

IDR

Institut der
Rechnungsprüfer

**Handreichung
zur interkommunalen Zusammenarbeit
in der örtlichen Rechnungsprüfung**



Herausgeber: Institut der Rechnungsprüfer e.V.
50678 Köln

Kontakt: Doris Gausling
Revision Kreis Borken
Tel.: 02861/82-2350
d.gausling@kreis-borken.de

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	4
1. Anlässe und Voraussetzungen für eine interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung.....	5
2. Kommunalrechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung.....	8
3. Vergaberechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung.....	13
4. Steuerrechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung.....	15
5. Personalrechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung.....	21
6. Rechtscharakter der Vereinbarungen bzw. Verträge über die Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung.....	25
7. Auswirkung der interkommunalen Zusammenarbeit auf die interne Organisationsstruktur.....	26
8. Abrechnungsmodalitäten	27
9. Vorschläge für eine Vereinbarung mit verschiedenen Alternativen.....	28

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Quellenverzeichnis

Vorschlag für eine Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung zwischen einer Gemeinde und einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung gem. § 101 Abs. 1 GO NRW

Vorschlag für eine Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung zwischen zwei Gemeinden mit örtlicher Rechnungsprüfung gem. § 104 Abs. 6 GO NRW

Vorwort

Interkommunale Kooperation ist in erster Linie ein Instrument, um die Effizienz kommunalen Handelns durch den gezielten und synergetischen Einsatz von Ressourcen zu verbessern. Gleichzeitig bietet sie - insbesondere für kleine Kommunen - bei zunehmenden Anforderungen die Chance, auch in Zukunft hohe Arbeitsqualität zu leisten. Vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen und der demografischen Entwicklung kann die interkommunale Zusammenarbeit eine hilfreiche Option sein.

In der örtlichen Rechnungsprüfung hat sich die interkommunale Zusammenarbeit zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben und der sich verändernden Herausforderungen bereits bewährt. Die „Einheitlichen Normen der örtlichen Rechnungsprüfung in Deutschland“, welche die IDR-Mitgliederversammlung am 16.11.2016 im Sinne einer Empfehlung für eine Änderung der GO NRW beschlossen hat, weisen explizit auf die interkommunale Kooperation hin.

Die vorliegende Handreichung soll Kommunen bei der Entscheidungsfindung unterstützen, ob eine interkommunale Kooperation für die eigene Situation vor Ort sinnvoll und geeignet ist. Neben organisatorischen Fragestellungen sind vor allem verschiedene rechtliche Aspekte zu bedenken.

Nach einer Sammlung von Anlässen und Voraussetzungen für eine (gelingende) interkommunale Zusammenarbeit betrachtet die Handreichung, wie die interkommunale Zusammenarbeit in das Kommunalrecht, das Vergaberecht, das Steuerrecht und das Personalrecht einzuordnen ist und mit welchen rechtlichen Rahmenbedingungen bzw. Konsequenzen die Kommune umgehen muss. Die Aufbereitungen und Bewertungen berücksichtigen jeweils die aktuelle Rechtslage einschließlich des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes. Vieles ist im Fluss, dies belegen nicht zuletzt die Auslegungsfragen zum neuen § 2b UStG.

Die Handreichung schließt ab mit Mustervereinbarungen zur interkommunalen Kooperation.

Der Beirat der IDR-Landesgruppe NRW fasste in seiner Sitzung am 31.01.2017 den Beschluss, dass eine Projektgruppe „Interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung“ eingerichtet werden soll. In der Projektgruppe arbeiteten mit: Harald Beier (†), Leiter des Rechnungsprüfungsamtes (RPA) des Kreises Mettmann; Simone Bergendahl, Prüferin beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe; Dirk Emmerich, Leiter des RPA der Stadt Aachen; Gabriele Exler, Leiterin des RPA des Kreises Steinfurt; Doris Gausling, Leiterin des RPA des Kreises Borken; Elke Klingbeil, Prüferin beim Kreis Mettmann; Jürgen Kopitzek, Leiter des RPA der Stadt Lünen und Georg Mittmann, Leiter des RPA der Stadt Monheim am Rhein.

Der IDR-Beirat hat die Handreichung in seiner Sitzung am 01.07.2019 beraten und abgenommen. Wir - die Mitglieder der Projektgruppe - hoffen, dass die Handreichung den Kommunen eine hilfreiche Lektüre bei ihren Überlegungen zur Einrichtung einer interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung bietet.

Oktober 2019

1. Anlässe und Voraussetzungen für eine interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung

Die Zusammenarbeit zwischen Kommunen untereinander oder zwischen einer Kommune und einem Kommunalverband (Kreise, Landschaftsverbände) im Bereich der Rechnungsprüfung kann unterschiedliche Gründe haben. Die rechtlichen Möglichkeiten hierzu bieten § 101, 102 und 104 Gemeindeordnung NRW (GO NRW).

1.1 Anlässe für eine interkommunale Zusammenarbeit

Für eine interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung gibt es verschiedene Anlässe:

Personelle Situation im örtlichen Rechnungsprüfungsamt

Stellenvakanzen gerade bei kleineren Rechnungsprüfungsämtern bieten Möglichkeiten für eine interkommunale Zusammenarbeit, da auch die Nachbesetzung von Stellen im öffentlichen Dienst mit geeignetem Personal immer schwieriger wird.

Auch die Auslastung spezialisierter Prüferinnen und Prüfer (z.B. im technischen Bereich) gerade bei kleineren Kommunen kann für eine Zusammenarbeit sprechen. Diese Leistung könnte im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit bei einer größeren Kommune oder gemeinsam von mehreren kleinen Kommunen eingekauft werden.

Finanzsituation der Kommune/Kostenersparnis

Finanzielle Aspekte können ausschlaggebend für eine interkommunale Zusammenarbeit sein, insbesondere bei finanzschwachen Kommunen. Hier wird häufig seitens der Politik die Forderung nach Stelleneinsparungen erhoben. Bei einer vollständigen Übertragung der Aufgabe der Rechnungsprüfung an eine andere Kommune/einen Kreis könnten hier Personalkosteneinsparungen durch Wegfall von Leitungs- und Prüferstellen realisiert werden. Letztendlich wären dann nur die vereinbarten Kosten für die tatsächlich geleisteten Prüfertätigkeiten zu erstatten. Dies könnte zu einer finanziellen Entlastung der Kommune führen.

Auch die Bündelung von Aufgaben und Spezialisierung der Prüferinnen und Prüfer kann zu einer effektiveren Aufgabenwahrnehmung und damit zu einer finanziellen Entlastung der Kommune führen.

Leistungsfähigkeit/Know-how der Prüferinnen und Prüfer

Die Beschäftigten kleinerer Rechnungsprüfungsämter müssen häufig ein umfangreiches Aufgabenspektrum abdecken. Neben der Jahresabschluss- und Gesamtabschlussprüfung fallen weitere Aufgaben an wie die Prüfung der Verwaltung auf Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit, die Prüfung von Bauausführungen und Bauabrechnungen (technische Prüfungen), IT-Prüfungen, Vergabeprüfungen etc.. Durch eine interkommunale Zusammenarbeit können Prüferinnen und Prüfer sich für Aufgaben spezialisieren und sich ein entsprechendes Know-how erarbeiten, was zu einer höheren Arbeitsqualität und Effektivität führt.

Qualitätssteigerung der Prüfungstätigkeiten

Durch die Anreicherung der Aufgaben im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit gewinnen die Prüfungstätigkeiten an Qualität und finden zudem mehr Interesse bei den prüfenden Beschäftigten.

Schaffung von Synergieeffekten

Sowohl aus personeller als auch inhaltlicher Sicht führt eine interkommunale Zusammenarbeit zu Synergieeffekten. Prüfungen von Verwaltungseinheiten können beispielsweise in den „kooperierenden“ Kommunen wiederholt werden, so dass die Vorüberlegungen und Vorbereitungen für eine Prüfung nicht doppelt erarbeitet werden müssen. Das Gleiche gilt für die Grundstruktur des Prüfungsberichtes, die nur einmal erstellt werden müsste. Durch Einsatz derselben Prüferin bzw. desselben Prüfers können Erfahrungen aus vorherigen Prüfungen genutzt werden.

Voneinander lernen

Letztendlich trägt eine Zusammenarbeit i.d.R. immer dazu bei voneinander zu lernen. Durch Einblick in andere Strukturen und Abläufe von Verwaltungen kann dies zu einem positiven Effekt auch für die eigene Verwaltung führen.

1.2 Voraussetzungen für eine gelingende interkommunale Zusammenarbeit

Damit eine eingegangene interkommunale Zusammenarbeit funktionieren kann, werden nachfolgende Voraussetzungen für unbedingt notwendig erachtet:

Vertrauensvolle Zusammenarbeit/ Begegnung auf Augenhöhe

Die Zusammenarbeit muss sowohl auf der Führungsebene als auch auf der Ebene der Sachbearbeitung gewollt sein, damit überhaupt vertrauensvoll zusammengearbeitet werden kann. Die Prüferinnen und Prüfer sollten in der „neuen“ Verwaltung als Kolleginnen und Kollegen angesehen werden, es sollten keine Vorbehalte bestehen. Insbesondere bei einer Kooperation zwischen einer kreisangehörigen Gemeinde und der Kreisverwaltung sollte bei der Kommune nicht der Eindruck entstehen, die Prüferinnen und Prüfer nehmen die Aufgaben als Aufsichtsbehörde wahr.

Politische Beschlüsse auf beiden Seiten

Formal bedarf es vor Abschluss einer Vereinbarung über eine interkommunale Zusammenarbeit entsprechender Beschlüsse der Verwaltungsleitung und der Politik auf beiden Seiten.

Rechtlich zulässige Ausgestaltung der Kooperation

Die Kooperationen müssen den rechtlichen Vorgaben der GO NRW entsprechen (siehe hierzu Kapitel 2).

Klare Vereinbarungen in der Kooperation

Jede Kooperation sollte klare Vereinbarungen über den Personaleinsatz, Umfang der Prüfung (Prüfungsbereiche u.a.), Kosten der Prüfung einschl. Nebenkosten (Reisekosten, Fortbildung u.a.) sowie Abrechnungsmodalitäten enthalten.

Daneben werden für eine gelingende interkommunale Zusammenarbeit folgende Voraussetzungen empfohlen:

Anwesenheit vor Ort/Bereitstellung von Räumlichkeiten

Angemessene Räumlichkeiten und eine praktikable technische Ausstattung sollten in den Verwaltungsräumen der zu prüfenden Kommune vorhanden sein. Das erleichtert die Prüfung und spart Zeit und Geld bei Rückfragen. Wichtig ist eine schnelle Verfügbarkeit der Unterlagen, sofern sie nicht digitalisiert sind. Ferner fördert eine Anwesenheit die Zusammenarbeit und Akzeptanz der „neuen“ Kolleginnen und Kollegen.

Bereitschaft zur Präsenz in Politik und Verwaltung

Im Sinne von Interesse an einer gelingenden Kooperation sollten die Prüferinnen und Prüfer bzw. die Leitung des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes, welches die Prüfung durchführt, die Bereitschaft zeigen, an relevanten Terminen vor Ort wie z.B. Ratssitzungen teilzunehmen. Die Erwartungshaltung sollte mit der Politik bzw. der Verwaltungsleitung der geprüften Kommune geklärt werden.

Akzeptanz und Bewusstsein schaffen, dass ein „Dritter“ in die Arbeit der Kommune reinschaut

Der Vollständigkeit halber wird auf eine mögliche Interessenskollision hingewiesen, insbesondere wenn ein übergeordneter Kreis Aufgaben der Rechnungsprüfung für eine kreisangehörige Kommune wahrnimmt.

Berücksichtigung der übernommenen Prüfaufgaben in der Prüfungsplanung

Bei der Prüfungsplanung sollten die übernommenen Prüfaufgaben berücksichtigt werden, damit für die vertraglich vereinbarten Leistungen ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen.

Rechnungsprüfungsordnung und Vergabedienstanweisung

Zur Vereinfachung der täglichen Arbeit wäre eine einheitliche Rechnungsprüfungsordnung und Vergabedienstanweisung wünschenswert, wobei die Umsetzung von den jeweiligen politischen Gremien/Verwaltungen abhängig ist.

Praktikable und eindeutige Lenkung von Akten/Postweg

Für einen reibungslosen Ablauf einer Prüfung, aber auch zur Sicherstellung einer zeitgerechten Sachbearbeitung wird empfohlen, Regelungen über den Akten-/Postversand zu treffen.

Anpassung der Kooperation

Während der Laufzeit der Kooperation sollte grundsätzlich die Bereitschaft zu Anpassungen bestehen, wenn sich Regelungsinhalte als unzweckmäßig und anpassungsbedürftig herausstellen.

2. Kommunalrechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung

Mit dem zum 01.01.2019 in Kraft getretenen 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz (2. NKFWG NRW) wurde die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der örtlichen Rechnungsprüfung gestärkt. Die strenge Bindung kreisangehöriger Gemeinden an den eigenen Kreis wurde aufgegeben, neue Formen der kollegialen Prüfungszusammenarbeit aufgenommen. Damit wurde dem Wunsch vieler Kommunen nach mehr Eigenverantwortung entsprochen.¹

Gem. § 101 Abs. 1 GO NRW² haben kreisfreie Städte, Große und Mittlere kreisangehörige Städte eine eigene örtliche Rechnungsprüfung einzurichten. Große und Mittlere kreisangehörige Städte können sich durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Erfüllung dieser Pflicht einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen.

