

# **Außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen des Anlagevermögens**

*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

Vorbemerkung .....	3
Außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen des Anlagevermögens .....	4
Gesetzliche Grundlage und Erlasslage .....	4
Kriterien zur Feststellung einer wesentlichen Wertabweichung .....	5
Zusammenfassung und Beispiele .....	9

## Vorbemerkung

Spätestens zum 01.01.2009 mussten die Kommunen in NRW den kamerale auf den doppischen Rechnungsstil umstellen. Damit müssen sich die Kommunen nun auch mit neuen Fragestellungen zur Bilanzierung und Buchführung auseinandersetzen. Insbesondere der Bereich der außerplanmäßigen Abschreibungen auf Finanzanlagen des Anlagevermögens führt zu Schwierigkeiten in Bezug auf die Auslegung der Regelungen des § 35 Absatz 5 Satz 2 GemHVO. Durch die Erlasslage wird die Vorschrift zwar dahingehend konkretisiert, dass den Kommunen diesbezüglich ein Wahlrecht eingeräumt wird. Dieses muss jedoch ermessensfehlerfrei ausgeübt werden. Uns erreichen verstärkt Nachfragen aus dem kommunalen Bereich, wie eine ermessensfehlerfreie Ausübung im Sinne des Erlasses vorzunehmen ist.

Die vorliegende Ausarbeitung gibt Hinweise und Empfehlungen zu den v. g. Nachfragen. Unsere Empfehlungen und Hinweise sind aus der steuer- und handelsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung abgeleitet, da bisher noch keine spezifischen kommunalen Rechtsprechungen hierzu existieren.

Ziel dieser Ausarbeitung ist es den Mitarbeiter/innen in den Kommunen Hilfestellungen zu geben bei der Beurteilung, wann außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen des Anlagevermögens unter Berücksichtigung der aktuellen Erlasslage vorgenommen werden müssen. Sie will und kann dabei jedoch nicht die Entscheidung im Einzelfall ersetzen.

Die vorliegende Ausarbeitung wurde im Arbeitskreis Eröffnungsbilanzen mit den Kommunalaufsichten der Bezirksregierung und dem Ministerium für Inneres und Kommunales (MIK) abgestimmt.

Herne, den 01.03.2012

# Außerplanmäßige Abschreibungen auf Finanzanlagen des Anlagevermögens

## Gesetzliche Grundlage und Erlasslage

Gemäß § 35 Abs. 5 Satz 2 GemHVO können außerplanmäßige Abschreibungen auf das Finanzanlagevermögen vorgenommen werden. Durch die Formulierung hat der Gesetzgeber den Kommunen ein Bewertungswahlrecht eingeräumt. Dieses gilt entsprechend dem Erlass des MIKs NRW 34 - 48.01.02/29 - 42/09 vom 03.03.2009 auch für den Fall der dauernden Wertminderung der Finanzanlagen. Die Kommunen sind lediglich verpflichtet, das Wahlrecht ermessensfehlerfrei auszuüben.

Fraglich ist, wann von einer ermessensfehlerfreien Ausübung des Wahlrechts ausgegangen werden kann und wann ein Ermessensfehler der Kommunen vorliegen könnte, wenn sie keine außerplanmäßige Abschreibung durchführt.

### Ermessensfehlerfreie Ausübung eines Wahlrechts:

Zunächst ist der Begriff der ermessensfehlerfreien Ausübung zu definieren. Die Begrifflichkeit des „Ermessens“ ist insbesondere im Bereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes beheimatet, vgl. § 40 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Danach hat die Kommune ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Die Verwaltungsgerichte können gem. § 114 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) die Ermessensentscheidung überprüfen. Es kann in das Auswahl- und Entschließungsermessen unterschieden werden. Im Fall der Regelung des § 35 Absatz 5 Satz 2 GemHVO haben die Kommunen ein Entschließungsermessen, d. h. sie können entscheiden ob sie die außerplanmäßige Abschreibung auf Finanzanlagen vornehmen oder nicht.

