

gpaNRW, Postfach 10 18 79, 44608 Herne

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen  
Herrn Ausschussvorsitzenden Hans-Willi Körfges MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Stichwort: 2. NKFVG - Anhörung, A02 – 09.11.2018

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen  
Der Präsident  
Heinrichstraße 1, 44623 Herne  
[www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)

**Heinrich Böckelühr**

Präsident

t 0 23 23/14 80-211

f 0 23 23/14 80-333

e [heinrich.boeckeluehr@gpa.nrw.de](mailto:heinrich.boeckeluehr@gpa.nrw.de)



30.10.2018

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf „Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - 2. NKFVG NRW)“ – Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3570**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur Anhörung zum Gesetzesentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/3570 im Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 09.11.2018 bedanke ich mich. Ergänzend nehme ich gerne wie folgt zu den laufenden Nummern des Gesetzesentwurfs Stellung, wobei ich mich schwerpunktmäßig auf die Änderungen beziehe, die die Gemeindeprüfungsanstalt NRW (gpaNRW) und ihre Aufgaben unmittelbar betreffen.

I.

**Zu Artikel 1: Änderung der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen**

**1) zu Nummer 15 (§ 94 Absatz 2)**

Die beabsichtigte Übertragung der Aufgabe der Zulassung von Fachprogrammen auf die gpaNRW wird begrüßt. Die gpaNRW verfügt über entsprechendes Knowhow für die Aufgabenwahrnehmung bzw. wird die Voraussetzungen für die Aufgabenwahrnehmung termingerecht schaffen. Ein späteres Inkrafttreten der Regelung zum 01.01.2021 ist daher sinnvoll.

Mit der zentralen Programmzertifizierung durch die gpaNRW ergeben sich Vorteile für die Kommunen, da sichergestellt sein wird, dass kassen- und finanzwirksame Programme den rechtlichen und technischen Standards entsprechen und wichtige Schnittstellen im Sinne der voranschreitenden Digitalisierung der Verwaltung sichergestellt werden. Hierin wird ein signifikanter Beitrag zur

Risikominimierung im Bereich der öffentlichen Haushalte gesehen. Den Softwareherstellern wiederum bietet die landesweit einheitliche Zulassung von Programmen die Sicherheit, dass ihre Programme den rechtlichen Anforderungen genügen und einem Marktzutritt keine aufwändigen Einzelprüfungen vor Ort vorausgehen müssen.

Hinzu käme eine transparente – und damit kostensparende – institutionelle Trennung von Konformitätsprüfung (durch eine zentrale Zertifizierungsstelle) und Anwendungsprüfung (durch die örtliche Rechnungsprüfung).

## **2) zu den Nummern 20 (§ 103 Örtliche Prüfung der Eigenbetriebe) und 23 (§ 106 a.F. Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe)**

Mit dem neu formulierten § 103 soll die Prüfung der Eigenbetriebe als örtliche Prüfung neu geregelt werden. Die Regelung soll den bisherigen § 106 „Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe“ ablösen.

### Organisation des Übergangs auf die Neuregelung

Derzeit ist eine Übergangsregelung im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen. Um die gpaNRW in die Lage zu versetzen, die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe bis einschließlich 2017 prüfen zu können, regen wir an, in Artikel 7 (Inkrafttreten) des Gesetzes einzufügen, dass

*für alle Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe vor dem 01. Januar 2018 die bis zum 31. Dezember 2018 gültige Rechtslage zur Jahresabschlussprüfung bis spätestens 31. Dezember 2020 weiter anzuwenden ist. Ausstehende Jahresabschlüsse bis einschließlich 31. Dezember 2017 sind bis dahin zu erstellen und zu prüfen. Gemäß § 106 Abs. 1. GO NRW erteilte Befreiungen behalten weiterhin Gültigkeit.*