Eine solche Zusammenarbeit wird gem. § 101 Abs. 1 Satz 4 GO NRW nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) geregelt. Damit können sich Große und Mittlere kreisangehörige Städte zur Erfüllung der örtlichen Rechnungsprüfungspflicht einer anderen, nicht unbedingt der örtlichen Rechnungsprüfung des eigenen Kreises, gegen Kostenerstattung bedienen.

Für Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung regelt § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW, dass sie sich einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen können. Dies schließt nicht aus, dass auch Kleine Gemeinden sich im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit der örtlichen Rechnungsprüfung einer anderen Gemeinde bedienen können.³

Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung richten sich nach den §§ 102 bis 104 GO NRW. Dabei wird differenziert zwischen den Pflichtaufgaben nach §§ 102 Abs. 1 und 104 Abs. 1 GO NRW, den weiteren möglichen Aufgaben gem. § 103 und § 104 Abs. 2 GO NRW sowie den vom Rat übertragenen Aufgaben nach § 104 Abs. 3 GO NRW.

Für Kreise regelt der § 53 Abs. 3 Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) ausdrücklich, dass sie eine örtliche Rechnungsprüfung einrichten müssen. Für Landschaftsverbände gilt gem. § 23 Abs. 2 Satz 1 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) der § 101 Abs. 1 Satz 1 GO NRW sinngemäß, so dass diese eine örtliche Rechnungsprüfung vorzuhalten haben.

Nachfolgend werden die verschiedenen Konstellationen der interkommunalen Zusammenarbeit aus kommunalrechtlicher Sicht betrachtet. Hiervon abzugrenzen ist die Amtshilfe, welche im Einzelfall das passende Instrument für eine Entlastung sein kann.

¹ Siehe Zwischenbericht des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 30.11.2017 über die zweite Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen gem. Artikel 10 § 1 des 1. NKFWG NRW, Ziffer 7

² § 101 GO NRW wurde zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11.04.2019, in Kraft getreten am 24.04.2019

³ Siehe vom MHK BG NRW beantworteter Fragenkatalog, Frage 58

2.1 Amtshilfe

Die Generalklausel für die Amtshilfe wurde im Grundgesetz verankert. Nach Art. 35 Abs. 1 GG leisten alle Behörden des Bundes und der Länder sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe. Die Regelung des Grundgesetzes bezieht sich auf Behörden. Nach § 1 Abs. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) ist Behörde im Sinne dieses Gesetzes jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

In Nordrhein-Westfalen ist die Amtshilfe in den §§ 4-8 VwVfG NRW geregelt. Gemäß § 4 Abs. 1 VwVfG leistet jede Behörde anderen Behörden auf Ersuchen ergänzende Hilfe (Amtshilfe). In § 5 VwVfG werden die Voraussetzungen und die Grenzen der Amtshilfe geregelt. Der § 6 VwVfG enthält Bestimmungen für die Auswahl der Behörde. Die Durchführung der Amtshilfe regelt § 7 VwVfG. Darüber hinaus wurden in § 8 VwVfG die Kosten der Amtshilfe erfasst.

Bei der Rechnungsprüfung handelt es sich um eine verwaltungsorganisatorische eigene Aufgabe der Gemeinde. Sofern die Gemeinde die Aufgabe aus den in § 5 Abs. 1 VwVfG dargelegten Fällen nicht selbst durchführen kann, besteht die Möglichkeit der Amtshilfe durch andere Behörden. Die Handreichung für Kommunen zum NKF in Nordrhein-Westfalen, 7. Auflage (Seiten 1552, 1560) weist explizit darauf hin, dass im Einzelfall eine notwendige Zusammenarbeit von örtlichen Rechnungsprüfungen im Wege der Amtshilfe erfolgen kann (vgl. §§ 4 ff. VwVfG NRW).

Unter dem Begriff „Amtshilfe“ wird die Vornahme von Handlungen rechtlicher und tatsächlicher Art auf das Ersuchen einer Behörde durch eine andere Behörde zur Unterstützung einer Amtshandlung der ersuchenden Behörde im Einzelfall verstanden. Die Amtshilfe kann eine ergänzende Hilfe für die zuständige örtliche Rechnungsprüfung darstellen, die von einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung geleistet wird. Damit kann eine Kommune im Wege der Amtshilfe eine auf den Einzelfall beschränkte Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung einer anderen Kommune wahrnehmen.

Als Einzelfall im Bereich der Verwaltung gelten nicht die dem Rechnungsprüfungsausschuss gesetzlich übertragenen Prüfungsaufgaben gem. § 59 Abs. 3 GO NRW.

2.2 Wahrnehmung der örtlichen Rechnungsprüfung einer Kommune durch die örtliche Rechnungsprüfung einer anderen Kommune

Gem. § 101 Abs. 1 Satz 2 GO NRW i. V. m. dem GkG NRW können Große und Mittlere kreisangehörige Städte mit einer anderen Stadt/Gemeinde oder einem Kreis eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Inhalt abschließen, dass deren örtliche Rechnungsprüfung die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gegen Kostenerstattung wahrnimmt. Die Gesetzesbegründung zum 2. NKFVG NRW⁴ stellt klar, dass Mittlere kreisangehörige Gemeinden entweder eine eigene örtliche Rechnungsprüfung einrichten können oder aber – abschließend – sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen.

Großen und Mittleren kreisangehörigen Städten ist die vollständige Bedienung einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung erlaubt, es gibt praktisch kein eigenes Rechnungsprüfungsamt mehr. Die andere örtliche Rechnungsprüfung wird dann wie eine eigene örtliche Rechnungsprüfung behandelt. Hat die Große oder Mittlere kreisangehörige Stadt eine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet, so ist es nach Auffassung der Projektgruppe denkbar, sich für einzelne Aufgaben einer anderen Rechnungsprüfung zu bedienen. Bereits der § 102 Abs. 2 GO NRW a.F. ermöglichte einer kreisangehörigen Gemeinde eine teilweise Bedienung der örtlichen Rechnungsprüfung des zugehörigen

⁴ Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung, 2. NKFVG NRW, Drucksache 17/3570

Kreises. Intention des 2. NKFWG NRW ist es, die interkommunale Zusammenarbeit zu erweitern. Das GkG ist über den § 101 Abs. 1 Satz 4 GO NRW entsprechend anwendbar, § 23 GkG ermöglicht die Wahrnehmung einzelner Aufgaben. Die Herleitung, dass die öffentlich-rechtliche Vereinbarung die Beauftragung einzelner Prüfaufgaben vorsehen kann, entspricht dem Gesetzeszweck. Die Kommune kann selber entscheiden, welche Aufgaben und in welchem Umfang Aufgaben auf eine andere Rechnungsprüfung übertragen werden sollen. Das MHKBG NRW stellt dabei klar, dass auch eine andere örtliche Rechnungsprüfung die Erfüllung des Gesamtspektrums an Aufgaben sicherstellen muss.⁵

Für Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung regelt § 101 Abs. 1 Satz 3 GO NRW, dass sie sich einen geeigneten Bediensteten als Rechnungsprüferin oder Rechnungsprüfer bestellen oder sich eines anderen kommunalen Rechnungsprüfers oder eines Wirtschaftsprüfers oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft bedienen können. Der Begriff „Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung“ ist im Gesetz nicht näher definiert. Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus, dass darunter solche Gemeinden zu verstehen sind, die weder eine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet noch sich einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedient haben. Die neue Begrifflichkeit „anderer kommunaler Rechnungsprüfer“ ist insbesondere im Verhältnis zur örtlichen Rechnungsprüfung unklar und noch zu erläutern.

Damit können alle Großen und Mittleren kreisangehörigen Städte sowie Kleinen kreisangehörigen Gemeinden ohne örtliche Rechnungsprüfung eine interkommunale Zusammenarbeit über die örtliche Rechnungsprüfung mit einer anderen Gemeinde/einer anderen Stadt oder einem Kreis vereinbaren.

Mit der Beauftragung einer anderen Rechnungsprüfung sieht die Gemeinde von der eigenen Durchführung von Prüfungen ab. Die Gemeinde kann sich jedoch nicht aus ihrer Gesamtverantwortung für die örtliche Prüfung der gemeindlichen Haushaltswirtschaft zurückziehen. Daran hat sich nach Auffassung der Projektgruppe auch mit Inkrafttreten des 2. NKFWG NRW nichts geändert.

2.3 Wahrnehmung der Prüfung des Jahresabschlusses und Gesamtab schlusses durch die örtliche Rechnungsprüfung einer anderen Kommune

Gem. § 59 Abs. 3 GO NRW prüft der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde den Jahresabschluss und den Lagebericht der Gemeinde unter Einbeziehung des Prüfungsberichtes. Er bedient sich dabei der örtlichen Rechnungsprüfung oder eines Dritten gemäß § 102 Abs. 2 GO NRW. Als Dritte gelten Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und die Gemeindeprüfungsanstalt.

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wurde mit dem ergänzten § 102 Abs. 2 Satz 2 GO NRW klargestellt, dass sich Gemeinden ohne eigene Rechnungsprüfung zudem für die Durchführung der Jahresabschlussprüfung einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen können. Die Regelung des § 59 Abs. 3 und § 102 Abs. 1 Satz 1 GO NRW bezüglich der Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes durch die örtliche Rechnungsprüfung wurde damit um die Möglichkeit der Bedienung einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung erweitert bzw. konkretisiert.⁶

Mit Rundverfügung vom 13.03.2019 gab die Bezirksregierung Münster die Auffassung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) weiter, dass die Prüfung des Jahresabschlusses auch durch den Rechnungsprüfungsausschuss selbst vorgenommen werden kann, wenn keine eigene örtliche Rechnungsprüfung eingerichtet

⁵ Siehe vom MHKBG NRW beantworteter Fragenkatalog, Frage 55

⁶ Siehe vom MHKBG NRW beantworteter Fragenkatalog, Frage 58

ist. Die Beauftragung eines Dritten (z.B. Wirtschaftsprüfer/in) sei nicht erforderlich.⁷ Diese Klarstellung wird vor allem für kleinere Gemeinden von Interesse sein.

Sofern ein Gesamtabschluss aufgestellt wird, finden die Regelungen für den Jahresabschluss entsprechende Anwendung (§ 59 Abs. 3 letzter Satz GO NRW).

2.4 Beauftragung Dritter durch die örtliche Rechnungsprüfung nach § 104 Abs. 6 GO NRW

Nach § 104 Abs. 6 GO NRW kann sich die örtliche Rechnungsprüfung mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses Dritter als Prüfer bedienen. Nach der Gesetzesbegründung zum 2. NKFWG NRW ist der frühere § 103 Abs. 5 GO NRW der neue § 104 Abs. 6 GO NRW.

Die Handreichung (Seite 1488) führt zu dem wortgleichen § 103 Abs. 5 GO NRW (alt) aus, dass die Regelung eine Einbindung Dritter als Prüfer in alle örtlichen Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung eröffnet. Unter dem Gesichtspunkt einer flexiblen und wirtschaftlichen Erledigung der Prüfungsaufgaben habe die Gemeinde eigenverantwortlich über die Beauftragung Dritter zu entscheiden. Bei der Einschaltung eines Dritten als Prüfer trage dieser die Verantwortung für seine Prüfungshandlungen und das von ihm festgestellte Prüfungsergebnis. Gleichwohl bleibe bei der Beauftragung die Prüfungsverantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen ihrer Zuständigkeiten insgesamt unberührt.

Die Handreichung (Seite 1630) erläutert, dass sich die örtliche Rechnungsprüfung einer Gemeinde bei der Durchführung der Prüfungsaufgaben nicht nur eines einzelnen Dritten bedienen, sondern auch die örtliche Rechnungsprüfung einer anderen Gemeinde mit der Durchführung von Prüfungen beauftragen kann.

Mit Blick auf das 2. NKFWG NRW und seine Auswirkungen auf die örtliche Rechnungsprüfung kann davon ausgegangen werden, dass die Beauftragung einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung überwiegend bereits durch § 101 Abs. 1 GO NRW⁸ und § 102 Abs. 2 Satz 2 GO NRW⁹ erfasst ist. Daneben kann es Konstellationen geben, in denen die eigene örtliche Rechnungsprüfung Bedarf für die Durchführung von einzelnen Prüfaufgaben durch Dritte hat, z.B. Vergabeprüfungen. Auch kann die örtliche Rechnungsprüfung einen Auftrag zur Jahresabschlussprüfung erteilen.¹⁰ Der Rechnungsprüfungsausschuss muss der Beauftragung Dritter zustimmen.

Der § 104 Abs. 6 GO NRW legt nicht fest, wer unter Dritte zu subsumieren ist. Aus einschlägigen Kommentierungen und der Handreichung ergeben sich keine inhaltlichen Begrenzungen, so dass von einem weitgehenden Spielraum ausgegangen werden kann. Dieser weitgehende Spielraum gilt auch nach Inkrafttreten des 2. NKFWG NRW. Zum Kreis „Dritter“ gehören vor allem Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die Gemeindeprüfungsanstalt NRW sowie die örtliche Rechnungsprüfung anderer Kommunen.

