



Abteilung 7

Ergeht per E-Mail an Verteiler

➔ **Gemeinden, Wahlen und
ländlicher Wegebau**

**Referat Gemeindeaufsicht und
Wirtschaftliche Angelegenheiten**

Bearb.: MMag.Dr. Hans-Jörg Hörmann
Tel.: +43 (316) 877-2717
Fax: +43 (316) 877-4283
E-Mail: gemeindeaufsicht@stmk.gv.at

Bei Antwortschreiben bitte
Geschäftszeichen (GZ) anführen

Graz, am 09.08.2018

GZ: ABT07-37809/2014-61

Ggst.: Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015
Grundlegende Information zur Ersterfassung der
Vermögenswerte auf Basis der VRV 2015
der Gemeindeaufsicht an sämtliche Gemeinden der Steiermark

Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015, BGBl. II Nr. 313/2015 (kurz: VRV 2015) wurde mit Verlautbarung im BGBl. II Nr. 17/2018 am 23. Jänner 2018 umfassend novelliert. Mit dieser Novelle wurden die Anlagen der VRV 2015 wesentlich geändert sowie der Verordnungstext in einigen Punkten klargestellt bzw. Erleichterungen für die Gemeinden und Städte eingearbeitet.

Die Bestimmungen der VRV 2015 sind gemäß § 40 Abs 2 VRV 2015 für Gemeinden spätestens für das Finanzjahr (Haushaltsjahr) 2020 (Voranschläge und Rechnungsabschlüsse) anzuwenden. Die politischen Gemeindeferenten haben in ihrem ersten BürgermeisterInnen-Brief zur Umsetzung der VRV 2020 am 23.05.2018 mitgeteilt, dass die VRV 2015 erstmalig für das Haushaltsjahr 2020 von sämtlichen Gemeinden und Gemeindeverbände nach dem Steiermärkischen Gemeindeverbandsorganisationsgesetz anzuwenden ist.

Bis zur erstmaligen Anwendung – konkret mit der Erstellung des Voranschlagsentwurfes 2020 in der zweiten Jahreshälfte 2019 – sind umfangreiche Umsetzungsmaßnahmen durch das Land Steiermark und die steirischen Städte und Gemeinden zu setzen:

- Novellierung der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967
- Novellierung des Statutes der Landeshauptstadt Graz
- Erlassung einer (neuen) Gemeindehaushaltsverordnung
- Novellierung gegebenenfalls weiterer Rechtsgrundlagen des Landes Steiermark aufgrund der oben angeführten Novellen bzw. der VRV 2015
- Schulung der MitarbeiterInnen und MandatarInnen der steirischen Städte und Gemeinden
- Vorbereitungen der Städte und Gemeinden, um die VRV 2015 anwenden zu können, wie etwa die Ersterfassung der Vermögenswerte

8010 Graz • Hofgasse 13
Montag bis Freitag von 8:00 bis 12:30 Uhr und nach Terminvereinbarung
Öffentliche Verkehrsmittel: Straßenbahn/Buslinie(n) 30,1,3,4,5,6,7 Haltestelle Schauspielhaus
DVR <https://datenschutz.stmk.gv.at> • UID ATU37001007
Landes-Hypothekenbank Steiermark AG: IBAN AT375600020141005201 • BIC HYSTAT2G

Zu den Umsetzungsmaßnahmen des Landes Steiermark:

Das Land Steiermark hat nach Verlautbarung der Novelle der VRV 2015 unverzüglich mit den legislativen Umsetzungsmaßnahmen der VRV 2015 auf der steirischen Gemeindeebene begonnen. Es werden Novellen der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 und des Statutes der Landeshauptstadt Graz sowie eine (neue) Gemeindehaushaltsverordnung (in der Folge kurz: Gemeindehaushaltsrecht 2018 oder GHR 2018) vorbereitet.

Derzeit verhandelt die Gemeindeaufsicht Steiermark intensiv mit der Statistik Austria die Neudefinition der Gemeindehaushaltsdatenschnittstelle (GHD-Schnittstelle). Diese Schnittstelle ist Grundlage für die – wie bisher – reibungslose Kommunikation bzw. den reibungslosen Datenaustausch zwischen den Gemeinden und der Gemeindeaufsicht Steiermark. Nach den letzten Informationen ist mit einer abgestimmten Datenschnittstelle Ende des Jahres 2018 zu rechnen.

