

Anlage 7: Vorgehen bei der Bewertung des Forderungsbestandes

Im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz sind alle Forderungen einer Kommune zu erfassen und unter Berücksichtigung der Regelungen des Gemeindehaushaltsrechts in Verbindung mit den einschlägigen Vorschriften des Handelsgesetzbuches zu bewerten (siehe BewertRL MI LSA vom 09.04.2006 Punkt 5.14). Dabei handelt es sich ausschließlich um eine Bewertung zu Bilanzierungszwecken. Nicht alle Kasseneinnahmereste sind aus Sicht des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR) werthaltige Forderungen. Eine Bereinigung der Kassenreste ist notwendig. Es kann zu Forderungsausbuchungen und zu Wertberichtigungen kommen, die über die Kriterien Niederschlagung, Erlass und Pauschalbereinigung hinausgehen.

Sind die Forderungen einmal „aktiviert“, so sind Wertverluste in Folgejahren durch Abschreibung zu realisieren. Dies führt zu einem entsprechenden Aufwand in der Ergebnisrechnung.

Mit der Erstellung der Eröffnungsbilanz besteht auf Seiten der Kommune die Pflicht die Werthaltigkeit des Forderungsbestandes unter Anwendung des strengen Vorsichtsprinzips zu beurteilen. Die Forderung bleibt in voller Höhe in der Debitorenbuchhaltung nachgewiesen, während die verminderte Werthaltigkeit mittels der Wertberichtigung „in das Minus“ gesetzt wird. Das heißt, es erfolgt eine Korrektur auf der Aktivseite der städtischen Bilanz.

Diese Vorgehensweise hat für die Kommunen unter bilanz- und haushaltspolitischen Gesichtspunkten den Vorteil, dass einerseits Zahlungen, die den berechtigten Forderungswert übersteigen, zu Ertrag führen und andererseits Forderungen, die tatsächlich ausfallen, in späteren Jahren keinen Aufwand mehr auslösen. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, im Rahmen der Erstellung der Eröffnungsbilanz eine Strategie, auf der Grundlage gesetzlich vorgegebener Regelungen zu den Wertberichtigungen, für den Umgang mit der Forderungsbewertung zu entwickeln.

Forderungsinventur

Die vollständige Erfassung des kommunalen Forderungsbestandes mit all seinen wertbildenden Merkmalen ist der unerlässliche erste Schritt auf dem Weg zur korrekten Eröffnungsbilanz (Forderungsinventur). Künftig werden im NKHR bei der Erfassung aller Forderungen auch diejenigen aufgenommen, die bislang außerhalb der Haushaltswirtschaft standen (z.B. Forderungslisten im Bereich Soziales).

Forderungsbewertung

In einem zweiten Schritt sind die Forderungen entsprechend der Regelung des Landesgesetzes (BewertRL LSA 5.14) im Wesentlichen nach kaufmännischen Gesichtspunkten zu bewerten. Bestehende Realisierungsrisiken sind in Form von Einzelwertberichtigungen vom Nennwert der jeweiligen Forderung abzusetzen.

Da Forderungen zum Umlaufvermögen gehören, gilt der Grundsatz der Einzelwertberichtigung unter Berücksichtigung des strengen Niederstwertprinzips.

Bei der Bewertung sind die allgemeinen und speziellen Bewertungsvorschriften zu unterscheiden. Die allgemeinen Bewertungsvorschriften stehen im Handelsgesetzbuch (HGB) und in den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GOB), die speziellen sind den jeweiligen landesspezifischen Regelungen zu entnehmen.

Maßgebliche allgemeine Bewertungsvorschriften sind hier die §§ 252, 253 HGB. § 252 Abs. 1 Nr. 4 HGB behandelt das Vorsichtsprinzip, welches im Imparitäts- und Realisationsprinzip konkretisiert wird. Das Realisationsprinzip besagt, dass Gewinne nur bilanziert werden dürfen, wenn sie bis zum Abschlussstichtag realisiert sind. Das Imparitätsprinzip drückt aus, dass alle vorhersehbaren Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, in die Bewertung der Forderungen einfließen. Aus dem Imparitätsprinzip lässt sich das für die Bewertung von Forderungen relevante strenge Niederstwertprinzip induzieren, welches zur Folge hat, dass Forderungen gem. § 253 Abs. 3 HGB mit dem niedrigsten Wert, der sich aus einem Börsen- oder Marktwert ergibt, anzusetzen sind.