Die beauftragende Gemeinde trägt weiterhin die Gesamtverantwortung für die Durchführung bzw. die ordnungsgemäße Erledigung ihrer Prüfungsaufgaben. Die Örtliche Rechnungsprüfung muss sich als Auftraggeber auch immer selbst ein Prüfungsurteil über den Prüfungsgegenstand bilden (siehe Handreichung Seite 1488). Für die Praxis dürfte dies bedeuten, dass die örtliche Rechnungsprüfung bei Prüfungen des Jahres- und Gesamtabschlusses durch Dritte ergänzend auch einen eigenen Bestätigungsvermerk abgibt.

⁷ Rundverfügung der Bezirksregierung Münster an die Landräte der Kreise Borken, Coesfeld, Recklinghausen, Steinfurt und Warendorf vom 13.03.2019, Az.: 31.1.05-022/2019.0002

⁸ s.a. Kapitel 2.2

⁹ s.a. Kapitel 2.3

¹⁰ S. vom MHK BG NRW beantworteter Fragenkatalog, Frage 66

2.5 Wahrnehmung bzw. Beauftragung von Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung der Mitgliedskörperschaften des Landschaftsverbandes

Nach § 5 Abs. 6 Landschaftsverbandsordnung können die Landschaftsverbände für eine oder mehrere Mitgliedskörperschaften auf Antrag gegen ein aufwanddeckendes Entgelt befristet kommunale Tätigkeiten für ihr Gemeindegebiet (örtliche Angelegenheiten) durchführen. Vor Ablauf der Befristung ist eine Kündigung nur aus wichtigem Grund zulässig. Die Durchführung dieser Tätigkeiten lässt die gesetzliche Aufgabenträgerschaft der Mitgliedskörperschaft unberührt.

Der § 1 Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO), definiert die Mitgliedskörperschaften: Die zum Land Nordrhein-Westfalen gehörenden Kreise und kreisfreien Städte der früheren Rheinprovinz bilden den Landschaftsverband Rheinland, die Kreise und kreisfreien Städte der früheren Provinz Westfalen und des früheren Landes Lippe den Landschaftsverband Westfalen-Lippe.

3. Vergaberechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung

Zu prüfen ist, ob die - wie auch immer ausgestaltete - Zusammenarbeit zwischen Körperschaften des öffentlichen Rechts, z.B. Kreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden, dem Vergaberecht unterliegt.

Im Ergebnis spricht vieles dafür, dass eine solche interkommunale Zusammenarbeit nicht zu vergaberechtlichen Problemen führt. Eine absolute Sicherheit dafür gibt es indessen nicht. Insbesondere ist dazu keine einschlägige Rechtsprechung bekannt.

Die Vergaberechtsreform 2016 führt mit dem § 108 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) einen vergaberechtlichen Ausnahmetbestand für verschiedene Formen einer "öffentliche-öffentliche Zusammenarbeit" ein. In Rede steht hier eine Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern, die gemeinhin als „interkommunale Zusammenarbeit“ bezeichnet wird. Die zentrale Norm für die vergaberechtliche Betrachtung ist der § 108 Abs. 6 GWB:

„Dieser Teil¹¹ ist ferner nicht anzuwenden auf Verträge, die zwischen zwei oder mehreren öffentlichen Auftraggebern im Sinne des § 99 Nummer 1-3 geschlossen werden, wenn

1. der Vertrag eine Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten öffentlichen Auftraggebern begründet oder erfüllt, um sicherzustellen, dass die von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden,
2. die Durchführung der Zusammenarbeit nach Nummer 1 ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt wird und
3. die öffentlichen Auftraggeber auf dem Markt weniger als 20 % der Tätigkeiten erbringen, die durch die Zusammenarbeit nach Nummer 1 erfasst sind.“

Unter die Ausnahme der öffentliche-öffentliche Zusammenarbeit fallen nach dem Wortlaut nur vertragliche Vereinbarungen. Nach der Kommentierung von Mueller-Wrede GWB zu § 108 GWB Rn. 74 ist die Rechtsform der Zusammenarbeit indes ohne Belang. In jedem Fall ist also eine Zusammenarbeit in der Form eines öffentliche-rechtlichen Vertrages möglich.

Weitere Voraussetzung ist eine Vereinbarung zwischen öffentlichen Auftraggebern. Nach § 99 Ziffer 1 GWB sind öffentliche Auftraggeber insbesondere Gebietskörperschaften sowie deren Sondervermögen. Da sowohl Gemeinden und Städte als auch Kreise Gebietskörperschaften sind, spricht vergaberechtlich nichts gegen Vereinbarungen zwischen Stadt/Gemeinde und Kreis sowie zwischen Stadt/Gemeinde und Stadt/Gemeinde.

Die öffentlichen Aufgaben müssen von den beteiligten Auftraggebern „zu erbringen“ sein. Dies setzt nach der Kommentierung bei Mueller Wrede a.a.O. § 108 Rn. 81 voraus, dass sie ihnen kraft Gesetzes obliegen. Die Aufgaben der Rechnungsprüfung sind im 10. Teil der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und mithin gesetzlich geregelt.

Gegenstand der Zusammenarbeit müssen in jedem Fall öffentliche Dienstleistungen und gemeinsame Ziele sein. Das Kriterium der öffentlichen Dienstleistung erscheint unproblematisch. Es zeichnet sich indessen ab, dass Rechtsstreit möglich ist zu folgender Frage: Reicht die Festlegung „gemeinsamer Ziele“ in dem die Vereinbarung begründenden Vertrag aus oder muss von vornherein eine gemeinsame Aufgabe der beteiligten

¹¹ Anmerkung: gemeint ist Teil 4 des GWB „Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen“

Kooperationspartner existieren? Burgi¹² kommt unter Bezugnahme auf die EuGH Rechtsprechung zur Rechtssache „Stadtreinigung Hamburg“¹³ zu dem Ergebnis, dass es auf das Vorliegen einer gemeinsamen Aufgabe nicht ankomme. Es reiche aus, wenn erst im Zusammenhang mit dem abzuschließenden Vertrag gemeinsame Ziele formuliert werden. Er verweist darauf, dass die gemeinsame Aufgabe in der Rechtssache „Stadtreinigung Hamburg“ auch erst nachträglich in einem Vertrag formuliert worden sei.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 108 Abs. 6 Ziffern 2 und 3 GWB erscheinen weniger problematisch.

Vor Einführung des § 108 Abs. 6 GWB gab es keine explizite vergaberechtliche Ausnahmeregelung für die interkommunale Zusammenarbeit. Laut dem Erlass des Innenministeriums NRW vom 18.12.2007¹⁴ unterlag die Aufgabenübertragung der kreisangehörigen Gemeinde gem. § 102 Abs. 2 GO NRW (alte Fassung) an den Kreis, dem sie verfassungsmäßig angehört, auch ohne eine Sonderregelung im GWB nicht dem Vergaberecht, da die Erledigung von Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung durch den zugehörigen Kreis nicht für den allgemeinen Wettbewerb offen ist. Dieser Ansatz einer eigenständigen, aus der GO NRW abgeleiteten Ausnahme von den bundesgesetzlichen Vorgaben des GWB war nicht unumstritten.

Mit dem 2. NKFWG NRW wurde die strenge Bindung einer kreisangehörigen Kommune an den eigenen Kreis aufgegeben. Damit ist die Ableitung einer vergaberechtlichen Ausnahme aus der GO NRW nicht mehr denkbar.

Der § 108 Abs. 6 GWB greift die interkommunale Zusammenarbeit konkret auf. Demnach kann heute davon ausgegangen werden, dass die interkommunale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der örtlichen Rechnungsprüfung nicht dem Vergaberecht unterliegt.

Auch eine jüngere Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Remondis ./. Region Hannover¹⁵ kommt zu dem Ergebnis, dass Kompetenzverlagerungen zwischen innerstaatlichen Behörden unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind. Danach spricht vieles dafür, dass öffentlich-rechtliche Verträge zur Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung vom Vergaberecht ausgenommen sind.

Im Hinblick auf die Dynamik des Rechtsgebiets und im Hinblick darauf, dass eine gewisse Konkurrenzsituation zwischen Rechnungsprüfungen und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften besteht, insbesondere was die Prüfung von Jahres- und Gesamtabschlüssen angeht, sind prozessuale Auseinandersetzungen nicht gänzlich ausgeschlossen.

¹² Burgi, Die neuen Ausnahmetatbestände für Inhouse-Vergaben, Der Landkreis 2016, Seiten 199-202

¹³ EuGH, C-480/06, NZBau 2009, 527

¹⁴ Az. 34.48.07.01/99-2475/07

¹⁵ EuGH, C 51/15 , 21.12.2016

4. Steuerrechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung

Interkommunale Kooperationen haben für die beteiligten Kommunen auch steuerrechtliche Konsequenzen, welche nachfolgend betrachtet werden. Die Ausführungen haben den Charakter allgemeiner Hinweise und können eine qualifizierte steuerliche Beratung im Einzelfall nicht ersetzen.¹⁶

Die steuerrechtliche Betroffenheit der Städte und Gemeinden muss unter verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden. Nachfolgend wird ausschließlich die Kommune als Steuerschuldner betrachtet.

4.1 Voraussetzungen für eine Besteuerung im Rahmen der interkommunalen Kooperation

Eine Steuerpflicht von Kommunen kann sich – in Abhängigkeit von der für die konkrete Betätigung gewählten Rechtsform und u.U. auch abhängig vom Umfang der Betätigung und dem (potentiellen) Wettbewerbsumfeld – in verschiedenen Bereichen ergeben. In Betracht kommen vor allem Verpflichtungen zur Zahlung von Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Grundsteuer, Grunderwerbssteuer, aber auch von Gewerbesteuer.

4.1.1 Körperschaftssteuer

Hinsichtlich der Körperschaftsteuer sind Kommunen mit den übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts gleichgestellt. Dies sind rechtsfähige Körperschaften, die ihre Rechtsfähigkeit und ihre rechtliche Gestaltung aus dem öffentlichen Bundes- und Landesrecht herleiten. Der in § 1 Abs. 1 Nr. 6 und § 4 KStG verwendete Begriff – Juristische Person des öffentlichen Rechts – bezieht sich neben den Körperschaften des öffentlichen Rechts auch auf Anstalten, Stiftungen und Zweckverbände des öffentlichen Rechts. Die juristischen Personen des öffentlichen Rechts unterliegen dabei unmittelbar nur einer Besteuerung, soweit sie einen so genannten Betrieb gewerblicher Art im Sinne von § 4 Abs. 1 KStG betreiben. Von einem solchen Betrieb gewerblicher Art (BgA) von juristischen Personen des öffentlichen Rechts werden alle Einrichtungen umfasst, die

- einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen außerhalb der Land- und Forstwirtschaft dienen und
- die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben.
- Die Absicht, Gewinn zu erzielen, und die Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind dabei nicht erforderlich.

Gemäß § 4 Abs. 5 KStG gehören zu den Betrieben gewerblicher Art nicht solche Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe). Für die Annahme eines Hoheitsbetriebs reichen allerdings Zwangs- oder Monopolrechte nicht aus. Aus steuerrechtlicher Sicht ist weiter festzustellen, dass eine Zusammenfassung der Ergebnisse von Hoheitsbetrieben und Betrieben gewerblicher Art nicht möglich ist. Daraus folgt, dass grundsätzlich jeder Betrieb gewerblicher Art steuerrechtlich getrennt zu betrachten ist.

Somit können Tätigkeiten der Rechnungsprüfung, sollten sie einem BgA zugeordnet werden, eine Körperschaftssteuerpflicht auslösen.

¹⁶ Die nachfolgenden Ausführungen sind angelehnt an das „Handbuch interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen“, S. 21 – 24, herausgegeben von Dr. Bernd Jürgen Schneider, 2. Auflage 2012, Verlag Reckinger

4.1.2 Umsatzsteuer

Bei der steuerlichen Betrachtung des Austausches von Rechnungsprüfungsleistungen ist die Umsatzsteuer sicherlich die relevanteste Steuerart. Dabei ist zunächst zu bewerten, ob sich die Kommune selbst am Wirtschaftsleben beteiligt oder ob sie sich insoweit der Gesellschaftsformen des privaten Rechts bedient. Sogenannte Eigengesellschaften (AG oder GmbH) – nicht die juristische Person des öffentlichen Rechts (jPöR) – unterliegen ohne Rücksicht auf ihre kommunale Gesellschafterstruktur der „normalen“ Umsatzbesteuerung nach § 2 Abs. 1 UStG. Danach ist Unternehmer, wer eine gewerbliche oder berufliche Tätigkeit selbstständig ausübt. Das Unternehmen umfasst die gesamte gewerbliche oder berufliche Tätigkeit des Unternehmers.

Zum Rechtsproblem wird die Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand dann, wenn sich die Kommune als solche (z.B. durch Regie- oder Eigenbetriebe) wirtschaftlich betätigt. In diesem Fall wird sie gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG selbst zum umsatzsteuerlichen Steuersubjekt. Nach der umsatzsteuerlichen Sonderregelung des § 2 Abs. 3 Satz 1 UStG sind juristische Personen des öffentlichen Rechts jedoch nur im Rahmen ihrer Tätigkeit als Betrieb gewerblicher Art i. S. d. § 1 Abs. 1 Nr. 6 und § 4 KStG (und ihrer land- und forstwirtschaftlichen Betriebe) unternehmerisch tätig. Bei diesen Betrieben handelt es sich um alle Einrichtungen, die einer nachhaltigen wirtschaftlichen Tätigkeit zur Erzielung von Einnahmen dienen und die sich innerhalb der Gesamtbetätigung der juristischen Person wirtschaftlich herausheben. Die Absicht Gewinn zu erzielen und eine Beteiligung am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr sind nicht erforderlich (§ 4 Abs. 1 KStG). Betriebe, die überwiegend der Ausübung der öffentlichen Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe), gehören nach § 4 Abs. 5 KStG nicht hierzu.

