

IDR e.V. | Postfach 10 30 51 | 50470 Köln

Vorsitzende des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Herrn Hans-Willi Körfges (MdL)
Landtag NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

15.10.2018

Anhörung im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 9. November 2018 zum Thema „Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die IDR-Landesgruppe NRW möchte Ihnen auf diesem Weg ihre als Anlage beigefügte Stellungnahme zum 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz übersenden, die mit Schreiben vom 17.07.2018 dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen zugleitet worden ist.

Wir verbinden dies mit der höflichen Bitte, die Unterlagen den Mitgliedern des Ausschusses zur Vorbereitung der Anhörung zur Verfügung zu stellen.

Ergänzend zu den bereits in der Stellungnahme enthaltenen Ausführungen möchten wir darauf hinweisen, dass die Einführung eines Wirklichkeitsprinzips (§ 91 Abs. 4 Satz 2 Nr. 3 GO-E NRW) konträr zu den Bemühungen des Bundes, bei der Entwicklung eines EPSAS-Rahmenkonzepts auf die Integration tradierter Bilanzierungsregelungen auf europäischer Ebene hinzuwirken, steht. Insbesondere mit Blick auf das Vorsichtsprinzip wurde hierbei in den Diskussionen von öffentlicher Seite immer wieder darauf verwiesen, das Anschaffungskostenprinzip beizubehalten. Die Einführung einer wirklichkeitsgetreuen Bewertung bricht jedoch mit diesem handelsrechtlichen Grundsatz und führt zu einer Abkehr.

In der Gesetzesbegründung wird ausgeführt, dass Erneuerungsinvestitionen in das gemeindliche Anlagevermögen durch die Einführung des Wirklichkeitsprinzips partiell aktivierungsfähig werden sollen und die kommunale Investitionsfähigkeit zur Erneuerung des für die Bürgerinnen und Bürger vorgehaltenen Anlagevermögens wie kommunale Straßen, Brücken, Schulen und Verwaltungsgebäude wieder gestärkt werden soll. Daraus wird unseres Erachtens deutlich, dass der Gesetzestext und die Begründung nicht in Übereinstimmung mit der

**Landesgruppe
Nordrhein-Westfalen**

Anschrift

Geschäftsstelle:
Krankenhaus 1
Im Zollhafen 18
50678 Köln

Tel.: 0221-949909652
Fax: 0221-949909900

Web: www.idrd.de
Mail: info@idrd.de

Vereinsregister:
Berlin-Charlottenburg
Nr: VR 26323 B

**Landesgruppensprecher
Nordrhein-Westfalen**

Hilde Brockhaus
Günther Baldysiak

Vorstand:

1. Vorsitzender
Hans-Dieter Wieden
2. Vorsitzender
Martin Wambach

Michael Witek
Thomas Knuth
Herbert Gehring
Beate Gissel-Baden
Jochen Klapperstück
Andreas Großmann
Stefan Kaczcynski

Bankverbindung
Postbank
Konto: 572 403 102
BLZ: 100 100 10
IBAN:
DE15100100100572403102
BIC:
PBNKDEFF

Steuer-Nr: 214/5869/2126

Darstellung des Ressourcenverbrauchs und der damit eng verbundenen Frage der Generationengerechtigkeit zu bringen sind.

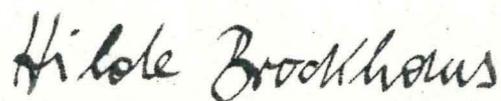
Unsere bereits in der Stellungnahme dargestellten Bedenken hinsichtlich der Umkehr des heute gültigen Regel-/Ausnahmeverhältnisses bezüglich der Beauftragung eines Dritten mit der Jahresabschlussprüfung durch die Gemeinde möchten wir bekräftigen. Wir haben die große Sorge, dass die Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung beeinträchtigt würde, wenn ein Entzug der wesentlichen Aufgabe „Prüfung des Jahresabschlusses“ durch eine Entscheidung der Gemeinde droht.

Wir hoffen, dass unsere Anregungen ganz oder teilweise im Anhörungs- und weiteren Gesetzgebungsverfahren Berücksichtigung finden und stehen selbstverständlich auch für ein vertiefendes Gespräch gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Dieter Wieden
Vorstandsvorsitzender



Hildegard Brockhaus
Sprecherin der Landesgruppe NRW

IDR e.V. | Postfach 10 30 51 | 50470 Köln

Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und
Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

17.07.2018

Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)

Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

die IDR-Landesgruppe NRW bedankt sich zunächst noch einmal für die in der Vergangenheit sehr positiv verlaufenden jährlichen Erfahrungsaustausche mit den Kommunalen Spitzenverbänden zum Thema „Rechnungsprüfung“. Wir begrüßen auch, dass unser nächster Gesprächstermin für den 14. November 2018 aktuell bestätigt wurde.

