

**Stadt Lüdenscheid  
Örtliche Rechnungsprüfung**

**Bericht über die Prüfung  
des Jahresabschlusses  
der Stadt Lüdenscheid  
zum 31.12.2018  
einschließlich Lagebericht**

**Prüfer:  
Herr Heimer**



| <b>Inhaltsverzeichnis</b>                                                                                          | <b>Seite</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 1. Änderung der Rechtsgrundlage zum 01.01.2019 .....                                                               | 5            |
| 2. Prüfungsauftrag .....                                                                                           | 5            |
| 3. Grundsätzliche Feststellungen zum Jahresabschluss 2018 .....                                                    | 6            |
| 4. Lagebeurteilung .....                                                                                           | 7            |
| 4.1 Aufwands- und Ertragslage .....                                                                                | 7            |
| 4.2 Finanzlage.....                                                                                                | 8            |
| 4.3 Vermögens- und Schuldenlage .....                                                                              | 8            |
| 4.4 Vorgänge von besonderer Bedeutung; auch solche, die nach<br>Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind ..... | 9            |
| 4.5 Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung .....                                                          | 11           |
| 5. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung .....                                                                    | 16           |
| 5.1 Gegenstand der Prüfung .....                                                                                   | 16           |
| 5.2 Art und Umfang der Prüfung.....                                                                                | 16           |
| 5.3 Internes Kontrollsystem (IKS) .....                                                                            | 19           |
| 6. Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung .....                                                                     | 21           |
| 6.1 Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen .....                                                              | 21           |
| 6.2 Jahresabschluss 2018.....                                                                                      | 22           |
| 6.2.1 Prüfungsschwerpunkte .....                                                                                   | 23           |
| 6.2.1.1 Vorschlag der Verwaltung zur Verwendung des<br>Jahresüberschusses 2018 .....                               | 23           |
| 6.2.1.2 Bilanzidentität .....                                                                                      | 25           |
| 6.2.1.3 Verbindlichkeiten aus Krediten von Kreditinstituten für<br>Investitionen .....                             | 26           |
| 6.2.1.4 Pauschale Wertberichtigungen auf Forderungen .....                                                         | 26           |
| 6.3 Inventur / Inventar .....                                                                                      | 27           |
| 6.4 Lagebericht .....                                                                                              | 28           |
| 7. Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft .....                                                                 | 29           |
| 8. Prüfung delegierter Aufgaben gem. § 103 GO NRW .....                                                            | 33           |

|     |                                                             |    |
|-----|-------------------------------------------------------------|----|
| 9.  | Gesamtaussage des Jahresabschlusses .....                   | 33 |
| 9.1 | Feststellungen zur Gesamtaussage des Jahresabschlusses..... | 33 |
| 9.2 | Wesentliche Bewertungsgrundlagen .....                      | 34 |
| 10. | Wiedergabe des Bestätigungsvermerks .....                   | 34 |

## **Anlagen**

- |          |                                                                                                         |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anlage 1 | Jahresabschluss 2018 mit Ergebnisrechnung, Finanzrechnung,<br>Bilanz und Anhang sowie Anlagen           |
| Anlage 2 | Lagebericht für das Jahr 2018                                                                           |
| Anlage 3 | Bestätigungsvermerk                                                                                     |
| Anlage 4 | Fragenkatalog nach IDR Prüfungsleitlinie 720<br>„Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft“ |
| Anlage 5 | Bericht über die Prüfung der delegierten Sozialhilfe 2018                                               |

## **Abkürzungsverzeichnis**

|        |                                                                                              |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| EigVO  | Eigenbetriebsverordnung                                                                      |
| DA     | Dienstanweisung                                                                              |
| GemHVO | Gemeindehaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen                                              |
| GoB    | Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung                                                       |
| GO NRW | Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen                                                          |
| GPA    | Gemeindeprüfungsanstalt NRW                                                                  |
| HGB    | Handelsgesetzbuch                                                                            |
| HGrG   | Haushaltsgrundsätzegesetz                                                                    |
| HSK    | Haushaltssicherungskonzept                                                                   |
| IDR    | Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen in Deutschland e. V.                   |
| IDW    | Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V.                                          |
| KGSt   | Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement                                      |
| KomHVO | Kommunale Haushaltsverordnung NRW                                                            |
| MHKBG  | Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes<br>Nordrhein-Westfalen |
| MIK    | Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen                        |
| MK     | Märkischer Kreis                                                                             |
| NKF    | Neues Kommunales Finanzmanagement                                                            |
| NRW    | Nordrhein-Westfalen                                                                          |
| PS     | Prüfungsstandard                                                                             |
| VERPA  | Vereinigung der örtlichen Rechnungsprüfungen in Nordrhein-Westfalen e. V.                    |
| VV     | Verwaltungsvorschriften                                                                      |

## **1. Änderung der Rechtsgrundlage zum 01.01.2019**

Zum 01.01.2019 ist das 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz in Kraft getreten, was unter anderem zu Änderungen in der GO NRW sowie der GemHVO NRW (ersetzt durch die KomHVO NRW) hinsichtlich der Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses geführt hat.

Die Aufstellung des Jahresabschluss 2018 sowie des Lageberichts ist noch nach dem zum Abschlussstichtag geltenden Recht erfolgt. Gem. Runderlass des MHKBG vom 15.02.2019 finden die seit dem 01.01.2019 geltenden neuen Vorschriften, die sich auf das *Verfahren* und das *Vorgehen* bei der Prüfung beziehen, auch auf die Prüfung der Abschlüsse vergangener Jahre Anwendung.

Das bedeutet, dass für die materielle Prüfung die Rechtslage zugrunde zu legen ist, nach der die Aufstellung des Jahresabschlusses erfolgt ist. Das Verfahren und die Vorgehensweise bei der Prüfung richten sich jedoch nach neuem Recht, was insbesondere Auswirkungen auf den Aufbau und den Inhalt des Prüfungsberichts sowie des Bestätigungsvermerks hat. Hier sind gem. § 102 Abs. 8 GO NRW n. F. die entsprechenden Regelungen des HGB unmittelbar anzuwenden. Die GPA empfiehlt in ihrer Veröffentlichung vom 11.07.2019, zur Erlangung von Rechtssicherheit, die Prüfungsstandards des IDW zugrunde zu legen, da diese wiederum die Regelungen des HGB konkretisieren.

Die Angaben in diesem Prüfungsbericht zur GO NRW und GemHVO NRW beziehen sich daher grundsätzlich auf das zum 31.12.2018 geltende Recht; eine Ausnahme bilden die Rechtsgrundlagen zur Durchführung der Prüfung, die sich auf das aktuelle, ab 01.01.2019 geltende, Recht beziehen und mit „GO NRW n. F.“ (neue Fassung) gekennzeichnet sind.

## **2. Prüfungsauftrag**

Gem. § 95 Abs. 1 GO NRW hat die Gemeinde unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen, in dem das Ergebnis der Haushaltswirtschaft des Haushaltsjahres nachzuweisen ist. Gem. § 96 Abs. 1 GO NRW stellt der Rat den vom Rechnungsprüfungsausschuss geprüften Jahresabschluss durch Beschluss fest.

Gem. § 59 Abs. 3 GO NRW n. F. prüft der Rechnungsprüfungsausschuss den Jahresabschluss und den Lagebericht der Gemeinde. Er bedient sich hierbei der Örtlichen Rechnungsprüfung oder eines Dritten. Gem. § 102 Abs. 1 GO NRW n. F. sind der Jahresabschluss und der Lagebericht – vor Feststellung durch den Rat – durch die Örtliche Rechnungsprüfung zu prüfen.

Gem. § 102 Abs. 3 GO NRW n. F. ist die Buchführung in die Prüfung des Jahresabschlusses einzubeziehen. Die Prüfung hat sich darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden ortsrechtlichen Bestimmungen oder sonstigen Satzungen beachtet worden sind. Die Prüfung ist so anzulegen, dass Unrichtigkeiten und Verstöße gegen die aufgeführten Bestimmungen, die sich auf die Darstellung des sich ergebenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde wesentlich auswirken, bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden.

Der Lagebericht ist gem. § 102 Abs. 5 GO NRW n. F. darauf zu prüfen, ob er mit dem Jahresabschluss sowie den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen in Einklang steht und ob er insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Gemeinde vermittelt. Dabei ist auch zu prüfen, ob die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind. Die Prüfung des Lageberichts hat sich auch darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften zu seiner Aufstellung beachtet worden sind.

Gem. § 102 Abs. 8 GO NRW n. F. in Verbindung mit §§ 321 und 322 HGB ist über Art und Umfang sowie das Ergebnis der Prüfung ein Prüfungsbericht zu erstellen. Der Bestätigungsvermerk oder der Vermerk über seine Versagung ist in den Prüfungsbericht aufzunehmen.

Der gem. § 95 Abs. 3 GO NRW vom Kämmerer aufgestellte und vom Bürgermeister bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses 2018 wurde am 08.07.2019 vom Rat der Stadt Lüdenscheid zur Kenntnis genommen und zur weiteren Prüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss verwiesen.

Über Art und Umfang sowie über das Ergebnis der Prüfung hat die Örtliche Rechnungsprüfung gem. § 102 Abs. 8 GO NRW in Verbindung mit §§ 321 und 322 HGB im Auftrag des Rechnungsprüfungsausschusses diesen Prüfungsbericht unter Beachtung des IDW Prüfungsstandards „Grundsätze ordnungsmäßiger Erstellung von Prüfungsberichten (IDW PS 450 n. F.)“ erstellt.

### **3. Grundsätzliche Feststellungen zum Jahresabschluss 2018**

Gem. § 95 Abs. 3 GO wird der vom Kämmerer aufgestellte und vom Bürgermeister bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres dem Rat zur Feststellung zugeleitet. Die Vorlage des Entwurfs des Jahresabschlusses 2018 erfolgte am 08.07.2019 und damit verspätet. Mit der vorgesehenen Feststellung des Jahresabschlusses 2018 im Dezember 2019 wird die Frist gem. § 96 GO NRW, wonach der geprüfte Jahresab-

schluss bis spätestens zum 31.Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres festzustellen ist, eingehalten.

