

Abschlussbericht

Empfehlungen

für einen Leitfaden zur Erstellung von Inventurrichtlinien

**zur Erstellung einer Verwaltungsvorschrift zur Bewertung
von Vermögen, Sonderposten, Rückstellungen,
Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten in
der Eröffnungsbilanz der Gemeinden**

zur Erstellung einer Abschreibungstabelle für Gemeinden

**zur Überleitung vom kameralen zum doppelischen
Haushalts- und Rechnungswesen**

**zur Erstellung von Hinweisen zur Abbildung der von den
Sozial- und Jugendämtern zu erfüllenden Aufgaben
im Rechnungswesen**

Gliederung:

I. Sitzungen der Projektgruppe

II. Teilnehmer der Projektgruppensitzungen

III. Aufgaben der Projektgruppe

IV. Ziele der Arbeit der Projektgruppe

V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse

VI. Anhänge

1. Entwurf „Leitfaden zur Erstellung von Inventurrichtlinien“
2. Entwurf „Verwaltungsvorschrift zur Bewertung von Vermögen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten in der Eröffnungsbilanz der Gemeinden (VV-Bewertung)“
3. Entwurf „Empfehlungen zur Erstellung einer Abschreibungstabelle für Gemeinden“
4. Entwurf „Empfehlungen zur Überleitung vom kameraleen zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen in Thüringen“
5. Entwurf „Hinweise zur Abbildung der von den Sozial- und Jugendämtern zu erfüllenden Aufgaben im Rechnungswesen beim Neuen Kommunalen Finanzwesen“

I. Sitzungen der Projektgruppe

Die Arbeitssitzungen der Projektgruppe fanden am

20.06.2006

27.06.2006

04.07.2006

11.07.2006

26.09.2006

03.11.2006

19.03.2007

in Erfurt statt.

II. Teilnehmer der Projektgruppensitzungen

An den Projektgruppensitzungen haben teilgenommen:

Projektgruppenmitglieder:

- Herr Joachim Bender Thüringer Innenministerium
- Herr Michael Buntenkötter Thüringer Innenministerium
- Herr Thomas Bleicher Stadtverwaltung Zeulenroda-Triebes
- Frau Claudia Böhm Thüringischer Landkreistag
- Herr Jürgen Böttcher Stadtverwaltung Bleicherode
- Herr Matthias Heinevetter Stadtverwaltung Heiligenstadt
- Herr Herber Hübner Stadtverwaltung Jena
- Frau Claudia-Annette Merx Stadtverwaltung Erfurt
- Herr Christian Nitsch Stadtverwaltung Bürgel
- Herr Mario Oppel Landratsamt Hildburghausen
- Herr Burkhard Scheld Landratsamt Wartburgkreis
- Herr Robert Scherf Gemeinde- und Städtebund Thüringen
- Frau Anja Schleicher Stadtverwaltung Eisfeld
- Herr Ralf Schmidt Stadtverwaltung Sondershausen
- Frau Marie-Luise Steube Stadtverwaltung Bad Langensalza
- Frau Sylvia Strich Verwaltungsgemeinschaft Hermsdorf
- Frau Anja Weise Stadtverwaltung Weimar
- Frau Gertraude Wiebel Landratsamt Sonneberg

Projektbetreuung:

- Herr Heinz Deisenroth Mittelrheinische Treuhand GmbH
- Herr Hartmut Pfeleiderer Mittelrheinische Treuhand GmbH
- Frau Annett Deinert Mittelrheinische Treuhand GmbH

III. Aufgaben der Projektgruppe

Aufgabe der Projektgruppe war der Entwurf von Regelungen für die erstmalige Erfassung und Bewertung von Vermögensgegenständen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten im Rahmen der Eröffnungsbilanz der Thüringer Gemeinden bei der Umstellung von der kameralen auf die doppelte Rechnungslegung sowie die Erarbeitung von Arbeitshilfen zur Umsetzung dieser Regelungen. Darüber hinaus sollten Fragen zur laufenden Buchführung beantwortet werden. Ferner sollte eine Plattform geschaffen werden, auf der wiederholt gestellte Fragen mit der entsprechenden Beantwortung, die auch für andere Gemeinden von Interesse sein könnten, bereitgestellt werden.