Im ersten Halbjahr 2019 wird das Gemeinde-Bonitätssystem des Landes Steiermark (GemBon) überarbeitet und den Voraussetzungen der VRV 2015 angepasst. Das neue Datensystem wird den steirischen Gemeinden voraussichtlich im September 2019 zur Verfügung stehen.

Die Abteilung 7 wurde von den politischen Gemeindeferenten beauftragt, in einer gesondert eingerichteten Steuerungsgruppe, der die politischen Büros der Landeshauptleute sowie der Gemeindebund Steiermark und der Österreichische Städtebund, Landesgruppe Steiermark, angehören, die maßgeblichen Entscheidungen im Hinblick auf die VRV 2015 und deren Umsetzung in der Steiermark zu koordinieren.

Als ein Ergebnis dieser Steuerungsgruppe soll die Abteilung 7 einen Leitfaden zur Ersterfassung und gegebenenfalls Bewertung von Vermögenswerten einer Gemeinde auf Basis der VRV 2015 im Herbst 2018 ausarbeiten und mit den Interessensvertretungen der Städte und Gemeinden abstimmen.

Zur Umsetzungsmaßnahme der Gemeinden – Ersterfassung der Vermögenswerte (Umsetzungsplan):

Die Umstellung der Gemeindehaushalte von der Kameralistik auf eine doppelte kommunale Buchführung bzw. einen vollintegrierten Drei-Komponentenhaushalt (Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögenshaushalt) bringt zahlreiche Änderungen mit sich. Wesentliche bestehende Eckpunkte des Haushaltsrechtes entfallen ersatzlos. Dies gilt etwa für die Führung eines ordentlichen und außerordentlichen Haushaltes ebenso wie für den Entfall des bisher geltenden Fälligkeitsprinzips. Viele interne Prozesse müssen geprüft und gegebenenfalls abgeändert werden. Hinzu treten zahlreiche im Detail geregelte neue Aufgaben – wie etwa die Führung eines Vermögenshaushaltes.

Eine wesentliche Neuerung für die steirischen Städte und Gemeinden ist somit, dass die Vermögenswerte einer Gemeinde auf Konten (Kontenklassen 0 bis 3: „Bestandskonten“) in der Buchhaltung der Städte und Gemeinden vollintegriert, mittels einer doppelten kommunalen Buchführung, zu führen sind. Die Gemeinden sind gleichzeitig angehalten, per 1. Jänner 2020 eine Eröffnungsbilanz zu legen. Dadurch müssen die bestehenden Aufzeichnungen über die Vermögenswerte einer Gemeinde gesichtet und entsprechend den Bestimmungen der VRV 2015 erstmalig für den Entwurf einer Eröffnungsbilanz per 1. Jänner 2020 erhoben und gegebenenfalls bewertet werden (Ersterfassung der Vermögenswerte auf Basis der VRV 2015).

Bei dieser Erhebungstätigkeit verweist die Gemeindeaufsicht Steiermark darauf, dass der Schwerpunkt der Tätigkeit jedenfalls auf Anlagen zu legen ist, deren Nutzungsdauer über 10 Jahre liegt. Denn gemäß § 38 Abs 2 VRV 2015 kann abweichend zu § 19 Abs 10 VRV 2015 bei einem bereits erfassten Vermögenswert mit einer Nutzungsdauer von bis zu 10 Jahren die Restnutzungsdauer beibehalten werden, wenn dieser aufgrund einer von der Gemeinde festgelegten oder vorgegebenen Nutzungsdauer linear abgeschrieben wurde. In diesem Fall sind die für die Berechnung der Abschreibung in der Anlage 7 der VRV 2015 festgelegten Nutzungsdauern nicht heranzuziehen.

Das bedeutet: Wenn eine Gemeinde Anlagen mit Nutzungsdauer bis 10 Jahren in ihren Vermögensverzeichnissen erfasst hat und diese bisher entsprechend der oben zitierten Bestimmung (intern) linear abschrieb, kann sie die fortgeschriebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten per 31. Dezember 2019 in die Eröffnungsbilanz per 1. Jänner 2020 übernehmen, wobei die Abschreibung gleichbleibt.