**Feststellung 1:**

**Die Feststellung des Jahresabschlusses 2018 durch den Rat der Stadt Lüdenscheid wird nach aktueller Zeitplanung fristgerecht erfolgen.**

**4. Lagebeurteilung**

Aus dem aufgestellten Jahresabschluss und dem Lagebericht sind folgende Angaben für die Beurteilung der haushaltswirtschaftlichen Entwicklung von besonderer Bedeutung:

**4.1 Aufwands- und Ertragslage**

- Das Haushaltsjahr schließt mit einem Jahresüberschuss von 15,9 Mio. €. Das entspricht einer Verbesserung gegenüber dem geplanten Jahresfehlbedarf um 27,3 Mio. € und gegenüber dem Ergebnis des Vorjahres um 3,7 Mio. €.
- Der Haushaltsausgleich wird damit wie auch schon in 2016 und 2017 wieder erreicht.
- Die Summe der Erträge betrug im Jahr 2018 rd. 249,4 Mio. € und lag damit um rd. 15,2 Mio. € über dem Planansatz und um rd. 7,1 Mio. € über dem Vorjahreswert von 242,3 Mio. €.
- Die positive Entwicklung der Erträge gegenüber dem Vorjahreswert ist im Wesentlichen auf einen Anstieg bei den Erträgen aus Zuwendungen und allgemeinen Umlagen um rd. 8,6 Mio. € und bei den Finanzerträgen in Höhe von rd. 2,0 Mio. € zurückzuführen.
- Demgegenüber gingen die Erträge bei den Steuern und ähnlichen Abgaben um 0,7 Mio. €, bei den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten und den Kostenerstattungen und Kostenumlagen um jeweils 0,5 Mio. € zurück. Bemerkenswert ist, dass das Aufkommen der Gewerbesteuer um rd. 5,2 Mio. € geringer war als im Vorjahr.
- Die Summe der Aufwendungen betrug im Jahr 2018 rd. 233,5 Mio. € und lag damit um rd. 12,1 Mio. € unter dem Planansatz und um rd. 3,3 Mio. € über dem Vorjahreswert.
- Bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen wurde der Planansatz um rd. 5,0 Mio. € unterschritten, wovon aber rd. 4,2 Mio. € als Ermächtigungen nach 2019 übertragen wurden, was in 2019 zu einer zusätzlichen Belastung führen wird. Auch bei den anderen Aufwandspositionen wurden mit

Ausnahme der Sonstigen ordentlichen Aufwendungen die Planansätze unterschritten. Bei den Sonstigen ordentlichen Aufwendungen lagen die Aufwendungen um rd. 650.000 € über dem Planansatz.

- Im Jahresabschluss 2018 waren auf der Grundlage des durch das NKF-Weiterentwicklungsgesetzes geänderten § 43 Abs. 3 GemHVO ergebnisneutrale Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage vorzunehmen, die aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen sowie aus Wertveränderung von Finanzanlagen resultieren. Diese Verrechnungen schließen mit einem positiven Saldo von 5,8 Mio. €, der im Wesentlichen auf eine Zuschreibung bei der Enervie zurückzuführen ist.

#### **4.2 Finanzlage**

- Mit Einzahlungen von rd. 245,9 Mio. € und Auszahlungen von rd. 229,8 Mio. € weist die Finanzrechnung zwar eine deutlich positive Liquiditätsentwicklung aus, diese ist aber um rd. 3,8 Mio. € schlechter als im Vorjahr.
- Der Bestand an eigenen Finanzmitteln betrug zum 31.12.2018 rd. 12,3 Mio. €.
- Kredite zur Liquiditätssicherung, die zum Jahresbeginn noch in Höhe von 20,0 Mio. € betrugen, konnten vollständig zurückgeführt werden.

#### **4.3 Vermögens- und Schuldenlage**

- Die Bilanzsumme hat sich gegenüber dem Vorjahr um rd. 4,7 Mio. € auf 577,7 Mio. € verringert.
- Der um rd. 5,3 Mio. € gesunkene Wert des Sachanlagevermögens ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Abschreibungen die Investitionen deutlich überstiegen.
- Das Finanzanlagevermögen erhöht sich um 5,8 Mio. €. Maßgeblicher Grund ist eine Zuschreibung auf den Buchwert der Südwestfalen Energie und Wasser AG (Enervie) mit 6,2 Mio. €. Bedingt durch eine außerplanmäßige Abschreibung des Buchwertes des STL und von Darlehensnehmern erhaltene Tilgungen reduzierte sich die Steigerung des Finanzanlagevermögens um rd. 0,4 Mio. €.
- Die aktiven Rechnungsabgrenzungsposten verringerten sich um rd. 1,7 Mio. €.
- Die Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen liegen um rd. 1,0 Mio. €, über dem Stand des Vorjahres. Der Aufnahme von Krediten von rd. 8,7 Mio. € stehen Tilgungsleistungen von rd. 7,5 Mio. € gegenüber.

- Das Eigenkapital wächst um rd. 21,7 Mio. € aufgrund des Jahresüberschusses von rd. 15,9 Mio. € und aus dem positiven Saldo der Verrechnungen mit der allgemeinen Rücklage in Höhe von 5,8 Mio. €. Die Eigenkapitalquote steigt bei gleichzeitig zurückgegangener Bilanzsumme von 34,3% auf 38,3% an.

#### **Feststellung 2**

**Seit der Umstellung des städtischen Haushalts von der Kameralistik auf das NKF zum 01.01.2009 ist das Ergebnis des Jahresabschlusses 2018 nach 2012, 2016 und 2017 der vierte Jahresabschluss mit einem Überschuss. Trotz der positiven Veränderung des Eigenkapitals auf rd. 221,2 Mio. € zum 31.12.2018 ist festzustellen, dass dieser Wert lediglich rd. 66 % des in der – berichtigten - Eröffnungsbilanz ausgewiesenen Eigenkapitals von 333,9 Mio. € beträgt.**

#### **4.4 Vorgänge von besonderer Bedeutung; auch solche, die nach Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind**

- In 2015 hatte die Stadt Lüdenscheid der Enervie zur Stärkung des wirtschaftlichen Eigenkapitals des Unternehmens ein Gesellschafterdarlehen in Höhe von 16,86 Mio. € mit einer Endfälligkeit zum 31.01.2020 gewährt. Nachdem die Enervie ihr „Krisenjahr 2014“ mit einem erheblichen Verlust abgeschlossen hatte, wurden in den Folgejahren wieder positive Jahresergebnisse vom Unternehmen erwirtschaftet. Der Vorstand der Enervie hat Anfang 2018 mitgeteilt, dass er grundsätzlich die Möglichkeit sieht, bereits ab 2018 wieder Dividenden auszuschütten. Der damit einhergehende Liquiditätsabfluss setzt allerdings voraus, das an die Enervie gewährte Gesellschafterdarlehen - zumindest anteilig - über 2020 hinaus fortzuführen und den hierfür eingeräumten Rangrücktritt für den Fortführungszeitraum zu bestätigen, um das wirtschaftliche Eigenkapital der Enervie zu stabilisieren. Um die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen für eine modifizierte Fortführung des Darlehens zu schaffen, hat der Rat am 11.06.2018 eine Nachtragssatzung für das Haushaltsjahr 2018 beschlossen. Die Einhaltung des Haushaltssicherungskonzeptes wird durch den Nachtrag nicht beeinträchtigt.
- Zur Stärkung der Schulinfrastruktur stellt die NRW.Bank den Kommunen in NRW in den Jahren 2017-2020 im Rahmen des Programms „Gute Schule 2020“ Kredite in einer Gesamthöhe von bis zu zwei Milliarden € zur Verfügung. Auf die Stadt Lüdenscheid entfallen hiervon 5.359.356 € (jeweils

1.339.839 € in den Jahren 2017-2020). Diese sind für die Sanierung, Modernisierung und den Ausbau der baulichen und digitalen Schulinfrastruktur zu verwenden. Zins- und Tilgungsleistungen sollen vom Land getragen und unmittelbar an die NRW.BANK geleistet werden. Der Rat der Stadt Lüdenscheid hat am 10.07.2017 beschlossen, die der Stadt zur Verfügung stehenden Mittel zur Reaktivierung des Schulgebäudes der ehemaligen Hauptschule Wefels-hohl zur Unterbringung einer Grundschule einzusetzen. Die Maßnahme wurde in 2017 begonnen und in 2018 fortgesetzt.

- Deutliche Zusatzbelastungen sowie die Nicht-Realisierung von Maßnahmen des HSK 2012 machten eine Revision des Haushaltssicherungskonzeptes erforderlich. Das für 2016 umfangreich überarbeitete und auch für 2017 und 2018 fortgeschriebene HSK wurde durch die Kommunalaufsicht des Märki-schen Kreises genehmigt. Die Stadt wird damit auch über das Haushaltsjahr 2018 hinaus nicht als Nothaushaltsgemeinde eingestuft.
- Lt. vorliegender Gefährdungsbeurteilung bestehen am jetzigen Standort der Feuer- und Rettungswache erhebliche Mängel, die - auch unter Berücksichti-gung des Bestandsschutzes - einen dauerhaften Verbleib dort ausschließen. Eine neu gebildete Projektgruppe hatte ein Maßnahmenbündel zur Behebung bzw. Reduzierung der Gefährdungen erarbeitet, das vom Bau- und Verkehrs-ausschuss am 15.02.2017 befürwortet wurde. In enger Abstimmung mit dem zwischenzeitlich installierten „Arbeitskreis Feuerwehrgebäude“ wurden ver-schiedene Maßnahmen umgesetzt. Eine Reihe von Mängeln bzw. Gefährdun-gen ließ sich im Bestand jedoch nicht abschließend beseitigen; teilweise mussten Übergangslösungen akzeptiert werden. Der baldige Neubau einer Feuer- und Rettungswache bleibt unverändert zwingend erforderlich (siehe Sitzungsdrucksache Nr. 040/2018). Die Stadt hat in 2018 ein Grundstück für den Neubau erworben.
- In 2018 jährte sich die Stadtwerdung der Stadt Lüdenscheid zum 750. Mal. Das Stadtjubiläum wurde mit zahlreichen Veranstaltungen von April bis Okto-ber gefeiert. Die haushaltsrechtliche Abwicklung des Stadtjubiläums erfolgte zentral im Produkt „04.01.03 Stadtjubiläum – 750 Jahre Stadt Lüdenscheid“. Trotz der angespannten Haushaltslage wurden im Haushalt entsprechende Mittel veranschlagt, um eine dem Anlass angemessene Umsetzung zu ge-währleisten. Das städtische Budget wurde im Vorhinein fixiert, eingeworbene Drittmittel konnten das Gesamtbudget entsprechend erhöhen.

## **4.5 Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung**

### **Allgemeine Haushaltswirtschaftliche Entwicklung**

- Die finanzielle Lage der Stadt Lüdenscheid bleibt weiterhin angespannt.
- Das für 2019 fortgeschriebene Haushaltssicherungskonzept bietet mittelfristig die Chance, aus eigener Kraft den strukturellen Haushaltsausgleich zu erreichen. Hierfür ist es zwingend notwendig, die Maßnahmen des HSK tatsächlich umzusetzen. Zu weiteren Einzelheiten kann auf die Ausführungen im Vorbericht zum Haushaltsplan sowie HSK 2019 verwiesen werden.
- Der Bedarf an Krediten zur Liquiditätssicherung war bislang im interkommunalen Vergleich eher unterdurchschnittlich. In den Jahren 2016 bis 2018 gelang eine deutliche Rückführung des Bestandes. In der mittelfristigen Planung wird zunächst mit einem weiteren Anstieg gerechnet. Das Zusammentreffen wachsender Kreditbestände mit möglichen Zinssteigerungen birgt ein erhebliches finanzielles Risiko für künftige Haushalte.
- Das Bankeninteresse zum Abschluss neuer Kreditvereinbarungen hat sich durch das genehmigte Haushaltssicherungskonzept gegenüber dem vorhergehenden Status des Nothaushalts wieder verbessert, so dass aktuell die Liquiditätsversorgung nicht gefährdet ist, da das Interesse der Banken an der Vergabe von Liquiditätskrediten aufgrund des ansonsten an die Europäische Zentralbank zu entrichtenden Strafzinseszinses groß ist.
- Während die Stadt bei der Kreditaufnahme nach wie vor von historisch niedrigen Zinssätzen profitiert und teilweise sogar Kredite zur Liquiditätssicherung mit „Minuszinsen“ aufnehmen konnte, werden seit Mitte 2017 für Guthabenbestände auf den städtischen Konten teilweise Verwarentgelte („Strafzinsen“) fällig.
- Die Anforderungen, die sich durch die demografische Entwicklung ergeben, wurden im Rahmen eines Demografiekonzepts untersucht, sind aber in den Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Lüdenscheid nach wie vor schwer prognostizierbar. Bei zurückgehenden Einwohnerzahlen, wie sie für Lüdenscheid – trotz einer Stabilisierung in den Jahren 2014 bis 2016 – erwartet werden, ist aber tendenziell mit sinkenden Zuweisungen des Landes aus dem Gemeindefinanzausgleich zu rechnen.

