

Vorlage Federführende Dienststelle: Fachbereich Rechnungsprüfung Beteiligte Dienststelle/n:	Vorlage-Nr: FB 14/0190/WP17 Status: öffentlich AZ: Datum: 05.11.2018 Verfasser: Herr Emmerich, FB 14	
Auswirkungen des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes auf die Rechnungsprüfung		
Beratungsfolge:		
Datum	Gremium	Zuständigkeit
29.11.2018	Rechnungsprüfungsausschuss	Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Ausführungen des Fachbereichs Rechnungsprüfung zur Kenntnis.

(Emmerich)

Finanzielle Auswirkungen

	JA	NEIN	
		x	

Investive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Gesamt- bedarf (alt)	Gesamt- bedarf (neu)
Einzahlungen	0	0	0	0	0	0
Auszahlungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

konsumtive Auswirkungen	Ansatz 20xx	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx	Ansatz 20xx ff.	Fortgeschriebe- ner Ansatz 20xx ff.	Folgekos- ten (alt)	Folgekos- ten (neu)
Ertrag	0	0	0	0	0	0
Personal-/ Sachaufwand	0	0	0	0	0	0
Abschreibungen	0	0	0	0	0	0
Ergebnis	0	0	0	0	0	0
+ Verbesserung / - Verschlechterung	<i>0</i>		<i>0</i>			
	Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden		Deckung ist gegeben/ keine ausreichende Deckung vorhanden			

Erläuterungen:

Das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW (MHKBG NRW) hatte dem Landtag zur ersten Lesung am 19.9.2018 den durch das Kabinett beschlossenen Regierungsentwurf eines 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes (2. NKFVG) vorgelegt. Er sah trotz umfangreicher Änderungsvorschlägen der kommunalen Spitzenverbände und der Interessenvertretungen der örtlichen Rechnungsprüfungen gegenüber dem Referentenentwurf keine gravierenden Weiterentwicklungen vor. Am 9.11.2018 erfolgt im zuständigen Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen eine Anhörung der Sachverständigen.

Im Folgenden wird die Intention aus der Gesetzesbegründung zusammengefasst wieder gegeben. Zum aktuellen Gesetzgebungs- und umsetzungsstand kann ebenso wie zu konkreten Regelungen, insb. hins. des Aufgabenzuschnittes der Rechnungsprüfung, in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses mündlich erläutert werden.

„Ziel des Gesetzentwurfes

Mit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (im Folgenden kurz: NKF) zum 1. Januar 2005 wurde die gemeindliche Haushaltswirtschaft nach und nach auf die Doppik umgestellt. Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass das damalige kamerale Haushalts- und Rechnungswesen der Gemeinden die erforderlichen Informationen über Ressourcenaufkommen und -verbräuche für eine zeitgemäße Verwaltungssteuerung und Haushaltswirtschaft nur unzureichend darstellte. Ein Erstes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (NKFVG NRW) trat im Jahr 2012 in Kraft. Aus der damaligen gesetzlich vorgesehenen NKF-Evaluierung wurden Kenntnisse über den praktischen Umgang mit den neuen haushaltsrechtlichen Regelungen durch die Kommunen gewonnen, aber auch die Erfahrung gemacht, dass einzelne Bestimmungen einer Anpassung bedürfen.

Auch im NKFVG NRW wurde eine Pflicht zur Evaluierung fortgeschrieben. Der Zwischenbericht zur Evaluation auf der Grundlage von Artikel 10 § 1 des NKFVG NRW wurde dem Landtag mit der Drucksachen-Nummer 17/342 am 30. November 2017 zur Verfügung gestellt.

Im Zuge der Führung der kommunalen Bücher in Form der doppelten Buchführung haben sich über das NKFVG NRW hinaus weitere Erkenntnisse ergeben, die eine Anpassung der Vorschriften über das gemeindliche Haushalts- und Rechnungswesen erforderlich machen.

In der kommunalen Praxis zeigt sich insbesondere, dass – im Zuge – von kommunalen Haushaltsbewirtschaftungsmaßnahmen Investitionen in die Unterhaltung bzw. Erhaltung des gemeindlichen Anlagevermögens zeitlich gestreckt oder verschoben werden und somit ein stetiger Substanzverzehr in den gemeindlichen Bilanzen feststellbar ist. Vor dem Hintergrund der derzeitigen Verfasstheit des NKF sind diese Vorgänge in den Aufwand zu verbuchen und belasten damit das jeweilige kommunale Jahresergebnis.

Vor dem Hintergrund der derzeitigen wirtschaftlichen Situation in Nordrhein-Westfalen verzeichnen zahlreiche Kommunen steigende Steuereinnahmen. Sofern die Kommunen eine steuerkraftabhängige Umlage an die nächsthöhere kommunale Ebene zu leisten haben, ist ihnen bisher eine Abbildung dieser ungewissen Verbindlichkeit (in der Zukunft) in der gemeindlichen Bilanz nicht gestattet.