4.2 Steuerliche Beurteilung der Rechnungsprüfungsleistungen gem. §§ 102 und 104 GO NRW im Rahmen der Aufgabenerfüllung für die eigene Kommune

Zu den BgA gehören nicht Betriebe, die überwiegend der Ausübung öffentlicher Gewalt dienen (Hoheitsbetriebe)¹⁷. Hoheitliche Betätigungen, die keine wirtschaftliche Tätigkeit im vorstehenden Sinne sind, schließen somit die Annahme eines BgA aus.

Der Begriff „Ausübung öffentlicher Gewalt“ ist gesetzlich nicht definiert, so dass daher die Verwaltungsanweisungen des Finanzamtes zu den Körperschaftssteuer-Richtlinien (KStR) sowie die höchstrichterliche Rechtsprechung maßgebend sind. Laut R 9 Abs. 1 Satz 1 KStR ist eine Ausübung öffentlicher Gewalt dann anzunehmen, wenn es sich um Leistungen handelt, zu deren Annahme der Leistungsempfänger aufgrund gesetzlicher oder behördlicher Anordnungen verpflichtet ist. Der BFH definiert in ständiger Rechtsprechung die Ausübung öffentlicher (=hoheitlicher) Gewalt i.S.d. § 4 Abs. 5 KStG als Tätigkeit, den jPdöR als Träger öffentlicher Gewalt „eigentümlich und vorbehalten“ sind. Als eigentümlich und vorbehalten wird eine Tätigkeit bezeichnet, die der jPdöR als öffentliche Pflichtaufgabe übertragen ist. Eine Übertragung kann beispielsweise durch Gesetz vorgenommen werden. Jedoch kann allein aus dieser Tatsache noch keine Ausübung öffentlicher Gewalt abgeleitet werden.¹⁸

Nach heutiger Auffassung muss zwingend hinzukommen, dass sich die jPdöR dieser Pflichtaufgabe nicht entledigen kann. Die Endverantwortung macht die Tätigkeit zu einer der jPdöR eigentümlichen Aufgabe.

Bei den in §§ 102 und 104 GO NW definierten Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung handelt es sich um eine gesetzliche Pflichtaufgabe, derer sich die jPdöR nicht entledigen kann. Die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gem. §§ 102 und 104 GO NW der

¹⁷ Vgl. §4 Abs. 5 Satz 1 KStG

¹⁸ Vgl. BFH vom 30.06.1988, BStBl 1988 II Seite 910 sowie vom 21.09.1989, BStBl 1990 II Seite 95

Rechnungsprüfung stellen für sich betrachtet somit keine wirtschaftliche Betätigung und damit keinen steuerpflichtigen BgA dar.

4.3 Steuerliche Beurteilung bei Übernahme von Aufträgen für andere Kommunen resp. für Dritte

Bei Übernahme von Aufträgen sind im Rahmen der steuerlichen Beurteilung folgende Fallkonstellationen zu unterscheiden:

- Leistungserbringung hoheitlicher Aufgaben für andere Kommunen
- Leistungserbringung wirtschaftlicher Aufgaben für andere Kommunen
- Leistungserbringung wirtschaftlicher Aufgaben für Dritte

4.3.1 Leistungserbringung hoheitlicher Aufgaben für andere Kommunen

Zur Ausübung öffentlicher (=hoheitlicher) Gewalt gehört auch die sogenannte Amtshilfe resp. Beistandsleistung.

Die Finanzverwaltung vertritt bei der Frage, ob die Erfüllung hoheitlicher Tätigkeiten durch eine jPdÖR für eine andere jPdÖR gegen Entgelt einen BgA erfüllt, folgende Auffassung:

Entscheidend für die steuerliche Beurteilung ist der Charakter der jeweiligen Tätigkeit. Unschädlich ist insoweit, wenn sich die Amtshilfe bzw. Beistandsleistung nicht auf die hoheitliche Aufgabe insgesamt, sondern auf Teilaufgaben oder Hilfsgeschäfte bezieht, die für sich gesehen keinen hoheitlichen Charakter hätten. Es ist darauf abzustellen, ob die Tätigkeit, würde sie von der jPdÖR selbst ausgeübt, als hoheitliche Tätigkeit oder zumindest als hoheitliche Teilaufgabe oder hoheitliches Hilfsgeschäft zu behandeln wäre.

Die Finanzverwaltung nimmt Amtshilfe bzw. Beistandsleistung nicht nur an, wenn eine Tätigkeit von der übernehmenden jPdÖR neben ihren eigenen Aufgaben – z.B. zur besseren Auslastung – mit übernommen wird, sondern auch dann, wenn die jPdÖR allein zur Übernahme und rationelleren Ausführung solcher Tätigkeiten von mehreren Träger-Körperschaften tätig oder gar errichtet wird.¹⁹

Das bedeutet, dass bei Auslegung der derzeitigen Verwaltungsauffassung die Beistandsleistungen der Rechnungsprüfungsseinrichtung bei der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben – insbesondere die Aufgabenerfüllung der örtlichen Rechnungsprüfung i.S.d. §§ 102 und 104 GO NW – für eine andere jPdÖR keinen BgA begründet, sondern eine nichtsteuerbare Amtshilfe bzw. Beistandsleistung darstellt. Der hoheitliche Charakter der Tätigkeit bleibt auch bei Übernahme dieser Tätigkeiten erhalten.²⁰

4.3.2 Leistungserbringung wirtschaftlicher Aufgaben für andere Kommunen

Für die steuerliche Beurteilung ist auch hier auf den Charakter der jeweiligen Tätigkeit abzustellen.

Die Wahrnehmung von wirtschaftlichen Aufgaben einer anderen jPdÖR durch eine jPdÖR im Wege der Beistandsleistung ist bei der Beistand leistenden jPdÖR als wirtschaftliche Tätigkeit anzusehen; die Beistandsleistung begründet einen BgA nach § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG, soweit die Voraussetzungen im Übrigen erfüllt sind.

¹⁹ S. Erlass des Fin-Min NRW vom 07.11.1984, DB 1984, 2435

²⁰ Vgl. Verfügung OFD Rostock vom 21.11.2002 – S 2706 – 04/01 – St 242

Die Begriffe „wirtschaftlich“ und „hoheitlich“ sind jeweils ausschließlich nach steuerlichen Kriterien auszulegen:²¹ Schaltet sich die Körperschaft durch ihre Einrichtung in den wirtschaftlichen Verkehr ein und entfaltet eine Tätigkeit, die sich ihrem Inhalt nach von der Tätigkeit eines privaten gewerblichen Unternehmens nicht wesentlich unterscheidet, handelt es sich um eine wirtschaftliche Betätigung der jPdöR.

Darüber hinaus begründen Leistungen gegenüber einem anderen BgA einer jPdöR auch bei der diese Leistungen ausführenden jPdöR einen BgA. Sofern von Rechnungsprüfungsseinrichtungen Prüfungs- bzw. Beratungsleistungen gegenüber dem BgA einer anderen jPdöR erbracht werden, begründet die Beistandsleistung einen BgA nach § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG, soweit die Voraussetzungen im Übrigen erfüllt sind.

4.3.3 Leistungserbringung wirtschaftlicher Aufgaben für Dritte

Sofern gegenüber Dritten Leistungen erbracht werden, die als wirtschaftliche Betätigung zu beurteilen sind (bspw. Prüfung von Jahresabschlüssen von Gesellschaften, Prüfung von Verwendungsnachweisen von Gesellschaften), da diese Tätigkeiten ihrem Inhalt nach auch von einem privaten gewerblichen Unternehmer erbracht werden können (z.B. Wirtschaftsprüfer), ist unter den übrigen Voraussetzungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 6, § 4 KStG ein BgA zu bejahen.

Für das Vorliegen eines BgA muss die Tätigkeit insbesondere von einem wirtschaftlichen Gewicht sein. In der Tatsache, dass der Jahresumsatz 35.000 €, der sich seit dem 01.01.2017 von 30.678 € auf nunmehr 35.000 € erhöht hat, nachhaltig übersteigt, ist ein wichtiger Anhaltspunkt dafür zu sehen, dass die Tätigkeit von einem Gewicht ist.²²

4.4 Änderungen durch die Einführung eines neuen § 2b UStG ab dem 01.01.2016 und Übergangsregelung bis spätestens 31.12.2020

Einleitend ist zunächst darauf hinzuwiesen, dass sich das Umsatzsteuerrecht der jPdöR im Umbruch befindet. Finanzverwaltung und Gesetzgeber sind tätig geworden, um die Umsatzbesteuerung von jPdöR den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes und des Europäischen Gemeinschaftsrechts anzugeleichen. Im Rahmen der Neuregelung des Umsatzsteuerrechtes wurde daher im Umsatzsteuergesetz (UStG) zum 01.01.2016 ein neuer § 2b UStG eingeführt.

Anwendungsfragen werden im BMF-Schreiben zur Umsatzbesteuerung der öffentlichen Hand vom 19. April 2016, BStBl. I S. 481, GZ III C2-S 7107/16/10001, DOK 2016/1126266 erläutert.

Aufgrund der einschneidenden Änderungen im Umsatzsteuerrecht wurde den Kommunen jedoch eine Übergangsregelung bis zum 31.12.2020 gewährt, von der angesichts der noch unsicheren Rechtslage betreffend der Anwendung des neuen Umsatzsteuerrechtes nahezu alle Kommunen Gebrauch gemacht haben.

Nach dem neuen § 2b UStG werden Kommunen verkürzt ausgedrückt nur dann nichtunternehmerisch tätig, wenn sie in Ausübung öffentlicher Gewalt (hoheitlich) handeln und eine Behandlung als Nichtunternehmer nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde. Wann eine größere Wettbewerbsverzerrung (unter anderem) nicht anzunehmen ist, wird in den Absätzen 2 und 3 des § 2b UStG aufgeführt (z.B. geringfügige Tätigkeiten bis 17.500 € Umsatz).

²¹ Vgl. H 9 KStR 2004

²² Vgl. R 6 Absatz 5 Satz 1 KStR 2004

Unabhängig von einer möglichen Wettbewerbsverzerrung führen Tätigkeiten auf privatrechtlicher Grundlage nach der Neuregelung unter den Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 UStG stets zur Unternehmereigenschaft der Kommune. Ebenso unterliegen Tätigkeiten, die nicht nach § 4 UStG von der Umsatzsteuer befreit sind, der Umsatzsteuer.

Für interkommunale Kooperationen gibt es gem. § 2b Abs. 3 UStG zwei alternative Regelungen, unter deren Voraussetzungen diese als nicht steuerbar behandelt werden:

1. Die Leistungen werden aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nur von juristischen Personen des öffentlichen Rechts erbracht.
2. Die Zusammenarbeit wird durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt. Hierfür sind folgende Vorgaben einzuhalten:
 - die Leistungen müssen auf langfristigen öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen beruhen,
 - müssen dem Erhalt der öffentlichen Infrastruktur und der Wahrnehmung einer allen Beteiligten obliegenden öffentlichen Aufgabe dienen,
 - dürfen ausschließlich gegen Kostenerstattung erbracht werden und
 - der Leistende muss gleichartige Leistungen im Wesentlichen an andere juristische Personen des öffentlichen Rechts erbringen.

Gem. § 101 Abs. 1 Satz 2 GO NRW können sich Große und Mittlere kreisangehörige Städte durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Erfüllung ihrer Pflicht, eine örtliche Rechnungsprüfung einzurichten, einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen. Die kommunalrechtliche Regelung ist abschließend, ein Dritter kommt für die Leistungserfüllung nicht in Betracht. Dies spricht dafür, dass diese Form der interkommunalen Kooperation gem. § 2b Abs. 3 Nr. 1 UStG als nicht steuerbar behandelt wird.

Aufgrund der noch auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe des § 2b UStG kann derzeit leider noch keine abschließende umsatzsteuerrechtliche Würdigung der Tätigkeiten nach §§ 102 und 104 GO NRW erfolgen. Insbesondere ist klärungsbedürftig, ob einzelne Leistungen, wie IT-Prüfungen, Jahresabschluss- oder Vergabeprüfungen für Kommunen nicht zu einer größeren Wettbewerbsverzerrung führen. Es bleibt abzuwarten, wie sich das BMF hierzu positionieren wird.

Vor diesem Hintergrund wird für Vereinbarungen zwischen Kommunen die Aufnahme einer sog. "Umsatzsteuerklausel" empfohlen, nach der eine nachträgliche Steuerpflicht vom Auftragnehmer (Leistungsempfänger) zu tragen ist. Dies betrifft insbesondere Vereinbarungen mit juristischen Personen des Privatrechtes, die per se steuerpflichtig und damit auch vorsteuerabzugsberechtigt sind.