### **Erträge aus Steuern**

- Das Bundesverfassungsgericht hatte mit Urteil vom 10.04.2018 die Regelungen zur Einheitsbewertung von Grundvermögen als Grundlage der Erhe-

bung der Grundsteuer B für verfassungswidrig erklärt und bestimmt, dass der Gesetzgeber bis spätestens zum 31.12.2019 eine Neuregelung zu treffen habe. Sollte bis zum Ende Jahres 2019 keine Neuregelung gelingen, würden nach aktueller Rechtslage ab 2020 die jährlichen Grundsteuereinnahmen der Städte und Gemeinden in Höhe von bundesweit 14 Mrd. € entfallen. Für die Stadt Lüdenscheid bedeutete dies einen Ertragsausfall in Höhe von knapp 22 Mio. € jährlich.

Ende Juni 2019 wurde vom Bundeskabinett ein Gesetzespaket zur Reform der Grundsteuer beschlossen. Nach Ansicht des Deutschen Städtetages sind damit die Risiken des Scheiterns der Reform jedoch noch nicht vollständig ausgeräumt.

### **Personal- und Versorgungsaufwendungen**

- Die Personalaufwendungen sind in den Hochrechnungen des HSK gemäß den Orientierungsdaten mit jährlichen Steigerungen von 2% für die Jahre ab 2020 kalkuliert. Die tatsächliche Entwicklung lag in der Vergangenheit oberhalb dieser Steigerungsraten. Eine Überschreitung der Steigerungsraten auch in künftigen Jahren ist nicht unwahrscheinlich.
- Mit Beschluss vom 08.04.2019 hat der Rat der Stadt Lüdenscheid die erste Änderung des Stellenplans 2019 beschlossen. Die hieraus resultierenden finanziellen Auswirkungen für die Folgejahre werden im kommenden Haushalt 2020 und im Haushaltssicherungskonzept zu berücksichtigen sein.

Nicht unerhebliche zusätzliche Belastungen werden sich aus den künftigen Versorgungsaufwendungen für die Pensionäre ergeben. Die Versorgungsaufwendungen sind in 2018 weiter angestiegen und werden sich auch in den kommenden Jahren erhöhen. Nach einem Anfang 2017 vorgelegten versicherungsmathematischen Gutachten der kommunalen Versorgungskasse Westfalen-Lippe über die Entwicklung der Versorgungsleistungen der Stadt Lüdenscheid würde sich der Versorgungsaufwand bei einer unterstellten Dynamik von 2 % bis 2046 auf rd. 9,2 Mio. € erhöhen und damit annähernd verdoppeln. Aber auch im Fall günstiger Verläufe ist mit einem deutlichen Anstieg zu rechnen.

### **Transferaufwendungen**

- Entsprechend der derzeitigen Gesetzeslage ist in der bis zum Jahr 2022 aufgestellten Hochrechnung der Entfall der Gewerbesteuerumlage (Solidarpaktumlage und Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit) ab 2022

berücksichtigt. Sollte es entgegen der Planung nicht zu einem Entfall kommen, würde dies einen neuerlichen Kompensationsbedarf im Umfang von bis zu 4 Mio. € auslösen.

- Die Entwicklung der sozialen Leistungen beinhaltet für die Stadt Lüdenscheid im Bereich der Hilfen zur Erziehung und über die Kreisumlage (bzw. mittelbar über die Landschaftsverbandsumlage) ein nicht beeinflussbares Risiko für künftige Haushalte. Zwar setzte sich der in 2016 zu beobachtende Trend steigender Aufwendungen bei den Hilfen zur Erziehung in den Ergebnissen 2017 und 2018 nicht fort. Dies darf aber für die Zukunft nicht als Trendumkehr interpretiert werden. Die Kreisumlage erhöhte sich seit 2003 bis 2017 um über 27 Mio. €. Zwar war in 2018 ein Rückgang um rd. 718.000 € festzustellen. In der weiteren Planung waren allerdings erneute Steigerungen von rd. 3,4 Mio. € bis 2022 zu berücksichtigen.
- Der quantitative Ausbau der Betreuungsangebote (insbesondere durch Kindertageseinrichtungen und Tagespflege) für Kinder unter drei Jahren wird den Zuschussbedarf in diesem Bereich in den kommenden Jahren deutlich ansteigen lassen.
- Sowohl die Erhöhung der Zuweisungen des Landes NRW insgesamt als auch die mittlerweile im Flüchtlingsaufnahmegesetz für das Land NRW vorgesehene Monatspauschale je Flüchtling bedeuten eine finanzielle Verbesserung gegenüber den Abrechnungssystemen der Vorjahre. Ob die im Gesetz verankerten Pauschalen die Kosten der Gemeinden tatsächlich decken, wird im Rahmen einer Ist-Kosten-Erhebung durch die Kommunen ermittelt. Nach wie vor erhält die Stadt Lüdenscheid jedoch nicht für alle in Lüdenscheid verbleibenden Flüchtlinge (z. B. für Geduldete sowie für abgelehnte Asylbewerber im Klageverfahren) die entsprechenden Pauschalen. Die Zahl der tatsächlich gegenüber dem Land abrechnungsfähigen Personen ist geringer als ursprünglich angenommen, was in der Haushaltsplanung 2019 zu deutlichen Korrekturen der Ertragsansätze führte. Unabhängig von dieser hauswirtschaftlichen Betrachtung bleibt die Integration der dauerhaft in Lüdenscheid verbleibenden Flüchtlinge eine gesellschaftliche Herausforderung.

#### **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**

- Zur Energieeinsparung wurden in der Vergangenheit bereits zahlreiche Investitionsmaßnahmen getätigt. Weitere Maßnahmen erfolgten im Rahmen des Konjunkturpakets II und werden in Form des Energie-Contractings sowie der energetischen Sanierung mit den Mitteln des Kommunalinvestitionsförde-

rungsgesetzes fortgeführt. Auch in 2019 führt die Stadt ihre Anstrengungen zu Energieeinsparungen weiter. Auf die Sitzungsdrucksache Nr. 118/2019 zur Ausschreibung von Energie-Contracting-Leistungen für städtische Gebäude wird beispielhaft verwiesen. Mit den durchgeführten und geplanten Maßnahmen erscheint allerdings angesichts weiterhin steigender Energiepreise für die Zukunft bestenfalls eine Kostenstabilisierung möglich.

### **Beteiligungsunternehmen der Stadt**

- Die Stadt Lüdenscheid hat als Gesellschafterin gegenüber der MGR GmbH eine sog. harte Patronatserklärung abgegeben. Diese führte bislang in 2011 zu Aufwendungen in Höhe von 180.000 € und in 2013 von 144.000 €. Aus der Inanspruchnahme dieser Patronatserklärung durch die Gesellschaft werden sich künftig weitere finanzielle Belastungen ergeben. Die Bildung von Rückstellungen hierfür im Jahresabschluss 2018 war nicht zulässig.
- Die Gewährung des Gesellschafter-Darlehens und die modifizierte Darlehensfortführung an die Enervie führen zu keinen unmittelbaren Belastungen für das HSK. Aktuell ergibt sich sogar eine Haushaltsverbesserung, da die Refinanzierungsaufwendungen der Stadt aus der Kreditaufnahme deutlich unter den Zinserträgen aus der Darlehensgewährung liegen. Anfang 2020 ist zur Refinanzierung der modifizierten Fortführung des Gesellschafterdarlehens durch die Stadt Lüdenscheid ein Kredit in entsprechender Höhe aufzunehmen, zu dem die Zinskonditionen noch unbekannt sind. In Anbetracht der den Zinsaufwendungen gegenüberstehenden Erträge aus der Verzinsung des Gesellschafterdarlehens ist insgesamt eine Entlastung zu erwarten. Für den Fall, dass das Darlehen ganz oder teilweise nicht zurückgezahlt werden sollte, ergäben sich allerdings erhebliche Belastungseffekte. Einerseits entfielen die Gegenfinanzierung für die von der Stadt Lüdenscheid zu erbringenden Kreditzinsen. Andererseits wäre damit zu rechnen, dass die Kommunalaufsicht zusätzliche Maßnahmen fordert, um die höhere Verschuldung kurzfristig zurückzuführen.

### **Umsatzsteuer**

- Als Ergebnis verschiedener Urteile des Europäischen Gerichtshofes sowie des Bundesfinanzhofes hat der deutsche Gesetzgeber zwischenzeitlich das Umsatzsteuergesetz geändert. Mit dem neuen Recht ist eine tendenzielle Ausweitung der Besteuerung kommunaler Aufgabenbereiche und damit eine tendenzielle Mehrbelastung für den Haushalt der Stadt Lüdenscheid verbun-

den. Die konkreten finanziellen Auswirkungen lassen sich aktuell noch nicht seriös prognostizieren. Der Rat der Stadt Lüdenscheid hat am 14.11.2016 beschlossen, eine im Gesetz eröffnete Frist zur Beibehaltung des alten Rechtsstandes bis längstens 2020 in Anspruch zu nehmen.

### **Integriertes Handlungskonzept Altstadt**

- Als Fortsetzungsmaßnahme des Stadtentwicklungskonzeptes hat der Rat der Stadt Lüdenscheid am 20.04.2015 ein integriertes Handlungskonzept für die Altstadt als städtebauliches Entwicklungskonzept beschlossen und die Verwaltung beauftragt, Anträge auf EU- und Städtebaufördermittel zu stellen. Nach der Vitalisierung der Kernbereiche der Lüdenscheider Innenstadt und der Weiterentwicklung des Quartiers der Denkfabrik im Bereich des Bahnhofs bildet die Entwicklung der Alt- und Oberstadt den Abschluss des Zielkonzepts Innenstadt. Ziel ist eine Weiterführung der Denkfabrik in die Altstadt hinein mit einer bewussten Ausweitung des Bildungsschwerpunktes über den technischen Ansatz der Denkfabrik hinaus. Nach ersten Bewilligungsbescheiden aus den Jahren 2015, 2016 und 2017 mit einer Förderung in Höhe von 3,0 Mio. € wurde mit Datum vom 14.11.2018 durch die Bezirksregierung Arnsberg eine weitere Förderung in Höhe von rd. 5,3 Mio. € für den Neubau der Musikschule bewilligt. Der Fördersatz betrug jeweils 80%.