Die übrigen Anlagen müssen entsprechend der Bestimmungen der VRV 2015 ersterfasst werden. Zu dieser Ersterfassung wird den Gemeinden ein Leitfaden in Abstimmung im Herbst 2018 übermittelt.

In der aktuellen Diskussion ist erkennbar, dass eine hohe Unsicherheit herrscht, wann die Eröffnungsbilanz vom Gemeinderat beschlossen werden soll bzw. muss und ob die Ersterfassung der Vermögenswerte einer Gemeinde nach der VRV 2015 bereits zum Zeitpunkt der erstmaligen Erstellung des Voranschlags 2020 abgeschlossen sein muss.

In Abstimmung mit den Interessensvertretungen, teilt die Gemeindeaufsicht Steiermark mit, dass die Eröffnungsbilanz per 1. Jänner 2020 ausschließlich die erstmalige Erstellung der Vermögensrechnung umfasst. Die Eröffnungsbilanz ist von den Rechnungslegern (etwa Bürgermeister und Gemeindegassier) spätestens gleichzeitig mit der erstmaligen Erstellung eines Rechnungsabschlusses nach den Grundsätzen der doppelten kommunalen Buchführung, somit der Rechnungsabschluss für das Haushaltsjahr 2020, dem zuständigen Kollegialorgan zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

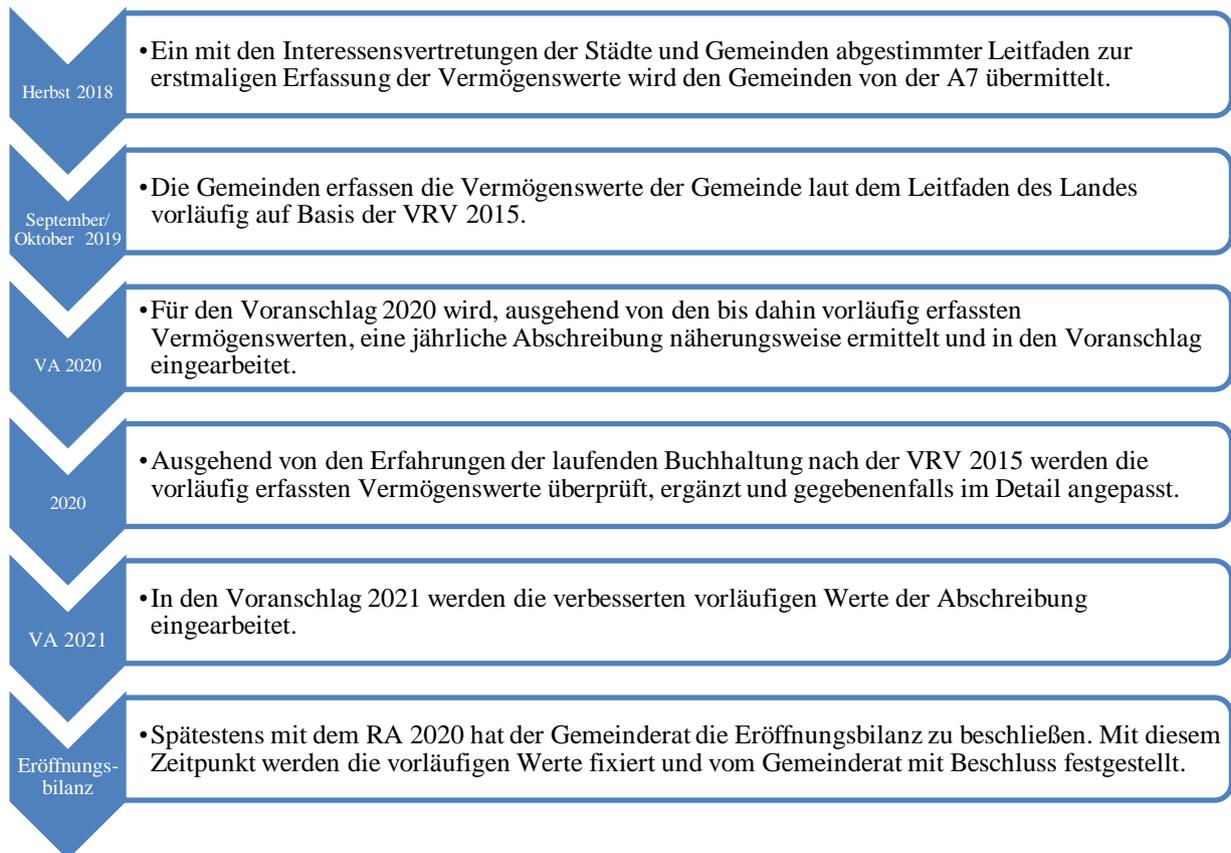
Das bedeutet, dass die steirischen Städte und Gemeinden für den tatsächlichen Abschluss der Ersterfassung der Vermögenswerte – insbesondere der Anlagen einer Gemeinde – bis längstens 31. März 2021 Zeit haben. Erst mit Beschluss der Eröffnungsbilanz durch den Gemeinderat werden die Vermögenswerte einer Gemeinde nach der VRV 2015 festgestellt und sind in der Folge rechtlich verbindlich.