Deshalb befremdet es uns auch sehr, dass uns keine Möglichkeit gegeben wurde, zu diesem Gesetzgebungsverfahren aus fachlicher Sicht Stellung zu nehmen.

Dennoch haben wir zu den Regelungsvorschlägen aus der Sicht der örtlichen Rechnungsprüfung Stellung genommen, wegen der knappen Zeit allerdings nur zu den wesentlichsten Punkten. Wir würden uns freuen, wenn unsere Anregungen ganz oder teilweise Aufnahme in die Stellungnahmen der Spitzenverbände NRW zum Referentenentwurf fänden.

Anschrift

Geschäftsstelle:
Kranhaus 1
Im Zollhafen 18
50678 Köln

Tel.: 0221-949909652
Fax: 0221-949909900

Web: www.idrd.de
Mail: info@idrd.de

Vereinsregister:
Berlin-Charlottenburg
Nr: VR 26323 B

Vorstand:

1. Vorsitzender
Hans-Dieter Wieden
2. Vorsitzender
Martin Wambach

Michael Witek
Thomas Knuth
Herbert Gehring
Beate Gissel-Baden
Jochen Klapperstück
Andreas Großmann
Stefan Katczynski

Bankverbindung
Postbank
Konto: 572 403 102
BLZ: 100 100 10
IBAN:
DE15100100100572403102
BIC:
PBNKDEFF

Steuer-Nr: 214/5869/2126

Folgende Teilnehmer unserer Arbeitsgruppe haben sich in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit intensiv mit dem Gesetzesentwurf auseinandergesetzt und die Anmerkungen erarbeitet.

- Heike Kratzert, Kreis Gütersloh, Tel. 05241 – 85 1102, hei-ke.kratzert@gt-net.de
- Sabine Rupperts, Rhein-Erft-Kreis, Tel. 02271/83-11410, sabine.rupperts@rhein-erft-kreis.de
- Sandra Ilgen, Stadt Bielefeld, Tel. 0521 / 512125, sandra.ilgen@bielefeld.de
- Antje Messink-Dropmann, LWL, Tel. 0251/591-4601, Antje.Messink-Dropmann@lwl.org
- Andreas Prinz, Stadt Rheda-Wiedenbrück, Tel. 05242 – 963 401, andreas.prinz@rh-wd.de

Vorbemerkung:

Die geänderten Paragraphen der GO erfordern im Nachgang eine umfangreiche Änderung der GemHVO. Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Form der Zwischenbericht des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30.11.2017 dabei Berücksichtigung findet. In dieser Stellungnahme wird deshalb nicht weiter auf die GemHVO eingegangen.

Die Regelungen im Gesetzentwurf des MHKBBG vom 21. Juni 2018 stehen nicht im Einklang mit einem doppelten Rechnungswesen. Elemente des Reformmodells „Doppik“ sind u.a. Ressourcenverbrauchs-konzept, Vermögensrechnung, Konsolidierung und intergenerative Gerechtigkeit. Diese werden allerdings aus unserer Sicht von diesem Entwurf des „2. NKFVG NRW“ konterkariert. Wir halten dies angesichts der Diskussion zur Vereinheitlichung der doppelten Vorschriften in Deutschland und die Einführung von EPSAS auf europäischer Ebene für nicht zielführend.

Auffallend ist, dass der Gesetzentwurf deutlich darauf angelegt ist, die Rolle von Wirtschaftsprüfern in Bezug auf die Jahresabschlussprüfungen zu stärken. Da bereits heute Wirtschaftsprüfer ein ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln nicht bestätigen (können), schon weil sie unterjährig keine Prüftätigkeiten wahrnehmen, halten wir dies für nicht sinnvoll.

Die hohe Rechts- und Regelgebundenheit des Öffentlichen Dienstes, das damit verbundene Vertrauen in die kommunale Funktionsfähigkeit und das Ansehen in der Bevölkerung bedürfen nicht zuletzt der bewährten, unterjährigen, möglichst ex-ante gestalteten Prüfungen und Beratungen durch die örtlichen Rechnungsprüfungen. Dies ist von Wirtschaftsprüfern, die nur kurzzeitig im Rahmen von Abschlussprüfungen vor Ort sind und dann auch nur ex-post prüfen, schwerlich bzw. gar nicht leistbar.

Zu den Vorschriften im Einzelnen:

Ziff. 3d)

Wir halten diese Regelung für problematisch.

