Der Bürgermeister

Hilden, den 05.10.2007
AZ.: I/14-Wit

WP 04-09 SV 14/037

Hilden

Beschlussvorlage

öffentlich

Betr.: Änderung der Rechnungsprüfungsordnung in 4 Punkten - Antrag der Fraktion Bürgeraktion vom 17.09.2007

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Abstimmungsergebnis(se) (für eigene Notizen)		
		ja	nein	Enthaltungen
Rechnungsprüfungsausschuss	26.11.2007			
Rat der Stadt Hilden	12.12.2007			

Beschlussvorschlag:

Beschlussfassung wird anheim gestellt.

Günter Scheib

Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen	**Je nach Beschluss möglich**

Personelle Auswirkungen

Personelle Auswirkungen	**Je nach Beschluss möglich**

Erläuterungen und Begründungen:

In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 17.09.2007 hat Herr Weinrich für die BA beantragt,

der Rat möge nach Vorberatung im Rechnungsprüfungsausschuss beschließen:

„1. Im § 3 Absatz 2, Ziffer 11 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hilden vom 01.05.2005 werde Streichungen vorgenommen:

„Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen bei ~~den~~ städtischen Gesellschaften (Mehrheitsbeteiligungen~~), soweit im Rahmen der Prüfung eines konsolidierten Gesamtabschlusses erforderlich~~."

2. Im § 3 Absatz 2 wird als Ziffer 15 hinzugefügt:

***„die Mitwirkung bei der Korruptionsbekämpfung*."**

3. Im § 3 wird hinter Absatz 2 als <u>neuer</u> Absatz eingefügt:

„Der Rechnungsprüfungsausschuss kann im Rahmen seiner gesetzlichen Aufgabe dem Rechnungsprüfungsamt Prüfungsaufträge erteilen.

4. Im § 6 Absatz 7, Buchstabe b, wird der erste Satz um folgende Formulierung ergänzt:

„Prüfungsberichte über Prüfungen, die es in besonderem Auftrag des Rates oder im

Auftrag des Bürgermeisters erstellt hat oder weitere wichtige Prüfungsberichte dem Rat, dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Bürgermeister/der Bürgermeisterin vor. Berichte mit Beanstandungen von erheblicher finanzieller Bedeutung oder solche, die grundsätzliche Mängel im Verwaltungshandeln aufzeigen, sind solche wichtigen Berichte.““

Zu dem Antrag der Fraktion Bürgeraktion, der dieser Sitzungsvorlage in vollem Wortlaut beigefügt ist, wird aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes folgendermaßen Stellung genommen:

1. Mit dem Wegfall der unter Antragsziffer 1 aufgeführten einschränkenden Bedingung würde dem Rechnungsprüfungsamt als weitere Aufgabe die ständige bzw. turnusmäßig zu wiederholende Durchführung von Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen bei städtischen Gesellschaften übertragen. Es muss betont werden, dass die Formulierung eben nicht nur ein bloßes Prüfungsrecht beinhaltet. Die sich ergebene Formulierung würde das Rechnungsprüfungsamt verpflichten, turnusgemäß die genannten Prüfungen (z. B. einmal im Jahr) durchzuführen.

   Diese Prüfungsverpflichtung könnte das Rechnungsprüfungsamt tatsächlich nur wahrnehmen, sofern

   I. die jeweilige Gesellschaft dem Rechnungsprüfungsamt das Recht zur Durchführung dieser Prüfungen überhaupt eingeräumt hat, und

   II. die erforderlichen Kapazitäten im Rechnungsprüfungsamt vorhanden sind.

   Hinsichtlich der nicht von allen Gesellschaften dem RPA eingeräumten Prüfungsrechte hat die Verwaltung nun nach der letzten Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses die entsprechenden Gesellschaften angeschrieben und darum gebeten, dies bei der nächsten Änderung der entsprechenden Dokumente (Gesellschaftsvertrag, Satzung etc.) zu tun.

   Bezüglich der für die Wahrnehmung der Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen erforderlichen Kapazitäten kann zunächst von der Überlegung ausgegangen werden, dass die Jahresabschlüsse/Bilanzen aller betroffenen, städtischen Gesellschaften unabhängig von ihrer Größe gemäß § 108 GO und § 319 HGB zwingend durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft werden müssen. Diese Prüfungen werden regelmäßig auf dem „Risikoorientierten Prüfungsansatz“ des Institutes der Wirtschaftsprüfer basieren, den im Übrigen die Rechnungsprüfung der Stadt Hilden nun auch selbst für die Prüfungen der Eröffnungsbilanz und der Jahresabschlüsse der Stadt anwendet.

   Sollte nun das Rechnungsprüfungsamt in einer städtischen Gesellschaft eine Kassen- oder eine Buch oder eine Betriebsprüfung durchführen, so wäre zunächst zu klären, ob es sich um eine Stichprobenprüfung wiederum auf Basis einer Risikoanalyse oder um eine möglichst vollständige Prüfung handeln muss. Aus wirtschaftlichen Gründen dürfte regelmäßig eine möglichst vollständige Prüfung kaum in Frage kommen, da eine solche Prüfung ziemlich genau den gleichen Aufwand verursachen würde wie die Durchführung der Buchhaltung selbst.