Bis zu diesem Zeitpunkt hat die Gemeinde somit die Möglichkeit, ihre Vermögenswerte zu erfassen bzw. zu bewerten. Dabei ist es ratsam, ab Übermittlung des Leitfadens, für die Ersterfassung der Vermögenswerte im Herbst 2018 jene Vermögenswerte mit einer Nutzungsdauer über 10 Jahre zunächst zu bearbeiten und deren Werte als „vorläufige“ Werte in das Buchführungssystem der Gemeinde einzupflegen.

Die Gemeindeaufsicht geht davon aus, dass die Gemeinden im September bzw. Oktober 2019 spätestens beginnen werden, die Voranschläge nach der VRV 2015 zu entwerfen. Die im Buchführungssystem eingepflegten „vorläufigen“ Werte können helfen, die für die erstmalige Erstellung des Ergebnisvoranschlags notwendige Abschreibungen näherungsweise zu ermitteln. Nachdem die steirischen Gemeinden eine Eröffnungsbilanz spätestens am 31. März 2021 zu legen haben, können in die Voranschläge 2020 und 2021 die näherungsweise ermittelten Abschreibungen eingearbeitet werden.

Für den Voranschlag 2021 gilt, dass die Gemeinden im Laufe des Jahres 2020 die Möglichkeit haben, ausgehend von der tatsächlich laufenden Buchführung auf Basis der Bestimmungen der VRV 2015, die Werthaltigkeit der bisher erfassten bzw. noch zu erfassenden Vermögenswerte zu prüfen und gegebenenfalls im Detail, nach einen von einer Gemeinde selbst festzulegenden Prozess, zu ergänzen, zu justieren bzw. zu korrigieren. Ausgehend von dieser Tätigkeit geht die Gemeindeaufsicht Steiermark davon aus, dass die im Voranschlag 2021 – welcher im Herbst 2020 zu erstellen ist – eingearbeiteten näherungsweise Abschreibungen bereits ein sehr gutes Bild, welches (nahezu) den tatsächlichen Verhältnissen entspricht, ergeben wird.

Aus diesen Hinweisen ergibt sich folgender Umsetzungsplan für die Ersterfassung der Vermögenswerte durch die steirischen Gemeinden nach der VRV 2015:



Grundlegende Information zu den Anschaffungs- und Herstellungskosten von Vermögenswerten:

In der VRV 2015 wird ein wesentlicher Grundsatz für den (Wert-)Ansatz eines Vermögenswertes festgelegt. Allgemein gilt, dass die Gemeinden künftig ihre Vermögenswerte aufgrund tatsächlicher Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu erfassen haben.

Die Bewertung bzw. die Folgebewertung von Vermögenswerten nach der VRV 2015 ist jedoch unterschiedlich geregelt und für den (erstmaligen) Wertansatz in der Eröffnungsbilanz nur mittelbar von Bedeutung.

Für die Zwecke der Erstellung der Eröffnungsbilanz ist somit der Grundsatz der Erfassung der Vermögenswerte auf Basis von Anschaffungs- und Herstellungskosten von zentraler Bedeutung.

Tatsächlich werden die Vermögenswerte auf Basis der VRV 2015 erstmalig erfasst. Es kommt insofern zwischen dem (Wert-)Ansatz nach dem Rechnungsabschluss 2019 auf Basis der VRV 1997 und dem (Wert-)Ansatz in der Eröffnungsbilanz per 01.01.2020 nach der VRV 2015 zu einem sogenannten Bilanzbruch. Die Werte am 31.12.2019 müssen daher den Werten am 01.01.2020 nicht entsprechen. Dies gilt ausdrücklich insbesondere nicht für sämtliche Forderungen, liquide Mittel, Schulden, Verbindlichkeiten sowie für die Haftungszusagen der Gemeinden.

