

Mitteilung

für den
öffentlichen Sitzungsteil

| Gremium | Datum | Zuständigkeit |
|----------------------------|------------|---------------|
| Rechnungsprüfungsausschuss | 07.05.2019 | Kenntnisnahme |

| Tagesordnungs-Punkt | |
|---------------------|---|
| 7.1 | 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKF-WG); hier: Neugestaltung der Vorschriften der örtlichen Rechnungsprüfung |

Mitteilung:

Rechtsänderungen im Rahmen der 2. NKF-Reform

Nach Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in 2017 hat die Landesregierung im Rahmen der jüngsten NKF-Reform mit dem „Zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement für Gemeinden und Gemeindeverbände in Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften“ (2. NKF-WG) die aus Ihrer Sicht erforderlichen Änderungen zur Umsetzung gebracht.

Der Landtag hat in seiner Sitzung am 12. Dezember 2018 das 2. NKF-WG verabschiedet, das zum 01.01.2019 in Kraft getreten ist – Drucksache 17/4519. Das Gesetz enthält eine Anpassung der landesgesetzlichen Vorschriften u. a. in der Gemeindeordnung NRW (GO), die – mit Ausnahme des neu eingefügten § 94 Abs. 2 GO – Prüfung von Fachprogrammen durch die Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) NRW zum 01.01.2021 - auch zum 01.01.2019 in Kraft getreten ist.

Neugefasst wurden auch die Regelungen über die örtliche Rechnungsprüfung, über die die Verwaltung im Weiteren berichtet. Nicht im Detail betrachtet werden die Änderungen von Vorschriften über die überörtliche Prüfung und neue Aufgaben für die GPA auf dem Gebiet der Informationstechnologie, um die Vorlage nicht zu überfrachten. Das Prüfungsamt wird hierzu zu gegebener Zeit mit separater Vorlage informieren.

Die Reform des NKF machte auch eine Anpassung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) NRW und weiterer untergesetzlicher Vorschriften erforderlich. So ersetzt zum 01.01.2019 die Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land (KomHVO) NRW die bisherige GemHVO NRW. Die entsprechende Dienstanweisung zur Ausführung der KomHVO NRW wird derzeit erarbeitet.

Hervorzuheben ist die Änderung und Verlängerung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabstschlüsse. Die Änderung schafft die Möglichkeit, noch fehlende Gesamtabstschlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2017 in einem vereinfachten Verfahren zusammen mit der Anzeige des Gesamtabstchlusses des Haushaltsjahres 2018 zu erledigen (sogenanntes „Huckepackverfahren“). Das Gesetz ist gleichfalls zum 01.01.2019 in Kraft getreten und bis zum 31.12.2021 befristet.

Mit Blick auf die noch nicht aufgestellten und geprüften Gesamtabstschlüsse 2016 und 2017 des Rhein-Sieg-Kreises wird gesondert auf die Vorlage zu TOP 7.2 verwiesen.

Neugestaltung der örtlichen Rechnungsprüfung - § 59, 94, §§ 101 – 104 GO NRW

In Ermangelung einer synoptischen Darstellung der geänderten Vorschriften der GO hat das Prüfungsamt mit Blick auf die neugefassten Regelungen zur örtlichen Rechnungsprüfung eine eigene Synopse erstellt und erläutert die wesentlichen Änderungen bezogen auf die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises. Die Synopse ist als Anhang 1 dieser Vorlage beigelegt.

Die Änderungen betreffen sowohl die Stellung und die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung als auch das Verfahren bei der Prüfung des Jahresabschlusses. Die Änderung der Regelungsreihenfolge – so dass der 10. Teil ab §§ 101 ff der GO nun mit der Definition der örtlichen Rechnungsprüfung beginnt und sich daran erst die Aufgabenbeschreibungen anschließen - ist dabei sinnvoll.

§ 101 GO – örtliche Rechnungsprüfung

Ein Ziel der Änderung der Vorschriften zur örtlichen Rechnungsprüfung war u. a., die Möglichkeiten der Kommunen zur Zusammenarbeit auf dem Gebiet der interkommunalen Zusammenarbeit zu stärken.

Tatsächlich ist in § 101 Abs. 1 GO jedoch eine Formulierung gewählt worden, die die Zulässigkeit der bisher möglichen Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung durch eine große kreisangehörige Kommune auf den Kreis in Zweifel zieht.

- Hierbei handelt es sich um eine redaktionelle Ungenauigkeit, die nach Information des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW voraussichtlich in Kürze korrigiert wird.