4.5 Schlussbemerkungen und Empfehlungen

Mit der gesetzlichen Festschreibung der Neuregelung wird es für die Kommunen erforderlich, ihre wirtschaftlichen Betätigungen zu analysieren und der neuen Rechtslage anzupassen. Um die Vorteile der neuen Rechtslage nutzen zu können, ist es erforderlich, die Prozesse zu strukturieren. Ansonsten ist zu befürchten, dass sich die neuen Regelungen nachteilig auswirken. Das Problem für viele Kommunen wird dabei in der fehlenden Gesamtübersicht der wirtschaftlichen Tätigkeiten liegen, welche zukünftig der Umsatzbesteuerung unterliegen. Neben der Untersuchung der Tätigkeiten ist auch eine Auswertung auf Basis der Finanzbuchhaltungsdaten erforderlich. Dazu gehören auch die Überprüfung der Sachkonten sowie einzelner Buchungen. Die Auswertung und Dokumentation dieser Daten muss dann letztendlich in die veränderte Steuererklärung

einfließen. Aufgrund der Überprüfung der städtischen Tätigkeiten müssen dann ggf. die Prozesse angepasst, neue Konten eingerichtet, Dienstanweisungen überarbeitet sowie die Investitionsplanung angepasst werden. Wirtschaftsprüfer bieten daher bereits an, die Verwaltungen hinsichtlich hoheitlicher und privatrechtlicher Tätigkeiten zu untersuchen, um diese anhand der neuen Gesetzgebung zu erfassen.

Die Verantwortung für die Meldung steuerpflichtiger Tätigkeiten obliegt den (Ober)Bürgermeistern/-innen. Bei Unterlassung der Anzeige nach Bekanntwerden steuerpflichtiger Tätigkeiten kann ihnen dies als Vorsatz ausgelegt werden.

Daher wird empfohlen, dass die Kommune sich, insbesondere auch vor dem Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, steuerrechtlich beraten lassen sollte.

Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass bei der Finanzverwaltung für die Beurteilung von bestimmten, noch nicht verwirklichten Sachverhalten auch Anträge auf verbindliche Auskünfte gem. § 89 Abgabenordnung (AO) gestellt werden können, wenn im Hinblick auf die erheblichen steuerlichen Auswirkungen ein besonderes Interesse des Antragstellers besteht. Die Erteilung einer verbindlichen Auskunft ist kostenpflichtig und bemisst sich nach dem Wert, den die verbindliche Auskunft für den Antragsteller hat (Gegenstandswert).

Eine solche Auskunft sehen wir insbesondere in Bezug auf die interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung als sinnvoll an, da es nach unserer Auffassung neben den oben angesprochenen allgemein erforderlichen Analysen auch von erheblicher Bedeutung ist, wie der Gesetzestext des § 2b UStG in der Praxis ausgelegt wird. Zu einigen Tätigkeiten, wie z.B. zum „Erhalt der öffentlichen Infrastruktur“, sind im BMF-Schreiben bereits Beispiele aufgeführt, welche immer von einer vollständigen Aufgabenübernahme, z.B. eines Bauhofs, ausgehen. Andere Aufgabenwahrnehmungen, so auch die interkommunale Zusammenarbeit zwischen Rechnungsprüfungen, sind aus unserer Sicht hingegen noch auslegungsbedürftig.

Ob sich eine Übertragung auf Aufgabenteilbereiche oder auf sämtliche Prüfleistungen bezieht, kann vorbehaltlich einer weiteren Konkretisierung des § 2b UStG - z.B. durch Schreiben des Bundesministerium für Finanzen - unbeachtet bleiben. Maßgeblich wären allenfalls die anzunehmende Umsatzhöhe von 17.500 €, bis zu der nicht von einer größeren Wettbewerbsverzerrung ausgegangen wird.

Aus der Vielzahl der möglichen Konstellationen folgt, dass eine verbindliche Auskunft somit immer für die konkret geplante interkommunale Zusammenarbeit einzuholen wäre, je nachdem, welche jPdÖR eine interkommunale Zusammenarbeit mit welchem konkreten Vertragsinhalt miteinander abschließen wollen.

5. Personalrechtliche Bewertung der interkommunalen Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung

Die personalrechtliche Bewertung der interkommunalen Kooperation befasst sich mit der Frage, unter welchen Voraussetzungen der Arbeitgeber berechtigt ist, sein Personal für diese Aufgabe einzusetzen.

Grundsätzlich kann der Arbeitgeber im Rahmen seines Direktionsrechts (§ 106 GewO), soweit keine vertraglichen Festlegungen getroffen worden sind, die zu erbringende Arbeitsleistung nach Inhalt, Ort und Zeit nach billigem Ermessen bestimmen.

Daher sind Beschäftigte des öffentlichen Dienstes grundsätzlich verpflichtet, jede ihnen zugewiesene Tätigkeit zu verrichten, die den Merkmalen ihrer Entgeltgruppe und ihren Kräften und Fähigkeiten entspricht, soweit ihnen die Tätigkeit auch im Übrigen billigerweise zugemutet werden kann.²³ Das Weisungsrecht kann aber durch den Arbeitsvertrag, eine Dienstvereinbarung, den anwendbaren Tarifvertrag oder gesetzliche Vorschriften eingeschränkt werden.

Darüber hinaus darf das Direktionsrecht des Arbeitgebers nur nach billigem Ermessen ausgeübt werden (§ 315 Abs. 1 BGB). Geboten ist danach in jedem Einzelfall eine Abwägung aller dienstlichen und sozialen Belange. In die Abwägung einzustellen sind die Vorteile aus einer Regelung, die Risikoverteilung zwischen den Vertragsparteien, die beiderseitigen Bedürfnisse, außervertragliche Vor- und Nachteile, Vermögens- und Einkommensverhältnisse sowie soziale Lebensverhältnisse wie familiäre Pflichten und Unterhaltsverpflichtungen.²⁴

Je nach Rechtsverhältnis sind die Personalmaßnahmen unterschiedlich geregelt. Im Wesentlichen gibt es zwei Arten von Rechtsverhältnissen im öffentlichen Dienst:

- Rechtsverhältnisse öffentlich-rechtlicher Natur (Beamten und Beamte)
- Rechtsverhältnisse privatrechtlicher Natur (Tarifbeschäftigte)

5.1 Tarifbeschäftigte

Konkretisiert wird das Direktionsrecht des Arbeitgebers im § 4 TVöD mit den Regelungen zur Versetzung, Abordnung, Zuweisung und Personalgestellung. Daneben gibt es die Umsetzung.

5.1.1 Umsetzung

Die Umsetzung ist tariflich nicht geregelt. Als Umsetzung bezeichnet man die Zuweisung eines anderen Arbeitsplatzes (neuer Arbeitsort) innerhalb derselben Dienststelle/Betriebes des Arbeitgebers.

5.1.2 Abordnung und Versetzung

Abordnung und Versetzung sind in § 4 Abs. 1 TVöD geregelt. Als Abordnung bezeichnet man die Zuweisung einer vorübergehenden Beschäftigung bei einer anderen Dienststelle²⁵/Betrieb desselben oder eines anderen Arbeitgebers unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses. Die Versetzung enthält dieselben Voraussetzungen wie die Abordnung, ist aber eine auf Dauer angelegte Maßnahme.

²³ Bredemeier/Neffke/Weizenegger, TVöD, § 3 Rn. 3

²⁴ Vgl. BAG, Urteil vom 17.08.2011, 10 AZR 202/10

²⁵ Gemeindeverwaltungen stellen eine einheitliche Dienststelle dar.

Bei der Abordnung handelt sich um eine zeitlich befristete Maßnahme, bei der feststeht, dass der Arbeitnehmer zu seiner bisherigen Dienststelle zurückkehrt. Zeitliche Mindest- oder Höchstgrenzen für eine Abordnung definiert der Tarifvertrag nicht.

Die Wirksamkeit einer Abordnung setzt voraus, dass dienstliche oder betriebliche Gründe für diese Maßnahme ins Feld geführt werden können. In Betracht kommen auch Wünsche des Beschäftigten selbst. Im Einzelfall muss der Arbeitgeber/die Dienststelle jeweils eine Abwägung der Interessen der Dienststelle und des Beschäftigten entsprechend § 315 BGB, § 106 GewO vornehmen.

Darüber hinaus sind Beschäftigte vorher zu hören, wenn sie voraussichtlich länger als drei Monate abgeordnet werden. Außerdem ist eine Abordnung von mehr als drei Monaten sowie ihre Aufhebung mitbestimmungspflichtig gemäß § 72 Abs. 1 Nr. 6 LPVG NRW.

5.1.3 Zuweisung

Die Zuweisung ist in § 4 Abs. 2 TVöD geregelt. Die Zuweisung ist – unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses – die vorübergehende Beschäftigung bei einem Dritten im In- und Ausland, bei dem der Allgemeine Teil des TVöD nicht zur Anwendung kommt.

Die Wirksamkeit der Zuweisung setzt zunächst ein entsprechendes dienstliches/betriebliches oder öffentliches Interesse voraus. Darüber hinaus bedarf es der ausdrücklichen Zustimmung des Beschäftigten, die entsprechend § 4 Abs. 2 TVöD nur aus wichtigem Grund verweigert werden darf. Der Tarifvertrag macht damit deutlich, dass eine einseitige Zuweisung durch den Arbeitgeber nicht möglich ist. Es bedarf vielmehr des Zustandekommens einer Vertragsänderung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Außerdem ist eine Zuweisung von mehr als drei Monaten sowie ihre Aufhebung mitbestimmungspflichtig gemäß § 72 Abs. 1 Nr. 6 LPVG NRW.

5.1.4 Personalgestellung

Die Personalgestellung ist in § 4 Abs. 3 TVöD geregelt. Werden Aufgaben der Beschäftigten zu einem Dritten verlagert, ist auf Verlangen des Arbeitgebers bei weiter bestehendem Arbeitsverhältnis die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung bei dem Dritten zu erbringen (Personalgestellung).

Die Personalgestellung ist – unter Fortsetzung des bestehenden Arbeitsverhältnisses – die auf Dauer angelegte Beschäftigung bei einem Dritten. Für den Beschäftigten ändert sich lediglich der Ort, an dem er seine Arbeitsleistung zu erbringen hat. Es ist weder eine Zustimmung des Beschäftigten noch die Änderung des Arbeitsvertrages erforderlich.

Der Sache nach handelt es sich um Arbeitnehmerüberlassung, die durchaus den Regelungsbereich des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) tangiert und die Personalgestellung damit erlaubnispflichtig machen könnte. Mit Inkrafttreten der Novellierung des Gesetzes am 1.4.2017 findet das AÜG aber keine Anwendung bei der Überlassung von Personal zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, wenn geltende Tarifverträge dies regeln. Der TVöD regelt in § 4 Abs. 3 die Personalgestellung entsprechend, insofern findet das AÜG keine Anwendung.²⁶

Es ist ein Personalstellungsvertrag zwischen dem bisherigen und dem neuen Aufgabenträger über Modalitäten wie Regelungen zur Weisungsbefugnis und Verteilung der Personalkosten etc. zu schließen. Dabei bleiben die Statusentscheidungen (Eingruppierung, Höhergruppierung, Abmahnungen etc.) bei der Ursprungsgemeinde. Wohingegen Entscheidungen zum operativen Einsatz (Arbeitszeiten, Urlaub, Bereitschaftsdienste,

²⁶ Höchstrichterlich ist die Geltung dieser Bereichsausnahme noch nicht geklärt; vgl. Zeitschrift für das öffentliche Arbeits- und Tarifrecht, Ausgabe 1/2019, S. 10.

Dienstpläne etc.) sowie die fachliche Weisungsbefugnis auf den Dritten übertragen werden. Meist verbleibt auch die Entgeltzahlung bei der Ursprungsgemeinde, der Dritte erstattet lediglich die entstandenen Personalkosten.

Mitbestimmungspflichtig ist lediglich der Abschluss entsprechender Verträge (§ 72 Abs. 4 Nr. 20 LPVG NRW), nicht das Verlangen des Arbeitgebers selbst.

5.2 Beamten und Beamte

Grundsätzlich kann die Aufgabe eines Beamten verändert werden. Diese organisationsrechtliche Änderung ist durch eine Organisationsverfügung, Umsetzung, Abordnung, Versetzung oder Zuweisung möglich.

5.2.1 Umsetzung und Organisationsverfügung

Umsetzung und Organisationsverfügung sind gesetzlich nicht geregelt, es handelt sich um reine behördeninterne Maßnahmen.

Die Umsetzung ist die Übertragung eines anderen Dienstpostens innerhalb derselben Behörde. Bei der Organisationsverfügung liegt eine Regelung der Aufbauorganisation vor, z.B. bei der Auf- bzw. Neubildung von Organisationseinheiten oder bei der Einsetzung in Arbeits- oder Projektgruppen. Sie kann eine umsetzungsgleiche Wirkung entfalten, wenn der Stelleninhalt um mehr als 50% oder der Arbeitsort verändert wird.

5.2.2 Abordnung

Gemäß § 24 LBG NRW ist eine Abordnung die vorübergehende Übertragung einer dem Amt der Beamtin oder des Beamten entsprechenden Tätigkeit bei einer anderen Dienststelle desselben oder eines anderen Dienstherrn unter Beibehaltung der Zugehörigkeit zur bisherigen Dienststelle.²⁷ Der Beamte erhält neue Aufgaben, wird aber weiter auf seiner alten Planstelle geführt. Somit bleibt der Dienstvorgesetzte (§ 2 Abs. 2 LBG) für die beamtenrechtlichen Entscheidungen der Leiter der Abordnungsbehörde.

