

Überörtliche Prüfung
der Eröffnungsbilanz

der Stadt Wipperfürth

vom 04.10. bis 07.10.2011

Beratung · Prüfung · Service



Überörtliche Prüfung
der Eröffnungsbilanz
der Stadt Wipperfürth
vom 04.10. bis 07.10.2011

GPA NRW

*Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (0 23 23) 14 80-0
Fax (0 23 23) 14 80-333*

Inhaltsverzeichnis

Zur GPA NRW und zur Prüfung _____	4
Grundlagen der Prüfung _____	4
Aufbau des Prüfberichtes _____	6
Informationen zur Prüfung Ihrer Eröffnungsbilanz _____	6
Ergebnisse im Einzelnen _____	7
Bilanzkennzahlen _____	7
Prüfung einzelner Bilanzpositionen _____	9
Sonstige unbebaute Grundstücke _____	9
Finanzanlagen _____	10
Instandhaltungsrückstellungen _____	12
Sonstige Rückstellungen _____	12
Schlussbemerkung _____	14

Zur GPA NRW und zur Prüfung

Grundlagen der Prüfung

Die Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen haben ihre Haushaltswirtschaft bis spätestens zum 01.01.2009 auf das Neue Kommunale Finanzmanagement umgestellt. Wichtiger Bestandteil hierbei ist die Aufstellung der Eröffnungsbilanz.

Aufgrund der Bedeutung der Ansätze in der Eröffnungsbilanz und deren Auswirkungen auf die weitere Haushaltsführung stellt der Gesetzgeber besondere Anforderungen an die Prüfung und Feststellung der Eröffnungsbilanz. Die GPA NRW führt die überörtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz auf der Grundlage des § 105 der Gemeindeordnung NRW (GO) in Verbindung mit § 92 Absatz 6 GO bei den Städten und Gemeinden durch.

Ziel unserer überörtlichen Prüfung ist es unter anderem sicherzustellen, dass im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber eingeräumten Spielräume, landesweit einheitlich bewertet und bilanziert wird.

Die überörtliche Prüfung setzt auf der örtlichen Prüfung auf, um Doppelarbeiten zu vermeiden. Ausgehend von analytischen Prüfungshandlungen anhand des Kennzahlensets NRW und den Ergebnissen der örtlichen Prüfung führen wir eine stichprobenhafte Prüfung auffälliger und unserer Erfahrung nach fehleranfälliger Bilanzpositionen durch. Hierbei nehmen wir in erster Linie die Bewertungsverfahren und -methoden in den Blick und ergänzen diese Systemprüfung um Einzelfallprüfungen.

Die Prüfungsschwerpunkte mit den entsprechenden Bilanzpositionen werden von uns im Einzelfall festgelegt.

Die Prüfung erfolgte auf Basis der nachfolgend in zusammengefasster Form dargestellten Bilanz:

Aktiva	in Tausend Euro	
1 Anlagevermögen		
1.1 Immaterielle Vermögensgegenstände		219
1.2 Sachanlagen		163.207
1.2.1 Unbebaute Grundstücke	12.624	
1.2.2 Bebaute Grundstücke	55.144	
1.2.3 Infrastrukturvermögen	89.923	
1.2.4 Bauten auf fremden Grund und Boden	0	
1.2.5 Kunstgegenstände, Kulturdenkmäler	0	
1.2.6 Maschinen, technische Anlagen, Fahrzeuge	1.587	
1.2.7 Betriebs- und Geschäftsausstattung	2.227	
1.2.8 Geleistete Anzahlungen, Anlagen im Bau	1.702	
1.3 Finanzanlagen		14.615
1.3.1 Anteile an verbundenen Unternehmen	636	
1.3.2 Beteiligungen	13.274	
1.3.3 Sondervermögen	0	
1.3.4 Wertpapiere des Anlagevermögens	107	
1.3.5 Ausleihungen	597	
2 Umlaufvermögen		
2.1 Vorräte		84
2.1.1 Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe, Waren	84	
2.1.2 Geleistete Anzahlungen	0	
2.2 Forderungen und sonstige Vermögensgegenstände		2.851
2.2.1 Öffentlich-rechtliche Forderungen	2.014	
2.2.2 Privatrechtliche Forderungen	793	
2.2.3 Sonstige Vermögensgegenstände	44	
2.3 Wertpapiere des Umlaufvermögens		0
2.4 Liquide Mittel		377
3 Aktive Rechnungsabgrenzung		157
	Summe	181.510