Im Vorgriff auf diese gesetzliche Klarstellung bleibt somit die Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Troisdorf durch das Prüfungsamt des Rhein-Sieg-Kreises über die GO rechtssicher erfasst.

§ 101 Abs. 3 GO normiert erstmals Anforderungen an die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung. § 101 Abs. 5 GO soll deren Position stärken; jedoch ist nicht klar definiert, wann eine „ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben“ nicht mehr gewährleistet ist. Systemisch nicht konsistent ist, dass für die Bestellung nach Abs. 4 eine einfache Mehrheit ausreicht, während für die Abberufung eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen erforderlich ist.

Die Befangenheitsregelungen in § 101 Abs. 6 GO wurden erweitert; Anwendungsprobleme mit Blick auf die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises ergeben sich dadurch allerdings nicht.

§§ 59 Abs. 3, 102 GO – Prüfung des Jahres- und Gesamtabstchlusses

Die Prüfungshoheit liegt nach wie vor beim Rechnungsprüfungsausschuss. Über den neugefassten § 59 Abs. 3 GO hat dieser jedoch wahlweise die Möglichkeit, sich der örtlichen Rechnungsprüfung oder eines Dritten zu bedienen. Über dieses Wahlrecht wird allerdings die Jahresabschlussprüfung dem bisher gesetzlich übertragenen Kernbereich der örtlichen Rechnungsprüfung entzogen.

- In der kommunalen Praxis hat dies jedoch für den Rhein-Sieg-Kreis keine weiteren Auswirkungen, da der Rechnungsprüfungsausschuss bereits – im Einklang mit der örtlichen Rechnungsprüfung – von diesem Wahlinstrument Gebrauch macht und sich einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bei der Prüfung von Jahres- und Gesamtabschluss bedient. Die Verwaltung geht daher davon aus, dass für den laufenden Vergabezyklus zur Prüfung des Jahres- und Gesamtabschlusses bis 2022 die alte Beschlusslage greift und formal kein neuer Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses einzuholen ist.

Neben der Stärkung der Vorlage- und Auskunftsrechte nach § 102 Abs. 6 und 7 GO wird nun auch die pflichtige Teilnahme der mit der Jahresabschlussprüfung Beauftragten an den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses nach § 59 Abs. 3 GO gesetzlich normiert, die über die wesentlichen Ergebnisse ihrer Prüfung, insbesondere über wesentliche Schwächen des internen Kontrollsystems bezogen auf die Rechnungslegung, zu berichten haben.

Nach der Neuregelung des § 59 Abs. 3 Satz 1 GO hat der Rechnungsprüfungsausschuss zukünftig Jahresabschluss und Lagebericht zu prüfen. Nach Abs. 3 Sätze 4 und 5 sollen die Beratungsergebnisse des Rechnungsprüfungsausschusses über die Prüfung zudem in eine schriftliche Stellungnahme gegenüber dem Kreistag münden.

- Im Rhein-Sieg-Kreis ist es bereits gängige Praxis, dass sich der Rechnungsprüfungsausschuss nicht nur intensiv mit den Prüfungsergebnissen des mit der Jahresabschlussprüfung betrauten Wirtschaftsprüfers und den eigenen Prüfungen des Prüfungsamtes befasst, sondern im Wege der Eigenprüfung zudem zu einem eigenständigen Prüfungsurteil kommt. Die Eigenprüfung erweist sich hier aus Sicht der Verwaltung als geeignetes praxiskonformes Instrument, um den neuen gesetzlichen Standards gerecht zu werden.

§§ 94 und 104 GO – Neue Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung

Durch die Neustrukturierung des zehnten Teils der GO werden die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in § 104 GO neu zusammengefasst und um weitere Aufgaben ergänzt.

Prüfung von Fachprogrammen

§ 104 Abs. 1 Nr. 3 GO sieht – wie bisher der § 103 Abs. 1 Nr. 6 GO – als weitere Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung „bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung die Prüfung der Programme vor ihrer Anwendung“ vor.