Bei einer Abordnung handelt es sich nach § 24 Abs. 1 LBG NRW um eine Ermessensentscheidung²⁸ des Dienstherrn. Eine Befristung der Abordnung ist nicht geboten, es muss lediglich eine Rückkehrmöglichkeit bestehen, da es keine dauernde Übertragung eines neuen Dienstpostens ist.

Gemäß § 24 Abs. 3 LBG NRW können Beamtinnen und Beamte aus dienstlichen Gründen vorübergehend ganz oder teilweise auch zu einer nicht ihrem Amt entsprechenden Tätigkeit abgeordnet werden, wenn ihnen die Wahrnehmung der neuen Tätigkeit auf Grund ihrer Vorbildung oder Berufsausbildung zuzumuten ist. Dabei ist auch die Abordnung zu einer Tätigkeit, die nicht ihrem Amt mit demselben Endgrundgehalt entspricht, zulässig.

Der Zustimmung der Beamtin oder des Beamten bedarf es in diesem Fall nur, wenn die Abordnung die Dauer von zwei Jahren übersteigt.

Grundsätzlich bedarf die Abordnung zu einem anderen Dienstherrn gem. § 24 Abs. 4 LBG der Zustimmung der Beamtin oder des Beamten. Abweichend davon bedarf die Abordnung zu einem anderen Dienstherrn bei gleichwertiger Tätigkeit der Zustimmung der Beamtin oder des Beamten nur, wenn die Abordnung mehr als 5 Jahre übersteigt (bis 5 Jahre ohne Zustimmung des Beamten).

²⁷ Dienststelle = organisatorisch selbständige Verwaltungseinheit (z.B. Stadtverwaltung), vgl. BVerwGE 27, 41 (44)

²⁸ VG Düsseldorf, Az. 26 L 768/14 vom 27.05.2014

Gemäß § 24 Abs. 5 LBG NRW ist die Beamtin oder der Beamte vor der Abordnung zu hören. Außerdem ist eine Abordnung von mehr als drei Monaten sowie ihre Aufhebung mitbestimmungspflichtig gemäß § 72 Abs. 1 Nr. 6 LPVG NRW. Führt die Abordnung über den Bereich des Landes NW hinaus, ist die inhaltlich übereinstimmende Regelung des § 14 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) heranzuziehen.

5.2.3 Zuweisung

Für den Wechsel einer Beamtin/eines Beamten zu nicht dienstherrnfähigen Einrichtungen hat der Gesetzgeber bundeseinheitlich das Instrument der Zuweisung (§ 20 BeamtStG) geschaffen. Das können öffentliche Einrichtungen ohne Dienstherrnfähigkeit oder andere Einrichtungen außerhalb des öffentlichen Dienstes sein. Zuweisungen dürfen ausschließlich vorübergehend sein.

Sämtliche Rechte und Pflichten existieren weiter (§ 20 Abs. 3 BeamtStG). Die Beamtin/der Beamte wird so behandelt, als wäre sie/er bei seinem Dienstherrn geblieben. Sie/er wird weiterhin auf ihrer/seiner alten Planstelle geführt. Durch die Zuweisung wird lediglich die fachliche Direktions- und Weisungsbefugnis übertragen.

Grundsätzlich muss die Beamtin/der Beamte ihre/seine Zustimmung erteilen. Wenn es das öffentliche Interesse aber erfordert, kann die Tätigkeit auch ohne Zustimmung zugewiesen werden. Mitbestimmungspflicht besteht gemäß § 72 Abs. 1 Nr. 6 LPVG NRW bei Zuweisungen für mehr als 3 Monate und bei ihrer Aufhebung

5.3 Schlussbemerkung und Empfehlung

Unter welchen Voraussetzungen Beamte im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit zu anderen Einrichtungen transferiert werden können, hängt ausschließlich von der rechtlichen Ausgestaltung der (aufnehmenden) Einrichtung ab. So ist z.B. bei einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung gem. §§ 23 ff. GkG eine Abordnung der Beamtin/des Beamten gem. § 24 Abs. 3 LBG möglich, aber keine Zuweisung, da es sich bei der (aufnehmenden) Einrichtung um einen anderen Dienstherrn handelt.

Grundsätzlich wird im Beamtenbereich die Abordnung die geeignete personalrechtliche Maßnahme im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit sein.

Bei den Tarifbeschäftigten bietet sich für eine vorübergehende Maßnahme ebenfalls die Abordnung an. Soll es eine auf Dauer ausgerichtete Maßnahme werden, kommt die Personalgestellung in Betracht.

6. Rechtscharakter der Vereinbarungen bzw. Verträge über die Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung

Gem. § 101 Abs. 1 GO NRW gelten die Vorschriften des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit entsprechend. Der Vierte Teil des GkG sieht vor, dass die interkommunale Zusammenarbeit im Wege einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung geregelt werden kann. Die Vereinbarung bedarf gem. § 24 Abs. 2 GkG der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

Mit Änderung des § 101 Abs. 1 GO NRW, in Kraft getreten am 24.04.2019, ist bereits in der GO NRW geregelt, dass Große und Mittlere kreisangehörige Städte sich durch eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur Erfüllung dieser Pflicht einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung bedienen können.

Auch ein Auftrag über die Durchführung von Prüfungsaufgaben an die örtliche Rechnungsprüfung einer anderen Gemeinde als Dritte gem. § 104 Abs. 6 GO NRW (§ 103 Abs. 5 GO NRW a.F.) bedarf lt. der Handreichung für Kommunen zum NKF in Nordrhein-Westfalen, 7. Auflage, einer Konkretisierung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Fraglich ist, ob bei der Beauftragung als Dritte die Vorschriften des GkG Anwendung finden. Im Sinne einer gleichmäßigen Behandlung von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen zur Regelung der interkommunalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der örtlichen Rechnungsprüfung wird empfohlen, den Verweis auf das GkG in § 101 Abs. 1 GO NRW für alle öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen anzuwenden.

Erteilt die Kommune einem sonstigen Dritten (Wirtschaftsprüfer u.a.) gem. § 104 Abs. 6 GO NRW einen Auftrag zur Wahrnehmung von Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung, handelt es sich um einen privat-rechtlichen Vertrag.

7. Auswirkung der interkommunalen Zusammenarbeit auf die interne Organisationsstruktur

Zum einen wird die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung von dem gem. § 57 Abs. 2 Satz 1 GO NRW verpflichtend zu bildenden Rechnungsprüfungsausschuss wahrgenommen. Des Weiteren haben kreisfreie Städte, Große und Mittlere kreisangehörige Städte gem. § 101 Abs. 1 GO NRW eine örtliche Rechnungsprüfung als eigenständige Organisationseinheit einzurichten.

Der 101 Abs. 1 GO NRW bietet allen kreisangehörigen Städten und Gemeinden die Alternative, Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung gegen Kostenerstattung von einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung wahrnehmen zu lassen. Kommt es zum Abschluss einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zur interkommunalen Zusammenarbeit, kann die Gemeinde auf eine eigene Organisationseinheit „Örtliche Rechnungsprüfung“ verzichten. Allerdings ist die Gemeinde damit nicht von allen mit der örtlichen Prüfung verbundenen Rechten und Pflichten befreit. Weiterer Bestandteil der örtlichen Prüfung ist der Rechnungsprüfungsausschuss, für den die Prüfungsaufgaben gesetzlich bestimmt sind. Entsprechend muss es nach wie vor eine verantwortliche Stelle geben, die die notwendige Verbindung zwischen der übernehmenden örtlichen Rechnungsprüfung und dem Rechnungsprüfungsausschuss der abgebenden Gemeinde sicherstellt.

Neben den Formen der interkommunalen Zusammenarbeit gem. § 101 Abs. 1 und § 102 Abs. 2 Satz 2 GO NRW gibt es die Möglichkeit der Beauftragung Dritter. Gem. § 104 Abs. 6 GO NRW ist es möglich, dass die örtliche Rechnungsprüfung mit Zustimmung des Rechnungsprüfungsausschusses die örtliche Rechnungsprüfung einer anderen Gemeinde oder eines Kreises mit Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung beauftragt.²⁹ Dabei gilt es zu beachten, dass sich die beauftragende Gemeinde auch immer selbst ein Prüfungsurteil über den Prüfungsgegenstand bilden muss.

Im Ergebnis hält es die Projektgruppe bei der Beauftragung eines Dritten und damit auch einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung für kritisch, auf eine eigene Organisationseinheit „Örtliche Rechnungsprüfung“ zu verzichten.

²⁹ s.a. Kapitel 2.4

8. Abrechnungsmodalitäten

Zur Abrechnung der eingesetzten Ressourcen gibt es verschiedene Möglichkeiten.

8.1 Personalkosten

Bei der Pauschalabrechnung der Personalkosten wird in der Regel vereinbart, dass ein bestimmter Teil der Arbeitszeit des/der eingesetzten Prüfers/ Prüferin in Rechnung gestellt wird. Empfohlen wird eine Abrechnung auf der Grundlage der KGSt-Berichtes „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

Bei einer vereinbarten Spitzabrechnung werden die tatsächlich geleisteten Stunden im Nachgang der Prüfung spitz abgerechnet. Bei der Ermittlung des Stundensatzes besteht Gestaltungsspielraum. Eine Abrechnung nach der ortsspezifischen Gebührensatzung bietet sich genauso an wie die Zugrundelegung der Empfehlungen der KGSt, Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“.

Als grobe Orientierung kann in die Vereinbarung der geschätzte Arbeitsaufwand (Arbeitsstunden) für die Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben aufgenommen werden. Aus Praktikabilitätsgründen kann es sinnvoll sein, den Vertragsparteien für den Fall eines weiteren Prüfungsbedarfs die Möglichkeit einzuräumen, den Prüfauftrag in begrenztem Umfang (bis zu x Stunden) auszuweiten.

Zusätzlich zu den Personalkosten für die Prüferinnen und Prüfer kann für die Leitung ein pauschaler Zeitanteil oder auch die tatsächliche Arbeitszeit abgerechnet werden.

8.2 Reisekosten

Zusätzlich kann die Erstattung von Reisekosten vereinbart werden. Denkbar ist eine Erhebung der nach den Vorschriften des Landesreiskostengesetzes NRW an den die Prüferin bzw. den Prüfer zu zahlenden Reisekosten. Bei Einsatz eines Dienstwagens können die Fahrkosten beispielsweise in Höhe der Wegstreckenentschädigung nach dem LRKG berechnet werden.

Genauso kann vereinbart werden, dass weitere Kosten wie Reise- und Nebenkosten nicht anfallen.

8.3 Sachkosten

Des Weiteren kann die Abrechnung von weiteren Kosten wie Fortbildungskosten, Fachliteratur, Prüfsoftware u.a. vereinbart werden. Genauso kann geregelt werden, dass Sachkosten nicht anfallen.

9. Vorschläge für eine Vereinbarung mit verschiedenen Alternativen

Beigefügt sind ein Vorschlag für eine Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit zwischen einer Gemeinde und einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung gem. § 101 Abs. 1 GO NRW sowie für den Fall der Kooperation von zwei Gemeinden mit örtlicher Rechnungsprüfung auf der Grundlage des § 104 Abs. 6 GO NRW. Dabei sind, soweit sinnvoll, bei ausgewählten Regelungsinhalten verschiedene Alternativen aufgezeigt.

In die vorgeschlagenen Vereinbarungen sind Formulierungen aus der Musterempfehlung des Kommentars zum Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, herausgegeben von Held/Winkel/Wansleben, Dezember 2016, sowie bewährte Vereinbarungen aus der Praxis eingeflossen.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
AöR	Anstalt des öffentlichen Rechts
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern – Beamtenstatusgesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BgA	Betrieb gewerblicher Art
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BStBl.	Bundessteuerblatt
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
ff	folgende
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf.	gegebenenfalls
GkG NRW	Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GO NRW	Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
IDR	Institut der Rechnungsprüfer e.V.
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
IT	Informationstechnik
jPdÖR	juristische Person des öffentlichen Rechts

KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KrO NRW	Kreisordnung NRW
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KStR	Körperschaftssteuer-Richtlinien
LBG NRW	Landesbeamtengesetz NRW
LPVG NRW	Landespersonalvertretungsgesetz NRW
LRKG NRW	Landesreisekostengesetz NRW
LVerbO NRW	Landschaftsverbandsordnung NRW
MHKBG NRW	Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW
NKF	Neues Kommunales Finanzmanagement
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
OFD	Oberfinanzdirektion
resp.	respektive
Rn.	Randnummer
RPA	Rechnungsprüfungsamt
RPO	Rechnungsprüfungsordnung
S.	Satz
s.a.	siehe auch
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
u.a.	unter anderem
UStG	Umsatzsteuergesetz
u.U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
VwVfG NRW	Verwaltungsverfahrensgesetz NRW
z. B.	zum Beispiel
2. NKFWG NRW	Zweites Gesetz zur Weiterentwicklung des neuen kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weitere kommunalrechtliche Vorschriften

Quellenverzeichnis

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV. NRW. S. 666), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 759)

Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV.NRW.S.646), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 759)

Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV. NRW. S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18.12.2018 (GV. NRW. S. 759)

Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.1979 (GV.NRW. S. 621), zuletzt geändert durch Gesetz vom 03.02.2015 (GV. NRW. S. 203)

Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 7. Auflage, Oktober 2016

Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen, Kommentar, Herausgeber Held/Winkel/ Wansleben, Dezember 2016

Handbuch Interkommunale Zusammenarbeit Nordrhein-Westfalen, Herausgeber Dr. Bernd Jürgen Schneider, 2. Auflage 2012, Verlag Reckinger

Zwischenbericht des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 30.11.2017 über die zweite Evaluierung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) in Nordrhein-Westfalen gem. Artikel 10 § 1 des 1. NKF- Weiterentwicklungsgesetzes

Rundverfügung der Bezirksregierung Münster an die Landräte der Kreise Borken, Coesfeld, Recklinghausen, Steinfurt und Warendorf vom 13.03.2019, Az.: 31.1.05-022/2019.0002

Beantwortete Fragensammlung des MHKBG NRW zum 2. NKFWG NRW, Stand 14.10.2019

Vorschlag für eine Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung zwischen einer Gemeinde und einer anderen örtlichen Rechnungsprüfung gem. § 101 Abs. 1 GO NRW

**Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
zwischen
dem Kreis K und der Gemeinde G
über die Wahrnehmung der Rechnungsprüfung durch
die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises K**

Der Kreis K und die Gemeinde G schließen gem. § 101 Abs. 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV.NRW S. 666) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11.04.2019 (GV. NRW. S. 202) i.V.m. §§ 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.1979 (GV. NRW. S. 621) zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 90) folgende öffentlich-rechtliche Vereinbarung:

**§ 1
Übertragung der Aufgaben, Aufgabenumfang**

- (1) Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises K nimmt folgende Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde G wahr:

Beispiel 1 (vollständige Bedienung der örtl. Rechnungsprüfung des Kreises K)

die gesamten Prüfaufgaben gem. §§ 102 bis 104 GO NRW i.V.m. der Rechnungsprüfungsordnung der Gemeinde G in der Fassung vom xx.xx.xxxx.