Passiva	in Tausend Euro	
1 Eigenkapital		
1.1 Allgemeine Rücklage		30.171
1.2 Sonderrücklagen		0
1.3 Ausgleichsrücklage		10.279
2 Sonderposten		
2.1 für Zuwendungen		36.639
2.2 für Beiträge		20.411
2.3 für den Gebührenaussgleich		474
2.4 Sonstige Sonderposten		13
3 Rückstellungen		
3.1 Pensionsrückstellungen		11.955
3.2 Rückstellungen für Deponien und Altlasten		0
3.3 Instandhaltungsrückstellungen		3.963
3.4 Sonstige Rückstellungen		1.086
4 Verbindlichkeiten		
4.1 Anleihen		0
4.2 Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen		51.602
4.3 Verbindl. aus Krediten zur Liquiditätssicherung		8.800
4.4 Verbindl. aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen		0
4.5 Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen		582
4.6 Verbindlichkeiten aus Transferleistungen		244
4.7 Sonstige Verbindlichkeiten		2.173
5 Passive Rechnungsabgrenzung		3.117
	Summe	181.510

Aufbau des Prüfberichtes

Ergebnisse unserer Prüfung und Analyse bezeichnen wir im Bericht als **Feststellung**.

Wir haben in diesen Prüfungsbericht lediglich Feststellungen aufgenommen, die nach unserer Auffassung eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung beziehungsweise Begründung durch die Kommune erforderlich machen. Diese sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Absatz 6 GO.

Eine Stellungnahme der Kommune gegenüber der GPA NRW ist für diesen Prüfbericht nicht erforderlich.

Ergebnisse, zu denen eine Korrektur nicht notwendig, aber aus unserer Sicht sinnvoll erscheint, werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Informationen zur Prüfung Ihrer Eröffnungsbilanz

Wir haben die Prüfung in Ihrer Stadt vom 04.10. bis zum 07.10.2011 durchgeführt.

Durchführung der Prüfung

Miriam Görgen

Wir haben das Prüfungsergebnis mit den beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Ihres Hauses erörtert.

Der Entwurf des Prüfberichts wurde Ihnen übersandt.

Ergebnisse im Einzelnen

Die Stadt Wipperfürth hat zum 1. Januar 2007 die kamerale Haushaltsführung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF) umgestellt.

Die Aufstellung der Eröffnungsbilanz durch den Kämmerer und die Bestätigung durch den Bürgermeister gemäß § 92 Absatz 1 GO in Verbindung mit § 95 Absatz 3 GO sind erfolgt. Die örtliche Prüfung der Eröffnungsbilanz der Stadt Wipperfürth hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rödl & Partner GmbH, Köln, durchgeführt. Der Bestätigungsvermerk wurde am 03.08.2011 uneingeschränkt erteilt.

Die Feststellung der Eröffnungsbilanz durch den Rat steht noch aus.

Bilanzkennzahlen

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung der Eröffnungsbilanz bilden wir zunächst Bilanzkennzahlen, die zukünftig landesweit einheitlich von den Kommunalaufsichten, den Rechnungsprüfungsämtern und uns erhoben werden (NKF-Kennzahlenset NRW).

Diese Kennzahlen weisen für die Stadt Wipperfürth folgende Werte aus:

Kennzahlen der Eröffnungsbilanz		
Bezeichnung	Berechnung	Kennzahlenwert (in Prozent)
Infrastrukturquote	$(\text{Infrastrukturvermögen} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$	49,5
Eigenkapitalquote I	$(\text{Eigenkapital} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$	22,3
Eigenkapitalquote II	$(\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge}) / \text{Bilanzsumme} \times 100$	53,7
Anlagendeckungsgrad II	$(\text{Eigenkapital} + \text{Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge} + \text{langfristiges Fremdkapital}) / \text{Anlagevermögen} \times 100$	83,3
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	$(\text{kurzfristige Verbindlichkeiten} / \text{Bilanzsumme}) \times 100$	2,1

Die aufgeführten Bilanzkennzahlen geben einen ersten Überblick über die Vermögens- und Schuldenlage der Kommune.