### Begründung für dieses Regelungserfordernis

- ➔ Die gpaNRW ist für alle Jahresabschlüsse einschließlich des Jahresabschlusses 2017 die gesetzliche Jahresabschlussprüferin der Eigenbetriebe. Die im § 103 GO NRW beabsichtigte Neuregelung findet somit erstmalig für die Prüfung der Jahresabschlüsse 2018 Anwendung. Die vorgeschlagene Übergangsregelung ermöglicht es der gpaNRW, alle Jahresabschlussprüfungen bis einschließlich 2017 durchzuführen. Gleichzeitig besteht durch die Befristung ein angemessener Zeitraum, um überfällige frühere Jahresabschlüsse nachzuholen und zu prüfen.
- ➔ Die Jahresabschlussprüfungen bis einschließlich des zum 31. Dezember 2017 aufzustellenden Jahresabschlusses erfolgt auf der bis dahin gültigen Rechtslage. Dies bezieht sich auf die hierfür spezifischen Regelungen der Gemeindeordnung, des Gemeindeprüfungsanstaltsgesetzes sowie auf die dazu korrespondierenden Landesverordnungen. Hierdurch entsteht ein angemessener Zeitraum zur Vorbereitung auf die neuen Verantwortlichkeiten und Verfahrensabläufe.
- ➔ Bisher waren Befreiungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Jahresabschlusses möglich. Die durch die gpaNRW ausgesprochenen Befreiungen sind ausschließlich zeitlich befristet und längstens bis 2020 gültig. Neue Befreiungen sind im Gesetzesentwurf nicht vorgesehen.

Auf die finanziellen Auswirkungen des Wegfalls des § 106 GO NRW für die gpaNRW wird unter III. eingegangen.

### **3) zu Nummer 27 (§ 116a Größenabhängige Befreiungen)**

Eine jährliche Entscheidung des Rates über die Befreiung scheint in der Praxis schwierig umsetzbar. Sollte der Rat mehrere Jahre auf die Erstellung des Gesamtabchlusses verzichtet haben und diesen dann wieder aufstellen wollen, stellt sich die Frage, ob der Grundsatz der Stetigkeit der Gesamtabchlüsse gewahrt werden kann. Unter Umständen sind Veränderungen, die Vorjahre betreffen, etwa Konsolidierungskreis oder Veränderung der Anteile, in den dann wieder zu erstellenden Gesamtabschluss mit aufzunehmen und nachzuholen. Außerdem müssen Konsolidierungsmaßnahmen fortgeführt werden (z.B. Fortschreibung stiller Reserven, Geschäfts- oder Firmenwert). Vermutlich würde man dann verwaltungsseitig den Gesamtabchluss im Hintergrund dennoch mitlaufen lassen müssen, um nicht bei einer Wiederaufnahme der Erstellung des Gesamtabchlusses einen hohen Verwaltungsaufwand leisten zu müssen. Ein jährlicher Wechsel würde zu unverhältnismäßig hohem Verwaltungsaufwand führen und die beabsichtigten Einspareffekte aufzehren.

Die hohe Quote der zukünftig vom Gesamtabchluss befreiten Kommunen hat – wie unter III. dargelegt wird - wirtschaftliche Auswirkungen auf die gpaNRW. Dies betrifft sowohl die Beratungen, die örtlichen Prüfungen als auch die überörtlichen Prüfungen.

## **II.**

### **Zu Artikel 5: Änderung des Gemeindeprüfungsanstaltsgesetzes (GPAG)**

#### **zu Nummer 2 (§ 2a Aufgaben auf dem Gebiet der Informationstechnologie)**

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die gpaNRW künftig auf dem Gebiet der Informationstechnik im Bereich der kommunalen Haushaltswirtschaft als Beratungs- und Koordinierungsstelle für die Kommunen fungieren soll.

Zur Wahrnehmung der neuen Aufgaben verfügt die gpaNRW aus bislang 15jähriger Tätigkeit über entsprechendes Know-how. So soll der Erkenntnisgewinn aus den IT-Prüfungen seit 2008 und die erarbeiteten Empfehlungen und Standards am aktuellen Bedarf orientiert veröffentlicht werden und den Kommunen Hilfestellungen liefern.

Von den 396 Gemeinden in NRW hat die gpaNRW seit 2008 rund 250 Kommunen (inkl. aller 23 kreisfreien Städte) geprüft und von den 31 Kreisen waren dies 27 Kreisverwaltungen. Bei zahlreichen Städten und Gemeinden wurde bereits eine Folgeprüfung durchgeführt. Hierdurch sind Risiken und Entwicklungen in der kommunalen IT offenkundig geworden.