Die grds. Entscheidung über die Einrichtung einer eigenen ÖRP in mittleren kreisangehörigen Städten (die Frage, ob überhaupt eine ÖRP) liegt nach dem Entwurf nicht beim Rat, sondern er entscheidet „nur“, welche Aufgaben eine ÖRP übertragen bekommt, sollte eine solche eingerichtet sein.

Im ungünstigsten Falle könnte der Bürgermeister eine ÖRP einrichten, die dann aber vom Rat keine Aufgaben übertragen bekommt bzw. umgekehrt. Dies ist problematisch im Zusammenspiel mit § 101 GO nF.

Ziff. 5a)

Lt. § 102 Abs. 1 GO nF prüft der Rechnungsprüfungsausschuss nicht mehr den Jahresabschluss und steht damit im Gegensatz zu § 59 Abs. 3 nF.

Wir schlagen für § 59 Abs. 3 u. a. folgende Formulierung vor:

„Am Schluss dieses Berichtes hat der Rechnungsprüfungsausschuss zu bestätigen, dass nach dem abschließenden Ergebnis seiner Prüfung keine Einwendungen gegen den Jahresabschluss und den Lagebericht bestehen.“

Im Übrigen werden mit der Regelung des § 102 Abs. 2 Go nF die Jahresabschlussprüfung als Kernaufgabe der Rechnungsprüfung zur Disposition gestellt und das heute gültige Regel-/Ausnahmeverhältnis umgekehrt.

Muss die örtliche Rechnungsprüfung fürchten, dass ihr für die Zukunft die Prüfung des Jahresabschlusses oder andere Aufgaben durch Entscheidung der Gemeinde entzogen werden, wird sie bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben in ihrer unabhängigen Stellung beeinträchtigt.

Die Entscheidung, einen Dritten zu beauftragen, wäre außerdem in der Regel unwirtschaftlich und unzweckmäßig. Die örtliche Rechnungsprüfung kann in die Jahresabschlussprüfung die Erfahrungen aus der laufenden Prüfung mit einbeziehen. Eine erneute IKS-Prüfung ist nicht notwendig, wenn diese unterjährig bereits durchgeführt wurde.

Sollte die örtliche Rechnungsprüfung im Einzelfall Prüfungsaufgaben nicht ordnungsgemäß erfüllen können, wird sie hierauf von sich aus pflichtgemäß hinweisen und mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses gem. § 103 Abs. 5 a. F. einen Dritten beauftragen. Der vorgeschlagenen Gesetzesänderung bedarf es dazu nicht.

Wir schlagen für § 59 Absatz 3 Satz 2 folgende Formulierung vor:

„Er bedient sich hierbei der örtlichen Rechnungsprüfung oder sofern eine örtliche Rechnungsprüfung nicht besteht, eines Dritten gemäß § 102 Absatz 2.“

Ziff. 6a)

Warum werden dann nicht gleich bei der HH-Planerstellung die Aufwendungen um 1% geringer angesetzt?

Ziff. 8a)

Da jeder üpl./apl. eine „ausnahmsweise Abweichung“ schon qua Definition innewohnt, kommt die Neuregelung einer Abschaffung der Deckungsnotwendigkeit gleich. Die war allerdings bisher auch schon dadurch verwässert worden, dass die Handreichung eine Deckung aus liquiden Mitteln bei üpl./apl. Auszahlungen für zulässig erachtet hatte.

Wir halten dies unter Hinweis auf das Budgetrecht des Rates für problematisch.

Ziff. 8b)

Die Handreichung selbst empfiehlt, auf die nur eingeschränkte Beauftragung eines Kämmerers zu verzichten, Denkbar wäre demnach eine Regelung wie in § 47 Abs. 4 KrO (dort: „Die Kreise sollen einen Beamten des Kreises zum Kämmerer bestellen“); das könnte sowohl ein Lebenszeit- wie auch ein Wahlbeamter sein.

Ziff. 9b) und 10

Mittelfristig wird zu klären sein, was „schriftlich“ bedeutet. Das Land selbst führt ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ein. Auch eine digitale Übermittlung unterliegt Anforderungen an eine sichere Übermittlung, wobei eine normale E-Mail diesen Anforderungen i.d.R. nicht genügt.

Ziff. 11

Der Regelungstext in Absatz 1 ist missverständlich. Dem Wortlaut nach sind alle zukünftig möglichen Aufwendungen in den jeweiligen Jahresabschluss im Wege der Rückstellungsbildung vorzuziehen. Nach unserer Auffassung ist dies in einem Jahresabschluss, der die zutreffende Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage zum Stichtag darstellen soll, nicht für zielführend. Die Begründung hilft nicht weiter, denn zukünftige Zahlungsverpflichtungen werden in der Bilanz i.d.R. als Verbindlichkeit angesetzt.