- Neu ist hingegen nach § 94 Abs. 2 Sätze 1 und 3 GO die Einführung einer Pflicht zur Nutzung ausschließlich durch die GPA zugelassener Fachprogramme (zum 01.01.2021). In der Zusammenschau beider Vorschriften geht die Verwaltung davon aus, dass § 104 Abs. 1 Nr. 1 GO sich nur noch auf die sogenannte Anwenderprüfung vor Ort beziehen kann, das heißt die Prüfung einer reibungslosen Einbindung bereits auf ihre grundsätzliche Tauglichkeit hin geprüfter Programme im Rahmen der örtlichen Software-Infrastruktur. Die Verwaltung geht davon aus, dass noch offene rechtliche und praktische Fragen bis zum Inkrafttreten des § 94 Abs. 2 zum 01.01.2021 geklärt werden und sieht hier noch Abgrenzungs- und Klarstellungsbedarf.

Internes Kontrollsystem

Mit § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO hat die örtliche Rechnungsprüfung auch die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (IKS) zu prüfen. Dieser gesetzlichen Prüfungsaufgabe wird auch durch die Neuregelung des § 59 Abs. 3 GO Gewicht verliehen.

Im Zuge der – rechnungslegungsbezogenen - Jahresabschlussprüfung ist die Prüfung von Bestand und Funktion eines Kontrollsystems für die wesentlichen Geschäftsprozesse, die Einfluss haben auf das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen, bereits obligatorisch. Die Buchführung ist dabei Teil des IKS.

Mit dem 2. NKF-WG wird nun die Prüfung des IKS auch über die finanzwirksamen Prozesse hinaus zum pflichtigen Prüfungsgegenstand der örtlichen Rechnungsprüfung erhoben.

Anhaltspunkte für den Prüfungsrahmen der örtlichen Rechnungsprüfung liefert die Gesetzesbegründung, wonach angesichts zunehmend komplexer werdender Geschäftsprozesse der Prüfungsansatz über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit hinaus weiter zu fassen ist im Sinne von System- und Funktionsprüfungen mit Blick auf Geschäftsprozesse zur Prüfung der Wirksamkeit (Zweckmäßigkeit) des IKS.

Sämtliche Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen eines IKS dienen zusammenfassend gesagt dazu, die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung einer Verwaltungsorganisation zu sichern.

Im Focus stehen Sub-Ziele wie

- Sicherung der Vermögenswerte vor Verlust, Missbrauch und Schaden,
- die Einhaltung der Gesetze und Vorschriften (Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns),
- Sicherstellung ordnungsgemäßer, wirtschaftlicher und wirksamer Abläufe,
- Zuverlässigkeit von betrieblichen Informationen, insbesondere Zuverlässigkeit des Rechnungswesens,
- die Erfüllung der Rechenschaftspflicht.

Risikomanagement (RMS) und IKS sind dabei untrennbar miteinander verbunden.

So gehören zum RMS das Identifizieren und Bewerten von Risiken, Maßnahmen der Risikobewältigung einschließlich Kommunikation, die Risikoüberwachung und die Dokumentation. RMS ist Grundvoraussetzung und Basis eines IKS.

- Die gesetzliche Fortschreibung des Aufgabenkatalogs stärkt nach Ansicht des Prüfungsamtes die qualitätssichernde und zukunftsweisende Stellung der örtlichen Rechnungsprüfung. Die weitere Ausgestaltung muss aber „praxistauglich“ erfolgen und sowohl die örtliche Rechnungsprüfung als auch die Verwaltung nicht überfordern. Da auch die Gesetzesbegründung selbst vom „Auf- und Ausbau eines internen Kontrollsystems“ spricht, muss sich das angestrebte Ziel-System in den Kommunen in den nächsten Jahren entwickeln

Der Ansatz deckt sich dabei mit eigenen konzeptionellen Überlegungen zur Weiterentwicklung des Prüfungsamtes, die dem Rechnungsprüfungsausschuss bereits vorgestellt wurden. Schon heute gehören die klassischen IKS-Elemente und Prinzipien wie das Transparenz-Prinzip, „Vier-Augen“-Prinzip, IT-gestützte automatisierte Systemkontrollen, Zugangs- und Zugriffsberechtigungen, Revisionssicherheit u. a. auf der Produktebene regelmäßig zu den Prüfungsthemen. Im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten identifiziert und bewertet das Prüfungsamt über Prozessprüfungen auch IKS-bezogene Schwachstellen und erarbeitet Anpassungsempfehlungen zur Steuerung der Prozesse.

Festzuhalten ist, dass die Erweiterung des gesetzlichen Aufgabenkatalogs die Komplexität der Prüfungstätigkeit über System- und Funktionsprüfungen verstärkt. In der kommunalen Praxis sind damit erhöhte Anforderungen an personelle Ausstattung und Qualifikation beim Prüfungsamt verbunden.