   Somit bleiben „Risikoorientierte Prüfungen“ als Mittel der Wahl übrig. Aber auch bei solchen Prüfungen wäre es aus wirtschaftlichen Gründen kaum sinnvoll, die Bereiche, die bereits durch den Abschlussprüfer im Rahmen der letzten Jahresabschlussprüfungen betrachtet wurden, regelmäßig noch einmal zu prüfen bzw. die für die Risikoeinschätzungen erforderlichen Informationen mühsam erneut zu erheben.

   Tatsächlich besteht insbesondere bei der wiederholten Prüfung durch unterschiedliche Prüfer immer das Risiko, dass die angestrebte Erhöhung des Grades an Sicherheit in keinem angemessenen Verhältnis zum Prüfungsaufwand steht, weil sich ein bestimmter Umfang an Doppel-

tätigkeiten nicht vermeiden lässt.

Zur weiteren Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von Kassen-, Buch und Betriebsprüfungen durch das Rechnungsprüfungsamt ist es auch notwendig, zu definieren, um welche Prüfungsbereiche es sich hierbei handelt. (Die folgenden drei Kategorien sind etwas vereinfacht dargestellt.)

Kassenprüfung: Prüfung der Kassen- und Kontenbestände der Gesellschaft auf Übereinstimmung mit den in den Büchern genannten Kassenbeständen. Eine solche Prüfung würde nur einen Aufwand von einigen Stunden bis ein oder zwei Tage erfordern, allerdings wäre ohne die Betrachtung der Bücher dem Nachvollzug der begründenden Unterlagen das Maß an zusätzlicher Sicherheit sehr gering.

Buchprüfung: Also wäre zusammen mit einer Kassenprüfung immer auch die Prüfung der Bücher und der begründenden Unterlagen erforderlich. Nur so würde (Zufälle einmal außer Acht gelassen) überhaupt eine Chance bestehen, Unregelmäßigkeiten aufzudecken. Allerdings würde eine Buch- und Belegprüfung auch einen erheblich höheren Aufwand verursachen, es kann hier je nach Gesellschaftsgröße je Prüfung von mehreren Tagen ausgegangen werden. Es ist sicherlich nicht falsch, zunächst im Mittel von einem Zeitbedarf von etwa einer Woche je Prüfung auszugehen.

Betriebsprüfung: Eine Betriebsprüfung geht über die Prüfung von Kassen, Büchern und begründenden Unterlagen noch hinaus und kann das gesamte Geschäftsfeld der Gesellschaft einer Prüfung unterziehen. Der zusätzliche Aufwand für eine solche Prüfung ist schwer zu prognostizieren, würde bei den Stadtwerken Hilden sicherlich zwischen einer und vier Wochen und bei der Stadtmarketing GmbH bei etwa einer Woche[1] liegen.

Es ist nachvollziehbar, dass angesichts des dargestellten, zu erwartenden Aufwandes, der sicherlich von der Größe der jeweiligen Gesellschaft abhängt, die Frage des Verhältnisses zwischen Aufwand und erreichtem Sicherheitsgrad von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist. Und nicht zuletzt ist die Frage der im Rechnungsprüfungsamt erforderlichen Kapazitäten zu stellen; wenn durchschnittlich von jeweils einer jährlichen Prüfung pro städtischer Gesellschaft ausgegangen würde, ergäben sich unter Berücksichtigung eines geringeren Aufwandes in den nachfolgenden Jahren möglicherweise folgende Werte:

Gesellschaft / Verein	Prognostizierter Zeitaufwand in Tagen
Stadtwerke GmbH	20
Verkehrsgesellschaft Hilden mbH	2
Gemeinnützige Seniorendienste GmbH	15
Gemeinnützige Jugendwerkstatt GmbH	10
Wasserwerk Baumberg GmbH	2
WGH Wohnungsbaugesellschaft Hilden mbH	5
Stadthalle Hilden GmbH	12

[1] Zum Vergleich: Die Durchführung des jüngsten Prüfauftrages des Bürgermeisters zur Stadtmarketing GmbH hat im Rechnungsprüfungsamt knapp 50 Stunden Aufwand erfordert.

Infrastrukturentwicklungsgesellschaft Hilden mbH	5
GkA Grundstücksgesellschaft Hilden mbH	5
Grundstücksgesellschaft Stadtwerke Hilden mbH	5
Stadtmarketing GmbH	5
Summe	86
Der Vollständigkeit halber wurden zwei Vereine ergänzt, die ebenfalls in nicht unerheblichem Umfang mit städtischen Ressourcen arbeiten:	
Jugendreisen e.V.	5
Freizeitgemeinschaft Behinderte/Nichtbehinderte e.V.	15