Die landesspezifischen Bewertungsvorschriften und Grundsätze (§§ 37 ff GemHVO Doppik LSA sowie §§ 21 ff GemKVO Doppik LSA und BewertRL MI LSA vom 09.04.2006 Punkt 5.14) sind inhaltlich an die handelsrechtlichen Bewertungsvorschriften angelehnt.

Im Rahmen der Forderungsbewertung sind im Kern folgende Fragen zu bewerten:

- Wer ist wirtschaftlicher Eigentümer der Forderungen?
- Wie hoch ist der wirtschaftliche Wert der Forderungen?

Die prüfsichere Bewertung des Forderungsbestandes ist die zentrale Herausforderung für die Landeshauptstadt Magdeburg bei der Abbildung der Bilanzposition „Forderungen“ in der Eröffnungsbilanz.

Angesichts des zu bewältigenden Massengeschäftes stellt sich die Umsetzung des Grundsatzes der Einzelwertberichtigung, angesichts der Anzahl der zu bewertenden Einzelforderungen, als praktisches Problem dar.

Prüfungssicherer Lösungsansatz in der Praxis sind die Bildung von Fallgruppen sowie Bewertungsindikatoren bezüglich des Realisierungsrisikos und die erfahrungsbasierte Zuordnung korrespondierender Wertabschläge. Auf der Basis der definierten Fallgruppen und Bewertungsindikatoren erfolgt zunächst eine Auswertung und Gruppierung des städtischen Forderungsbestandes (KID Magdeburg GmbH). Diese systemtechnische Auswertung durch die KID GmbH ist für die erstmalige Ermittlung und die künftigen Fortschreibungen unerlässlich. In einem zweiten Schritt werden dann von den jeweiligen „Forderungsclustern“ die definierten Wertabschläge vorgenommen.

Zur Umsetzung des Wesentlichkeitsgrundsatzes und zur Minimierung von ergebnisbelastenden Wertberichtigungen in den Folgejahren wurde der Status quo der betragsmäßig wesentlichen Forderungen im Bestand individuell und umfassend analysiert. Die konkreten Regeln für die Bewertung der Forderungen wurden in Absprache mit dem RPA in dem Entwurf der Bewertungsrichtlinie der Landeshauptstadt Magdeburg fixiert.

Erfahrungen anderer Kommunen haben gezeigt, dass es bei der erstmaligen Bewertung von Forderungen sinnvoll ist, die definierten Fallgruppen in ihrer Anzahl gering zu halten. Dies gestaltet sich als Vorteil, da alle wertberechtigten Forderungen in den Folgejahren für eine eventuell weitere Wertberichtigung konkret zuzuordnen sind. Ein kontinuierlicher Ausbau weiterer „Forderungscluster“ erscheint in den doppelischen Folgejahren als sinnvoll.

Als Anregung für die notwendige Erarbeitung einer Richtlinie für die Bewertung der städtischen Forderungen wurde eine grundsätzliche Bewertung der Forderungen nach Altersstruktur zur Eröffnungsbilanz für sinnvoll erachtet. Weitere Fallgruppen stellen die insolvenzbehafteten Forderungen sowie Forderungen, für die auf gesetzlicher Basis die Aussetzung der Vollziehung gewährt wurde, dar.

Forderungsgruppierung in Risikoklassen:

- **A** Offene Forderungen (mit Zahlungseingang kann noch sicher gerechnet werden)
→ Pauschalwertberichtigung
- **B** Zweifelhafte Forderungen (es besteht ein erhebliches Ausfallrisiko)
→ pauschalierte Einzelwertberichtigung

Pauschalwertberichtigung im NKHR bedeutet, dass die nach der Einzelwertberichtigung verbleibenden Forderungen pauschal um einen gewissen Prozentsatz bereinigt werden können.

Da es sich bei den verbleibenden Forderungen um Forderungen mit einem geringen Restrisiko handelt, hat sich über die Jahre ein Korridor von 2 % bis 5 % Pauschalwertberichtigung herauskristallisiert. Der Ansatz für die Pauschalwertberichtigung ist in den Folgejahren anhand konkreter Erfahrungen mit dem Ausfall von nicht einzeln wertberechtigten Forderungen ggf. anzupassen.