IV. Ziele der Arbeit der Projektgruppe

Die Projektgruppe stellte sich folgende Ziele:

- Erarbeitung des Entwurfs eines Leitfadens zur Erstellung von Inventurrichtlinien,
- Erarbeitung des Entwurfs einer Richtlinie für die Bewertung im Rahmen der Eröffnungsbilanz,
- Erarbeitung des Entwurfs einer Abschreibungstabelle für Gemeinden,
- Erarbeitung des Entwurfs eines Leitfadens für die laufende Bilanzierung,
- Sammlung und Veröffentlichung von praktischen Anwendungsfällen.

V. Zusammengefasste Arbeitsergebnisse

Im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz und zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Regeln der doppelten Buchführung für Gemeinden haben Gemeinden gemäß § 33 Abs. 1 ThürGemHV-Doppik

- für Zwecke der Erstellung der Bilanz ihr Vermögen, ihre Sonderposten, ihre Rückstellungen und ihre Verbindlichkeiten sowie
- für Zwecke der Erstellung des Anhangs ihre Haftungsverhältnisse und Verpflichtungen aus kreditähnlichen Geschäften sowie alle Sachverhalte, aus denen sich sonstige finanzielle Verpflichtungen ergeben können,

unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und der sonstigen finanziellen Verpflichtungen anzugeben - sie haben ein Inventar aufzustellen. Das Verfahren und die Ergebnisse der Inventur sind gemäß § 33 Abs. 4 ThürGemHV-Doppik zu dokumentieren. Näheres über die Durchführung der Inventur ist vom Bürgermeister der Gemeinde in einer Dienstanweisung zu regeln.

Um diese rechtlichen Vorschriften ordnungsgemäß zu erfüllen und die periodische Erfassung und Bewertung einheitlich, vollständig und nach gleichen Bewertungskriterien erfolgen zu las-

sen, empfiehlt die Projektgruppe den Gemeinden die Erstellung von Inventurrichtlinien und die Erstellung von Inventuranweisungen für einzelne Bilanzposten.

Die Inventurrichtlinien sollten nachfolgend aufgeführte Punkte zum Inhalt haben:

- rechtliche Grundlagen zur Durchführung der Inventur,
- Erläuterung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur,
- Festlegungen zur Inventurplanung (z. B. Zeitplan, Sachplan, Personalplan),
- Festlegungen zur Durchführung der Inventur (Regelungen zur Durchführung einer Buch- oder Beleginventur, zur Durchführung einer körperlichen Bestandsaufnahme sowie zum Umfang der Inventur und zur Verwendung von Arbeitshilfen, z. B. Zähllisten etc.),
- Festlegungen zur Aufstellung des Inventars (z. B. Aufstellungszeitpunkt, Aufstellungsfrist, Form und Gliederung des Inventars etc.),
- Erläuterung der Grundsätze ordnungsmäßiger Bewertung,
- Festlegungen zur Aufbewahrung der Inventurunterlagen,
- Zeitpunkt des Inkrafttretens der Inventurrichtlinie.

Die Inventuranweisungen für einzelne Bilanzposten (z. B. für Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen) sollten Erläuterungen:

- zum jeweiligen Postenausweis und -inhalt,
 - zum Bestandsnachweis,
 - zur Bestandsbewertung,
 - zu gegebenenfalls erforderlichen Anhangsangaben,
 - zu gegebenenfalls erforderlichen Anlagen zum Jahresabschluss,
 - zur Form, zum Umfang und zum Zeitpunkte der Bestandsaufnahme,
 - zur persönlichen Verantwortlichkeit für die Durchführung der Inventur (Name des Inventurbeauftragten),
 - zur Durchführung der Inventurbesprechung /-belehrung
- enthalten.

Der Entwurf eines Leitfadens zur Erstellung von Inventurrichtlinien mit umfangreichen Arbeitshilfen (u. a. ein Leitfaden für die Erstellung von Inventuranweisungen) ist diesem Bericht als Anhang 1 beigelegt.