Ermessensfehler liegen vor, wenn:

- Ermessen überschritten,
- Ermessen unterschritten oder

- Ermessen missbraucht wurde.<sup>1</sup>

Ermessensüberschreitungen entstehen dann, wenn gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder die Selbstbindung der Kommunen verstoßen wird. Übt die Kommune ihr Ermessen überhaupt nicht aus oder schöpft sie den ihr eingeräumten Ermessensrahmen nicht aus, entsteht eine Ermessensunterschreitung. Ermessenmissbrauch kann u. a. dann vorliegen, wenn „sachfremde Gesichtspunkte“ berücksichtigt werden, auch wenn die von der Kommune getroffene Entscheidung an sich nicht zu beanstanden ist. Weiterhin führen „Tatsachenfehler“ zu einem Ermessensfehler i. S. eines Ermessenmissbrauchs.<sup>2</sup>

Im Falle der Durchführung oder des Unterlassens der außerplanmäßigen Abschreibung auf Finanzanlagen ist die für den Bereich der Rechnungslegung wesentliche Vorschrift des § 95 Absatz 1 Satz 2 GO zu berücksichtigen. Danach ist unter Beachtung der GoBs ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu vermitteln und zu erläutern.

## Kriterien zur Feststellung einer wesentlichen Wertabweichung

Wird eine außerplanmäßige Abschreibung nicht vorgenommen, das Wahlrecht des § 35 Absatz 5 Satz 2 GemHVO also zunächst korrekt ausgeübt muss die Frage gestellt werden, ob durch das Unterlassen nach wie vor ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Ertragslage der Kommune dargestellt wird. Dieses wäre dann nicht der Fall, wenn durch das Unterlassen eine wesentliche Wertabweichung entstehen würde. Ein Unterlassen der Vornahme der außerplanmäßigen Abschreibungen würde zu einer Überbewertung der Aktiva führen und somit nicht mehr ein Bild, das den tatsächlichen Vermögensverhältnissen der Kommune entspricht abbilden können. In diesem Fall müsste die Kommune im Rahmen einer ermessensfehlerfreien Entscheidung eine außerplanmäßige Abschreibung auf die Finanzanlage vornehmen. Für die Frage, wann eine wesentliche Wertabweichung durch das Unterlassen der Vornahme der außerplanmäßigen Abschreibung auf Fi-

---

<sup>1</sup> Vgl. Kock, K.-U. u. a.: Öffentliches Recht und Europarecht, Herne / Berlin 1998, S. 401.

<sup>2</sup> Vgl. Kock, K.-U. u. a.: Öffentliches Recht und Europarecht, S. 402

Finanzanlagen besteht und somit die Generalnorm des § 95 Absatz 1 Satz 2 GO verletzt wäre, können die nachfolgend dargestellten Kriterien und Hinweise herangezogen werden.

Dazu werden zunächst die Kriterien, die im Steuer- und Handelsrecht zur Anwendung kommen, um eine dauerhafte Wertminderung bei Finanzanlagen festzustellen, aufgeführt. Diese sollten hilfsweise herangezogen werden, um zunächst zu hinterfragen, ob überhaupt eine voraussichtlich dauernde Wertminderung der Finanzanlage vorliegt. Wird dieses bejaht, ist im Rahmen einer ermessensfehlerfreien Entscheidung zu beurteilen, ob eine außerplanmäßige Abschreibung vorzunehmen ist. Dazu ist zu überprüfen, ob das Unterlassen die Verpflichtung, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden, Ertrags- und Finanzlage der Kommune darzustellen, verletzen würde. Wird dieses ebenfalls bejaht, müsste die Kommune im Rahmen einer ermessenfehlerfreien Ausübung ihres Wahlrechts eine außerplanmäßige Abschreibung auf die Finanzanlage durchführen.

