

Vorlage Nr. 207/08

Betreff: **Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2006**

Status: **öffentlich**

Beratungsfolge

Rat der Stadt Rheine	29.04.2008	Berichterstattung durch:	Frau Dr. Kordfelder Herrn Lütke-meier Herrn Gehrke (WIBERA AG)					
TOP	Abstimmungsergebnis							
	einst.	mehr.	ja	nein	Enth.	z. K.	vertagt	verwiesen an:

Betroffene Produkte

4	Finanzen
---	----------

Betroffenes Leitbildprojekt/Betroffene Maßnahme des Integrierten Entwicklungs- und Handlungskonzeptes

kein Leitprojekt/keine Maßnahme aus dem IEHK Rheine 2020 betroffen
--

Finanzielle Auswirkungen

Ja Nein

Gesamtkosten der Maßnahme	Finanzierung		Jährliche Folgekosten	Ergänzende Darstellung
€	Objektbezogene Einnahmen (Zuschüsse/Beiträge) €	Eigenanteil €	<input type="checkbox"/> keine €	(Kosten, Folgekosten, Finanzierung, haushaltsmäßige Abwicklung, Risiken, über- und außerplanmäßige Mittelbereitstellung sowie Deckungsvorschläge) siehe Ziffer der Begründung

Die für die o. g. Maßnahme erforderlichen Haushaltsmittel stehen

- beim Produkt/Projekt _____ in Höhe von _____ € zur Verfügung.
- in Höhe von _____ **nicht** zur Verfügung.

mittelstandsrelevante Vorschrift

Ja Nein

Beschlussvorschlag/Empfehlung:

Der Rat nimmt den Entwurf der Eröffnungsbilanz zur Kenntnis und leitet ihn an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung weiter.

Begründung:

Seit dem 01. Januar 2005 gilt im Land Nordrhein-Westfalen das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF). Alle Kommunen des Landes haben bis zum Jahr 2009 ihr Rechnungswesen von der Kameralistik auf ein doppisches Haushalts- und Rechnungswesen auf der Basis der kaufmännischen doppelten Buchführung umzustellen. Die Stadt Rheine hat ihr Rechnungswesen zum 01. Januar 2006 auf das NKF umgestellt.

Die Umstellung des Rechnungswesens ist im Rahmen eines umfassenden Projektes „Umsetzung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) bei der Stadt Rheine“ mit Beginn des Jahres 2004 intensiv vorbereitet worden. Das Projekt mit insgesamt sechs Projektgruppen stand in der Verantwortung des Kämmers und wurde von einer Lenkungsgruppe (unter Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung und des Personrates) koordiniert. Der Rat der Stadt wurde seinerzeit über das Projekt und seine Entwicklung informiert, aber auch im Rahmen von umfangreichen Qualifizierungsangeboten in die Umsetzung des NKF bei der Stadt Rheine einbezogen. Wesentliche Aufgaben bestanden unter anderem in der Erfassung und Bewertung des gesamten beweglichen und unbeweglichen Vermögens sowie der Verbindlichkeiten und Forderungen.

Nach § 92 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO) hat die Gemeinde zu Beginn des Haushaltsjahres, in dem sie erstmals ihre Geschäftsvorfälle nach dem System der doppelten Buchführung erfasst, eine Eröffnungsbilanz unter Beachtung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung aufzustellen. Für die Stadt Rheine ist dies der 01. Januar 2006.

Die Eröffnungsbilanz bildet einen wesentlichen Bestandteil des neuen Rechnungswesens für die Gemeinden. Erstmals wird im kommunalen Bereich eine systematische Gegenüberstellung von Vermögen und Schulden vorgenommen, aus der die wirtschaftliche Lage der Gemeinde erkennbar ist.

Der ersten Bilanz einer Kommune kommt eine Sonderstellung zu, weil sämtliche Vermögensgegenstände und Schulden bei laufender Geschäftstätigkeit zu erfassen und zu bewerten sind. Die für die Erstellung der Eröffnungsbilanz erforderliche Inventarisierung und Bewertung des gesamten Vermögens- und Schuldenbestandes bedeutet für die Gemeinden einen erheblichen Aufwand. Dies ist vergleichbar mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz eines Unternehmens in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung Deutschlands nach dem D-Markbilanzgesetz 1990.

Nach § 92 Abs. 1 Satz 2 GO findet für das Aufstellungs- und Feststellungsverfahren § 95 Abs. 3 GO entsprechende Anwendung. Danach stellt der Kämmerer den

Entwurf der Eröffnungsbilanz auf, der von der Bürgermeisterin bestätigt wird. Die Eröffnungsbilanz ist innerhalb der ersten drei Monate nach dem Eröffnungsbilanzstichtag aufzustellen und dem Rat zur Feststellung (Beschlussfassung) zuzuleiten. Für die Stadt Rheine wäre dies der 31. März 2006 gewesen. Dieser Termin konnte nicht eingehalten werden. Das ist durchaus nicht ungewöhnlich.