Infolge der Umsetzung des Projekts werden sich erhebliche finanzielle Auswirkungen für die städtischen Haushalte der nächsten Jahre und das Haushaltssicherungskonzept für die Dauer der Projektlaufzeit bis mindestens Ende 2022 ergeben. Aktuelle Baupreisentwicklungen führten bereits zu Budgeterhöhungen, die zunächst im Gesamtprojekt aufgefangen wurden. Weitere Mehrkosten können innerhalb der Projektmaßnahmen nach dem derzeitigen Stand nicht abgedeckt werden. Für die Maßnahmen zur Neugestaltung der öffentlichen Räume soll daher ein erweiterter Förderantrag gestellt werden. Selbst im Falle eines positiven Förderbescheides würde sich der städtische Eigenanteil für diese Maßnahme nachzeitigem Stand um 550.000 € erhöhen.

### **Feststellung 3**

**Die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage sowie die dargestellten Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung sind plausibel und nachvollziehbar. Nach den im Rahmen der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen vermittelt der Lagebericht ein zutreffendes und vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Lüdenscheid und steht mit dem Jahresabschluss in Einklang.**

## **5. Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung**

### **5.1 Gegenstand der Prüfung**

Gegenstand der Prüfung war der Jahresabschluss 2018 mit den in § 37 GemHVO genannten Bestandteilen: Ergebnis- und Finanzrechnung, Teilrechnungen, Bilanz, Anhang sowie Lagebericht. Der Jahresabschluss wurde dahingehend geprüft, ob er ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Lüdenscheid unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ergibt. Die Prüfung erstreckte sich darauf, ob die gesetzlichen Vorschriften und die sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen beachtet worden sind. In die Prüfung wurden die Buchführung, die Inventur, das Inventar und die Übersicht über örtlich festgelegte Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände einbezogen.

### **5.2 Art und Umfang der Prüfung**

Die Verantwortung für die Buchführung und die Aufstellung des Jahresabschlusses sowie des Lageberichts liegt beim Bürgermeister der Stadt Lüdenscheid.

Ziel der Abschlussprüfung gem. IDW PS 200 ist es, die Verlässlichkeit der in Jahresabschluss und Lagebericht enthaltenen Informationen zu bestätigen und insofern deren Glaubhaftigkeit zu erhöhen. Die Aussagen über das Prüfungsergebnis (Prüfungsaussagen) sollen unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit mit hinreichender Sicherheit getroffen werden können.

Die Prüfung wurde auf Grundlage der Regelungen der GO NRW in der zum 31.12.2018 geltenden Fassung, der GemHVO, der Handreichung des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK), der Leitlinien des Instituts der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen (IDR)

sowie unter Berücksichtigung der Veröffentlichungen der KGSt zur Prüfung von Jahresabschlüssen durchgeführt.

Die deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfung (IDW PS 201) sowie weitere Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland e. V. (IDW) wurden beachtet.

Die Örtliche Rechnungsprüfung hat sich danach unter Beachtung der Grundsätze der Wesentlichkeit und Wirtschaftlichkeit ein Urteil darüber zu bilden, ob die Buchführung und der Jahresabschluss den geltenden gesetzlichen sowie ortsrechtlichen Vorschriften einschließlich der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung entsprechen. Die Prüfung ist daher so zu planen und durchzuführen, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit erkannt werden.

Auf der Grundlage des risikoorientierten Prüfungsansatzes (IDW PS 261 n. F.) sowie unter Beachtung der Prüfungsleitlinie IDR PS 720 „Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft“ wurde daher zunächst eine Prüfungsstrategie erarbeitet. Diese basierte auf einer Risikoeinschätzung auf Ebene der Gesamtverwaltung hinsichtlich folgender Aspekte:

- Wirtschaftliches und rechtliches Umfeld der Stadt Lüdenscheid
- Organisation der Verwaltungsaufgaben
- Anwendung zahlungsrelevanter Software
- Wirksamkeit des rechnungslegungsbezogenen internen Kontrollsystems
- Erfahrungen aus der Prüfung der Eröffnungsbilanz sowie der Jahresabschlussprüfungen der Vorjahre.

Als Schwerpunkte der Prüfung wurden folgende Bereiche festgelegt:

- Vorschlag der Verwaltung zur Verwendung des Jahresüberschusses 2018
- Bilanzidentität
- Verbindlichkeiten aus Krediten von Kreditinstituten
- Pauschale Wertberichtigung auf Forderungen

Anhang und Lagebericht wurden auf Vollständigkeit der nach gesetzlichen Vorschriften erforderlichen Angaben sowie auf Plausibilität und Übereinstimmung mit den während der Prüfung des Jahresabschlusses gewonnenen Erkenntnissen geprüft.

#### **Hinweis 4**

**Die Prüfung der Ergebnis- und Finanzrechnung erfolgt bereits weitgehend im laufenden Geschäftsprozess durch die Visa-Kontrolle. Rund 3.000 Buchungsanordnungen ab 2.500 € waren im Prüfungszeitraum vor Zuleitung an die Finanzbuchhaltung der Örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen. Damit wird regelmäßig eine Vielzahl von Einzelfallprüfungen zeitnah vorgenommen. Entsprechende Steuerungsmaßnahmen für den Einzelfall - zum Teil aber auch grundsätzliche Regelungen - sind so ohne zeitliche Verzögerung möglich.**

**Die Bargeldabwicklungen der Finanzbuchhaltung sowie der Zahlstellen Kulturhaus und Sozialwesen werden unterjährig geprüft.**

**Die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Buchführung erfolgt daher bereits unterjährig und dient der Vorbereitung der gesetzlich vorgeschriebenen Prüfung des Jahresabschlusses.**

Auf das Einholen von Saldenbestätigungen im Bereich der Debitoren und Kreditoren wurde verzichtet. Bankbestätigungen wurden ebenfalls nicht eingeholt; die entsprechenden Kontoauszüge wurden durch die Fachdienste Finanzen und Finanzbuchhaltung vollständig vorgelegt.

Die Örtliche Rechnungsprüfung hat für die Durchführung der Prüfung wiederum mit der Prüfungssoftware „Caseware/Audicon“ gearbeitet. Mit dieser Software werden alle Phasen der Prüfung sinnvoll unterstützt. Sie beinhaltet die Dokumentation des gesamten Prüfungsprozesses von der Risikoanalyse über die Prüfungsplanung, die Prüfungsdurchführung sowie die Verwaltung der Arbeitspapiere.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Prüfung so geplant und durchgeführt wurde, dass wesentliche Unrichtigkeiten und Verstöße mit hinreichender Sicherheit hätten erkannt werden müssen. Die Prüfungshandlungen umfassten System- und Funktionstests, analytische Prüfungshandlungen sowie Einzelfallprüfungen. Die einzelnen Prüfungshandlungen sowie deren Ergebnisse sind in den Arbeitspapieren der Örtlichen Rechnungsprüfung ausführlich dokumentiert. Die Ausführungen dieses Berichts stellen lediglich eine Zusammenfassung der Endergebnisse dar. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2018 erfolgte in der Zeit von Juli bis September 2019. Die vom Fachdienst Finanzen zur Verfügung ge-

stellten Unterlagen waren – wie bereits bei der Eröffnungsbilanz und den früheren Jahresabschlüssen – umfangreich sowie detailliert begründet und fachlich jederzeit nachvollziehbar. Rückfragen an die Verwaltung wurden bereitwillig beantwortet; alle erbetenen Auskünfte wurden erteilt.

Darüber hinaus hat der Bürgermeister der Stadt Lüdenscheid in einer Vollständigkeitserklärung schriftlich bestätigt, dass in den Unterlagen der Finanzbuchhaltung alle buchungspflichtigen Geschäftsvorfälle erfasst und belegt sind; in dem zu prüfenden Jahresabschluss sind danach alle bilanzierungspflichtigen Vermögenswerte, Verpflichtungen, Rückstellungen, Wagnisse und Abgrenzungen berücksichtigt, sämtliche Aufwendungen und Erträge sowie Aus- und Einzahlungen enthalten, alle erforderlichen Angaben gemacht und alle bestehenden Haftungsverhältnisse bekannt gegeben worden.

In der Erklärung wird ebenfalls versichert, dass der Lagebericht alle Vorgänge von besonderer Bedeutung erläutert und insbesondere alle Risiken und Chancen der künftigen Entwicklung darstellt.

### **5.3 Internes Kontrollsystem (IKS)**

Mit § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW n. F. ist der Örtlichen Rechnungsprüfung die Aufgabe übertragen worden, die Angemessenheit und Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des IKS zu prüfen und zu beurteilen. Diese neue gesetzliche Aufgabe gewinnt auch durch § 59 Abs. 3 GO NRW an Bedeutung, wonach die verantwortlichen Prüfer an der Beratung des RPA teilzunehmen und über wesentliche Prüfungsergebnisse – insbesondere Schwächen des IKS - zu berichten haben.

Eine einheitliche kommunal- oder handelsrechtliche Definition des Begriffs IKS gibt es nicht. Die KGSt sieht das Interne Kontrollsystem zusammen mit den Komponenten Risikofrüherkennungssystem (sh. Anlage 4, Fragenkreis 7) und Controlling (sh. Anlage 4, Fragenkreis 5) als Bestandteile des kommunalen Risikomanagements.

Das Institut der Wirtschaftsprüfer versteht in seinem PS 261 n. F. unter einem IKS die von der Unternehmensführung eingeführten Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, die auf die organisatorische Umsetzung der Entscheidungen des Managements gerichtet sind

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit (hierzu gehört auch der Schutz des Vermögens, einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen)

- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung sowie
- zur Einhaltung der für das Unternehmen maßgeblichen rechtlichen Vorschriften.

Das Interne Kontrollsystem besteht aus Regelungen zur Steuerung der Unternehmensaktivitäten (internes Steuerungssystem) und Regelungen zur Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen (internes Überwachungssystem).

Die auf die Sicherung der Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der Rechnungslegung (Buchführung, Abschluss und Lagebericht) gerichteten Teile des IKS sind sämtlich für die Abschlussprüfung relevant. Die Beurteilung des IKS ist maßgebliche Grundlage für die Einschätzung des Fehlerrisikos und damit den risikoorientierten Prüfungsansatz.