Im Handels- und Steuerrecht liegt in den nachfolgenden Fällen eine dauerhafte Wertminderung vor:

- Beteiligungen, verbundene Unternehmen und Sondervermögen (Bilanzposten 1.3.1 bis 1.3.3):

Der innere Wert des Unternehmens hat sich verringert. Festgestellt wird der innere Wert mittels einer Ertragswert- oder Substanzwertberechnung. Es sollte das Verfahren angewandt werden, das bei der jeweiligen Beteiligungsbewertung für die Eröffnungsbilanz zur Anwendung kam. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf den IDW Rechnungslegungsstandard IDW RS HFA 10. Danach ist der innere Wert des Unternehmens für den Jahresabschluss aus dem Ertragswert abzuleiten. Wenn die Kommune eine Werthaltigkeitsgarantie abgeben hat und die Verluste des Unternehmens übernimmt, kann im Zweifel angenommen werden, dass keine voraussichtlich dauernde und wesentliche Wertminderung vorliegt (vgl. IDW WP-Handbuch, Band I, 2006, E 410). Insofern kann dann von einer außerplanmäßigen Abschreibung abgesehen werden.

- Anteile an Unternehmen in Form von Aktien, die an einer Börse zum amtlichen Handel oder zum geregelten Markt zugelassen

oder in den Freiverkehr einbezogen sind (Bilanzposten 1.3.1 bis 1.3.3):

Nachhaltig gesunkener Teilwert der Anteile. Liegt vor, wenn Börsenkurs am Bilanzstichtag unter den Anschaffungskosten / Eröffnungsbilanzwert (gelten als Anschaffungskosten der folgenden Jahre) liegt und bis zur Aufstellung der Bilanz ergeben sich keine konkreten Hinweise auf eine kurzfristige Wertaufholung.<sup>3</sup>

Anders BMF Schreiben vom 26.03.2009 IV C 6 – S 2171 b/0: danach sind die folgenden Kriterien zu berücksichtigen:

Börsenkurs von börsennotierten Aktien ist um mehr als 40 % unter Anschaffungskosten gesunken ist oder

Börsenkurs jeweils zum Bilanzstichtag und zum vorherigen Bilanzstichtag um 25 % unter Anschaffungskosten gesunken.

- Wertpapiere des Anlagevermögens (Bilanzposten 1.3.4):

Börsenkurs lag in den letzten sechs Monaten vor dem Bilanzstichtag permanent 20 % unterhalb des Buchwertes / Buchkurses oder der Börsenkurs lag in den letzten 12 Monaten vor dem Bilanzstichtag tagesdurchschnittlich 10 % unter dem Buchkurs.<sup>4</sup>

Neuere Auffassung siehe o. g. BMF Schreiben vom 26.03.2009

Bei Anteilen an Unternehmen in Form von Aktien und bei Wertpapieren des Anlagevermögens sollten die Kriterien nach dem BMF Schreiben vom 26.03.2009 zur Prüfung, ob eine wesentliche Wertminderung der Anteile oder der Wertpapiere vorliegt, betrachtet werden.

---

<sup>3</sup> Vgl. Küting, K. u. a.: Das neue deutsche Bilanzrecht, Handbuch zur Anwendung des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetzes (BilMoG), 2. aktualisierte Auflage, Stuttgart 2009, S. 140.

<sup>4</sup> Vgl. Ellrott, H. u. a.: Beck'scher Bilanzkommentar, Handels- und Steuerbilanz, 6. Auflage, München 2006, § 253 RdNr. 415.

Sofern es sich bei den Wertpapieren des Anlagevermögens um festverzinsliche Wertpapiere handelt, wird i. d. R. keine dauerhafte Wertminderung bestehen. Der BFH führte in seinem Urteil vom 08.06.2011 (I R 98/10) in seinen Entscheidungsgründen an, dass „diese [festverzinslichen Wertpapiere] regelmäßig eine Forderung in Höhe des Nominalwerts des Papiers verbrieften. Der Inhaber eines solchen Papiers hat mithin das gesicherte Recht, am Ende der Laufzeit diesen Nominalwert zu erhalten.“<sup>5</sup> Etwas anderes könnte sich nur dann ergeben, wenn die Bonität des Schuldners nicht mehr gegeben wäre und daher das Risiko besteht, dass das Papier mit Fälligkeit nicht in Höhe des verbrieften Nominalbetrages eingelöst werden kann.<sup>6</sup> In diesem Fall kann auch bei einem festverzinslichen Wertpapier eine dauernde Wertminderung vorliegen mit der Folge, dass im Rahmen einer ermessensfehlerfreien Ausübung des Wahlrechtes eine außerplanmäßige Abschreibung gemäß § 35 Absatz 5 GemHVO vorzunehmen wäre.