Rückstellungen für Mindereinnahmen sind mit den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung nicht in Einklang zu bringen.

Aus dem Begleitschreiben des MHKBG vom 04.07.2018 ergibt sich, dass zukünftig „Investitionen in die Unterhaltung bzw. Erhaltung des gemeindlichen Anlagevermögens“ möglich sein sollen. Folgt man diesem „Wirklichkeitsprinzip“, entfallen die Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen nach § 36 GemHVO.

Versäumen die Gemeinden zukünftig die erforderlichen Unter- und Instandhaltungen ihres Sachanlagevermögens, so hätte dies keine Auswirkungen mehr auf die Ergebnisrechnung.

Ziff. 12a)

Jede Bildung privaten Eigentums findet unter „sozialen Gesichtspunkten“ statt.

Wenn (lt. Begründung) eine verbilligte Grundstücksabgabe an Wirtschaftsunternehmen als Maßnahme der direkten Wirtschaftsförderung in der Regel schon nach dem Recht der Europäischen Union unzulässig ist, kann die Vereinbarkeit der Vergünstigung mit dem Binnenmarkt nicht sichergestellt werden.

Ziff. 12b)

Sind mit „geringwertig“ GWG bis 410 € netto gemeint?

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 1 GO

Die bisherige Fassung umschreibt kommunale Bilanzpositionen zutreffender.

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 3 GO

Könnte als Satz 2 dem Abs. 1 angehängt werden. Auslegungsbedürftig ist allerdings die „einem ordnungsgemäßen Geschäftsgang entsprechende Zeit“.

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 4 GO

Die Abs.-Nummerierung in der Begründung passt nicht; gemeint ist jeweils § 91 Abs. 4. Textlich scheint die Begründung zu einer älteren Entwurfsfassung zu gehören.

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 4 GO Satz 2 Nr. 1

Formell wird im NKF keine jährliche Eröffnungsbilanz erstellt. Die Bilanzidentität (Grundsatz der formellen Bilanzkontinuität) zählt zu den GoBil und galt auch bisher, wurde in der GO jedoch nicht explizit genannt. Wie schon im Absatz 1 und an anderen Stellen wird auch hier eine engere Anlehnung an das HGB vollzogen.

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 4 GO Satz 2 Nr. 3

Diese engere Anlehnung an das HGB wird nun aber wieder aufgehoben, indem das (dem HGB in dieser Interpretation fremden) „Wirklichkeitsprinzip“ zum Grundsatz der Bewertung im NKF erhoben wird. Da mit dem Wegfall des § 91 Abs. 2 Satz 1 GO aF keine Vorgaben zur Bewertung der einzelnen Bilanzposten mehr bestehen, ist das „Wirklichkeitsprinzip“ auf die Bewertung aller Bilanzposten anzuwenden. Auch Verbindlichkeiten und Rückstellungen sind zukünftig nach dem „Wirklichkeitsprinzip“ zu bewerten. Lt. Begründung tritt das Vorsichtsprinzip des HGB dabei zurück.

Für abnutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens würde das bedeuten, dass für deren Wertansatz im Jahresabschluss nicht mehr die Abschreibungen maßgeblich sind, sondern der „wirklichkeitsgetreue Ansatz“. Zukünftig würde es mithin ausreichen, auf die Ermittlung der AfA zu verzichten und stattdessen die Vermögensgegenstände im Jahresabschluss nach dem „Wirklichkeitsprinzip“ einzeln zu bewerten. Lt. Begründung findet dabei jedoch keine „Marktwertbeurteilung“ statt.

Lt. Gesetzentwurf soll ausdrücklich das Realisationsprinzip Anwendung finden. Lt. Begründung wird die Aktivierung nachträglicher Anschaffungs- oder Herstellungskosten vom Gewinnrealisationsprinzip - vor dem Hintergrund einer wirklichkeitsgetreuen Bewertung - nicht

berührt. Das war bisher auch nicht anders. Entscheidend war und ist jedoch der Umstand, ob tatsächlich nachträgliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten vorliegen oder ob lfd. Aufwand aus Unterhaltung und Instandhaltung anzusetzen ist.

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 4 GO Satz 2 Nr. 4

Die Differenzierung der ergebnis- und zahlungswirksamen Vorgänge macht ja gerade den wesentlichen Unterschied zwischen Kameralistik und NKF aus. Dieser Absatz passt systemisch nicht in den § 91. Wenn diese Selbstverständlichkeit überhaupt in der GO erwähnt werden muss, dann allenfalls als Abs. 2 in § 95 GO.