Beispiel 3 (einzelne Prüfaufgaben)

die Prüfung von Vergaben gem. § 104 Abs. 1 Ziff. 5 GO NRW

Beispiel 2 (die übertragenen Prüfaufgaben)

die gem. § 104 Abs. 3 GO NRW i.V.m. der Rechnungsprüfungsordnung der Gemeinde G in der Fassung vom xx.xx.xxxx der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde G übertragenen Prüfungsaufgaben.

- (2) - Rechnungsprüfungsordnung -

Beispiel 1 (RPO der Gemeinde G)

Für die Arbeit des Kreises K gilt die Rechnungsprüfungsordnung der Gemeinde G.

Beispiel 2 (RPO des Kreises K)

Für die Arbeit des Kreises K gilt die Rechnungsprüfungsordnung des Kreises K.

- (3) Für die Durchführung der Aufgaben gem. Abs. 1 ist die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises K unmittelbar dem Rat der Gemeinde G unterstellt und ihm unmittelbar verantwortlich (§ 101 Abs. 2 GO NRW).
- (4) Der Rechnungsprüfungsausschuss der Gemeinde G bedient sich bezüglich der Prüfung des Jahresabschlusses (und Gesamtabschlusses) der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K (§ 59 Abs. 3 GO NRW i.V.m. § 102 Abs. 2 und Abs. 11 GO NRW).
- (5) - Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss -

Beispiel 1 (Geschäftsführung verbleibt bei der Gemeinde G)

Die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss (insbesondere Einladung und Protokollführung) verbleibt bei der Gemeinde G.

Beispiel 2 (Geschäftsführung übernimmt der Kreis K)

Die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss (insbesondere Einladung und Protokollführung) übernimmt der Kreis K.

- (6) Die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises K nimmt an den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses der Gemeinde G teil. Die Tagesordnung ist zwischen der Leitung des RPA und dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses abzustimmen.

**§ 2
Personal, Arbeitsplätze****Alternative 1 (eigenes Personal des Kreises K):**

- (1) Zur Durchführung der Aufgaben nach § 1 stellt der Kreis K das notwendige Personal zur Verfügung.
- (2) Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K entscheidet, welche Dienstkräfte im Einzelfall zur Erfüllung der Aufgaben eingesetzt werden.
- (3) Die Prüferinnen und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K nehmen die Aufgaben nach § 1 als Bestandteil ihres Hauptamtes wahr.

Alternative 2 (Abordnung von Personal der Gemeinde G an den Kreis K):

Die Gemeinde G ist berechtigt, zum Zwecke der Prüfungsdurchführung geeignetes Personal im Umfang von x Stellen an den Kreis abzuordnen. Das Personal muss eine hinreichende Qualifikation aufweisen und wird in der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K eingesetzt.

- (4) Die Prüfungen werden je nach Notwendigkeit am Sitz der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K oder bei der Gemeinde G durchgeführt.
- (5) Es werden folgende Präsenzzeiten der Prüferinnen und Prüfer vereinbart:
_____ (sofern seitens der Gemeinde gewünscht)

(6) - Ausstattung -

Beispiel 1 (allgemeine Anforderung an Ausstattung):

Die Gemeinde G stellt dem Kreis K die für die Prüfung erforderlichen Büroräume und die notwendige Ausstattung zur Verfügung und trägt auch die Kosten der Unterhaltung.

Beispiel 2 (konkrete Anforderung an Ausstattung):

Die Gemeinde G stellt dem Kreis K einen Büraum mit zwei Arbeitsplätzen und notwendiger Datentechnik (Hard- und Software) zur Verfügung, damit die Prüferinnen und Prüfer problemlos auf die für die Prüfungen erforderlichen DV-Verfahren der Gemeinde G zugreifen können. Die Kosten hierfür werden von der Gemeinde G getragen.

- (7) Die Gemeinde G stellt sicher, dass den Prüferinnen und Prüfern die für ihre Arbeit notwendigen Zugriffsberechtigungen für die DV-Anwendungen erteilt werden.

**§ 3
Verschwiegenheit**

Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K sowie die Prüferinnen und Prüfer sind verpflichtet, über die Angelegenheiten der Gemeinde G, über die sie bei ihrer Prüftätigkeit Kenntnis erlangen, gegenüber den sonstigen Organisationseinheiten des Kreises K Verschwiegenheit zu bewahren. Im Übrigen gelten die datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

**§ 4
Leistungsumfang, Kostenersatz und Abrechnung**

- (1) Der jährliche Prüfungsplan wird von der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K in Abstimmung mit dem/der Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses (der Leitung des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes, sofern vorhanden) der Gemeinde G festgelegt. Sofern im Laufe des Jahres Änderungen erforderlich sind, werden diese ebenfalls entsprechend abgestimmt.
- (2) Der Kreis K und die Gemeinde G gehen bei Abschluss dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung davon aus, dass durch die Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben nach § 1 ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von x Arbeitsstunden/ Arbeitstagen/ Personalstellen jährlich für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises K anfällt. Bei erkennbarem Bedarf können die beiden Vertragspartner ohne weitere Beteiligung der Gremien eine Erhöhung auf bis zu x Arbeitsstunden/ Arbeitstagen/ Personalstellen vereinbaren.

(3) - Abrechnung der Personalkosten -

Alternative 1: (eigenes Personal des Kreises K)**Beispiel 1 (Personalstellen nach KGSt-Werten):**

Für den Arbeitsaufwand nach Abs. 2 werden Kosten für x zusätzliche Personalstellen beim Kreis K berechnet. Die Kosten werden auf der Grundlage der aktuellen KGSt-Werte je nach endgültiger Besetzung (Beamte/r oder tariflich Beschäftigter/r) ermittelt. Die Aufgaben sollen durch Mitarbeiter/innen im nichttechnischen Verwaltungsdienst A x/E y (z Stellenanteil) und im technischen Dienst A x/E y (z Stellenanteil) wahrgenommen werden.

Beispiel 2 (Pauschalpreis)

Für die Durchführung der Prüfaufgaben gem. § 1 Abs. 1 erstattet die Gemeinde G dem Kreis K einen Pauschalpreis von x Euro.

Beispiel 3 (Spitzabrechnung nach der Allg. Gebührensatzung des Kreises K):

Der Arbeitsaufwand nach Abs. 2 wird auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten Stunden/ Arbeitstage abgerechnet. Der Kreis K legt die im Gebührentarif zur Allgemeinen Gebührensatzung des Kreises K für Prüfungen Dritter festgelegten Gebühren zugrunde.

Es werden Arbeitsaufzeichnungen über den tatsächlichen Arbeitsumfang geführt. Änderungen, die sich bei der Spitzabrechnung ergeben, gelten als vereinbart.

Beispiel 4 (Spitzabrechnung nach KGSt-Werten):

Der Arbeitsaufwand nach Abs. 2 wird auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten Stunden/ Arbeitstage abgerechnet. Der Kreis K legt für die Abrechnung die jeweils aktuellen Empfehlungen der KGSt zu den Kosten eines Arbeitsplatzes zugrunde.

Es werden Arbeitsaufzeichnungen über den tatsächlichen Arbeitsumfang geführt. Änderungen, die sich bei der Spitzabrechnung ergeben, gelten als vereinbart.

Alternative 2: (Abordnung von Personal der Gemeinde G an den Kreis K)

Die Personalkosten in Bezug auf die abgeordneten Beschäftigten trägt die Gemeinde G.

(4) - Abrechnung von Sachkosten -

Alternative 1: (eigenes Personal des Kreises K)**Beispiel 1 (Abrechnung nach KGSt-Werten):**

Neben den Personalkosten werden ausgehend von den KGSt-Werten eine Sachkostenpauschale von x (% der Personalkosten oder Euro) und ein Verwaltungsgemeinkostenzuschlag von y % der Personalkosten berechnet. Die Kosten werden angepasst, sobald sich die KGSt-Werte ändern.

Beispiel 2 (individuelle Regelung):

Weitere Kosten wie Fortbildungskosten, Fachliteratur, Prüfsoftware etc. werden nach folgenden Modalitäten abgerechnet: _____

Beispiel 3 (keine weiteren Kosten):

Sachkosten fallen nicht an.

Alternative 2 (Abordnung von Personal der Gemeinde G an den Kreis K)

Die Sachkosten in Bezug auf die abgeordneten Beschäftigten trägt die Gemeinde G.

(5) - Abrechnung von Reisekosten -

Alternative 1 (eigenes Personal des Kreises K):**Beispiel 1 (Abrechnung nach LRKG NRW):**

Zusätzlich werden die nach den Vorschriften des Landesreisekostengesetzes NRW an die Prüferin bzw. den Prüfer zu zahlenden Reisekosten erhoben. Bei Einsatz eines Dienstwagens des Kreises K werden die Fahrkosten in Höhe der Wegstreckenschädigung nach LRKG berechnet.

Beispiel 2 (keine weiteren Kosten):

Weitere Kosten wie Reise- und Nebenkosten fallen nicht an.

Alternative 2 (Abordnung von Personal der Gemeinde G an den Kreis K)

Die Reisekosten in Bezug auf die abgeordneten Beschäftigten trägt die Gemeinde G.

(6) Der voraussichtliche Jahresbetrag ist in zwei gleichen Raten jeweils zum 01.04. und 01.10. eines Jahres fällig. Zum Jahresende erfolgt eine Spitzabrechnung nach tatsächlichem Stundenumfang (bei Vereinbarung von Arbeitsaufzeichnungen s.Abs. 3).

(7) Rechnungsbeträge werden nach aktueller Rechtslage netto ausgewiesen. Sollten die Einnahmen der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K künftig der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, so wird – ggf. auch rückwirkend – zusätzlich die Mehrwertsteuer geltend gemacht.

§ 5 **Versicherungsschutz**

(1) Die Prüferinnen und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K werden bei der Durchführung der Aufgaben nach § 1 im Auftrag der Gemeinde G tätig. Sie werden daher im Rahmen der städtischen Vermögensseigenschadenversicherung als Vertrauenspersonen mitversichert und insoweit versicherungstechnisch den Beschäftigten der Gemeinde G gleichgestellt. Etwaige Selbstbeteiligungsanteile trägt die Gemeinde G.

(2) Die Gemeinde G stellt sicher, dass Schäden, die Beschäftigte des Kreises K in Ausübung ihrer Tätigkeit einem Dritten zufügen, im Rahmen einer Haftpflichtversicherung abgedeckt werden. Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.

(3) Sofern der Gemeinde G oder einem Dritten durch vorsätzliches Handeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung des Kreises K ein Schaden entsteht, der nicht vom Deckungsschutz der Vermögensseigenschadenversicherung (Abs. 1) oder der Haftpflichtversicherung (Abs. 2) erfasst ist, hat der Kreis K die Gemeinde G schadlos zu halten.

§ 6
Beginn und Dauer der Vereinbarung

- (1) Die Vereinbarung beginnt am xx.xx.xxxx und gilt zunächst bis zum xx.xx.xxxx (Anm.: z.B. drei Jahre). Sie kann erstmalig zu diesem Zeitpunkt mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden.
- (2) Wird die Vereinbarung nicht zum xx.xx.xxxx gekündigt, verlängert sich ihre Laufzeit um jeweils um ein Jahr. Eine Kündigung ist dann jeweils zum Ende der Vertragsdauer mit einer Frist von 12 Monaten möglich.
- (3) Die Kündigung muss schriftlich erfolgen.

§ 7
Salvatorische Klausel

Sollte eine Bestimmung dieser Vereinbarung unwirksam oder nicht durchführbar sein oder werden, so werden die übrigen Bestimmungen davon nicht berührt. Der Kreis K und die Gemeinde G sichern sich für diesen Fall zu, die betroffene Regelung durch eine wirksame oder durchführbare, dem Sinn der Vereinbarung entsprechende Regelung zu ersetzen, durch die der beabsichtigte Vertragszweck erreicht wird. Entsprechendes gilt für Regelungslücken in der Vereinbarung.