Aus diesem Grund hat die Örtliche Rechnungsprüfung bereits im Zusammenhang mit der Prüfung des ersten NKF-Jahresabschlusses 2009 das bei der Stadt Lüdenscheid bestehende Interne Kontrollsystem auf Grundlage des IDW-Standards geprüft. Hierbei wurden zunächst Risikobeurteilungen für die Gesamtverwaltung sowie die rechnungslegungsrelevanten Bereiche wie Finanzbuchhaltung, Anlagenbuchhaltung, IT-Systeme, Personalabrechnung, Beschaffung und Vergabe vorgenommen. An verschiedenen Stellen haben sich hieraus Handlungsempfehlungen ergeben, die die ÖRP im Bericht über die Jahresabschlussprüfung gegeben hat, wie z. B. die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle sowie die Aktualisierung aller Satzungen und Dienstanweisungen. In den Bereichen, die seitdem einer Prüfung durch die ÖRP unterzogen wurden, wurde immer auch das IKS mitbeurteilt, sh. z. B. Bericht über die Prüfung der delegierten Sozialhilfe für 2016 /2017 oder der Bericht über die Prüfung der Abrechnung und Erstattung der Leistungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) vom 15.10.2019.

Insgesamt kann danach für die Stadt Lüdenscheid bestätigt werden, dass viele Elemente eines IKS vorhanden und auch wirksam sind. Regelungen des internen Steuerungssystems bei der Stadt Lüdenscheid sind teilweise gesetzlich fixiert, wie z. B. durch § 32 KomHVO (Sicherheitsstandards und interne Aufsicht) oder das Korruptionsbekämpfungsgesetz. Daneben bestehen verwaltungsinterne Regelungen; hier sind alle Dienstanweisungen (DA), z. B. die DA für die Finanzbuchhaltung oder die Vergabeordnung, zu nennen. Diese Regelungen enthalten auch Elemente des internen Überwachungssystems wie z. B. das Vier-Augen-Prinzip bei Kassenanweisungen und Vergabeentscheidungen.

Es fehlen aber dokumentierte Kontrollvorschriften zu bestimmten Prozessen innerhalb der Organisationseinheiten, insbesondere bei Zahlungsvorgängen, die durch eine fachdienstspezifische Software ausgelöst werden. Hier sei beispielsweise die Auszahlung der Beschäftigtenentgelte mit der Software LOGA genannt.

Generell wird in der Literatur die schriftliche Dokumentation der wesentlichen Prozesse der Verwaltung sowie die Durchführung und Dokumentation der Kontrollaktivitäten - die sich wiederum an Risiken ausrichten – gefordert. Die Kontrollen werden im Rahmen eines optimalen IKS veränderten Risiken angepasst; über die Kontrollaktivitäten wird regelmäßig berichtet.

Diese Idealsituation ist bei der Stadt Lüdenscheid allerdings bei weitem noch nicht erreicht. Hierzu wären zunächst folgende Schritte erforderlich:

- Erfassung aller wesentlichen Verwaltungsprozesse
- Analyse der Prozesse
- Identifikation von Risiken
- Optimierung von Kontrollaktivitäten
- Dokumentation des Internen Kontrollsystems

#### **Empfehlung 5**

**Die Optimierung des Internen Kontrollsystems ist seitens der Verwaltung anzustreben. Die Örtliche Rechnungsprüfung wird das Thema zukünftig im Blick halten und über die weitere Entwicklung berichten.**

## **6. Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung**

### **6.1 Buchführung und weitere geprüfte Unterlagen**

Seit dem 01.01.2018 wird bei der Stadt Lüdenscheid die Software Infoma auf Servern der Südwestfalen-IT (S-IT) – früher: KDVZ Citkomm - eingesetzt. Eine Bescheinigung der S-IT über die Verfahrensfreigabe liegt der Örtlichen Rechnungsprüfung vor.

Der angewandte Kontenplan basiert auf dem zur Anwendung empfohlenen NKF-Kontenrahmen sowie den Zuordnungsvorschriften gem. Runderlass des Innenministeriums (VV Muster zur GO und GemHVO) und gewährleistet eine klare und übersichtliche Ordnung des Buchungsstoffes.

Die dezentrale Organisation der Finanzbuchhaltung und das rechnungslegungsbezogene interne Kontrollsystem, der Datenfluss und das Belegwesen ermöglichen die vollständige, richtige, zeitgerechte und geordnete Erfassung und Buchung der Geschäftsvorfälle. Die Trennung von Buchführung und Zahlungsabwicklung gem. § 93 GO NRW und § 30 GemHVO ist gewährleistet. Wie bereits im Hinweis 4 beschrieben, wird die Finanzbuchhaltung hinsichtlich der Zahlungsabwicklung entsprechend § 103 Abs. 1 GO NRW unterjährig durch die Örtliche Rechnungsprüfung geprüft.

## **6.2 Jahresabschluss 2018**

### **Jahresabschluss zum 31.12.2017**

Der Rat der Stadt Lüdenscheid hat den Jahresabschluss zum 31.12.2017 am 12.11.2018 festgestellt. Die gem. § 96 GO NRW erforderliche Anzeige beim Landrat des Märkischen Kreises als untere staatliche Verwaltungsbehörde erfolgte am 22.11.2018. Der Landrat des Märkischen Kreises hat den Jahresabschluss mit Verfügung vom 06.12.2018 zur Kenntnis genommen.

### **Jahresabschluss zum 31.12.2018**

Gem. § 102 Abs. 3 GO NRW n. F. hat sich die Prüfung des Jahresabschlusses auch darauf zu erstrecken, ob die gesetzlichen Vorschriften und sie ergänzenden ortsrechtlichen Bestimmungen oder sonstigen Satzungen beachtet worden sind.

Auf Grundlage des durch die Örtliche Rechnungsprüfung geprüften und bestätigten Jahresabschlusses zum 31.12.2017 enthält der vorliegende Jahresabschluss einschließlich der Anlagen alle gesetzlich geforderten Bestandteile und ist aus den Zahlen der Buchführung und den Inventarverzeichnissen richtig abgeleitet worden; Ansatz-, Ausweis- und Bewertungsvorschriften wurden beachtet. Sämtliche Aktiv- und Passivposten der Bilanz wurden durch ausführliche Vermerke und Nachweise des Fachdienstes Finanzen belegt.

Die Bilanz sowie die Ergebnis- und die Finanzrechnung wurden von der Örtlichen Rechnungsprüfung sowohl mit der Finanzsoftware Infoma als auch mit der Prüfsoftware "Caseware/Audicon" nachvollzogen. Die Ergebnisse stimmen mit den Unterlagen des Fachdienstes Finanzen überein, so dass bestätigt werden kann, dass Ergebnis- und Finanzrechnung den gesetzlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen entsprechen.

## **6.2.1 Prüfungsschwerpunkte**

### **6.2.1.1 Vorschlag der Verwaltung zur Verwendung des Jahresüberschusses 2018**

Gemäß § 96 Abs. 1 Satz 2 GO NRW beschließt der Rat über die Verwendung des Jahresüberschusses oder über die Behandlung des Jahresfehlbetrages.

Die Verwaltung schlägt mit der Beschlussvorlage 133/2019 vor, den Jahresüberschuss 2018 in Höhe von 15,9 Mio. € wie folgt zu verwenden:

- Ein Teilbetrag in Höhe von 9,5 Mio. € soll der bestehenden Sonderrücklage zur Sicherung der Herstellung des Neubaus einer Feuer- und Rettungswache zugeführt werden, wodurch sich der Bestand von 10 Mio. € auf 19,5 Mio. € erhöht.
- Ein Teilbetrag in Höhe von 1,5 Mio. € soll gemäß Ratsbeschluss vom 10.12.2018 einer neu zu bildenden Sonderrücklage zur Sicherung der Erneuerung der Dauerausstellung in den Museen der Stadt Lüdenscheid zugeführt werden.
- 4,7 Mio. € sollen zur „Deckung“ der von 2018 nach 2019 übertragenen Aufwandsermächtigungen der allgemeinen Rücklage zugeführt werden.
- Der danach noch verbleibende Jahresüberschuss in Höhe von rd. 0,2 Mio. € soll ebenfalls der allgemeinen Rücklage zugeführt werden.

Im Rahmen seiner Beschlussfassung über die Verwendung des erzielten haushaltswirtschaftlichen Jahresergebnisses der Gemeinde kann der Rat ebenfalls entscheiden, den Jahresüberschuss (in voller Höhe oder anteilig) einer Sonderrücklage zuzuführen, um damit den erzielten Überschuss für bestimmte Zwecke der gemeindlichen Aufgabenerfüllung zu nutzen (vgl. § 43 Absatz 4 GemHVO NRW).

Der Gemeinde wird für die Bildung dieses besonderen Postens in ihrer Bilanz kein ausdrückliches Wahlrecht eingeräumt. Die Bildung einer Sonderrücklage in der gemeindlichen Bilanz wird vielmehr auf wenige bestimmte gemeindliche Sachverhalte beschränkt.

Gemäß § 43 Abs. 4 GemHVO sind erhaltene Zuwendungen für die Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen, deren ertragswirksame Auflösung durch den Zuwendungsgeber ausgeschlossen wurde, in Höhe des noch

nicht aktivierten Anteils der Vermögensgegenstände in einer Sonderrücklage zu passivieren. Diese Sonderrücklage kann auch gebildet werden, um die vom Rat beschlossene Anschaffung oder Herstellung von Vermögensgegenständen zu sichern.

Der Ansatz einer Sonderrücklage in der gemeindlichen Bilanz zeigt, dass die von der Gemeinde vorgesehenen Investitionen mit Eigenmitteln und nicht mit Fremdkapital finanziert werden sollen.

Bei der Sonderrücklage besteht eine Einschränkung der freien Verwendbarkeit des Rücklagenbestandes, weil diese Rücklage zweckbezogen für bestimmte Maßnahmen oder Geschäftsvorfälle der Gemeinde zu bilden ist.

Die gemeindliche Sonderrücklage für Ersatzbeschaffungen kann von ihrem Zweck her auch als Reinvestitionsrücklage bezeichnet werden. In den Fällen, in denen eine solche Sonderrücklage von der Gemeinde gebildet wird, ist jedoch das Kriterium „Wahrscheinlichkeit der Realisierung“ einer Ersatzbeschaffung besonders zu beachten. Anhand der Prüfung der Leistungsfähigkeit der wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gemeinde soll die fachliche als auch die zeitliche Realisierbarkeit der neuen Investitionen ermittelt werden. Grundsätzlich bietet sich eine Zuführung zur Sonderrücklage nur für gemeindliche Investitionsmaßnahmen mit hinreichend bestimmter Umsetzung an.

Bereits bei der Prüfung des Jahresabschluss 2017 war die Bildung einer Sonderrücklage in Höhe von 10 Mio. € für die Herstellung des Neubaus einer Feuer- und Rettungswache Prüfungsschwerpunkt. Als Prüfungsergebnis war die Bildung dieser Sonderrücklage nicht zu beanstanden. Eine Aufstockung dieser Sonderrücklage um weitere 9,5 Mio. € auf dann 19,5 Mio. € ist ebenso wenig zu beanstanden, da die vermuteten Herstellungskosten – eine qualifizierte Kostenschätzung liegt aufgrund einiger Unwägbarkeiten noch nicht vor – voraussichtlich über der Höhe der Sonderrücklage liegen werden.