Ziff. 13 zu § 91 Abs. 4 GO Satz 2 Nr. 5

Hier stellt sich begleitend die Frage, ob der neue Bewertungsgrundsatz schon auf den Jahresabschluss zum 31.12.2018 anzuwenden ist, der ja erst nach Inkrafttreten des NKFVG II am 01.01.2019 vom Kämmerer aufgestellt wird.

Ziff. 14

Da sämtliche Vermögensgegenstände (auch die, die es schon bei der EöB gegeben hatte) nicht mehr mit ihren Anschaffungs- und Herstellungskosten sondern „wirklichkeitsgetreu“ anzusetzen sind und mittlerweile alle Kommunen in NRW schon länger als vier Jahre auf NKF umgestellt haben, kann § 92 GO ersatzlos entfallen. Für zukünftige Jahresabschlüsse entfaltet er keine Wirkung mehr.

Ziff. 15 b)

Dieses Modell ist an die Lösung in Sachsen angelehnt, wo die SAKD die Programme zertifiziert. In NRW bedarf es einer Übergangsregelung, denn bis zur Zulassung aller schon lfd. (Vor-)Verfahren durch die Gemeindeprüfungsanstalt dürften Jahre vergehen.

Ziff. 16 a)

Das 2.NKFVG hätte die Gelegenheit geboten, auf die Finanzrechnung und damit auch auf den Finanzplan - nebst Teilrechnungen - zu verzichten.

Der Jahresabschluss muss neu dem „Wirklichkeitsprinzip“ entsprechen und kann damit nicht mehr ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild vermitteln (vgl. Ziff. 13).

Ziff. 16 d)

Wir empfehlen zusätzlich noch Rückstellungsspiegel (zukünftig ohne unterlassene Instandhaltung) und Sonderpostenspiegel. Im Anlage-
spiegel könnte auf die Afa-Spalten verzichtet werden.

Ziff. 16 e)

Es empfiehlt sich eine Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses direkt an den Rechnungsprüfungsausschuss zur Prüfung, statt wie bisher im Umwege zunächst an den Rat, der den Entwurf erst dann an den Rechnungsprüfungsausschuss verweisen muss.

Ziff. 17

Warum setzt § 96 den neuen § 75 Abs. 3 Satz 2 wieder außer Kraft? Denkbar ist doch ein dreimaliges Reduzieren der allg. Rücklage, die danach aber immer noch mehr als 3% der Bilanzsumme aufweisen kann. Die Begründung ist hier missverständlich.

Ziff. 18 Begründung; Reihenfolge der §§

Der § 101 GO aF ergänzte thematisch die Vorschriften über den Jahresabschluss und würde in der zeitlichen Abfolge der Arbeitsschritte chronologisch zwischen § 95 (Aufstellung Entwurf Jahresabschluss) und § 96 (Feststellung des geprüften Jahresabschluss) gehören. Im § 101 GO aF war die ÖRP zunächst nicht beteiligt, weil grds. der Rechnungsprüfungsausschuss den Jahresabschluss zu prüfen hatte. Die Vorschrift gehört mithin vornehmlich zum 8. Teil der GO.

Ziff. 18 Überschrift zu § 101 nF

Die Überschrift ist missverständlich, denn zukünftig gibt es weitere organisatorische Optionen neben der ÖRP:

- eigene Prüfer in eigener ÖRP
- eigene Prüfer ohne eigene ÖRP
- fremde kommunale ÖRP
- fremde kommunale Prüfer ohne ÖRP
- Wirtschaftsprüfer
- Wirtschaftsprüfungsgesellschaften

Ziff. 18 a) § 101 nF Abs. 1

Da § 41 GO nicht entsprechend ergänzt wurde, bleibt offen, wer die Entscheidung über die Organisation bzw. Auftragsvergabe trifft. Im Zweifel ist das dann der Bürgermeister.

Die (neue) Möglichkeit in mittleren kreisangehörigen Städten vollständig auf kommunales Prüfungswissen zu verzichten, stärkt in keiner Weise die ÖRP, wie es in der Begründung heißt; ganz im Gegenteil. Die Entscheidung, dass mittlere kreisangehörige Städte keine ÖRP einrichten müssen, führt sicher in einigen Fällen (z.B. bei Eintritt der Leitung in den Ruhestand) zur Auflösung der bestehenden ÖRP. Auch die Reduzierung der Prüfung auf einen geeigneten Bediensteten leistet dolosen Handlungen Vorschub, weil sie für die gesamte Verwaltung in dieser Größenordnung flächendeckend unterjährig prüfungsfreie Räume schafft.