Daneben hat die gpaNRW zahlreiche Beratungsaufträge durchgeführt, einen gut angenommenen Thementag zum kommunalen IT-Management veranstaltet sowie in Fachgremien des IDR (Institut der Rechnungsprüfer) und OKKSA e.V. (Offener Katalog Kommunaler Softwareanforderungen) mitgearbeitet.

Bereits heute kann die gpaNRW folgende Leistungen anbieten:

- eine Übersicht der kommunalen Fachverfahren, inkl. der finanzwirksamen Softwareprodukte,
- Kenntnis über die kommunalen IT- Strukturen, IT- Organisationsvarianten, IT- Managementstrukturen sowie die technischen Infrastrukturen,
- Kenntnis über IT- Prozesse und IT- Sicherheitsstrukturen sowie vorhandene Schwachstellen, Handlungsbedarfe und Risikofaktoren,
- Grundstruktur eines Prüfungshandbuchs für die Software- Zertifizierung auf der Basis des OKKSA-Prüfkataloges, an dem die gpaNRW mitgearbeitet hat,
- mehrere IT- Fachberater für die Bereiche IT-Organisation, IT- Sicherheit und Notfallmanagement, IT- Management, Prozessoptimierung, IT- Personal- und Stellenbedarfsplanung, IT- Vergaben, DSGVO, eGovernment und Einführung Digitalisierung sowie IKS in der Rechnungsprüfung (Schwerpunkt Risikomanagement in Finanzverfahren),
- Ansprechpartner für den Bereich der Programmzertifizierung ab 01.01.2019,
- Ansprechpartner für die Aufgabe der Koordinierungs- und Beratungsstelle ab 01.01.2019 nach § 2a GPAG neu.

Diese Kompetenzen und Kenntnisse werden uns in die Lage versetzen, die avisierten Aufgaben mit dem für die gpaNRW üblichen hohen Qualitätsstandard zu erfüllen.

Um diese Aufgaben effektiv wahrnehmen zu können, ist es unseres Erachtens erforderlich, dass die gpaNRW nicht nur in Pilotprojekte wie zur digitalen Modellregion und Kommunales Open Government in NRW einbezogen wird. Die gpaNRW sollte auch in den Gremien vertreten sein, die sich mit der Weiterentwicklung der kommunalen IT und digitalen Verwaltung in NRW beschäftigen.

### III.

#### **Finanzielle Auswirkungen auf die gpaNRW**

Die im vorliegenden Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen beinhalten Auswirkungen auf die Finanzierung der gpaNRW, die ich an dieser Stelle aufzeigen möchte.

Durch den beabsichtigten Wegfall von Aufgabenfeldern ergeben sich für die gpaNRW unerwartete Ertragsausfälle, die nur teilweise und zeitversetzt durch anderweitigen Einsatz der Mitarbeiter kompensiert werden können und unter Umständen durch einen höheren Gebührensatz in der Zukunft ausgeglichen werden müssen.

Aufgabe	Betrag
Wegfall der Jahresabschlussprüfung der Eigenbetriebe (§ 106 GO NRW)	ca. 420.000 € jährlich
Kostenunterdeckung Jahresabschlussprüfung (2015 bis 2017, nicht mehr zu erwirtschaften)	234.000 € einmalig
Wegfall Prüfung Zahlungsabwicklung (§ 104 GO NRW)	ca. 95.000 € jährlich
Wegfall von überörtlichen Gesamtabschlussprüfungen in der aktuellen Prüfungsrunde 2018-2020 (116 a GO NRW)	ca. 720.000 € einmalig (2018-2020)
Wegfall von örtlichen Prüfungen der Gesamtabschlüsse und Beratungen (116 a GO NRW)	ca. 100.000 € jährlich (ab 2020)

In der aktuellen Prüfungsrunde „Gesamtabschluss und Beteiligungen“, die laut Planung im Jahr 2020 abgeschlossen werden soll, wurden 97 Kommunen noch nicht geprüft, weitere 28 Kommunen befinden sich aktuell in der Prüfung. Die laufende überörtliche Prüfung „Gesamtabschluss und Beteiligungen“ kann ohne Gesamtabschlüsse nicht wie geplant durchgeführt werden, so dass voraussichtlich Einnahmen in Höhe von ca. 720.000 € entfallen werden.