Auch gegen die Bildung einer Sonderrücklage zur Sicherung der Erneuerung der Dauerausstellung in den Museen der Stadt Lüdenscheid gibt es seitens der ÖRP keine rechtlichen Bedenken, da sich auch diese Maßnahme bereits im konkreten Planungsprozess befindet.

Die Zuführung des übrigen Jahresüberschusses in Höhe von 4,9 Mio. €, bestehend aus 4,7 Mio. € zur Deckung der übertragenen Aufwandsermächtigungen und der restlichen 0,2 Mio. € zur allgemeinen Rücklage entspricht § 75 GO NRW.

#### **Feststellung 6**

**Gegen die Bildung einer weiteren Sonderrücklage sowie einer Erhöhung der bestehenden Sonderrücklage bestehen aus Sicht der Örtlichen Rechnungsprüfung keine Bedenken. Die Zuführung des darüberhinausgehenden Jahresüberschusses in die allgemeine Rücklage entspricht § 75 GO NRW.**

#### **6.2.1.2 Bilanzidentität**

Bei der Bilanzidentität handelt es sich um einen der wesentlichen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung (GoB). Er verlangt, dass die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Haushaltsjahres mit denen in der Schlussbilanz des vorhergehenden Haushaltsjahres übereinstimmen müssen. Diese Forderung ist in § 32 Abs. 1 Ziff. 1 GemHVO fixiert.

Die Schlussbilanz des Jahres 2017 war noch mit Hilfe der Finanzsoftware KIRP erstellt worden. Zum 01.01.2018 stellte die Verwaltung ihr Buchungssystem auf die Software Infoma um. In einigen Fällen wurden Ende 2017 finanzwirksame Vorgänge sowohl in KIRP als auch in Infoma gebucht; beispielsweise wenn Erträge dem Haushaltsjahr 2017, die Zahlungen aber erst in 2018 erfolgten und somit der Finanzrechnung des Haushaltsjahres 2018 zuzuordnen waren.

Bei der Datenübernahme der Anlagenbuchhaltung aus KIRP nach Infoma wurde vom Fachdienst Finanzen ein Abgleich zwischen den voraussichtlichen Abschreibungen und der Auflösung von Sonderposten für 2018 in beiden Buchungssystemen durchgeführt. Die bei der Auflösung von Sonderposten ausgewiesene Differenz resultierte insbesondere aus drei Straßenabschnitten, die 2014 als Ortsdurchfahrten an Straßen.NRW abgegeben worden sind. Die Straßenabschnitte waren in Abgang zu bringen.

Ein weiterer Abgleich der Anlagen und Sonderposten in Infoma ergab, dass einige Sonderposten keiner Anlage mehr zugeordnet werden konnten. Die Abgänge dieser Sonderposten in Höhe von rd. 374.000 € waren mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.

Der Fachdienst Finanzen hat die Vorgehensweise in verschiedenen Vermerken dokumentiert. Die Prüfung dieser Vermerke als auch eigene Auswertungen der ÖRP bestätigten die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften.

#### **Feststellung 7**

**Bei der Umstellung der Buchhaltungssoftware von KIRP auf Infoma wurde die Bilanzidentität gewahrt und die allgemeinen Bewertungsanforderungen gem. § 32 GemHVO eingehalten.**

#### **6.2.1.3 Verbindlichkeiten aus Krediten von Kreditinstituten für Investitionen**

Zum 31.12.2018 betrugen die Verbindlichkeiten aus Krediten von Kreditinstituten (ohne Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung) 85.800.767,80 €. Zur Prüfung lagen eine detaillierte Schuldenübersicht sowie die Kontoauszüge zum 31.12.2018 vollständig vor. Die Prüfung der Tilgungs- und Zinsleistungen erfolgt darüber hinaus unterjährig im Rahmen der Visakontrolle. Die Prüfung verlief beanstandungsfrei.

#### **6.2.1.4 Pauschale Wertberichtigungen auf Forderungen**

Neben einer analytischen Prüfung der Konten der Bilanzposition „Forderungen“ wurden insbesondere die pauschalen Wertberichtigungen geprüft.

Mit der Umstellung von der Kameralistik auf Doppik wurde in der Eröffnungsbilanz zum 01.01.2009 u. a. festgelegt, dass bei der pauschalen Wertberichtigung folgender Ausfallindex aufgrund der bis dahin gesammelten Erfahrungswerte anzusetzen ist:

- bei einem Alter der Forderungen von mehr als zwei Jahren 90 %
- bei einem Alter von ein bis zwei Jahren 50 %
- bei jüngeren Forderungen 10 %.

Forderungen gegenüber Behörden oder sonstigen Institutionen, bei denen nicht mit einem Forderungsausfall zu rechnen ist, unterliegen nicht der pauschalen Wertberichtigung.

In 2018 betrugen die gebuchten Wertberichtigungen öffentlich-rechtlicher Forderungen 1.189.562,61 € und privat-rechtlicher Forderungen 32.956,23 €.

Der Prüfung lagen umfangreiche Exceldateien, die von der Finanzbuchhaltung zur Verfügung gestellt wurden, zugrunde. Es ergaben sich keine Beanstandungen.

#### **Feststellung 8**

**Insgesamt wurde der Jahresabschluss nach den Vorschriften der GO NRW und der GemHVO erstellt und entspricht nach den Feststellungen der Örtlichen Rechnungsprüfung den gesetzlichen Vorschriften, den sie ergänzenden Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Bestimmungen einschließlich der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung. Die Prüfung ergab keine Beanstandungen, die eine Einschränkung des Bestätigungsvermerks erfordert hätten.**

### **6.3 Inventur / Inventar**

Zum Schluss eines jeden Haushaltsjahres sind gem. § 28 Abs. 1 GemHVO die Bestände der Vermögensgegenstände, Sonderposten und Verbindlichkeiten mengen- und wertmäßig vollständig aufzunehmen. Eine körperliche Inventur ist mindestens alle fünf Jahre erforderlich.

Gem. § 28 Abs. 4 GemHVO regelt der Bürgermeister das Nähere über die Durchführung der Inventur. Die örtliche Vorschrift muss mindestens Ausführungsbestimmungen zu § 28 Abs. 1 bis 3 GemHVO, zu Inventurvereinfachungsverfahren gem. § 29 GemHVO sowie zur Aufbewahrung von Unterlagen bzw. der zu beachtenden Aufbewahrungsfristen gem. § 58 GemHVO enthalten.

Im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2015 wurde beanstandet, dass es bisher keine durch den Bürgermeister erlassene Inventurvorschrift gab. Damit wurde die Anforderung der Gemeindehaushaltsverordnung nicht erfüllt. Gleichzeitig wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, zeitnah eine örtliche Inventurregelung zu erlassen.

Nach Auskunft des Fachdienstes Finanzen aus 2017 ist eine Inventurrichtlinie – die mit der Inventarisierungssoftware KAI korrespondiert - weitestgehend fertiggestellt und sollte auch bereits ab 01.01.2018 angewendet werden. Vor einer offiziellen Verabschiedung sollte jedoch zunächst die Umstellung der Finanzsoftware KIRP auf Infoma zum 01.01.2018 abgewartet werden, um sicherzustellen, dass die hier bestehende Schnittstelle fehlerfrei funktioniert.

Vor Erstellung der Eröffnungsbilanz wurde durch den Fachdienst Finanzen eine Inventurrichtlinie erarbeitet, die jedoch bis heute nicht offiziell in Kraft gesetzt worden ist. Allerdings wurde auf dieser Basis die jährliche Inventur durch den Fachdienst Finanzen organisiert und den Fachdiensten entsprechende Vorgaben zur Vorgehensweise gemacht. Daher bestehen keine grundsätzlichen Zweifel an der geordneten organisatorischen Durchführung der bisherigen Inventuren.

**Feststellung/Empfehlung 9**

**Der Erlass einer Inventurrichtlinie ist bis heute nicht erfolgt. Dies sollte nunmehr zeitnah nachgeholt werden.**

Für die Gegenstände des Anlagevermögens sowie des unbeweglichen Umlaufvermögens einschließlich zugehöriger Sonderposten mit einem Anschaffungs- oder Herstellungswert von über 410 € ohne Umsatzsteuer erfolgte eine Buch- und Beleg-Inventur. Auf die Erfassung von Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 410 € ohne Umsatzsteuer nicht übersteigen, wurde gem. § 29 Abs. 3 GemHVO NRW sowie des Ratsbeschlusses vom 15.04.2013 verzichtet.

**Feststellung 10**

**Diese Vorgehensweise entspricht dem rechtlich zulässigen Rahmen und ist auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten als sinnvoll anzusehen.**

Im Berichtsjahr wurde in den Fachdiensten Standesamt, Feuerwehr und Rettungsdienst, Museum, Galerie und Musikschule eine körperliche Inventur durchgeführt. Die Vorrats- und Warenbestände des beweglichen Umlaufvermögens wurden ebenfalls im Rahmen einer körperlichen Inventur erfasst. Es wurde geprüft, ob von allen Fachdiensten die für die Inventur nötigen Sach-, Zeit- und Personalpläne und die Rückmeldungen über die durchgeführte Inventur vorgelegt wurden. Es ergaben sich keine Beanstandungen.

#### **6.4 Lagebericht**

Gem. § 95 Abs. 1 GO NRW und § 37 Abs. 2 GemHVO ist dem Jahresabschluss ein Lagebericht beizufügen. Bei der Erstellung sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Lageberichterstattung (GOL) zu beachten. Der Lagebericht ist gem. § 48 GemHVO so zu fassen, dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen-

des Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde vermittelt wird. Dazu ist ein Überblick über die wichtigen Ergebnisse des Jahresabschlusses und Rechenschaft über die Haushaltswirtschaft im abgelaufenen Jahr zu geben. Über Vorgänge von besonderer Bedeutung, auch solcher, die nach Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind, ist zu berichten.

Außerdem hat der Lagebericht eine ausgewogene und umfassende Analyse der Haushaltswirtschaft und der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde zu enthalten. In die Analyse sollen die produktorientierten Ziele und Kennzahlen, soweit sie bedeutsam für das Bild der Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage der Gemeinde sind, einbezogen und unter Bezugnahme auf die im Jahresabschluss enthaltenen Ergebnisse erläutert werden. Auch ist auf die Chancen und Risiken für die künftige Entwicklung der Gemeinde einzugehen. Bei der Aufstellung des Lageberichtes ist der Adressatenkreis des Lageberichtes zu berücksichtigen. Dieser beschränkt sich nicht nur auf die Ratsmitglieder, Aufsichtsbehörden und Banken, sondern ist auch für Gewerbetreibende, Unternehmen und für die Bürgerinnen und Bürger von Interesse. Der Lagebericht soll daher allgemeinverständlich formuliert werden.