Um die Fähigkeit zum Haushaltsausgleich zu stärken, bedarf es darüber hinaus einer Anpassung der Vorschriften über die sogenannte – im Eigenkapital angesiedelte – Ausgleichsrücklage.

Aus den gemeindlichen Erfahrungen mit der Erstellung und der Beratung von Gesamtabschlüssen ergibt sich, dass die damit erwartete Transparenz der kommunalen Mutter – der Stadt – zu ihren Unternehmensbeteiligungen überwiegend nicht im Ergebnis erzielt worden ist. Daher ist die Pflicht zum Erstellen eines Gesamtabchlusses auch in Abgrenzung zum derzeit ebenfalls zu erstellenden Beteiligungsbericht einer Kommune neu zu fassen.

Die Vorschriften über die örtliche Rechnungsprüfung sind aus den vorliegenden Erkenntnissen einer Aktualisierung zu unterziehen – auch in Abgrenzung zum Tätigwerden der überörtlichen Prüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt Nord-rhein-Westfalen.

Eckpunkte des Gesetzentwurfs:

Mit dem Entwurf des „Zweiten Gesetzes zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW)“ werden die erforderlichen Änderungen in den landesgesetzlichen Rahmen zur Umsetzung gebracht.

Der Gesetzentwurf enthält eine Anpassung der landesgesetzlichen Vorschriften in der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, der Kreisordnung Nordrhein-Westfalen, der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, in dem Gesetz über den Regionalverband Ruhr, in dem Gesetz über den Landesverband Lippe, und in dem Gesetz über die Gemeindeprüfungsanstalt.

1. Wirklichkeitsprinzip trägt Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung Rechnung

Im Zuge der Erfahrungen mit dem Neuen Kommunalen Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen hat sich gezeigt, dass die Führung einer öffentlichen Verwaltung Besonderheiten im Gegensatz zur Führung eines Unternehmens aufweist. Unverändert sind für die Aufstellung des Jahresabschlusses die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung durch die Gemeinden und Gemeindeverbände zur Anwendung zu bringen. Die sogenannten GoB werden überwiegend durch Einzelvorschriften geregelt, die für die Rechnungslegung anzuwenden sind. Diese entsprechen weitgehend den GoB des Handelsgesetzbuches, weichen jedoch bei kommunalen Besonderheiten von diesen ab. So ist das handelsrechtlich verankerte Vorsichtsprinzip im Vergleich zu seiner Entsprechung im Handelsgesetzbuch nur eingeschränkt wirksam. Dieses – bisher in Nordrhein-Westfalen verankerte Prinzip – wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Wirklichkeitsprinzip weiterentwickelt. Die Anschaffungs- und Herstellungskosten für Vermögensgegenstände sind Ausfluss des im Handels- und Steuerrechts geltenden Nominalwertprinzips. Der neue Normtext lehnt sich an § 253 HGB an, wobei allerdings die Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht – wie im HGB – die Obergrenze bilden, sondern eine feste Bemessungsgrundlage darstellen werden. Das handelsrechtliche Vorsichtsprinzip wird insoweit wegen der Unterschiede zwischen öffentlicher Verwaltung und Unternehmen durch das Wirklichkeitsprinzip ersetzt. Einzelheiten zur Bewertung werden verordnungsrechtlich und in Form von Anwendungshinweisen geregelt und erläutert. Hierdurch werden Erneuerungsinvestitionen in das gemeindliche Anlagevermögen partiell aktivierungsfähig; die kommunale Investitionsfähigkeit zur Erneuerung des für die Bürgerinnen und Bürger vorgehaltenen

Anlagevermögens wie kommunale Straßen und Brücken, Schulen, Verwaltungsgebäude wird wieder gestärkt.

Durch die zukünftige Zuaktivierungsfähigkeit wird der im § 1 Absatz 1 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen verankerte Grundsatz der Generationengerechtigkeit im Hinblick auf die Finanzierung in besonderem Maße Genüge getan.

2. Stärkung der Fähigkeit zum Haushaltsausgleich

Die Fähigkeit der Kommunen, die Ausgleichsrücklage, die im Eigenkapital angesiedelt ist, aus einem vorhandenen Jahresüberschuss zu dotieren, wird verbessert. Die bisherige Beschränkung in der Zuführung entfällt. Damit werden Kommunen in die Lage versetzt, Jahresüberschüsse künftig stärker als bisher zum Haushaltsausgleich aus der Ausgleichsrücklage einsetzen zu dürfen. Dies wird insbesondere bei den umlageberechtigten Körperschaften zu einer Verstetigung der Umlagegrundsätze führen. Anstelle oder zusätzlich zur Verwendung einer Ausgleichsrücklage zum Haushaltsausgleich im Ergebnisplan können die Kommunen zukünftig einen globalen Minderaufwand in Höhe von 1 Prozent der Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Angabe der zu kürzenden Teilpläne veranschlagen.