Bei allen Werten, die in der Eröffnungsbilanz einen anderen (Wert-)Ansatz aufweisen als am 31.12.2019 gilt, dass die Änderung durch die Gemeinde nachvollziehbar dokumentiert und in der Eröffnungsbilanz kurz erläutert werden muss.

Es existieren zahlreiche Übergangsbestimmungen, um den erstmaligen (Wert-)Ansatz von bestimmten Vermögenswerten zu erleichtern (vgl. §§ 38 f VRV 2015), die nach Ansicht der Gemeindeaufsicht unter Beachtung von verwaltungsökonomischen Prinzipien auch genutzt werden sollen.

Die Gemeinden der Steiermark sind aufgrund dieser Bestimmungen der VRV 2015 und vieler unterschiedlicher Meinungen auf Ebene der Berater der Gemeinden zunehmend verunsichert, welcher Wert für einen bestimmten Vermögenswert (Anlage) angesetzt werden soll bzw. darf.

Die Gemeindeaufsicht nimmt diese unterschiedlichen Meinungen zum Anlass, um unbeschadet der in der VRV 2015 verankerten Übergangsbestimmungen für die erstmalige Erstellung der Vermögensrechnung (§§ 38 f VRV 2015) mit diesem Schreiben folgende absteigende Hierarchie beim erstmaligen (Wert-) Ansatz von Vermögenswerten durch die Gemeinden nachdrücklich zu empfehlen:

1. Für einen bestimmten Vermögenswert sind aufgrund von nachvollziehbaren bzw. verlässlichen Unterlagen (etwa Vermögensverzeichnis, Belege, sonstige nachvollziehbare Aufzeichnungen) historische Anschaffungs- oder Herstellungskosten bekannt. In diesem Fall bilden diese historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Vermögenswertes in der Eröffnungsbilanz nach der VRV 2015 die Grundlage für den Ansatz des Restbuchwertes. Dabei ist es unerheblich, ob diese historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten den nunmehrigen Kostenbegriff gemäß § 19 Abs. 6 und 7 VRV 2015 entsprechen.
2. Für einen Vermögenswert liegen keine bzw. keine verlässlichen Informationen über historische Anschaffungs- oder Herstellungskosten vor. In diesem Fall sind zunächst aktuelle (durchschnittliche) Anschaffungs- oder Herstellungskosten einer vergleichbaren Sachanlage oder eines vergleichbaren, am freien Markt erhältlichen, immateriellen Vermögenswertes heranzuziehen. Soweit vorhanden, können auch aktuelle Gutachten über den Wert eines Vermögenswertes herangezogen werden. Ein Gutachten, welches nicht älter als Oktober 2015 ist, ist jedenfalls aktuell. Ältere Gutachten sind im Einzelfall darauf zu prüfen, ob das Ergebnis noch den aktuellen Rahmenbedingungen entsprechen kann. Die Erstellung eines Gutachtens, bloß zum Zweck der Bewertung nach der VRV 2015, wird von der Gemeindeaufsicht als unzumutbar und unwirtschaftlich abgelehnt. Diese gewonnenen vergleichbaren Anschaffungs- oder Herstellungskosten sind anhand von technisch gebräuchlichen Baukosten-Indices (verlautbart durch die Statistik Austria) auf das Jahr der Inbetriebnahme des jeweiligen Wirtschaftsgutes umzurechnen. Diese auf diese Art ermittelten „historischen“ Anschaffungs- oder Herstellungskosten bilden in der Eröffnungsbilanz nach der VRV 2015 die Grundlage für den Ansatz des Restbuchwertes (fortgeschriebene Anschaffungs- oder Herstellungskosten).
3. Kann nach den unter Punkt 1 und 2 skizzierten Wertfindungsmodellen kein (Wert-)Ansatz für die Anschaffungs- oder Herstellungskosten eines Vermögenswertes der Gemeindeebene unter Beachtung von verwaltungsökonomischen Prinzipien gefunden werden, dann können auch

ausgehend von Durchschnittswerten von Anschaffungs- oder Herstellungskosten von Vermögenswerten mit ähnlicher Funktionalität (etwa Gebäude und Gebäudeeinrichtungen) aktuelle vergleichbare (durchschnittliche) Anschaffungs- oder Herstellungskosten zur Feststellung des (Wert-)Ansatzes in der Eröffnungsbilanz herangezogen werden. Die Gemeindeaufsicht Steiermark ersucht die Gemeinden den Ansatz von aktuellen Vergleichswerten nur als letzten Ausweg zu wählen.