Aussagen über die gesamtwirtschaftliche Situation der Kommune sind jedoch nur unter Berücksichtigung der örtlichen Strukturen und Gegebenheiten möglich. Hierzu ist eine tiefer gehende Analyse erforderlich, die in dem uns zur Verfügung stehenden Prüfzeitraum nicht möglich ist. Eine aussagekräftige Analyse erfordert darüber hinaus einen Zeitreihenvergleich. Erst die Einbeziehung der Folgebilanzen lässt weitergehende Tendenzen erkennen. Hieraus können Schlüsse über die Entwicklung der Vermögens- und Schuldenlage gezogen und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

Um jedoch im Rahmen der Prüfung der Eröffnungsbilanz zumindest erste Anhaltspunkte für die Einordnung der Stadt Wipperfürth im Vergleich zu anderen Kommunen zu gewinnen, haben wir die Bilanzkennzahlen in den interkommunalen Vergleich mit den von uns geprüften kreisangehörigen Kommunen gestellt.

Bilanzkennzahlen im interkommunalen Vergleich (in Prozent)				
	Minimum	Maximum	Mittelwert	Stadt Wip- perfürth
Infrastrukturquote	0,0	70,0	41,0	49,5
Eigenkapitalquote I	11,4	83,3	39,5	22,3
Eigenkapitalquote II	28,3	91,7	70,6	53,7
Anlagendeckungsgrad II	60,7	119,7	92,8	83,3
Kurzfristige Verbindlich- keitsquote	0,1	27,5	4,4	2,1

Dieser Vergleich dient lediglich als Information. Hieraus sind Tendenzen zu erkennen, die ohne nähere Betrachtung der Strukturen und Gegebenheiten keine Rückschlüsse zulassen und Aussagen begründen.

Auf Grund der vorzunehmenden Korrekturen, die sich aus den nachfolgend beschriebenen Empfehlungen und Feststellungen ergeben, werden sich die Bilanzkennzahlen der Stadt Wipperfürth noch verändern.

Prüfung einzelner Bilanzpositionen

Im Anschluss an die Erhebung der Bilanzkennzahlen haben wir die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2007 einschließlich Anhang sowie den Prüfungsbericht über die örtliche Prüfung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Rödl & Partner GmbH, Köln, analysiert.

Sonstige unbebaute Grundstücke

Erbbaurechtsgrundstücke

Die Stadt Wipperfürth hat als Erbbaurechtsgeber insgesamt acht Erbbaurechte vergeben.

Die Bewertung erfolgte ausgehend vom vollen Bodenwert. Wertminderungen wurden in Bezug auf die tatsächliche Nutzung des Grundstückes vorgenommen. Beispielhaft sei hier das Erbbaurecht Kindergarten genannt, bei welchem die Stadt einen Abschlag auf Grund der kommunalen Nutzungsorientierung von 60 Prozent vorgenommen hat. Ein Ausweis der Grundstücke erfolgte anhand der tatsächlichen Nutzung durch den Erbbaurechtsnehmer. Also im Beispielfall bei den bebauten Grundstücken.

Fragestellungen, inwieweit Wertminderungen aufgrund von fehlenden oder unzureichenden Wertsicherungsklauseln zu einer Wertminderung des mit Erbbaurechten belasteten Grundstückes führen, blieben bei der Bewertung unberücksichtigt.

Grundsätzlich ist bei Erbbaurechtsgrundstücken zunächst vom vollen unbelasteten Bodenwert auszugehen. Er ist zu mindern, wenn der vereinbarte Erbbauzins unterhalb der marktüblichen Verzinsung liegt. Der Grund hierfür kann sich auch aus einer fehlenden oder unzureichenden Wertsicherungsklausel ergeben. Die Wertminderung beim Grundstück muss sich im Zeitwert des Erbbaurechtsgrundstückes widerspiegeln.

Die Wertermittlung von Erbbaurechtsgrundstücken sollte daher anhand der Wertermittlungsverordnung (WertV) sowie der Wertermittlungsrichtlinien (WertR) 2006 erfolgen.