Schon in der vom Innenministerium herausgegebenen Handreichung zum NKF wird hierzu folgendes ausgeführt:

„Allerdings wird die Erstellung des Entwurfs der Eröffnungsbilanz sowie die Zuleitung an den Rat bis zum 31. März nach dem Eröffnungsbilanzstichtag nicht in jeder Gemeinde eingehalten werden können. Diese Gemeinden müssen ständig bemüht sein, die Aufstellung, Bestätigung und Zuleitung des Entwurfs an den Rat unverzüglich nachzuholen.“

„Ist eine zeitnahe Feststellung der Eröffnungsbilanz nicht umsetzbar, muss diese spätestens ... zusammen mit dem Jahresabschluss des ersten Haushaltsjahres durch den Rat der Gemeinde festgestellt werden.“

„Die Eröffnungsbilanz, die vor der ersten Erfassung der Geschäftsvorfälle der Gemeinde nach dem System der doppelten Buchführung steht, stellt gleichzeitig auch die Eröffnungsbilanz für das erste Haushaltsjahr mit neuem Rechnungswesen dar. Sie wird in das erste Haushaltsjahr einbezogen und es kann sachlich ein Zusammenhang mit dem Jahresabschluss dieses ersten Haushaltsjahres hergestellt werden... Eine längere Feststellungszeit könnte z.B. noch zu Erkenntnissen aus der laufenden Bewirtschaftung im ersten Haushaltsjahr führen, die ggf. eine spätere Berichtigung der Eröffnungsbilanz entbehrlich machen.“

Auch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) Nordrhein-Westfalen, der nach § 92 Abs. 6 GO die überörtliche Prüfung der festgestellten Eröffnungsbilanz obliegt, hat festgestellt, dass bisher nur wenige Kommunen in Nordrhein-Westfalen ihre Eröffnungsbilanz zu einem frühen Zeitpunkt aufstellen konnten. Die Erfahrungen zeigten, dass eine rasche Erstellung der Eröffnungsbilanz häufig nicht oder nur mit erheblichem Aufwand möglich ist. Auch andere Kommunen konnten ihre Eröffnungsbilanz erst später als zwei Jahre nach Umstellung des Rechnungswesens vorlegen.

Verwaltungsseitig wurde in der Vergangenheit mehrfach auf die eingetretene Verzögerung der Fertigstellung der endgültigen Eröffnungsbilanz und deren Ursachen hingewiesen. An dieser Stelle werden die wesentlichen Ursachen noch einmal verdeutlicht:

1. Die schon 2004 und 2005 im Zuge der oben bereits angesprochenen Vorbereitungen sowie im Jahre 2006 nach Umstellung des Rechnungswesens erhobenen Daten waren nicht vollständig, in wesentlichen Teilen nicht überprüft bzw. prüffähig und in weiten Teilen nicht dokumentiert, was zu erheblichem Nacharbeitungsbedarf führte.
2. Die Umstellung des Rechnungswesens, die innere Organisation, der Aufbau und die Durchführung der laufenden Buchhaltung, bei parallel dazu laufender Aufstellung des Haushaltsplanes, banden 2006 über weite Teile des Jah-

res alle verfügbaren personellen Kapazitäten im Finanzbereich. Gleichwohl konnte mit Stand 02. Oktober 2006 ein vorläufiger Entwurf einer Eröffnungsbilanz erstellt werden, der den Ratsfraktionen vorgestellt und ausgehändigt wurde und ebenso Grundlage für das Anzeige- und Genehmigungsverfahren zu den bisherigen Haushaltsplänen war.

3. Mehrfach mussten die abschließenden Arbeiten für die Eröffnungsbilanz wegen anderer termingebundener Aufgaben unterbrochen und zurückgestellt werden. Zu nennen sind hier die Neuorganisation und Umwandlung der Technischen Betriebe und von Teilen des Fachbereichs 5 – Planen und Bauen in eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) und die Neustrukturierung der TaT GmbH.
4. Trotz umfangreicher Qualifizierungsmaßnahmen bereitet die Umstellung auf die neuen, strukturellen, inhaltlichen und rechtlichen Anforderungen des NKF immer noch erhebliche Probleme, die den notwendigen Freiraum zur Fertigstellung der Eröffnungsbilanz stark einschränkten.
5. Das ursprüngliche Personalkonzept zur Bewältigung der neuen Aufgaben basierte ausschließlich auf Umschichtungen im Personalbestand und sah keine externe Einstellungen vor. Die Notwendigkeit einer dauerhaften qualifizierten fachlichen Unterstützung in der Bilanzbuchhaltung wurde erst im laufenden Prozess deutlich; die Einstellung einer Bilanzbuchhalterin mit mehrjähriger Berufserfahrung zum 01. Oktober 2008 (ggf. auch früher) ist inzwischen erfolgt.
6. Der Vorbereitungs- und Umstellungsprozess zum neuen Rechnungswesen erfolgte zunächst ohne externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Zu den später anstehenden Fragen der Bewertung von Teilen des Sachanlagevermögens (Grundstücke und Gebäude) wurde die WIBERA Wirtschaftsberatung AG im Juli 2006 mit einer umfassenden Durchsicht und Prüfung des dokumentierten Verfahrens, der Methoden und der Maßstäbe zur Vermögenserfassung und -bewertung sowie der Schuldenermittlung beauftragt. Dieser Auftrag wurde kürzlich um die Unterstützung zur endgültigen Fertigstellung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses 2006 erweitert.