Abgelehnt wird aus Sicht des Prüfungsamtes zudem ein Verständnis der Neuregelung in der Weise, dass die örtliche Rechnungsprüfung neben einer Überprüfung auch Einfluss nimmt auf Implementierung eines Risikomanagementsystems in der Verwaltung.

Weitere Aufgaben

Mit § 104 Abs. 2 GO wird die örtliche Rechnungsprüfung nun ermächtigt, die bisher vom Kreistag übertragenen Aufgaben aus der alten Regelung des § 103 Abs. 2 GO eigenständig wahrzunehmen. Dies stellt eine Stärkung der örtlichen Rechnungsprüfung als „Kontrollinstrument“ des Kreistages gegenüber der Verwaltung dar.

Handlungsbedarf für das Prüfungsamt des Kreises besteht hier allerdings nicht, da bereits Kreistagsbeschlüsse zur Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung vorliegen.

- Klarstellender Hinweis der Verwaltung zu § 104 Abs. 1 Nr. 4 GO - Prüfung von Finanzvorfällen nach § 100 Abs. 4 Landeshaushaltsordnung (LHO):
Der Landtag hat mit dem Gesetz zur Änderung haushaltswirksamer Landesgesetze (Haushaltsbegleitgesetz 2019) die Aufhebung des § 100 LHO zum 01.01.2019 beschlossen. Damit endet auch die Vorprüfungsverpflichtung der örtlichen Rechnungsprüfung gegenüber dem Landesrechnungshof NRW.
Diese gesetzliche Aufgabe ist somit entfallen.

§ 116a GO größenabhängige Befreiung vom Gesamtabchluss

Mit Einführung des § 116a GO wird eine größenabhängige Befreiung vom Gesamtabchluss möglich. Gemäß der Neuregelung des § 116a Abs. 2 GO entscheidet der Kreistag jährlich über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für jedes Haushaltsjahr. Das Vorliegen der Voraussetzungen ist gegenüber dem Kreistag anhand geeigneter Unterlagen nachzuweisen.

Im Zusammenspiel mit dem Wortlaut der Regelung des § 116a Abs. 1 GO liegt bereits ein Befreiungstatbestand qua Gesetz für die Kommune vor.

- Eine Befassung des Rechnungsprüfungsausschusses sieht das Gesetz nicht vor.

Die größenabhängige Befreiung vom Gesamtabchluss greift erstmals für den Gesamtabchluss 2019. Die Frage des Umgangs mit Gesamtabchlüssen, die Haushaltsjahre vor 2018 betreffen, wurde über die Änderung und Verlängerung des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse zwischenzeitlich geregelt. Die Änderung schafft die Möglichkeit, noch fehlende Gesamtabchlüsse der Haushaltsjahre 2011 bis 2017 in einem vereinfachten Verfahren zusammen mit der Anzeige des Gesamtabchlusses des Haushaltsjahres 2018 zu erledigen.

In den Fällen, in denen eine Kommune von der Aufstellung eines Gesamtabchlusses unter den Voraussetzungen des § 116a befreit ist, ist in dem Jahr ein Beteiligungsbericht zu erstellen. Auf § 117 GO wird an dieser Stelle verwiesen.

- Mit Blick auf die noch nicht aufgestellten und geprüften Gesamtabchlüsse 2016 und 2017 des Kreises und zur Entscheidung des Kreises über die Inanspruchnahme der Befreiungsmöglichkeit ab 2019 verweist die Verwaltung gesondert auf die Vorlage zu TOP 7.2.

Anpassung der Rechnungsprüfungsordnung (RPO) an die neuen gesetzlichen Vorschriften der GO

Die Neugestaltung der Vorschriften zur örtlichen Rechnungsprüfung in der GO macht eine Überarbeitung der RPO erforderlich.

Verwaltungsseitig wird zurzeit die Dienstanweisung (DA) zur Ausführung der KomHVO NRW erarbeitet, die zum 01.01.2019 die GemHVO NRW ersetzt hat. Wegen Bezugs der RPO zur KomHVO-DA wird das Prüfungsamt die überarbeitete RPO dem Rechnungsprüfungsausschuss erst zur Sitzung am 12.11.2019 vorlegen.

Im Auftrag

(Jaeger)

Anhang:

2. NKF-WG NRW -

Synopse Gemeindeordnung (GO) NRW altes Recht – neues Recht

- Eigene Darstellung Prüfungsamt Rhein-Sieg-Kreis –