Dabei ist die Pauschalwertberichtigung fortzuschreiben (d. h. Verwendung von nicht einzeln wertberechtigten Forderungen) und anlässlich der künftigen Bilanzen für neu hinzukommende Forderungen jeweils neu zu bewerten. Die Pauschalwertberichtigung wird als Aufwand in der Ergebnisrechnung gebucht und verringert das Vermögen also den Forderungsbestand.

Unter Berücksichtigung, dass ein entsprechender Aufwand in der Ergebnisrechnung der Folgejahre durch Abschreibung nicht werthaltiger Forderungen gering gehalten werden soll, wird für die pauschale Wertberichtigung im Rahmen der Aufstellung der Eröffnungsbilanz eine Höhe von 5 % vorgenommen.

Unter der Einzelwertberichtigung ist nicht zwingend die Wertberichtigung am Einzelposten zu verstehen. Vielmehr ist der bestehende Forderungsbestand nach bestimmten Kriterien zu selektieren. Der Saldo der daraus entstehenden Einzelpostenliste wird prozentual wertberichtigt.

Verfahren zur Detaillierung der Forderungsbewertung – Grundlage der Information an den Stadtrat und Basis für die Erarbeitung einer Überleitungsdokumentation – Ansatz zur Wertberichtigung

Einzelwertberichtigung bedeutet, dass zu jedem Einzelposten nachvollziehbar ist, warum und um welchen Anteil der Posten im Wert berichtigt wurde. Die Fallgruppe „Zweifelhafte Forderungen“ sollte als maßgebliches Unterkriterium das Alter der Forderungen beinhalten.

Eine Staffelung nach den Fälligkeiten der Forderungen ist vorteilhaft, da mit zunehmendem Alter die Werthaltigkeit der Forderung abnimmt. Zur prüfsicheren Vereinfachung des Wertberichtigungsansatzes bietet es sich an, eine gleichlaufende Staffelung der Wertberichtigungsansätze vorzunehmen. Bei den Wertberichtigungsansätzen wird mit Annahmen gearbeitet, da keine spezifischen Erfahrungswerte vorliegen. Erfahrungen anderer Kommunen und Wirtschaftsprüfer belegen diese Vorgangsweise. Eine Abstimmung mit dem Rechnungsprüfungsamt erfolgte.

Bezüglich der Wertberichtigungssätze bei den zweifelhaften Forderungen bleibt festzuhalten, dass es im Ermessen der Kommune liegt, den tatsächlichen Wertberichtigungssatz zu definieren. Es gibt keine länderspezifisch, gesetzlich fixierten Wertberichtigungssätze. Auch können die in der Privatwirtschaft üblichen Wertberichtigungssätze nicht als Richtwert dienen, da sie die kommunalen Besonderheiten nicht erfassen und aufgrund der doch sehr stringenten Wertkorrekturen kommunale Portfolien vollständig entwerten würden. Gleichwohl empfiehlt es sich dennoch, die einmalige Möglichkeit der aufwandsneutralen Wertberichtigung im Rahmen der Eröffnungsbilanz in vollem Umfang auszuschöpfen. Denn nur wer im Zuge der Umstellung des Rechnungswesens die kommunalen Forderungsportfolien auf einen annähernd realen Marktwert korrigiert, vermeidet Aufwendungen, wie o.g., für die Ergebnisrechnung der Folgejahre.

Die insolvenzbehafteten Forderungen sollten um 96 % wertberichtigt werden. Als Grundlage für den Wertberichtigungsansatz wurde auf eine Auswertung des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn Bezug genommen.

In die Analyse gingen über 15 Tsd. Insolvenzverfahren aus Nordrhein Westfalen ein, die bis Ende 2008 mit Schlussverteilung abgeschlossen wurden sowie rund 15 Insolvenzplanverfahren.

Die Ergebnisse für Regelinsolvenzverfahren können daher als repräsentativ für die Bundesrepublik erachtet werden. Das Ergebnis der Auswertung ergab, dass bezogen auf alle betrachteten Regelverfahren, die rein formal gesehen mit einer Schlussverteilung endeten, die offenen Forderungen der Insolvenzgläubiger im Durchschnitt zu einem Anteil von 3,6 % durch die verfügbare Masse befriedigt wurden. Aus diesem Grunde wurde ein Wertberichtigungsansatz für insolvenzbehaftete Forderung i.H.v. 96 % angesetzt.