3. Bildung und Bewertung von Personal- und sonstigen Rückstellungen

Im Zusammenhang mit den zu bildenden Rückstellungen für Pensionen und Versorgungsaufwendungen für die Beamenschaft wird vorgesehen, dass Unterschiedsbeträge die aus Besoldungsanpassungen resultieren, über einen Zeitraum in der gemeindlichen Bilanz respektive in der Ergebnisrechnung angesammelt werden dürfen. Das Nähere hierzu wird im Wege der Rechtsverordnung geregelt.

Darüber hinaus wird über den vorliegenden Gesetzentwurf den Kommunen in Nordrhein-Westfalen erstmals gestattet werden, für ungewisse Verbindlichkeiten aus steuerkraftabhängigen Umlagen eine Aufwandsrückstellung bilden zu dürfen. Dies wird dazu beitragen, die kommunale Haushaltswirtschaft – auch im Verhältnis zu den Umlageverbänden – zu verstetigen.

4. Erstmals Befreiungsmöglichkeit von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses bei Stärkung der Funktion des Beteiligungsberichtes

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird erstmals der Möglichkeit, die es im Handelsgesetzbuch gibt, Rechnung getragen, sich von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses unter den im Gesetzentwurf genannten Voraussetzungen befreien lassen zu können. Sofern eine kommunale Vertretungskörperschaft von der Befreiungsmöglichkeit zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses Gebrauch macht, ist zwingend ein Beteiligungsbericht aufzustellen, über den die kommunale Vertretungskörperschaft Beschluss zu fassen hat. Das für Kommunales zuständige Ministerium wird – aus Gründen der Vergleichbarkeit der Beteiligungsberichte – durch Verwaltungsvorschrift ein Muster für den Beteiligungsbericht bekannt geben, welches pflichtig durch die Gemeinden und Gemeindeverbände zu verwenden sein wird. Hierdurch wird die Transparenz der Tätigkeiten einer Stadt als „Mutterunternehmen“ für die kommunalen Vertretungskörperschaften und für die Bürgerschaft wesentlich gestärkt werden.

5. Veränderungen bei den Vorschriften über die örtliche und die überörtliche Prüfung

Die Regelungen über die örtliche Rechnungsprüfung werden neu gefasst: Mit dem Gesetzentwurf wird vorgelegt, dass Kreisfreie Städte und Große kreisangehörige Städte eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten haben. Mittlere kreisangehörige Städte können entweder eine eigene örtliche Rechnungsprüfung einrichten oder aber sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung – also solche, die weder eine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet noch sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedient haben – können einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüfer bestellen, sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen. Hierdurch wird die Fähigkeit zur interkommunalen Zusammenarbeit – auch über mögliche Kreisgrenzen hinweg – gestärkt. Gleichzeitig wird neu geregelt, dass einer Leiterin oder einem Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung nur durch Beschluss der kommunalen Vertretungskörperschaft mit einer Mehrheit von zwei Dritteln diese entzogen werden kann. In diesen Fällen besteht eine Anzeigepflicht gegenüber der Aufsichtsbehörde.

Die örtliche Prüfung der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen wird der örtlichen Prüfung – bisher der Gemeindeprüfungsanstalt – übertragen. Damit wird eine bisher erforderliche „Schleife“ bei der Jahresabschlussprüfung der genannten Betriebe über die Gemeindeprüfungsanstalt beseitigt.

Der örtlichen Rechnungsprüfung wird im Zuge einer weiteren gesetzlichen Änderung die Prüfung über die Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des Internen Kontrollsystems übertragen. Dem Internen Kontrollsystem kommt für die Haushalts- und Rechnungslegung der Kommunen eine wesentliche Rolle zu. Die Aufnahme in den Aufgabenkatalog der örtlichen Rechnungsprüfung stärkt zudem das örtliche Bewusstsein im Umgang mit internen Kontrollen und erforderlichen Aufgabentrennungen („Vier-Augen-Prinzip“) bei wesentlichen gemeindlichen Prozessen.

Im Zuge der vorgetragenen Änderungen für die örtliche Rechnungsprüfung ergeben sich auch Änderungen für die überörtliche Prüfung: Diese soll künftig in jeder Gemeinde und jedem Gemeindeverband alle fünf Jahre vorgenommen werden. Gleichzeitig wird – neu – geregelt, dass eine kommunale Vertretungskörperschaft über die gegenüber der Gemeindeprüfungsanstalt und der Aufsichtsbehörde abzugebende Stellungnahme in Bezug auf den Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen zu beschließen hat.

Darüber hinaus erhält die Gemeindeprüfungsanstalt neue Aufgaben auf dem Gebiet der Informationstechnologie: Sie soll künftig als Beratungs- und Koordinierungsstelle für Informationstechnologie gegenüber den Kommunen fungieren. Darüber hinaus soll sie im Zusammenhang mit der Informationstechnologie Standards und Empfehlungen für den kommunalen Bereich erarbeiten. Die Planungs-, Organisations-, Personal- und Finanzhoheit der Kommunen bleibt unberührt.“