Ferner diskutierten die Mitglieder der Projektgruppe über das grundsätzliche Vorgehen bei der Bestimmung des Wertansatzes von Vermögensgegenständen in der Eröffnungsbilanz der Gemeinden. Im Ergebnis der Diskussion empfiehlt die Projektgruppe folgenden dreistufigen Grundsatz:

1. Stufe: Bewertung zu Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen für die Nutzung in der Zeit zwischen dem Zeitpunkt der Anschaffung oder Herstellung des zu bewertenden Vermögensgegenstandes und dem Bilanzstichtag.
2. Stufe: Können Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht oder nicht mit einem vertretbaren Aufwand ermittelt werden, Ansatz von Vergleichswerten (z. B. aus dem An- oder Verkauf vergleichbarer Vermögensgegenstände). Die Vergleichswerte gelten dann als Anschaffungs- oder Herstellungskosten.
3. Stufe: Können auch keine Vergleichswerte ermittelt werden, Ansatz von Erfahrungswerten (z. B. Bodenrichtwerten bei Grundstücken). Die Erfahrungswerte gelten dann als Anschaffungs- oder Herstellungskosten.

Eine Definition, was unter „vertretbarer Aufwand“ zu verstehen ist, gibt es nicht. Die Gemeinden müssen diese Entscheidung eigenverantwortlich treffen. Die Projektgruppe gab jedoch eine Empfehlung für eine zeitliche Grenze, ab der Vermögensgegenstände zwingend mit Anschaffungs- und Herstellungskosten zu bewerten sind. Dies ist der 31. Dezember 2004. Alle Vermögensgegenstände, die nach diesem Zeitpunkt angeschafft oder fertig gestellt wurden, sollten - so die Empfehlung der Projektgruppe - nach der in der ersten Stufe vorgegebenen Weise bewertet werden müssen.

Eine Vielzahl der in Gemeinden vorhandenen abnutzbaren beweglichen Vermögensgegenstände haben ursprüngliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten von weniger als € 3.000,00 netto. Der Anteil dieser Vermögensgegenstände am Wert des Gesamtvermögens der Gemeinden beträgt - nach bereits vorliegenden Praxiserfahrungen in anderen Bundesländern - nur ca. ein Prozent. Um den Aufwand bei der Bewertung der Vermögensgegenständen im Rahmen der Eröffnungsbilanz so wirtschaftlich wie möglich zu gestalten, empfahl die Projektgruppe für derartige Vermögensgegenstände die Formulierung einer Bewertungsvereinfachungsregelung. Abnutzbare bewegliche Vermögensgegenstände, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten weniger als € 3.000,00 netto betragen, sollten danach, unabhängig von der Zeitdauer ihrer bisherigen Nutzung im Inventurverzeichnis mit einem Anschaffungs- oder Herstellungswert von € 1,00 ausgewiesen werden können.

Für die Erarbeitung weiterer Empfehlungen für die Erstellung einer Verwaltungsvorschrift zur Bewertung von Vermögen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten, wurden von der Projektgruppe im Rahmen der Projektgruppensitzungen u. a. folgenden Themen besprochen:

- Neubestimmung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer bei abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens,
- Ermittlung der wirtschaftlichen Restnutzungsdauer bei Gebäuden,
- Bestimmung adäquater Vergleichs- bzw. Erfahrungswerte für diverse Sachanlagen (z. B. für Gebäude und sonstige Bauten, für verschiedenartige Grundstücke und für stehendes Holzvorratsvermögen),
- Bewertung sonstiger beweglicher Vermögensgegenstände mit historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis € 410,00 netto,
- Bewertung von Forderungen und Verbindlichkeiten,
- Bewertung von Rückstellungen, insbesondere Bewertung von Pensionsrückstellungen.

Der Entwurf der Projektgruppe für die Verwaltungsvorschrift zur Bewertung von Vermögen, Sonderposten, Rückstellungen, Verbindlichkeiten und Rechnungsabgrenzungsposten in der Eröffnungsbilanz der Gemeinden (VV-Bewertung) sowie zahlreiche Arbeitshilfen sind diesem Bericht als Anhang 2 beigefügt.