Städte in dieser Größenordnung haben ohne Beratungsleistungen der ÖRP erfahrungsgemäß nicht das Knowhow, vergaberechtskonforme Ausschreibungen, die auch den EU-Richtlinien entsprechen, durchzuführen. Diese Situation wird sich in Zukunft noch verschärfen.

Ziff. 18 c) § 101 nF Abs. 3

Eignung, Befähigung und fachliche Leistung ergeben sich bereits aus dem Beamten- und Tarifrecht und werden im Bewerbungsverfahren abgeprüft. Kann man die Leitungen sonstiger Fachbereiche in der Verwaltung auch im Nebenamt beschäftigen?

Ziff. 18 d) § 101 nF Abs. 4

Der Rat kann die Leitung der ÖRP mit einfacher Mehrheit abberufen.

Ziff. 18 e) § 101 nF Abs. 5

Die Leitungsfunktion der ÖRP (und der bestellte Einzelprüfer) kann nur mit 2/3-Mehrheit entzogen werden, wenn die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht mehr gewährleistet ist.

Es stellen sich folgende Fragen:

- Ist abberufen gleich Leitung entziehen?
- Wenn eine bestehende eigene ÖRP (vom Bürgermeister) aufgelöst werden soll, was macht dann der Rat?

Ziff. 19 Begründung; Reihenfolge der §§

s.o. zu Ziff. 18

Ziff. 19 a) § 102 nF Abs. 1

Lt. § 59 Abs. 3 GO prüft der Rechnungsprüfungsausschuss den Jahresabschluss.

Ziff. 19 b) § 102 nF Abs. 2

Mit Gemeinde ist im Zweifel immer der Bürgermeister gemeint. Bisher hat die ÖRP (mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses) über die Einbindung und den Umfang externen Knowhows entschieden. Das geht jetzt auch ohne oder sogar gegen die ÖRP, was einer weiteren Schwächung gleichkommt.

Hier wird die in § 101 GO nF zuvor gestärkte interkommunale Zusammenarbeit wieder zurückgenommen, da die Aufzählung von § 102 Abs. 2 nF abschließend ist.

Die fremde kommunale ÖRP und die fremden kommunalen Prüfer (ohne ÖRP) sind von der Jahresabschluss-Prüfung ausgenommen. Auch eigene Prüfer ohne eigene ÖRP dürfen den Jahresabschluss nicht prüfen. Sie alle zählen nicht zu den „mit der Jahresabschluss-Prüfung Beauftragten“.

Wir schlagen für § 102 Absatz 2 folgende Formulierung vor:

„(2) Eine Gemeinde ohne eigene Rechnungsprüfung kann mit der Durchführung der Jahresabschlussprüfung im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit eine fremde Örtliche Rechnungsprüfung, die Gemeindeprüfungsanstalt, einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach vorheriger Beschlussfassung durch den Rechnungsprüfungsausschuss beauftragen.“

Zur Begründung wird auch auf die Ausführungen zu Ziff.5 a) - § 59 Abs. 3 Satz 2 GO - verwiesen.

Ziff. 19 c) § 102 nF Abs. 3

Folgt man dem neuen „Wirklichkeitsprinzip“ unter Einbeziehung der „Investitionen in lfd. Unterhaltung“, dann werden zwangsläufig Verstöße in der Darstellung des den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes erkannt. (vgl. Ziff. 16a)

Ziff. 19 f) § 102 nF Abs. 6

Ist nur die vom Kämmerer aufgestellte oder ist die vom Bürgermeister bestätigte Fassung gemeint; und noch vor Zuleitung an den Rat? (siehe auch Ziff. 16 e)

Ziff. 19 g) § 102 nF Abs. 8

Wieder ein statischer Verweis auf das HGB in der GO; davon ist grds. abzuraten. GPA oder ÖRP erstellen keinen eigenen Bestätigungsvermerk, sondern orientieren sich hinsichtlich der Formulierung an § 322 HGB.

Ziff. 19 h) § 102 nF Abs. 9

Im Sinne der begleitenden Prüfung (ex ante) und frühzeitigen Beratung sowie im Rahmen der Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs. 1 Nr. 2-3 GO nF (= § 103 Abs. 1 Nr. 4-5 GO aF) soll die ÖRP ja gerade zur Vorbereitung des Jahresabschlusses schon unterjährig mitwirken. Gemeint sind eigentlich Anordnung und Buchung, die die ÖRP selbst nicht vornehmen darf.