Mit Unterstützung der WIBERA konnten nun die Vorbereitungen zur Aufstellung des Entwurfs der Eröffnungsbilanz abgeschlossen werden.

Der Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2006 wurde entsprechend § 92 ff GO unter Beachtung der Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) am 24. April 2009 vom Kämmerer aufgestellt und von der Bürgermeisterin bestätigt. Mit dieser Vorlage wird der Entwurf der Eröffnungsbilanz der Stadt Rheine gem. § 92 i.V.m. § 95 Abs. 3 GO dem Rat der Stadt zur Feststellung vorgelegt. Vor der Feststellung durch den Rat gem. § 96 Abs. 1 GO hat der Rechnungsprüfungsausschuss gem. § 92 Abs. 5 i.V.m. § 101 Abs. 8 GO die Eröffnungsbilanz zu prüfen.

Nach § 92 Abs. 6 GO unterliegt die Eröffnungsbilanz auch der überörtlichen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) Nordrhein-Westfalen.

Die Eröffnungsbilanz (Anlage 1) ist entsprechend den Bestimmungen der GemHVO gegliedert; ihr sind gem. § 53 GemHVO

- ein Anhang (Anlage 2)
- ein Forderungsspiegel (Anlage 3)
- ein Verbindlichkeitspiegel (Anlage 4) und
- ein Lagebericht (Anlage 5)

beigefügt. Die Eröffnungsbilanz enthält, anders als spätere Bilanzen, keine Vorjahreswerte. Auch ein Anlagenspiegel ist gem. § 53 GemHVO für die Eröffnungsbilanz nicht vorgesehen.

Im Anhang zur Eröffnungsbilanz werden zu den einzelnen Bilanzpositionen die verwendeten Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden angegeben und erläutert sowie Haftungsverhältnisse der Verbindlichkeiten erklärt. Dem Anhang ist eine Übersicht über Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen gem. § 44 Abs. 2 Nr. 3 GemHVO beigefügt.

Der Lagebericht zur Eröffnungsbilanz soll einen Überblick über die wichtigsten Ergebnisse aus der Aufstellung der Eröffnungsbilanz geben und so gefasst werden, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt wird. Über Vorgänge von besonderer Bedeutung, auch solcher, die nach dem Bilanzstichtag eingetreten sind, ist zu berichten. Außerdem hat der Lagebericht eine ausgewogene und umfassende, dem Umfang der gemeindlichen Aufgabenerfüllung entsprechende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu enthalten. Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde sowie auf Sachverhalte einzugehen, aus denen sich künftig erhebliche finanzielle Verpflichtungen ergeben können.

Die Eröffnungsbilanz und der Anhang vermitteln ein Bild der tatsächlichen Verhältnisse der Vermögens- und Schuldenlage der Stadt Rheine zum Bilanzstichtag 01. Januar 2006.

Die Ermittlung der Wertansätze für die Eröffnungsbilanz ist gem. § 92 Abs. 3 GO auf der Grundlage von vorsichtig geschätzten Zeitwerten vorgenommen worden.

Vor der Aufstellung der Eröffnungsbilanz wurde gem. § 53 GemHVO eine Inventur durchgeführt und ein Inventar aufgestellt. Hierzu wurden Inventurrichtlinien erlassen, um die Vermögensgegenstände, die Schulden und die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig und ordnungsgemäß aufzunehmen. Ebenfalls wurden die gewährten Zuwendungen als Sonderposten erfasst und erforderliche Rückstellungen gebildet.

Die Inventur- und Bewertungsrichtlinien sind im Anhang benannt.

Um nachteilige Auswirkungen unrichtiger Bilanz- und Wertansätze in der Eröffnungsbilanz auf künftige Jahresabschlüsse zu vermeiden, hat der Gesetzgeber durch § 92 Abs. 7 GO die Berichtigung von Wertansätzen in vereinfachter Form

auch noch nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz zugelassen. Die Notwendigkeit der Berichtigung fehlerhafter Ansätze ergibt sich aus dem Ziel, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Schuldenlage der Gemeinde zu vermitteln. Daher sind alle wesentlichen Fehler zu korrigieren. Die unwesentlichen Fehler bleiben dagegen unberücksichtigt. Eine Berichtigung kann letztmals im vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Jahresabschluss (also 2009) vorgenommen werden. Vorherige Jahresabschlüsse sind nicht zu berichtigen.

Anlagen:

- Anlage 1: Deckblatt Entwurf der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006
- Anlage 2: Excel-Tabelle Eröffnungsbilanz
- Anlage 3: Anhang zum Entwurf der Eröffnungsbilanz