Kreis K, den

Gemeinde G, den

Kreis K
Der Landrat/Die LandrätinGemeinde G
Der Bürgermeister/ Die Bürgermeisterin

Unterschrift

Unterschrift

Vorschlag für eine Vereinbarung über die interkommunale Zusammenarbeit in der örtlichen Rechnungsprüfung zwischen zwei Gemeinden mit örtlicher Rechnungsprüfung gem. § 104 Abs. 6 GO NRW

Öffentlich-rechtliche Vereinbarung
zwischen
der Gemeinde A (örtliche Rechnungsprüfung) und der Gemeinde B
über die Wahrnehmung der Rechnungsprüfung durch
die örtliche Rechnungsprüfung der Gemeinde B

Die Gemeinde A und die Gemeinde B schließen gem. § 104 Abs. 6 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.07.1994 (GV.NRW S. 666) zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 11.04.2019 (GV.NRW. S. 202) i.V.m. §§ 23 ff. des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.1979 (GV. NRW. S. 621) zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 23.01.2018 (GV. NRW. S. 90) folgende öffentlich-rechtliche Vereinbarung:

§ 1
Übertragung der Aufgaben, Aufgabenumfang

(1) Die örtliche Rechnungsprüfung der Gemeinde B nimmt folgende Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde A wahr:

Beispiel 1 (aus den Pflichtaufgaben)

Prüfung der Vergaben

Prüfung des Jahresabschlusses

Beispiel 2 (aus den weiteren Prüfaufgaben)

die Betätigungsprüfung

(2) - Rechnungsprüfungsordnung -

Beispiel 1 (RPO der Gemeinde G)

Für die Arbeit der Gemeinde B gilt die Rechnungsprüfungsordnung der Gemeinde A.

Beispiel 2 (RPO des Kreises K)

Für die Arbeit der Gemeinde B gilt die Rechnungsprüfungsordnung der Gemeinde B.

(3) - Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss -

Beispiel 1 (Geschäftsführung verbleibt bei der Gemeinde G)

Die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss (insbesondere Einladung und Protokollführung) verbleibt bei der Gemeinde A.

Beispiel 2 (Geschäftsführung übernimmt der Kreis K)

Die Geschäftsführung für den Rechnungsprüfungsausschuss (insbesondere Einladung und Protokollführung) übernimmt die Gemeinde B.

(4) Die örtliche Rechnungsprüfung der Gemeinde B nimmt an den Sitzungen des Rechnungsprüfungsausschusses der Gemeinde A teil. Die Tagesordnung ist zwischen der Leitung des RPA und dem Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses abzustimmen.

**§ 2
Personal, Arbeitsplätze****Alternative 1 (eigenes Personal der Gemeinde B):**

- (1) Zur Durchführung der Aufgaben nach § 1 stellt die Gemeinde B das notwendige Personal zur Verfügung.
- (2) Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B entscheidet, welche Dienstkräfte im Einzelfall zur Erfüllung der Aufgaben eingesetzt werden.
- (3) Die Prüferinnen und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B nehmen die Aufgaben nach § 1 als Bestandteil ihres Hauptamtes wahr.

Alternative 2 (Abordnung von Personal der Gemeinde A an die Gemeinde B):

Die Gemeinde A ist berechtigt, zum Zwecke der Prüfungsdurchführung geeignetes Personal im Umfang von x Stellen an die Gemeinde B abzuordnen. Das Personal muss eine hinreichende Qualifikation aufweisen und wird in der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B eingesetzt.

- (4) Die Prüfungen werden je nach Notwendigkeit am Sitz der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B oder bei der Gemeinde A durchgeführt.
- (5) Es werden folgende Präsenzzeiten der Prüferinnen und Prüfer vereinbart:
_____ (sofern seitens der Gemeinde A gewünscht)

(6) - Ausstattung -

Beispiel 1 (allgemeine Anforderung an Ausstattung):

Die Gemeinde A stellt der Gemeinde B die für die Prüfung erforderlichen Büroräume und die notwendige Ausstattung zur Verfügung und trägt auch die Kosten der Unterhaltung.

Beispiel 2 (konkrete Anforderung an Ausstattung):

Die Gemeinde A stellt der Gemeinde B einen Büraum mit zwei Arbeitsplätzen und notwendiger Datentechnik (Hard- und Software) zur Verfügung, damit die Prüferinnen und Prüfer problemlos auf die für die Prüfungen erforderlichen DV-Verfahren der Gemeinde A zugreifen können. Die Kosten hierfür werden von der Gemeinde A getragen.

- (7) Die Gemeinde A stellt sicher, dass den Prüferinnen und Prüfern die für ihre Arbeit notwendigen Zugriffsberechtigungen für die DV-Anwendungen erteilt werden.

§ 3 Verschwiegenheit

Die Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B sowie die Prüferinnen und Prüfer sind verpflichtet, über die Angelegenheiten der Gemeinde A, über die sie bei ihrer Prüftätigkeit Kenntnis erlangen, gegenüber den sonstigen Organisationseinheiten der Gemeinde B Verschwiegenheit zu bewahren. Im Übrigen gelten die datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

§ 4 Leistungsumfang, Kostenersatz und Abrechnung

- (1) Der jährliche Prüfungsplan wird von der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B in Abstimmung mit dem/der Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses (der Leitung der örtlichen Rechnungsprüfung) der Gemeinde A festgelegt. Sofern im Laufe des Jahres Änderungen erforderlich sind, werden diese ebenfalls entsprechend abgestimmt.
- (2) Die Gemeinde A und die Gemeinde B gehen bei Abschluss dieser öffentlich-rechtlichen Vereinbarung davon aus, dass durch die Wahrnehmung der Prüfungsaufgaben nach § 1 ein zusätzlicher Arbeitsaufwand von x Arbeitsstunden /Arbeitstagen /Personalstellen jährlich für die örtliche Rechnungsprüfung des Kreises K anfällt. Bei erkennbarem Bedarf können die beiden Vertragspartner ohne weitere Beteiligung der Gremien eine Erhöhung auf bis zu x Arbeitsstunden/ Arbeitstagen/ Personalstellen vereinbaren.

(3) - Abrechnung der Personalkosten -

Alternative 1: (eigenes Personal der Gemeinde B)**Beispiel 1 (Personalstellen nach KGSt-Werten):**

Für den Arbeitsaufwand nach Abs. 2 werden Kosten für x zusätzliche Personalstellen bei der Gemeinde B berechnet. Die Kosten werden auf der Grundlage der aktuellen KGSt-Werte je nach endgültiger Besetzung (Beamte/r oder tariflich Beschäftigter/r) ermittelt. Die Aufgaben sollen durch Mitarbeiter/innen im nichttechnischen Verwaltungsdienst Ax/Ey (z Stellenanteil) und im technischen Dienst A x/E y (z Stellenanteil) wahrgenommen werden.

Beispiel 2 (Pauschalpreis)

Für die Durchführung der Prüfaufgaben gem. § 1 Abs. 1 erstattet die Gemeinde A der Gemeinde B einen Pauschalpreis von x Euro.

Beispiel 3 (Spitzabrechnung nach der Allg. Gebührensatzung der Gemeinde B):

Der Arbeitsaufwand nach Abs. 2 wird auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten Stunden/ Arbeitstage abgerechnet. Die Gemeinde B legt die im Gebührentarif zur Allgemeinen Gebührensatzung der Gemeinde B für Prüfungen Dritter festgelegten Gebühren zugrunde.

Es werden Arbeitsaufzeichnungen über den tatsächlichen Arbeitsumfang geführt. Änderungen, die sich bei der Spitzabrechnung ergeben, gelten als vereinbart.

Beispiel 4 (Spitzabrechnung nach KGSt-Werten):

Der Arbeitsaufwand nach Abs. 2 wird auf der Grundlage der tatsächlich geleisteten Stunden/ Arbeitstage abgerechnet. Die Gemeinde B legt für die Abrechnung die jeweils aktuellen Empfehlungen der KGSt zu den Kosten eines Arbeitsplatzes zugrunde.

Es werden Arbeitsaufzeichnungen über den tatsächlichen Arbeitsumfang geführt. Änderungen, die sich bei der Spitzabrechnung ergeben, gelten als vereinbart.

Alternative 2: (Abordnung von Personal der Gemeinde A an die Gemeinde B)

Die Personalkosten in Bezug auf die abgeordneten Beschäftigten trägt die Gemeinde A.

(4) - Abrechnung von Sachkosten -

Alternative 1: (eigenes Personal der Gemeinde B)**Beispiel 1 (Abrechnung nach KGSt-Werten):**

Neben den Personalkosten werden ausgehend von den KGSt-Werten eine Sachkostenpauschale von x (% der Personalkosten oder Euro) und ein Verwaltungsgemeinkostenzuschlag von y % der Personalkosten berechnet. Die Kosten werden angepasst, sobald sich die KGSt-Werte ändern.

Beispiel 2 (individuelle Regelung):

Weitere Kosten wie Fortbildungskosten, Fachliteratur, Prüfsoftware etc. werden nach folgenden Modalitäten abgerechnet: _____

Beispiel 3 (keine weiteren Kosten):

Sachkosten fallen nicht an.

Alternative 2 (Abordnung von Personal der Gemeinde A an die Gemeinde B)

Die Sachkosten in Bezug auf die abgeordneten Beschäftigten trägt die Gemeinde A.

(5) - Abrechnung von Reisekosten -

Alternative 1 (eigenes Personal der Gemeinde B):**Beispiel 1 (Abrechnung nach LRKG NRW):**

Zusätzlich werden die nach den Vorschriften des Landesreisekostengesetzes NRW an die Prüferin bzw. den Prüfer zu zahlenden Reisekosten erhoben. Bei Einsatz eines Dienstwagens der Gemeinde B werden die Fahrkosten in Höhe der Wegstreckenschädigung nach LRKG berechnet.

Beispiel 2 (keine weiteren Kosten):

Weitere Kosten wie Reise- und Nebenkosten fallen nicht an.

Alternative 2 (Abordnung von Personal der Gemeinde A an die Gemeinde B)

Die Reisekosten in Bezug auf die abgeordneten Beschäftigten trägt die Gemeinde A.

(6) Der voraussichtliche Jahresbetrag ist in zwei gleichen Raten jeweils zum 01.04. und 01.10. eines Jahres fällig. Zum Jahresende erfolgt eine Spitzabrechnung nach tatsächlichem Stundenumfang (bei Vereinbarung von Arbeitsaufzeichnungen s.Abs. 3).

(7) Rechnungsbeträge werden nach aktueller Rechtslage netto ausgewiesen. Sollten die Einnahmen der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B künftig der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, so wird – ggfs. auch rückwirkend – zusätzlich die Mehrwertsteuer geltend gemacht.

§ 5 Versicherungsschutz

- (1) Die Prüferinnen und Prüfer der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B werden bei der Durchführung der Aufgaben nach § 1 im Auftrag der Gemeinde A tätig. Sie werden daher im Rahmen der städtischen Vermögensseigenschadenversicherung als Vertrauenspersonen mitversichert und insoweit versicherungstechnisch den Beschäftigten der Gemeinde A gleichgestellt. Etwaige Selbstbeteiligungsanteile trägt die Gemeinde A.
- (2) Die Gemeinde A stellt sicher, dass Schäden, die Beschäftigte der Gemeinde B in Ausübung ihrer Tätigkeit einem Dritten zufügen, im Rahmen einer Haftpflichtversicherung abgedeckt werden. Abs. 1 Satz 3 gilt entsprechend.
- (3) Sofern der Gemeinde A oder einem Dritten durch vorsätzliches Handeln der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der örtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinde B ein Schaden entsteht, der nicht vom Deckungsschutz der Vermögensseigenschadenversicherung (Abs. 1) oder der Haftpflichtversicherung (Abs. 2) erfasst ist, hat die Gemeinde B die Gemeinde A schadlos zu halten.

§ 6
Beginn und Dauer der Vereinbarung

- (1) Die Vereinbarung beginnt am xx.xx.xxxx und gilt zunächst bis zum xx.xx.xxxx (Anm.: z.B. drei Jahre). Sie kann erstmalig zu diesem Zeitpunkt mit einer Frist von sechs Monaten gekündigt werden.
- (2) Wird die Vereinbarung nicht zum xx.xx.xxxx gekündigt, verlängert sich ihre Laufzeit um jeweils um ein Jahr. Eine Kündigung ist dann jeweils zum Ende der Vertragsdauer mit einer Frist von 12 Monaten möglich.
- (3) Die Kündigung muss schriftlich erfolgen.

§ 7
Salvatorische Klausel

Sollte eine Bestimmung dieser Vereinbarung unwirksam oder nicht durchführbar sein oder werden, so werden die übrigen Bestimmungen davon nicht berührt. Die Gemeinde A und die Gemeinde B sichern sich für diesen Fall zu, die betroffene Regelung durch eine wirksame oder durchführbare, dem Sinn der Vereinbarung entsprechende Regelung zu ersetzen, durch die der beabsichtigte Vertragszweck erreicht wird. Entsprechendes gilt für Regelungslücken in der Vereinbarung.

Gemeinde A, den

Gemeinde B, den

Gemeinde A

Gemeinde B

Der Bürgermeister/Die Bürgermeisterin

Der Bürgermeister/Die Bürgermeisterin

Unterschrift

Unterschrift