Die Stadt Wipperfürth ist bei ihren Erbbaurechtsgrundstücken nur Eigentümer über die Grundstücke selbst und nicht über deren Aufbauten. Aus diesem Grund sind sämtliche Grundstücke die mit einem Erbbaurecht belastet sind als „unbebaute Grundstücke“ anzusetzen. Mithin kommt demnach eine Bewertung nach § 55 GemHVO nicht in Betracht. Die Abschläge auf Grund der kommunalen Nutzungsorientiertheit sind somit nicht zulässig. Eine Anwendung kommt nur in Frage, wenn die Bebauung der Grundstücke durch den Bebauungsplan in der Art eingeschränkt ist, dass keine andere Bebauung als die einer kommunalnutzungsorientierten zulässig ist. Dies ist jedoch üblicherweise nicht der Fall. Aus diesem Grund ist bei der Bewertung der Grundstücke zunächst der volle Bodenrichtwert anzusetzen und eventuelle Abschläge auf Grund der Bodenverzinsung gemäß den WertR vorzunehmen.

Feststellung

Die Stadt Wipperfürth hat bislang keine Wertminderungen aufgrund fehlender oder unzureichender Wertsicherungsklauseln bei der Bewertung entsprechend § 54 Absatz 1 in Verbindung mit § 35 Absatz 5 GemHVO berücksichtigt. Dies ist zu korrigieren,

Die Bewertung nach § 55 GemHVO kommt für Erbbaurechtsgrundstücke nicht in Betracht.

Zudem hat eine Ausweisung der Grundstücke bei den „sonstigen unbebauten Grundstücken“ zu erfolgen.

Finanzanlagen

Zweckverbände

Anteile an Zweckverbänden gehören zu den öffentlich-rechtlichen Organisationen und sind je nach Einfluss der Kommune wie ein „verbundenes Unternehmen“ oder eine „Beteiligung“ zu bilanzieren.

Die Zweckverbände

- Zweckverband Civitec – Kommunale Informationsverarbeitung,
- Zweckverband Abfall- Sammel- und Transportverband Oberberg (ASTO),

wurden von der Stadt Wipperfürth noch nicht bilanziert.

Gemäß § 55 Absatz 6 GemHVO ist eine Bewertung der Zweckverbände entsprechend ihrer Aufgabenstellung und ihres Charakters nach dem Ertragswertverfahren oder nach dem Substanzwertverfahren vorzunehmen. Sofern der Zweckverband aufgrund einer untergeordneten Bedeutung im Sinne des § 116 Absatz 3 GO nicht in den Gesamtabchluss einzubeziehen ist, kann gemäß § 55 Absatz 6 GemHVO eine Bewertung auch nach der Eigenkapitalspiegelbildmethode vorgenommen werden. Ein negatives Eigenkapital des Zweckverbandes ist dann mit einem Euro Erinnerungswert in der Bilanz auszuweisen. Im Sinne einer einheitlichen Bewertung sollte jedoch das Substanz- oder Ertragswertverfahren einheitlich bei allen Zweckverbandsgemeinden zur Anwendung kommen soweit für einen Anteilseigner eine Verpflichtung zur Konsolidierung des Zweckverbandes besteht.

Soweit die Anteile eines Zweckverbandsmitgliedes nicht exakt ermittelt werden können, müssen alternative Methoden zur Anteilsschlüsselung angewendet werden. Für die Feststellung einer Beteiligungsquote können getroffene Abfindungsregelungen, Regelungen zur Aufteilung des Jahresüberschusses bzw. des Jahresfehlbetrages, festgelegte Stimmrechte oder die Schlüsselung für die Umlagezahlungen herangezogen werden. Hierbei sollte nicht jede Kommune eine eigenständige Bewertung vornehmen, vielmehr empfehlen wir, bei allen Kommunen das gleiche Bewertungsverfahren durchzuführen.

Feststellung

Die Stadt Wipperfürth hat noch keine Bewertung und Bilanzierung der Beteiligung an den Zweckverbänden Civitec und ASTO im Sinne des § 55 Absatz 6 GemHVO vorgenommen.

Bereits während der Prüfung teilte die Verwaltung mit, dass eine Bilanzierung der o.g. Zweckverbände nachgeholt wird.

Instandhaltungsrückstellungen

Die Stadt Wipperfürth hat für das Walter-Leo-Schmitz Bad eine Instandhaltungsrückstellung in Höhe von rund 3,9 Millionen Euro gebildet. Dabei wurde durch ein Gutachten festgelegt, dass größere Instandsetzungsmaßnahmen wie die Erneuerung des Daches, der Glassfassade und sämtlicher technischer Ausstattung vorzunehmen sind. Zudem wurden Teile des Hallenbades um- und ausgebaut (Saunabereich). Sämtliche Maßnahmen lassen darauf schließen, sowohl in Bezug auf ihren Umfang aber auch durch ihren finanziellen Aspekt, dass es sich hier um investive Maßnahmen handelt.