Angesichts der Umstände, dass einerseits die hier prognostizierten Tageswerte im Bereich eines halben Mitarbeiterjahres liegen, andererseits in diesen Werten in nicht unerheblichem Umfange „Doppelarbeiten" zur Prüfungstätigkeit durch die Abschlussprüfer enthalten sein dürften, kann statt der Beauftragung des Rechnungsprüfungsamtes eine zusätzliche Beauftragung der jeweiligen Abschlussprüfer der Gesellschaften mit der Durchführung weiterer Prüfungen, die nicht Bestandteil der Abschlussprüfungen sind, jedoch darauf weitgehend basieren können, die wesentlich wirtschaftlichere Alternative sein. Es kann außerdem erwartet werden, dass sowohl die Abschlussprüfungen als auch die zusätzlichen Kassen-, Buch- und Betriebsprüfungen durch die Steigerung des Informationsstandes beim jeweiligen Prüfer profitieren können und somit das angestrebte, höhere Maß an Sicherheit insgesamt preiswerter erreicht werden kann.

Sollte der Rat sich so entscheiden, so könnten die Gesellschafterversammlungen gebeten werden, die Aufträge an die Abschlussprüfer (unter evtl. entsprechender Kostenregelung) entsprechend zu erweitern. Mit den Vereinen, die sich „ihren" Prüfer aussuchen können, wäre auszuhandeln, wie eine Lösung (auch hinsichtlich der Kosten) aussehen könnte.

Positiv ist allerdings aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes zu bewerten, sich von den genannten Gesellschaften und Vereinen das Prüfungsrecht, soweit noch nicht geschehen, „für den Fall der Fälle" einräumen zu lassen, wie es die Verwaltung jetzt gerade unternommen hat.

2. Da die Mitwirkung bei der Korruptionsbekämpfung laut Korruptionsbekämpfungsgesetz ohnehin Aufgabe des Rechnungsprüfungsamtes ist[2], spricht nichts gegen eine Aufnahme der Formulierung in die Rechnungsprüfungsordnung. Bisher wurde darauf verzichtet, weil bei der Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung davon ausgegangen wurde, nur die Regelungen zu treffen, die bislang **nicht** in einem Gesetz oder einer Verordnung enthalten sind.

3. Die Herausnahme der Auftragsberechtigung des Rechnungsprüfungsausschusses bei der seinerzeitigen Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung zur Anpassung an das Neue Kommunale Finanzmanagements geschah analog zur Formulierung des § 103 Absatz 2 der Gemeindeordnung. Hier heißt es:

[2] § 2 Abs. 1: Prüfeinrichtungen im Sinne dieses Gesetzes sind … die kommunalen Rechnungsprüfungsämter…
§ 12 Abs. 1: Liegen Tatsachen vor, die Anhaltspunkte für Verfehlungen nach § 5 Abs. 1 darstellen können, zeigt die Leiterin oder der Leiter einer Stelle nach § 1 Abs. 1 … diese dem Landeskriminalamt an. Das gleiche gilt für … die Leiterinnen oder Leiter der kommunalen Rechnungsprüfungsämter …

(2) Der Rat kann der örtlichen Rechnungsprüfung weitere Aufgaben übertragen, insbesondere …

Im Kommentar von Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/Wansleben zur Gemeindeordnung wird zur Übertragung von Aufgaben durch den Rat erläutert, dass „*hierzu stets ein Ratsbeschluss erforderlich ist*“. Diese Auffassung folgt der Überlegung, dass das Rechnungsprüfungsamt als Bestandteil der örtlichen Rechnungsprüfung gleichzeitig „Amt des Rates„ ist und demzufolge nur der Rat Aufgaben (global) und evtl. Aufträge (einzeln) erteilen kann. Diese Berechtigung kann der Rat an den Rechnungsprüfungsausschuss nach dieser Rechtsauffassung auch nicht übertragen, da der Rechnungsprüfungsausschuss eben keine Ratsbeschlüsse fassen kann.

Natürlich bleibt es dem Rechnungsprüfungsausschuss unbenommen, jederzeit Beschlussvorschläge zu fassen und zur Beratung und Beschlussfassung in den Rat zu geben, die einen Auftrag an das Rechnungsprüfungsamt enthalten.

4. Die Vorlage von Prüfungsberichten im Rechnungsprüfungsausschuss oder Rat kann dann rechtswidrig sein, wenn es sich um die Prüfungen externer Gesellschaften, Institutionen oder Vereine handelt und das dortige Einverständnis zur Vorlage des Prüfungsberichtes in einem politischen Gremium nicht gegeben ist. Genauso wenig, wie der Rat oder der Bürgermeister das RPA wirksam mit einer Prüfung einer externen Gesellschaft beauftragen könnte, wenn die Gesellschaft dieser Prüfung nicht zustimmt, können die Berichte über eine solche Prüfung in einem politischen Gremium vorgelegt werden, wenn die Gesellschaft zwar der Prüfung, nicht aber der Vorlage des Ergebnisses zugestimmt hat. Es müsste also mindestens im ersten Satz ergänzt werden:

   „Die Vorlage von Berichten über die Prüfung externer Gesellschaften, Vereine etc. in einem politischen Gremium bedarf der vorherigen Zustimmung der geprüften Gesellschaft/des geprüften Vereins etc.“

Günter Scheib