Ziff. 20 b) § 103 nF Abs. 2

Neben dem Rat, dem Bürgermeister und dem Rechnungsprüfungsausschuss können jetzt auch Betriebsleitung und Betriebsausschuss der ÖRP (Prüf-)Aufträge erteilen. Sofern das in der personellen Besetzung der ÖRP Berücksichtigung findet, wäre das leistbar. Problematisch für die ÖRP wird es, wenn die Jahresabschluss-Prüfung der Eigenbetriebe kurzfristig immer mal wieder wechselt.

Hier stellt sich auch die Frage, warum nicht eine fremde kommunale ÖRP oder ein fremder kommunaler Prüfer (ohne ÖRP) beauftragt werden dürfen (vgl. Ziff. 19 b).

Ziff. 21 a) § 104 nF Abs. 1

Im Zusammenhang mit Abs. 3 und § 41 GO nF (Ziff. 3d) stellen sich hier folgende Fragen:

- Sind das Pflichtaufgaben, oder müssen diese Aufgaben jeweils zusätzlich vom Rat übertragen werden?
- Ist die Aufteilung dieser Aufgaben im Sinne einer Spezialisierung auf die eigene und eine fremde kommunale ÖRP und auf einen WP zulässig?

Die Prüfung des IKS erfolgt bereits und zählt zu den Grundsätzen guten (insbes. ex ante) und des risikoorientierten Prüfens. Die ausdrückliche Erwähnung in der GO wird begrüßt.

Die im Referentenentwurf vorgesehene Formulierung übernimmt den bisherigen Wortlaut des § 103 Abs. 1 aF; dieser Wortlaut ist nicht mehr zeitgemäß.

§ 104 Abs. 1 Ziffer 1 sollte daher ersetzt werden durch

„1. Die Prüfung der Jahres- und Gesamtabchlüsse der Gemeinde“

Zur Begründung wird auf die Ausführungen zu Artikel 1 Ziffer 5 Buchstabe a) - betr. § 59 Abs. 3 Satz 2 GO - verwiesen.

Die Ziffern 1 bis 3 a. F. sollten ersetzt werden durch

„2. die Prüfung der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen“.

In ausnahmslos allen nordrhein-westfälischen Kommunen wird die Buchhaltung nur DV-gestützt durchgeführt. Daher sind die Anwendungs- und IKS-Prüfung der buchhaltungsrelevanten DV-Programme obligatorischer Bestandteil der Jahresabschlussprüfung.

Die Zertifizierung der Programme vor ihrer Auslieferung an die Kommune wird dagegen nach dem Referentenvorschlag der GPA zugewiesen.

Ziff. 21 b) § 104 nF Abs. 2

- Liegt die Entscheidung zur Wahrnehmung dieser Aufgaben im Ermessen der jeweiligen ÖRP?
- Müssen diese Aufgaben jeweils zusätzlich vom Rat übertragen werden?
- Ist die Aufteilung dieser Aufgaben im Sinne einer Spezialisierung auf die eigene und eine fremde kommunale ÖRP und auf einen WP zulässig; wobei die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit nicht auf einen WP oder auf eine WPG übertragen werden kann (vgl. § 101 Abs. 1 GO nF)?

Die in § 104 Abs. 2 Ziff. 1 n. F. vorgeschlagene Regelung sollte als Ziffer 3 in § 104 Abs. 1 aufgenommen werden. Durch die Prüfung der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit einschließlich der Beratung der Verwaltung in dieser Hinsicht leistet die Rechnungsprüfung ihre Arbeit als Steuerungsunterstützung. Die Rechnungsprüfung erzeugt so besonderen Mehrwert für die Verwaltungsarbeit, und ihre Profession, ihr Wissen und ihre Erfahrung werden nur so umfassend genutzt. Es ist daher nicht zu empfehlen, dass ihr diese Aufgabe nicht gesetzlich zugewiesen wird. Sie ist zu den obligatorischen Aufgaben der Rechnungsprüfung entsprechend Abs. 1 zu zählen.

Wir schlagen für § 104 Abs. 1 Ziff. 1 bis 3 folgende Formulierungen vor:

*„1. Die Prüfung der Jahres- und Gesamtabchlüsse der Gemeinde,
2. die Prüfung der Finanzbuchhaltung und Zahlungsabwicklung der Gemeinde und ihrer Sondervermögen,
3. die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung,“*

Ziff. 22 § 105 nF

grundsätzlich

Die Zulassung der Fachprogramme wird der Gemeindeprüfungsanstalt außerhalb der GO als Aufgabe zugewiesen (vgl. Ziff. 15b und Artikel 5, § 4)

Ziff. 22 b) § 105 nF Abs. 3

Der Wegfall der zusätzlichen Prüfung von Buchführung und Zahlungsabwicklung wird begrüßt.