Zu Fallgruppe A (ca. 2.600 Posten/Forderungen von ca. 136.700 Posten/Forderungen):

- keine Risikoschuldnergruppe
- auch zukünftige Fälligkeiten (z.B. Stundungen/Ratenzahlungen)
- 5 % Pauschalwertberichtigung

Zu Fallgruppe B (ca. 84.670 Posten/Forderungen von ca. 136.700 Posten/Forderungen):

- Sonderfälle (Aussetzung der Vollziehung mit der fiktiven Fälligkeit 2200)
- evtl. Risikoschuldnergruppen
- insolvenzbehaftete Forderungen
- Forderungen der Fälligkeitsjahre 1993 bis 2004 (Uraltforderungen)

Fälligkeitsjahre:

Insolvenzforderungen:	96 % pauschalierte Einzelwertberichtigung
1993 bis 2004 (Uraltforderungen):	95 % pauschalierte Einzelwertberichtigung
2005 bis 2006:	80 % pauschalierte Einzelwertberichtigung
2007 bis 2008:	60 % pauschalierte Einzelwertberichtigung
2009:	40 % pauschalierte Einzelwertberichtigung
2200 (Aussetzung der Vollziehung):	80 % pauschalierte Einzelwertberichtigung

Berechnungsbasis: batch HB91JPL9 vom 02.03.2010 sowie MDP00PL7 vom 12.03.2010

Berichtigungsgrundlage	Anteil in %	Berichtigungsart	Summe in Mio. EUR
Fallgruppe B insolvenzbehaftete Forderungen	96	pauschalierte Einzelwertberichtigung	3,08
Fallgruppe B Uraltforderungen 1993 bis 2004	95		4,94
Fallgruppe B 2005 bis 2006	80		2,04
Fallgruppe B 2007 bis 2008	60		3,38
Fallgruppe B 2009	40		4,10
Fallgruppe B Forderungen mit Aussetzung der Vollziehung	80		3,86
Fallgruppe A offene Forderungen	5	Pauschalwertberichtigung	0,56
Summe der Wertberichtigung			21,96

Die Einzel- und Pauschalwertberichtigungen basieren auf den Kasseneinnahmeresten des Verwaltungs- und Vermögenshaushaltes und berücksichtigen neben den Verwahr- und Vorschusskonten auch Forderungen, auf denen per gesetzlicher Basis die Aussetzung der Vollziehung gewährt wurde (Fälligkeitsjahr 2200). Die Wertberichtigung erfolgte auf der Grundlage einer Prognose. Dabei wurde mit Annahmen gearbeitet, da keine spezifischen Erfahrungswerte vorlagen.

Praktische Verfahrensweise

Das kameralistische HHJ 2009 wird auf Basis des kameralen HKR-Verfahren BKF wie in den vorherigen Jahren abgeschlossen. Nachfolgend werden im Rahmen eines Rumpfgeschäftsjahres alle notwendigen Überleitungen/Einbuchungen aus dem BKF in den NSYS-Mandanten (Kernverwaltung) erfolgen. Bei dem Rumpfgeschäftsjahr handelt es sich nicht um einen allgemein etablierten Fachbegriff sondern um eine Wortschöpfung für den Zeitraum zwischen dem letzten kameralen HHJ 2009 und dem ersten doppelten HHJ 2010. Ein solches Rumpfgeschäftsjahr ist weder abschluss- noch prüfungspflichtig. Es dient der lückenlosen und transparenten Dokumentation aller Überleitungsschritte auf die städtische Eröffnungsbilanz und das erste doppelte Haushaltsjahr.

Aufgrund der Datenübernahme für Kassenreste zum Jahreschluss 2009 aus der BKF-Altanwendung und des sukzessiven Aufbaus der Anlagenbuchhaltung mittels Schnittstellenübernahmen wurden im NSYS-Mandanten (Kernverwaltung) für 2009 die Vortragswerte für die städtische Eröffnungsbilanz übernommen.