Die Gemeindeaufsicht verweist darauf, dass diese Information im Rahmen eines noch folgenden Leitfadens zur Ersterfassung der Vermögenswerte nach der VRV 2015 näher ausgeführt wird. Es empfiehlt sich daher, dass mit einer gegebenenfalls notwendigen Bewertung der einzelnen Wirtschaftsgüter bis zur Übermittlung des oben erwähnten Leitfadens zugewartet wird.

Grundlegende Information zur nachträglichen Änderung von einer beschlossenen Eröffnungsbilanz:

Abschließend verweist die Gemeindeaufsicht Steiermark darauf, dass Korrekturen von Fehlern und Änderungen von Schätzungen in der Eröffnungsbilanz einer Gemeinde bis spätestens fünf Jahre nach deren Veröffentlichung erfolgen können. Diese Änderung kann nur in derselben Sitzung des Gemeinderates, in der dieser einen (Folge-)Rechnungsabschluss beschließt, vom Gemeinderat beschlossen werden. Die zwischenzeitlich vom Gemeinderat genehmigten Rechnungsabschlüsse bleiben von dieser Änderung unberührt. Das bedeutet, dass eine Änderung der Eröffnungsbilanz mit Beschluss des Gemeinderates, bei Veröffentlichung der Eröffnungsbilanz an der Amtstafel einer Gemeinde im Jahr 2021, spätestens mit dem Rechnungsabschluss 2026 bis zum 31. März 2027 möglich ist.

Aus dem oben dargestellten Zeitplan und der Möglichkeit, eine einmal vom Gemeinderat beschlossene Eröffnungsbilanz bis spätestens fünf Jahre nach deren Veröffentlichung mit Beschluss des Gemeinderates abzuändern, ergibt sich, dass die steirischen Gemeinden zwar mit der Ersterfassung der Vermögenswerte nach Übermittlung des Leitfadens zur Ersterfassung der Vermögenswerte unverzüglich zu beginnen haben, jedoch in rechtlicher Hinsicht ausreichend Zeit gegeben ist, um eine fundierte und möglichst den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Eröffnungsbilanz zu erarbeiten.

Die Interessensvertretungen haben unter Einbindung der Abteilung 7 ein Schulungskonzept für die kommunale Ebene erarbeitet. Durch dieses Konzept sollen die in der Politik und der Verwaltung der Gemeinden Tätigen in Form von Ausbildungsmodulen geschult werden. Die Abteilung 7 wird die Gemeinden und Städte jedenfalls im Rahmen dieser Module durch eine Vielzahl von Vorträgen und der Aufbereitung von Schulungsunterlagen unterstützen, um so zur Vorbereitung auf die Umsetzung der VRV 2015 bestmöglich beizutragen.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Steiermärkische Landesregierung
Der Abteilungsleiter

Mag. Wolfgang Wlattnig
(elektronisch gefertigt)

Verteiler:

- Sämtliche Städte und Gemeinden der Steiermark (per E-Mail)
- Sämtliche Bezirkshauptmannschaften der Steiermark (per E-Mail)
- Sämtliche Sozialhilfeverbände der Steiermark (per E-Mail)
- Gemeindebund Steiermark (per E-Mail)
- Österreichischer Städtebund Landesgruppe Steiermark (per E-Mail)
- Abteilung 8 per E-Mail
- Abteilung 11 per E-Mail
- Abteilung 13 per E-Mail mit der Bitte um Weiterleitung an sämtliche Abfallwirtschaftsverbände der Steiermark (per E-Mail)
- Abteilung 14 per E-Mail
- Politisches Büro LH Hermann Schützenhöfer per E-Mail
- Politisches Büro LH-Stv. Mag. Michael Schickhofer per E-Mail