#### **Feststellung 11**

**Der vorgelegte Lagebericht gibt Erläuterungen zur haushaltswirtschaftlichen Vorgeschichte der Stadt Lüdenscheid, zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, zur haushaltswirtschaftlichen Entwicklung der Stadt Lüdenscheid sowie zu Vorgängen von besonderer Bedeutung, die nach dem Bilanzstichtag eingetreten sind. Er erläutert Risiken und Chancen der künftigen Entwicklung und analysiert in Anlage 1 die Vermögens-, Schulden-, Ertrags- und Finanzlage anhand des NKF-Kennzahlensets des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes NRW. Als Anlage 2 ist dem Lagebericht die nach § 95 Abs. 2 GO NRW geforderte Übersicht der Mitglieder des Verwaltungsvorstandes sowie der Ratsmitglieder beigefügt. Der Lagebericht erfüllt damit alle gesetzlichen Anforderungen.**

#### **7. Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft**

Im Rahmen der Prüfung ist sicherzustellen, dass auch die haushaltsrechtlichen Vorschriften, die sich nicht explizit auf den Jahresabschluss beziehen, beachtet wurden. Dementsprechend wurde auch geprüft, ob die Haushaltswirtschaft ordnungsgemäß, d. h. mit der erforderlichen Sorgfalt und in Übereinstimmung mit

den gesetzlichen Vorschriften und den geltenden Satzungen und Dienstanweisungen geführt worden ist.

Auf Grundlage des § 53 HGrG und dem Prüfungsstandard des IDW PS 720 hat das Institut der Rechnungsprüfer und Rechnungsprüferinnen einen Katalog mit insgesamt 28 Fragenkreisen erarbeitet, der als IDR Prüfungsleitlinie 720 Grundlage der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft war. Die Zusammenstellung der geprüften Fragenkreise mit den entsprechenden Angaben ist als Anlage 4 beigelegt.

Im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 wurden seitens der Örtlichen Rechnungsprüfung Anregungen zu verschiedenen Fragenkreisen gegeben. Folgende Themen wurden zwischenzeitlich durch die Verwaltung aufgegriffen:

#### Fragenkreis 2 – Aufbau- und ablauforganisatorische Grundlagen

Es wurde angeregt, die bestehenden Dienstanweisungen auf ihre Aktualität zu überprüfen und ggf. zu aktualisieren oder aufzuheben.

Entsprechende Hinweise wurden im Rahmen mehrerer Fachdienstleistungsbesprechungen an alle Fachdienstleitungen gegeben. Festzustellen war, dass zwar die Gebührensatzungen - wie auch in der Vergangenheit üblich - laufend aktualisiert werden, die übrigen Satzungen und Dienstanweisungen jedoch nur in Ausnahmefällen. Alle Fachdienste wurden in 2017 durch das Rats- und Bürgermeisteramt angeschrieben und aufgefordert, die entsprechenden Aktualisierungen vorzunehmen. Von den Fachdiensten wurden daraufhin in vielen Fällen Satzungen und Dienstanweisungen auf ihre Aktualität geprüft, ggfls. überarbeitet oder außer Kraft gesetzt. Dies ist aber immer noch nicht abschließend geschehen.

Weitere Hinweise sind der Anlage 4, Fragenkreis 2 e) zu entnehmen.

#### **Feststellung / Empfehlung 12**

**Die Aktualisierung aller Satzungen und Dienstanweisungen wird seitens der Örtlichen Rechnungsprüfung weiterhin für dringend erforderlich gehalten.**

#### Fragenkreis 4 – Ziele und Kennzahlen

In der ab 01.01.2019 geltenden KomHVO ist der bisherige § 12 GemHVO nicht mehr enthalten. Dieser forderte die Festlegung produktorientierter Ziele sowie Kennzahlen, die zur Grundlage der Gestaltung der Planung, Steuerung und Erfolgskontrolle des jährlichen Haushalts gemacht werden. Die Verpflichtung, zu ausnahmslos allen Produkten des Haushalts, Ziele und Kennzahlen abzubilden, besteht damit nicht mehr. Lt. Erlass des MHKBG vom 28.06.2019 soll die Vorschrift des § 4 Abs. 2 KomHVO dahingehend angepasst werden, dass sich die hier aufgeführten Regelungen (Zielbeschreibung und soweit möglich Kennzahlendefinition) auf bedeutsame Produkte beschränken. Die Festlegung, welche Produkte vor Ort als bedeutend eingestuft werden, erfolgt durch die Kommune. Die angekündigte Anpassung des § 4 KomHVO ist bisher nicht erfolgt, die Aufsichtsbehörden wurden jedoch gebeten, die Vorgehensweise bereits jetzt zu akzeptieren.

Neu ist die Forderung des § 7 KomHVO, wonach im Vorbericht zum Haushaltsplan Aussagen zu wesentlichen Zielen und Strategien der Kommune getroffen werden sollen.

Diese Veränderungen sind bei der Aufstellung künftiger Haushalte zu berücksichtigen.

Näheres dazu ist in der Anlage 4, Fragenkreis 4 aufgeführt.

#### Fragenkreis 14 – Investitionen (Einrichtung eines Bauinvestitionscontrollings)

Wie bereits im Bericht über die Prüfung des Jahresabschluss 2017 darlegt, hatte die Zentrale Gebäudewirtschaft 2015 damit begonnen, für einige Bauprojekte testweise ein neu installiertes Modul der Software Speedikon zur projektbezogenen Buchführung zu nutzen. Das Modul hat sich nicht für den Einsatz in der Praxis bewährt, so dass ein softwaregestütztes Baukostencontrolling weiterhin nicht im Einsatz ist.

Näheres dazu ist in der Anlage 4, Fragenkreis 14 c) und d) ausgeführt.

#### **Feststellung / Empfehlung 13**

**Die Implementierung eines softwareunterstützten Baukostencontrollings wird seitens der Örtlichen Rechnungsprüfung nach wie vor als überaus wichtig angesehen.**

### Fragenkreis 18 – Vergaberegelungen

Durch die Örtliche Rechnungsprüfung wurde angeregt, die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle für die Stadt Lüdenscheid sowie die Möglichkeiten der Nutzung der elektronischen Vergabe zu prüfen.

Zum 01.01.2015 wurde bei der Zentralen Gebäudewirtschaft ein „Zentraler Vergabeservice“ (ZVS) eingerichtet. Die hierfür erforderlichen organisatorischen Anpassungen wurden zuvor mit der Örtlichen Rechnungsprüfung abgestimmt. Die elektronische Vergabe über die webbasierte Vergabeplattform "Vergabe-Westfalen", die vom Land Nordrhein-Westfalen betrieben wird, wurde zwischenzeitlich eingeführt. Die bereits in 2016 angestrebte Veränderung der Vergabeordnung der Stadt Lüdenscheid ist zum 01.09.2018 erfolgt.

#### **Feststellung 14**

**Die Aktualisierung der Vergabeordnung ist zum 01.09.2018 erfolgt.**

### Fragenkreis 20 – Korruptionsprävention

Zwischenzeitlich wurde das Merkblatt zum Thema „Annahme von Vorteilen“ aktualisiert und allen Beschäftigten in elektronischer Form zur Verfügung gestellt, sh. hierzu Anlage 4, Fragenkreis 20.

#### **Feststellung 15**

**Aufgrund der in den Vorjahren durch die Örtliche Rechnungsprüfung gegebenen Anregungen wurde unter deren Leitung in 2019 eine Arbeitsgruppe - bestehend aus den Fachdiensten Personal, Organisation und IT sowie dem Personalrat - gebildet. Für jede Organisationseinheit wird systematisch eine erste Gefährdungseinschätzung vorgenommen, die im nächsten Schritt mit den jeweiligen Fachdiensten im Detail erörtert wird. Hier sollen ggf. entsprechende Korruptionspräventionsmaßnahmen vereinbart und installiert werden. Die Reihenfolge der Vorgehensweise orientiert sich an der ersten Risikoeinschätzung der Arbeitsgruppe.**

**Nach Abschluss der Gefährdungseinschätzung ist der Erlass einer Dienstanweisung vorgesehen.**

Die übrigen Anregungen aus der Prüfung der Jahresabschlüsse 2009 bis 2012 werden aus Prüfungssicht ebenfalls weiterhin aufrechterhalten. Lt. Stellungnahme vom 20.09.2016 soll eine Abarbeitung nach entsprechender Prüfung der Themen und unter Beachtung erforderlicher Prioritätensetzungen erfolgen. Der

Stand der Umsetzung wird daher durch die Örtliche Rechnungsprüfung im Rahmen der zukünftigen Abschlussprüfungen weiter verfolgt.

|                                                                  |                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Feststellung 16</b><br><b>Hierzu gehören folgende Punkte:</b> |                                                                                              |
| <b>Fragenkreis 5</b>                                             | <b>Etablierung eines Controllings</b><br><b>ggf. sukzessiver Aufbau verschiedener Module</b> |
| <b>Fragenkreis 7</b>                                             | <b>Aufbau eines Risikofrüherkennungssystems</b>                                              |

Im Übrigen hat die Prüfung keine Besonderheiten ergeben, die Anlass zu Zweifeln an der Ordnungsmäßigkeit der Haushaltswirtschaft geben könnten.

## **8. Prüfung delegierter Aufgaben gem. § 103 GO NRW**

In die Prüfung des Jahresabschlusses sind gem. § 103 Abs. 1 Satz 2 GO NRW die Entscheidungen und Verwaltungsvorgänge aus delegierten Aufgaben auch dann einzubeziehen, wenn die Zahlungsvorgänge selbst durch den Träger der Aufgabe vorgenommen werden und insgesamt finanziell von erheblicher Bedeutung sind.

Mit der Delegationssatzung SGB XII über die Durchführung der Sozialhilfe im Märkischen Kreis vom 10.01.2005 hat der MK den Städten und Gemeinden des MK die Durchführung der ihm als örtlichen Träger der Sozialhilfe obliegenden Aufgaben übertragen.

Die Prüfung der delegierten Sozialhilfe für das Jahr 2018 ist entsprechend der Vorgaben des Märkischen Kreises durchgeführt worden. Der Prüfbericht ist als Anlage 5 beigelegt.

## **9. Gesamtaussage des Jahresabschlusses**

### **9.1 Feststellungen zur Gesamtaussage des Jahresabschlusses**

Die Prüfung hat ergeben, dass der Jahresabschluss insgesamt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, d. h. im Zusammenwirken von Bilanz, Ergebnis- und Finanzrechnung und Anhang, ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Lüdenscheid vermittelt.

## **9.2 Wesentliche Bewertungsgrundlagen**

Die bei der Bewertung des Vermögens und der Verbindlichkeiten zu beachtenden Grundsätze, die sich aus der GO NRW, der GemHVO sowie den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung ergeben, wurden im Anhang des Jahresabschlusses erläutert und beachtet. Die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze wurden gegenüber der Eröffnungsbilanz unverändert angewandt.