Ziff. 25 a)

vgl. Ausführungen zu Ziff. 9b) und 10

Ziff. 26 a) § 116 nF Abs. 1 und Ziff. 26 d) § 116 nF Abs. 4

- Wie berücksichtigt die Gemeinde bei Aufstellung des Gesamtabschlusses das neue „Wirklichkeitsprinzip“ aus dem Abschluss der Kernverwaltung?
- Wird es auf die zu konsolidierenden Bereiche übertragen?

Ziff. 27

Grundsätzliche Aussage

Wenn der Gesamtabchluss in seiner bisherigen Form seine Zielsetzung nicht erreicht hat, so mag das auch daran liegen, dass es bisher kaum Gesamtabchlüsse gibt, obwohl sie seit 2010 für alle Kommunen verpflichtend sind.

Ziff. 27 a) § 116a Abs. 1 und 2

Was in Abs. 1 Nr. 2 und 3 jeweils mit „der Gemeinde zuzurechnend“ gemeint ist, erschließt sich erst aus der Gesetzesbegründung. Zunächst ist im Gesetzestext mit dem Begriff „Gemeinde“ der „Konzern Stadt“ gemeint. Im selben Satz ist dann aber mit „Gemeinde“ die „Kernverwaltung“ im Sinne von Konzernmutter gemeint.

Schwierig wird es sowohl für die Kommunen, die bei zwei Merkmalen an der Grenze liegen, als auch für die, in denen der Rat mal einen Gesamtabchluss wünscht und mal nicht.

Bedauerlich ist, dass dem Gesetz eine Rückwirkung fehlt. Mithin sind die ausstehenden Gesamtabchlüsse bis 2017 noch mit erheblichem Aufwand aufzustellen und ggf. zu prüfen, wobei ein Gesamtabchluss dann ab dem HH-Jahr 2018 in den meisten Kommunen keine Rolle mehr spielt (so auch Begründung zu Artikel 7, Abs.2).

Ziff. 28 § 116b

Der Wortlaut der Vorschrift hätte auch dem Abs. 3 in § 116 GO nF angefügt oder dort (wie bisher) als eigener Abs. geführt werden können. Dies würde einen eigenen Paragraphen ersparen.

Ziff. 29

Zum Beteiligungsbericht gehört nach Abs. 2 Ziffer 3 eine Übersicht über den Stand der Verbindlichkeiten jedes verselbständigten Aufgabenbereiches. Ein Verbindlichkeitspiegel wird nach HGB jedoch nicht gefordert und wird i.d.R. nur für den Gesamtabchluss erstellt. Ohne das Erfordernis, einen Gesamtabchluss zu erstellen, kommt die Gemeinde u.U. gar nicht mehr an die notwendigen Informationen zur Erstellung eines Verbindlichkeitspiegels.

Ziff. 31

Der Finanzplan ist im NKF Bestandteil des HH-Plans. Es erschließt sich nicht, warum er in Nr. 2 und 3 neben dem HH-Plan genannt wird und warum dann der Ergebnisplan fehlt.

Was mit den in Nr. 4 genannten „Übersichten“ gemeint ist, ist nicht bekannt; möglicherweise sind darunter die Anlagen zum Anhang nach § 95 Abs. 4 GO nF zu verstehen.

Artikel 7 Inkrafttreten

In der Begründung sind die Absätze 1 und 2 vertauscht.

Die Begründung empfiehlt, dem Rat im Laufe des Jahres 2019 eine Gegenüberstellung der Ergebnisplanung laut beschlossener Haushaltssatzung mit einer Ergebnisplanung unter Berücksichtigung der zum 1. Januar 2019 dann in Kraft getretenen Änderungen zur Beratung vorzulegen.

Auch im Rundschreiben des MHKBG vom 03.07.2018 heißt es auf Seite 9, dass der HH 2019 nach altem Recht zu planen ist. Hält das MHKBG daran fest, empfiehlt es sich, den HH-Plan 2019 erst im Januar 2019 zu beschließen, um den Rat nicht mit zwei (unterschiedlichen) Beschlüssen zu verwirren.

Für die Erstellung des Jahresabschlusses 2018 (beginnend ab Januar 2019) bedeutet das auch die Anwendung neuen Rechts.

Für die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 ergibt sich daraus, dass dann in 2019 nach neuem Recht zu prüfen ist.

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Dieter Wieden
(Vorsitzender)



Hildegard Brockhaus
(Sprecherin der IDR-Landesgruppe NRW)