Für die Beurteilung, ob die Wertminderung dauerhaft ist, können auch die nachfolgenden Kriterien / Prüfpunkte<sup>7</sup> ergänzend zu den Prozentabweichungen lt. BMF-Schreiben herangezogen werden:

- Wie lange dauert die festgestellte Wertminderung bereits an?
- Weicht der Kursverlauf des betroffenen Wertpapiers stark von der allgemeinen Kursentwicklung ab?
- Sind Substanzverluste des Emittenten durch betriebliche Verluste, Ausschüttungen oder Geldwertänderungen eingetreten?
- Haben sich die Zukunftsaussichten des Unternehmens bzw. der Branche verschlechtert?
- Ist der Emittent in finanziellen Schwierigkeiten?
- Besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass der Emittent insolvent wird oder ein sonstiger Sanierungsbedarf entsteht?

Können die Fragen mit „ja“ beantwortet werden, dauert die Wertminderung längere Zeit an (Empfehlung: 6 bis 12 Monate in Anlehnung an die bisherige Auffassung im Beck'schen Bilanzkommentar) und sind die Abweichungen in Höhe der im BMF-schreiben genannten Grenzwerte eingetreten, ist von einer dauernden Wertminderung auszugehen. Die

---

<sup>5</sup> Vgl. BFH Urteil vom 08.06.2011, I R 98/10, Nr. 14 der Entscheidungsgründe.

<sup>6</sup> Ebenda, Nr. 21 der Entscheidungsgründe.

<sup>7</sup> Vgl. IDW RS VFA 2, Stand 08.04.2002, Tz 21.

Erkenntnisse, die zwischen dem Bilanzstichtag und dem Aufstellungstag (Wertaufhellungszeitraum) erlangt werden, müssen bei der Beurteilung, ob eine dauernde Wertminderung / eine Wertaufholung innerhalb kurzer Zeit gegeben sind oder nicht, berücksichtigt werden.

Ergibt sich durch die v. g. Prüfung, dass eine dauernde Wertminderung der Finanzanlage vorliegt ist in einem nächsten Schritt zu prüfen, ob ein Unterlassen der eigentlich vorzunehmenden außerplanmäßigen Abschreibung zu einer wesentlichen Wertabweichung führt mit der Folge, dass kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild insbesondere der Vermögens- und Ertragslage der Kommune mehr dargestellt werden kann.

Der Begriff der Wesentlichkeit ist im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses ein zentraler Begriff. Es wird – angelehnt an den IDW PS 250 – in quantitative und qualitative Wesentlichkeitsgrenzen in der Prüfung unterschieden (vgl. IDW PS 250 Ziffer 7). Quantitative Grenzen müssen individuell festgelegt werden, eine Richtgröße kann nicht vorgegeben werden. Bei den qualitativen Aspekten ist zu hinterfragen, „ob ihr Weglassen oder ihre fehlerhafte Darstellung die auf der Basis eines Abschlusses getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen der Abschlussadressaten beeinflussen kann“ (vgl. IDW PS 250 Ziffer 8). Bezogen auf das Unterlassen einer außerplanmäßigen Abschreibung im Falle einer dauerhaften Wertminderung würde die wirtschaftliche Entscheidung der Kommune und auch der Aufsicht dahingehend beeinflusst, dass ggf. ein Jahresüberschuss oder ein geringerer Jahresfehlbetrag erwirtschaftet wurde und auf dieser Basis dann der Haushalt des Folgejahres geplant und bewirtschaftet wird. Es würden also Ressourcen verwendet, die ggf. in dem Umfang - bei einer ermessenfehlerfreien Ausübung des Wahlrechtes zur Vornahme der außerplanmäßigen Abschreibung – nicht zur Verfügung standen.