## **10. Wiedergabe des Bestätigungsvermerks**

Nach dem abschließenden Ergebnis unserer Prüfung haben wir dem Jahresabschluss zum 31.12.2018 (Anlage 1) und dem Lagebericht für das Haushaltsjahr 2018 (Anlage 2) der Stadt Lüdenscheid den folgenden uneingeschränkten Bestätigungsvermerk (Anlage 3) erteilt, der hier wiedergegeben wird:

### **„Bestätigungsvermerk des unabhängigen Abschlussprüfers**

An den Bürgermeister der Stadt Lüdenscheid, Rathausplatz 2, 58507 Lüdenscheid

### **Prüfungsurteile**

Wir haben den nach § 95 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen aufgestellten Jahresabschluss der Stadt Lüdenscheid – bestehend aus der Bilanz zum 31.12.2018, der Ergebnis- und der Finanzrechnung sowie den Teilrechnungen für das Haushaltsjahr 2018 sowie den Anhang – einschließlich der Darstellung der Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden – geprüft. Darüber hinaus haben wir den Lagebericht der Stadt Lüdenscheid für das Haushaltsjahr 2018 geprüft.

Nach unserer Beurteilung aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse

- entspricht der beigefügte Jahresabschluss in allen wesentlichen Belangen den für die Stadt Lüdenscheid geltenden gemeindehaushaltsrechtlichen Vorschriften des Landes Nordrhein-Westfalen und vermittelt unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage zum 31.12.2018 sowie ihrer Ertragslage für das Haushaltsjahr 2018 und
- vermittelt der beigefügte Lagebericht insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt Lüdenscheid zum 31.12.2018. In allen wesentlichen Belangen steht dieser Lagebericht in Einklang mit dem Jahresabschluss, entspricht den

gesetzlichen Vorschriften und stellt die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar.

Gemäß § 102 Abs. 8 GO NRW in Verbindung mit § 322 Abs. 3 Abs. 1 HGB erklären wir, dass unsere Prüfung zu keinen Einwendungen gegen die Ordnungsmäßigkeit des Jahresabschlusses und des Lageberichts geführt hat.

### **Grundlage für die Prüfungsurteile**

Wir haben unsere Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts in Übereinstimmung mit § 317 HGB unter Beachtung der vom Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) und vom Institut der Rechnungsprüfer (IDR) festgestellten deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfung durchgeführt.

Unsere Verantwortung nach diesen Vorschriften und Grundsätzen ist im Abschnitt „Verantwortung des Abschlussprüfers für die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts“ unseres Bestätigungsvermerks weitergehend beschrieben.

Wir sind gem. § 101 Abs. 2 GO NRW bei der Erfüllung der uns zugewiesenen Prüfungsaufgaben unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Im Übrigen ist die Örtliche Rechnungsprüfung dem Rat unmittelbar verantwortlich und in ihrer sachlichen Tätigkeit ihm unmittelbar unterstellt.

Wir sind der Auffassung, dass wir von der Stadtverwaltung Lüdenscheid in Übereinstimmung mit den deutschen handelsrechtlichen (§ 319 HGB) und gemeinderechtlichen Vorschriften (§ 31 GO NRW) unabhängig sind und haben unsere sonstigen deutschen Berufspflichten in Übereinstimmung mit diesen Anforderungen erfüllt.

Wir sind zudem der Auffassung, dass die von uns erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unsere Prüfungsurteile zum Jahresabschluss und zum Lagebericht zu dienen.

### **Verantwortung des Bürgermeisters und des Rates der Stadt Lüdenscheid für den Jahresabschluss und den Lagebericht**

Der Bürgermeister der Stadt Lüdenscheid ist verantwortlich für die Aufstellung des Jahresabschlusses, der den für die Stadt Lüdenscheid geltenden landesrechtlichen Vorschriften in allen wesentlichen Belangen entspricht, und dafür, dass der Jahresabschluss unter Beachtung der deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune vermittelt. Ferner

sind die gesetzlichen Vertreter verantwortlich für die internen Kontrollen, die sie in Übereinstimmung mit den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung als notwendig bestimmt haben, um die Aufstellung eines Jahresabschlusses zu ermöglichen, der frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – Darstellungen ist.

Bei der Aufstellung des Jahresabschlusses ist der Bürgermeister dafür verantwortlich, die Fähigkeit der Stadt Lüdenscheid zur dauerhaften sachgerechten Erledigung der Verwaltungsaufgaben zu beurteilen. Des Weiteren hat er die Verantwortung, Sachverhalte in Zusammenhang mit der Gefährdung der Fortführung der ordnungsmäßigen Verwaltungstätigkeit – sofern einschlägig – anzugeben. Darüber hinaus ist er dafür verantwortlich, auf der Grundlage des Rechnungslegungsgrundsatzes der Fortführung der Verwaltungstätigkeit (Going-Concern-Prinzip) zu bilanzieren, sofern dem nicht tatsächliche oder rechtliche Gegebenheiten entgegenstehen.

Außerdem ist der Bürgermeister verantwortlich für die Aufstellung des Lageberichts, der insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Kommune vermittelt sowie in allen wesentlichen Belangen mit dem Jahresabschluss in Einklang steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend darstellt. Ferner ist der Bürgermeister verantwortlich für die Vorkehrungen und Maßnahmen (Systeme), die er als notwendig erachtet hat, um die Aufstellung eines Lageberichts in Übereinstimmung mit den anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften zu ermöglichen, und um ausreichende geeignete Nachweise für die Aussagen im Lagebericht erbringen zu können (Internes Kontrollsystem gem. § 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW).

Der Rat der Stadt Lüdenscheid ist darüber hinaus verantwortlich für die Überwachung des Rechnungslegungsprozesses der Stadt Lüdenscheid zur Aufstellung des Jahresabschlusses und des Lageberichts.

### **Verantwortung des Abschlussprüfers für die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts**

Unsere Zielsetzung ist, hinreichende Sicherheit darüber zu erlangen, ob der Jahresabschluss als Ganzes frei von wesentlichen – beabsichtigten oder unbeabsichtigten – falschen Darstellungen ist, und ob der Lagebericht insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage der Stadt Lüdenscheid vermittelt sowie in allen wesentlichen Belangen mit dem Jahresabschluss sowie mit den bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnissen in Einklang steht, den gesetzlichen Vorschriften entspricht und die Chancen und Risiken der zukünftigen Entwicklung zutreffend dar-

stellt, sowie einen Bestätigungsvermerk zu erteilen, der unsere Prüfungsurteile zum Jahresabschluss und zum Lagebericht beinhaltet.

Hinreichende Sicherheit ist ein hohes Maß an Sicherheit, aber keine Garantie dafür, dass eine in Übereinstimmung mit § 317 HGB unter Beachtung der vom Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) und vom Institut der Rechnungsprüfer (IDR) festgestellten deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Abschlussprüfung durchgeführte Prüfung eine wesentliche falsche Darstellung stets aufdeckt.

Falsche Darstellungen können aus Verstößen oder Unrichtigkeiten resultieren und werden als wesentlich angesehen, wenn vernünftigerweise erwartet werden könnte, dass sie einzeln oder insgesamt die auf der Grundlage dieses Jahresabschlusses und Lageberichts getroffenen wirtschaftlichen Entscheidungen von Adressaten beeinflussen.

Während der Prüfung üben wir pflichtgemäßes Ermessen aus und bewahren eine kritische Grundhaltung. Darüber hinaus

- identifizieren und beurteilen wir die Risiken wesentlicher – beabsichtigter oder unbeabsichtigter – falscher Darstellungen im Jahresabschluss und im Lagebericht, planen und führen Prüfungshandlungen als Reaktion auf diese Risiken durch und erlangen Prüfungsnachweise, die ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für unsere Prüfungsurteile zu dienen. Das Risiko, dass wesentliche falsche Darstellungen nicht aufgedeckt werden, ist bei Verstößen höher als bei Unrichtigkeiten, da Verstöße betrügerisches Zusammenwirken, Fälschungen, beabsichtigte Unvollständigkeiten, irreführende Darstellungen bzw. das Außerkraftsetzen interner Kontrollen beinhalten können.
- gewinnen wir ein Verständnis von dem für die Prüfung des Jahresabschlusses relevanten internen Kontrollsystem und den für die Prüfung des Lageberichts relevanten Vorkehrungen und Maßnahmen, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind, jedoch nicht mit dem Ziel, ein Prüfungsurteil zur Wirksamkeit dieser Systeme der Stadt Lüdenscheid abzugeben.
- beurteilen wir die Angemessenheit der von den gesetzlichen Vertretern angewandten Rechnungslegungsmethoden sowie die Vertretbarkeit der von den gesetzlichen Vertretern dargestellten geschätzten Werte und damit zusammenhängenden Angaben.
- ziehen wir Schlussfolgerungen über die Angemessenheit des von den gesetzlichen Vertretern angewandten Rechnungslegungsgrundsatzes der Fortführung der Verwaltungstätigkeit (Going-Concern-Prinzip) sowie, auf der

Grundlage der erlangten Prüfungsnachweise, ob eine wesentliche Unsicherheit im Zusammenhang mit Ereignissen oder Gegebenheiten besteht, die bedeutsame Zweifel an der Fähigkeit der Stadt Lüdenscheid zur Fortführung der Verwaltungstätigkeit aufwerfen können. Falls wir zu dem Schluss kommen, dass eine wesentliche Unsicherheit besteht, sind wir verpflichtet, im Bestätigungsvermerk auf die dazugehörigen Angaben im Jahresabschluss und im Lagebericht aufmerksam zu machen oder, falls diese Angaben unangemessen sind, unser jeweiliges Prüfungsurteil zu modifizieren. Wir ziehen unsere Schlussfolgerungen auf der Grundlage der bis zum 18.10.2019 erlangten Prüfungsnachweise. Zukünftige Ereignisse oder Gegebenheiten können jedoch dazu führen, dass die Stadt Lüdenscheid ihre Verwaltungstätigkeit nicht mehr ordnungsgemäß fortführen kann.

- beurteilen wir die Gesamtdarstellung, den Aufbau und den Inhalt des Jahresabschlusses einschließlich der Angaben sowie ob der Jahresabschluss die zugrunde liegenden Geschäftsvorfälle und Ereignisse so darstellt, dass der Jahresabschluss unter Beachtung der deutschen Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Stadt Lüdenscheid vermittelt.
- beurteilen wir den Einklang des Lageberichts mit dem Jahresabschluss, seine Gesetzesentsprechung und das von ihm vermittelte Bild von der Lage der Stadt Lüdenscheid.
- führen wir Prüfungshandlungen zu den von den gesetzlichen Vertretern dargestellten zukunftsorientierten Angaben im Lagebericht durch. Auf Basis ausreichender geeigneter Prüfungsnachweise vollziehen wir dabei insbesondere die den zukunftsorientierten Angaben von den gesetzlichen Vertretern zugrunde gelegten bedeutsamen Annahmen nach und beurteilen die sachgerechte Ableitung der zukunftsorientierten Angaben aus diesen Annahmen. Ein eigenständiges Prüfungsurteil zu den zukunftsorientierten Angaben sowie zu den zugrundeliegenden Annahmen geben wir nicht ab. Es besteht ein erhebliches unvermeidbares Risiko, dass künftige Ereignisse wesentlich von den zukunftsorientierten Angaben (Prognosen) abweichen.“

Lüdenscheid, den 31.10.2019

*gez. Heimer*

Jürgen Heimer  
Prüfer

*gez. Schmidtke*

Martina Schmidtke  
Leiterin der Örtlichen Rechnungsprüfung