Eng im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Entwurfs der VV-Bewertung stand die Erarbeitung von Empfehlungen für die Erstellung einer Abschreibungstabelle für Gemeinden, die diesem Bericht als Anhang 3 beigefügt sind. Mit der Bekanntgabe der Abschreibungstabelle für Gemeinden durch das für das Kommunalrecht zuständige Ministerium soll die wirtschaftliche Nutzungsdauer für alle in den Gemeinden vorhandenen abnutzbaren Vermögensgegenstände grundsätzlich verbindlich festgeschrieben werden. Die von der Projektgruppe erarbeiteten Empfehlungen enthalten über den Vorschlag für die Abschreibungstabelle hinaus Ausführungen zum Wesen und zu den Aufgaben der Anlagenabschreibung sowie ausführliche Erläuterungen zu den nach dem neuen kommunalen Haushaltsrecht anzuwendenden Regelungen.

Wenn sich Gemeinden für einen Wechsel vom kameralen zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen entscheiden, müssen sie im letzten Jahr vor der Umstellung einen stichtagsgenauen kameralen Abschluss erstellen. Einen so genannten Auslaufmonat gibt es nicht. In der Eröffnungsbilanz des ersten Jahres mit doppischer Buchführung sind die Vermögensgegenstände, die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen, die Rechnungsabgrenzungs- und Sonderposten sowie das Eigenkapital der Gemeinde vollständig auszuweisen. Sofern bereits Vermögensgegenstände (u. a. Rücklagen, Kassenbestände, Forderungen) und Verbindlichkeiten (u. a. Kredite, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Verwahrgelder) im kameralen Abschluss enthalten sind, sind diese in das neue Rechnungslegungssystem zu übernehmen. Noch nicht erfasste Posten sind zusätzlich zu erfassen und zu bewerten. Aufgrund der unterschiedlichen Systematik der kameralen und der doppischen Rechnungslegung kann es sowohl bei der Erstellung der Eröffnungsbilanz als auch bei der Ergebnis- und Finanzrechnung des ersten

Haushaltsjahres mit einer doppischen Rechnungslegung zu Überschneidungen mit dem kameralem Rechnungswesen kommen. Dies gilt es zu vermeiden. Die von der Projektgruppe erarbeiteten „Empfehlungen zur Überleitung vom kameralem zum doppischen Haushalts- und Rechnungswesen in Thüringen“ zeigen anhand beispielhafter Sachverhalte aus dem kameralem Haushalts- und Rechnungswesen, deren Auswirkungen auf den doppischen Ergebnis- bzw. Finanzplan und die doppische Ergebnis- bzw. Finanzrechnung auf. Die Empfehlungen der Projektgruppe sind diesem Bericht als Anhang 4 beigefügt.

Im Rahmen der Projektarbeit - insbesondere bei der Erarbeitung des Produktrahmenplanes und des Kontenrahmenplanes - stellte sich heraus, dass es in der laufenden Buchhaltung besonders im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung im Bereich der Jugend- und Sozialhilfe aufgrund komplexer Sachverhalte zu komplizierten Buchungsfälle kommen kann, bei denen zusätzlich - für bisher kameral buchende Gemeinden neue - Themen wie „Bildung und Auflösung von Rechnungsabgrenzungsposten“ oder „Einzel- und Pauschalwertberichtigung von Forderungen“ zu berücksichtigen sein werden. Daher entwickelte der Projektbetreuer in Zusammenarbeit mit Mitarbeitern des Jugendamtes und des Sozialamtes eines Landkreises „Hinweise zur Abbildung der von den Sozial- und Jugendämtern zu erfüllenden Aufgaben im Rechnungswesen beim Neuen Kommunalen Finanzwesen“, die diesem Bericht als Anhang 5 beigefügt sind. Die Hinweise enthalten für wesentliche, von den Sozial- und Jugendämtern zu erbringende Leistungen, Sachverhaltsdarstellungen und Buchungsbeispiele. Obwohl die Hinweise aufgrund der Vielschichtigkeit der Aufgaben der Sozial- und Jugendämter, aufgrund der sich im Zeitablauf fortwährend ändernden Aufgaben der Sozial- und Jugendämter bzw. aufgrund sich regelmäßig ändernder gesetzlicher Regelungen zur Sozial- und Jugendhilfe keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben können, werden sie den Gemeinden insbesondere bei der Bearbeitung bisher unbekanntes Buchungsstoffes sehr hilfreich sein.