## Zusammenfassung und Beispiele

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für die ermessensfehlerfreie Ausübung des Wahlrechtes des § 35 Absatz 5 Satz 2 GemHVO zunächst geprüft werden muss, ob eine voraussichtlich dauerhafte Wertminderung der Finanzanlage gegeben ist und wenn ja, ob ein Unterlassen der außerplanmäßigen Abschreibung dazu führt, dass kein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags-

und Finanzlage der Kommune mehr dargestellt wird. Die nachfolgenden Beispiele sollen verdeutlichen, wann unseres Erachtens im Rahmen einer ermessensfehlerfreien Ausübung des Wahlrechtes des § 35 Absatz 5 Satz 2 GemHVO eine Pflicht zur Vornahme von außerplanmäßigen Abschreibungen entstehen würde.

Beispiele:

1. Unternehmen A ist eine 100-%ige Tochter der Stadt X und wurde nach dem Substanzwertverfahren für die Eröffnungsbilanz der Stadt X bewertet. Das Unternehmen wies zum Stichtag 01.01.2007 einen Wert von 100.000.000,00 Euro aus. Im Jahresabschluss 2011 stellt sich heraus, dass der Substanzwert des Unternehmens aufgrund von Veränderungen im Leistungsportfolio bereits auf 60.000.000,00 Euro gesunken ist. Aufgrund der aktuellen Geschäftspolitik und der strategischen Ausrichtung des Unternehmens, soll diese Substanz maximal in der Höhe fortgeführt werden, ggfs. in den kommenden zwei Jahren weiter vermindert werden. Würde keine außerplanmäßige Abschreibung auf diese Finanzanlage vorgenommen, wäre das Unternehmen mit 40.000.000,00 Euro überbewertet. Die Bilanz der Stadt X würde so die städtische Vermögenslage nicht mehr entsprechend den tatsächlichen Verhältnissen darstellen. Bei einer angenommenen Bilanzsumme von 1.000.000.000 Euro würde die Abweichung vier Prozent betragen. Die quantitative Wesentlichkeitsgrenze wäre voraussichtlich überschritten. Zudem wäre in qualitativer Hinsicht zu berücksichtigen, dass ein erhebliches Risiko in der Werthaltigkeit der Finanzanlage und somit der zukünftigen Belastung der Kommune besteht. In diesem Beispielfall läge ein Verstoß gegen § 95 Absatz 1 Satz 2 GO NRW vor, sofern keine außerplanmäßige Abschreibung vorgenommen würde.
2. Die Stadt Z hält 2.000.000 Aktien. Diese wurden in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2008 mit einem Kurswert von 130 Euro pro Aktie bewertet, somit ergab sich ein Bilanzwert von 260.000.000,00 Euro. Bereits im Jahresabschluss 2008 stellt sich heraus, dass der Kurswert auf 100 Euro pro Aktie gefallen ist. Im Jahresabschluss 2009 lag der Kurswert bei 90 Euro pro Aktie und im Jahresabschluss 2010 bei 70 Euro pro Aktie. Der Kursverlust ist darin begründet, dass das Unternehmen eine wesentliche

Sparte im Jahr 2008 abgestoßen hat und somit der Marktwert des Unternehmens dauerhaft gesunken ist. Dieses spiegelt sich in den Aktienkursen wider. Eine Bilanzierung weiterhin mit einem Kurswert pro Aktie von 130 Euro führt dazu, dass die Aktiva im Jahresabschluss 2010 i. H. v. 120.000.000,00 Euro überbewertet sind. Somit läge auch hier spätestens im Jahresabschluss 2010 ein Verstoß gegen § 95 Absatz 1 Satz 2 GO NRW vor, sofern die Kommune die Wertpapiere nicht außerplanmäßig abschreibt. Bezüglich der quantitativen und qualitativen Wesentlichkeit, siehe das erste Beispiel. Bei einer angenommenen Bilanzsumme von 2.000.000.000 Euro ergäbe sich eine quantitative Abweichung von sechs Prozent.

**GPA NRW**  
Heinrichstraße 1 · 44623 Herne  
Postfach 101879 · 44608 Herne  
Telefon (02323) 1480-0  
Fax (02323) 1480-333  
[info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)  
[www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)