In der örtlichen Prüfung der Gesamtabschlüsse sowie in Beratungen bei der Gesamtabschlusserstellung und –prüfung zählen zu unseren örtlichen Beratungs- und Prüfungskunden ausschließlich Kommunen, die nach dem Gesetzesentwurf letztmalig für das Jahr 2017 zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet sind. Aktuell liegen uns Verträge für örtliche Prüfungen von Gesamtabschlüssen mit einem Umfang von rund 100 Tagewerken (entspricht Erträgen von rund 100.000 €) vor. Unter der Annahme, dass die bestehenden Verträge im Jahr 2019 abgewickelt, aber keine neuen Aufträge mehr erteilt werden, entfallen ab dem Jahr 2020 die Erträge aus den örtlichen Prüfungen von Gesamtabschlüssen sowie aus entsprechenden Beratungen. Dadurch entfallen voraussichtlich ab dem Jahr 2020 geplante Erträge von rund 100.000 € pro Jahr.

Darüber hinaus führen die zusätzlich der gpaNRW übertragenen Aufgaben (§ 94 Abs. 2 GO NRW, § 2a GPAG) zu einem Vorbereitungs- und Bearbeitungsaufwand, der derzeit nicht durch entsprechende Gebührenerträge gedeckt ist und für den entsprechende Entgelte derzeit noch nicht erhoben werden können. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei auch um konzeptionelle Vorarbeiten und Aufgaben der Qualitätssicherung und des Kundenservices. Um diese nicht über den Gebührensatz an die Kommunen weiterreichen zu müssen, wäre eine **einmalige Erhöhung** des Landeszuschusses i. S. d. § 11 GPAG für das **Jahr 2019** im entsprechenden Umfang von rund 1,4 Mio. € notwendig. Dies ist ebenfalls von den Kommunalen Spitzenverbänden in ihrer Stellungnahme an den Landtag zum GFG 2019 vom 27.09.2018 angeregt worden.

**IV.**

**Jährlicher Landeszuschuss gemäß § 11 GPAG**

Über die beabsichtigten Änderungen der GO NRW und des GPAG im vorliegenden Gesetzentwurf hinaus weise ich darauf hin, dass eine weiterhin verhältnismäßige Gebührenstabilität im Interesse der Kommunen nur mit einer dauerhaften Erhöhung und angemessenen Verstetigung des Landeszuschusses nach § 11 GPAG gewährleistet werden kann.

Bereits bei Gründung der Gemeindeprüfungsanstalt NRW zum 01.01.2003 wurde von den Kommunalen Spitzenverbänden und Landtagsfraktionen deutlich darauf hingewiesen, dass ein jährlicher Landeszuschuss von seinerzeit 2,9 Mio. € nicht auskömmlich sei. Dieser sollte sich vielmehr an den damaligen Kosten des Landes NRW für die überörtliche Prüfung orientieren. Aus der Landtagsdokumentation zur Gründung der gpaNRW geht hervor, dass die Kosten bei realistischer Betrachtung damals bei 4,05 Mio. € lagen, folglich 1,15 Mio. € höher, als durch Gesetz beschlossen (vgl. Gesetzesdokumentation des Landtags NRW, Archiv-Signatur: A 0303/13/34). Eine damals ebenfalls vertretene Position sah sogar vor, den Aufwand der Gemeindeprüfungsanstalt zur Hälfte durch einen jährlichen Zuschuss des Landes und zur Hälfte durch Gebühren und Entgelte zu finanzieren.

Der seit dem Jahr 2003 bestehende jährliche Fehlbetrag belastet den Haushalt der gpaNRW zunehmend, da zusätzliche Serviceleistungen für die Kommunen nicht einzeln abgerechnet werden (können). Diesen Service leiten wir aus unserem Auftrag ab, als Kompetenzzentrum zu arbeiten, dessen Aufgabe besonders die partnerschaftliche und kontinuierliche Beratung der Kommunen bei schwierigen haushaltsrelevanten Fragen ist. Damit dies nicht zu Lasten der Kommunen als Gebührenzahler geht, rege ich an, den jährlichen Landeszuschuss (im Jahr 2018: 3,793 Mio. €) künftig um entsprechende 1,15 Mio. € in § 11 GPAG dauerhaft zu erhöhen.

Weitere Erläuterungen erfolgen bei Bedarf gerne im Rahmen der Anhörung am 09.11.2018.

Mit freundlichen Grüßen



**Heinrich Böckelühr**  
Präsident