisch stehen demnach 247.831 Euro in der Ergebnistrücklage zur Verfügung.

Frage 5. Welchen Zweck hat die Ergebnistrücklage aus Sicht der Kreisverwaltung?

Regelungen hierzu sind in den §§ 23, 49, 52 und 64 GemHVO enthalten. Die Kreisverwaltung ist an Recht und Gesetz gebunden. Dies gilt auch für die Beurteilung des Zwecks der Ergebnistrücklage.

IV. Kreditfinanzierungen /Schulden

Die Finanzierung von Investitionen über Kredite ist im Rahmen des NKHR im Sinne der Generationengerechtigkeit sehr differenziert zur bisherigen Kameralistik zu verstehen. Es trifft zu, dass Kredite die nachfolgenden Generationen in zwei Aspekten belasten:

- a) über die Abschreibung und Zinsen im Ergebnis und
- b) über die Tilgungen in der Liquidität

Jedoch sind diese Generationen auch die Nutzer der Einrichtungen, die sich ihrerseits generationengerecht verhalten sollen, also das, was sie selbst verbrauchen, auch selbst erwirtschaften sollten. Es ist nicht zwingend nachvollziehbar, weshalb unsere Generation das Kapital beispielsweise für einen Neubau des Landratsamtes vollständig oder weitgehend aufbringt, die künftigen Generationen die verdienten Abschreibungen aber nicht für Tilgungen einsetzen sollen. Das wäre u. E. im Sinne des NKHR nicht generationengerecht. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, bei Investitionen auch eine bewusste Kreditfinanzierung zu prüfen und die Tilgung mit den Abschreibungen parallel laufen zu lassen.

Frage 1. Wie stellt sich die Verwaltung zu diesem Thema?

Die Frage der Generationengerechtigkeit ist keine Frage, die an der Art der Buchführung festgemacht werden kann. Die Argumentation in der Frage wäre dann korrekt, wenn die Abschreibungen mit Liquidität hinterlegt wären, die dann zur Erneuerung des Investitionsguts zur Verfügung stünde, wenn dessen Abschreibungsdauer abgelaufen ist. Das ist ja aber gerade nicht der Fall. Vorhandene Liquidität wird für aktuelle Investitionen genutzt und nicht auf die „hohe Kante“ gelegt. Jede Verschuldung führt zu einer Verringerung der Handlungsflexibilität in der Zukunft. Deshalb belastet jede Verschuldung künftige Generationen.

V. Erhöhung des Kreisumlagehebesatz auf 32 % - Begründung

Auf Seite 14 des Haushaltsplanentwurfes wird aufgeführt, dass im Jahr 2019 der Umlagesatz von 32% auf 30,8% aufgrund einer Darlehensvergabe an RITZ bedarfsgerecht auf 2020 verschoben wurde.

Frage 1. Inwiefern hängt eine Darlehensvergabe mit dem Ergebnishaushalt zusammen? Unseres Erachtens sind Darlehensaufnahmen und Darlehensvergaben, bis auf den Zins, nicht ergebniswirksam.

Das ist korrekt. Es war auch nicht der Vorschlag der Verwaltung, das
a) so zu handhaben und
b) das so zu begründen.

Dieser Vorschlag wurde von den Vertretern der Fraktionen von CDU und FWV im Aufsichtsrat der RITZ GmbH unterbreitet.