Soweit es sich um investive Maßnahmen handelt, die zu einer Aktivierungspflicht nach § 33 Absatz 3 GemHVO führen, dürfen diese nicht als Instandhaltungsrückstellung passiviert werden.

Es ist jeweils im Einzelfall zu prüfen und zu begründen, ob Erhaltungsaufwand oder aktivierungspflichtige Aufwendungen für die Herstellung, Erweiterung oder über den ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung vorliegen.

Feststellung

Die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen für investive Maßnahmen ist nicht zulässig.

Die Verwaltung bestätigte bereits während der Prüfung, dass es sich bei den durchgeführten Maßnahmen um investive handelt und die Rückstellungsbildung korrigiert wird.

Sonstige Rückstellungen

Kosten der Straßen- und Brückenerfassung

Die Stadt Wipperfürth hat eine Rückstellung in Höhe von 86.000 Euro für die Erfassung der Straßen und Brücken durch das Ingenieurbüro Bo-

ckermann und Fritze gebildet. Die Erteilung des Auftrages erfolgte im Jahr 2008, ebenso die Ausführung.

Generell sind Verpflichtungsrückstellungen zu bilden, soweit die Voraussetzungen des § 36 Absatz 4 GemHVO vorliegen. Danach müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Verpflichtung ist dem Grunde oder der Höhe nach ungewiss.
- Die Entstehung der zukünftigen Verbindlichkeit ist wahrscheinlich und die Inanspruchnahme wird voraussichtlich erfolgen.
- Die wirtschaftliche Ursache liegt vor dem Abschlussstichtag.
- Der zu leistende Betrag ist nicht geringfügig.

Damit eine Rückstellung gebildet werden kann muss die wirtschaftliche Ursache der Verpflichtung also vor Bilanzstichtag liegen. Es müsste sich also um eine Verpflichtung handeln, die bereits im Jahr 2006 entstanden ist. Die Verpflichtung zur Erfassung und Bewertung des Infrastrukturvermögens resultiert aus der Verpflichtung zur Aufstellung einer Eröffnungsbilanz. Die Verpflichtung zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz jedoch entsteht erst mit der Umstellung auf das NKF, im Fall der Stadt Wipperfürth mit dem 01.01.2007. Entsprechend entsteht auch die wirtschaftliche Ursache im laufenden Haushaltsjahr 2007. Aus diesem Grund ist die Bildung der Rückstellung für den Erfassungs- und Bewertungsaufwand nicht zulässig.

Empfehlung

Die Rückstellung für die Erfassung der Straßen und Brücken steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen des § 36 GemHVO. Obgleich des vergleichsweise geringen Betrages empfehlen wir der Stadt Wipperfürth die Bilanzposition zu korrigieren.

Schlussbemerkung

Um eine Doppelprüfung zu vermeiden, haben wir mit unserer Prüfung auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung aufgesetzt und uns in Form von Stichproben auf die Bilanzpositionen beschränkt, die von ihrer Bedeutung her für die Kommune wesentlich und unserer Erfahrung nach häufig fehleranfällig und problembehaftet sind.

Die Prüfung der ausgewählten Bilanzpositionen hat zu Feststellungen geführt. Die Feststellungen zeigen an, dass die betreffenden Wertansätze einer Korrektur oder einer weitergehenden Überprüfung beziehungsweise Begründung bedürfen.

Bei den von uns näher betrachteten Bilanzpositionen haben wir festgestellt, dass die angewandten Bewertungsmethoden sowohl hinsichtlich der jeweiligen Begründungen für die Anwendbarkeit als auch hinsichtlich der konkreten Berechnungen ein vergleichsweise hohes Niveau aufweisen.

Herne, den 26.10.2011

Thomas Nauber

Sandra Rettler

Abteilungsleitung

Prüfteamleitung

GPA NRW
Heinrichstraße 1 · 44623 Herne
Postfach 101879 · 44608 Herne
Telefon (02323) 1480-0
Fax (02323) 1480-333
info@gpa.nrw.de
www.gpa.nrw.de

*Gemeindeprüfungsanstalt
Nordrhein-Westfalen*