Darüber hinaus sind weitere Sachverhalte relevant, die in der kameralen Jahresrechnung 2009 noch nicht, aber in der städtischen Eröffnungsbilanz nach NKHR zwingend zu berücksichtigen sind. Hierzu zählen unter anderem die erfassten und bewerteten Kasseneinnahmereste (Forderungen und Verbindlichkeiten). Durch die notwendige Wertberichtigung ist eine Buchung der Wertberichtigungskonten gegen das Eigen-

kapital oder alternativ eine ergebniswirksame Wertberichtigung angezeigt. Es wird davon ausgegangen, dass ca. 80 % aller notwendigen Einbuchungen/Datenübertragungen aus dem BKF in den NSYS-Mandanten (Kernverwaltung) automatisiert erfolgen und ca. 20 % des insgesamt benötigten Zeitaufwandes darstellen. Weitere 20 % der notwendigen Einbuchungen müssen manuell vorgenommen werden und stellen ca. 80 % des insgesamt benötigten Zeitaufwandes dar.

Die bilanzielle Abbildung erfolgt durch die vollständige Führung der einbringlichen und der zweifelhaften Forderungen in der städtischen Bilanz (Debitoren-Nebenbuchhaltung). Für die Wertberichtigungen sollten im Forderungsbereich auf den Aktivseiten der Bilanz spezielle Konten eingerichtet werden (getrennt nach Einzel- und Pauschalwertberichtigung). Der Forderungssaldo in der Bilanz ergibt sich dann aus dem Forderungsbestand abzüglich aller Wertberichtigungen. Die Bildung von Wertberichtigungen erhöht den Aufwand, die Inanspruchnahme neutralisiert die letztendlich eintretenden Forderungsausfälle. Die Auflösung von Wertberichtigungen wegen wirtschaftlicher Verbesserung beim Schuldner u. ä. (bzw. beim Eingang eines höheren Betrages als angenommen) erzeugt einen Ertrag.

Aus den § 46 Abs. 3 Nr. 2 GemHVO Doppik ergibt sich eine Aufgliederung der Forderungen (öffentlich-rechtliche Forderungen aus Dienstleistungen, übrige öffentlich-rechtliche Forderungen, privatrechtliche Forderungen aus Dienstleistungen, übrige privatrechtliche Forderungen), die auch hinsichtlich der Wertberichtigungskonten zu vollziehen ist. Die Wertberichtigungskonten wären demnach unterhalb der Kontengruppen 161, 168, 171 und 179 anzulegen. Die Auflösungserträge wären nach jetziger Einschätzung unter der Kontengruppe 458 bei den nicht zahlungswirksamen ordentlichen Erträgen und die Bildung von Wertberichtigungen im Konto 5473 (Wertveränderungen beim Umlaufvermögen) zu buchen. Für Forderungsabschreibungen ist das Konto 5731 (Abschreibungen auf Umlaufvermögen) zu nutzen.

Aus dem Gedanken eines Rumpfgeschäftsjahres resultiert im Hinblick auf die Vielzahl von Datenübernahmen und Bestandserfassungen die Notwendigkeit einer Überleitungsdokumentation, in der sämtliche den Sachkontensaldo begründenden Nachweise (Datenübernahmeprotokolle, Belege zur Verbuchung von Sachkontenvorträgen etc.) nachgehalten werden. Die schlussendlichen Bewertungsfestlegungen sind in der Bewertungsrichtlinie zu beschreiben. Des Weiteren muss eine aussagekräftige Dokumentation zur konkreten Bewertung anhand einer voraussichtlich systemtechnischen Bestandsliste mit exakter Angabe des Bewertungszeitpunktes in der Eröffnungsbilanzdokumentation hinterlegt werden. Aufgrund der Masendaten sind die genannten „Forderungscluster“ geeignet und ebenfalls klar in der Dokumentation abzugrenzen. Die prüfsicheren Anforderungen, auch an die Form der Dokumentation, werden im Vorfeld mit dem RPA abgestimmt.

Sowohl die befristet niedergeschlagenen Forderungen als auch die unbefristet niedergeschlagenen Forderungen werden bei der Wertberichtigung nicht betrachtet, da diese Forderungen bereits aus kameralistischer Sicht aus dem SOLL genommen wurden. Zukünftige Geldeingängen werde als periodenfremde Erträge im NSYS verbucht.