

Übersicht



Der Bürgermeister
Hilden, den 06.09.2023
AZ.:

WP 20-25 SV 14/016

Mitteilungsvorlage

Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.10.2022

Für eigene Aufzeichnungen: Abstimmungsergebnis			
	JA	NEIN	ENTH.
CDU			
SPD			
Grüne			
FDP			
AfD			
BA			
Allianz			
Ratsmitglied Erbe			

öffentlich

Beratungsfolge:

Rechnungsprüfungsausschuss

04.12.2023

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes von Oktober 2022 bis September 2023 sowie die aktuelle Situation der örtlichen Rechnungsprüfung zur Kenntnis.

Erläuterungen und Begründungen:**1. Grundsätzliches**

Nach § 7 Abs. 2 Rechnungsprüfungsordnung ist die Leitung des Beratungs- und Prüfungsamtes verpflichtet, den Rechnungsprüfungsausschuss einmal jährlich über die laufenden Prüfungstätigkeiten zu informieren. Die letzte Unterrichtung hat in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 16.01.2023 stattgefunden.

Die durch die Corona-Situation entstandene und sich nun etablierte erforderliche Arbeit aus dem Home-Office vieler Kolleginnen und Kollegen in der Verwaltung und auch der Prüfer*innen selbst hatte vielfältige, nicht vermeidbare Auswirkungen auf die Prüfungsarbeit. Die Jahresabschlussprüfungen gemäß § 101 GO NRW konnten nahezu unbeeinträchtigt stattfinden. Auch die in § 104 Abs. 1 und 2 GO NRW genannten gesetzlichen Prüfungsaufgaben, nämlich

- § 104 I Nr. 1 die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
- § 104 I Nr. 2 die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung,
- § 104 I Nr. 3 die Prüfung der Programme für die Durchführung der Finanzbuchhaltung vor ihrer Anwendung,
- § 104 I Nr. 5 die Prüfung von Vergaben und
- § 104 I Nr. 6 die (Prüfung der) Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems.
- § 104 II Nr. 1 die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und
- § 104 II Nr. 3 die Prüfung der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafterin, Aktionärin oder Mitglied in Gesellschaften und anderen Vereinigungen des privaten Rechts oder in der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts

konnten weitgehend begleitend und in erforderlichem Maße durchgeführt werden.

Die Prüfkraften haben ihre Beratungs- und Prüfungs-Workflows so weit wie möglich an die neuen Gegebenheiten mittels Videokonferenzen und dem Versand von Unterlagen via E-Mail angepasst, auch wenn letzteres mangels Dokumentenechtheit und der nicht vorhandenen Veränderungssperre der elektronischen Dokumente gewisse Lücken aufweisen musste. Wir mussten in Kauf nehmen, dass mangels eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems die Unveränderlichkeit der geprüften, elektronischen Dokumente nicht gegeben war und ist.

Den umfangreichsten Anteil an der (Prüfungs-)Arbeit des Beratungs- und Prüfungsamtes haben im Berichtszeitraum (Oktober 2022 bis September 2023) jeweils inklusive der Prüfung des internen Kontrollsystems

- die Prüfung von Vergaben und Direktaufträgen,
- Visaprüfungen, Kassenprüfungen, Überwachung der Finanzbuchhaltung,
- andere Beratungen (auch im Vorfeld von Vergaben),
- begleitende und abschließende Prüfungen der Jahresabschlüsse 2021 und 2022,
- Fach- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in den Fachämtern,
- der Sitzungsdienst (Arbeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss, Kenntnisnahme der übrigen Sitzungsvorlagen, Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse) und
- Prüfungen für externe Kunden entsprechend der Aufgabenübertragung in der Rechnungsprüfungsordnung

eingenommen.

2. Die Prüffeld-Landkarte

Für unsere Prüfungsplanung und zur Umsetzung des risikoorientierten Prüfungsansatzes haben wir Prüffelder definiert, die alle Tätigkeiten der Verwaltung abdecken. Prüfungsfreie Räume werden so vermieden. Die Prüffelder bewertet das BPA mindestens einmal jährlich und die sich dabei ergebenden Kennziffern bilden die Grundlage für die mehrjährige, risikoorientierte Prüfungsplanung.

Aktuell sind 58 Prüffelder definiert, die an den für NRW vorgeschriebenen Produktplan angelehnt sind und durch ihren produktorientierten Zuschnitt die Prüffeldlandkarte grundsätzlich vollständig abdecken.

Allerdings können wir nicht alle Prüffelder in jedem Jahr abdecken. Wir müssen die Prüffelder auf Basis des risikoorientierten Prüfungsansatzes beurteilen und diese Beurteilungen und Priorisierungen bei Bedarf auch unterjährig immer wieder anpassen. Dieses Vorgehen sorgt dafür, dass in den Prüffeldern mit den höchsten Risikoeinschätzungen bereits im aktuellen bzw. im Folgejahr (sogenannte Produkt-) Prüfungen durchgeführt werden können. Auf der anderen Seite bedeutet das aber auch, dass Prüffelder mit den niedrigsten Risikoeinschätzungen mehrjährigen Prüfzyklen (inzwischen teilweise bis mehr als zehn Jahre) unterliegen.

Da die örtliche Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen nicht nur die rechnerische Richtigkeit und die Wirtschaftlichkeit, sondern die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlich- und Zweckmäßigkeit sowie Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen hat, gibt es natürlich bei Beratungen oder begleitenden Prüfungen bzw. Prüfungsfeststellungen bei nachgängigen Prüfungen eine ganze Reihe von Anregungen oder Empfehlungen, die entweder gar kein unmittelbares, finanzielles Potenzial aufweisen oder deren Potenzial sich nicht (ohne Weiteres) beziffern lässt.

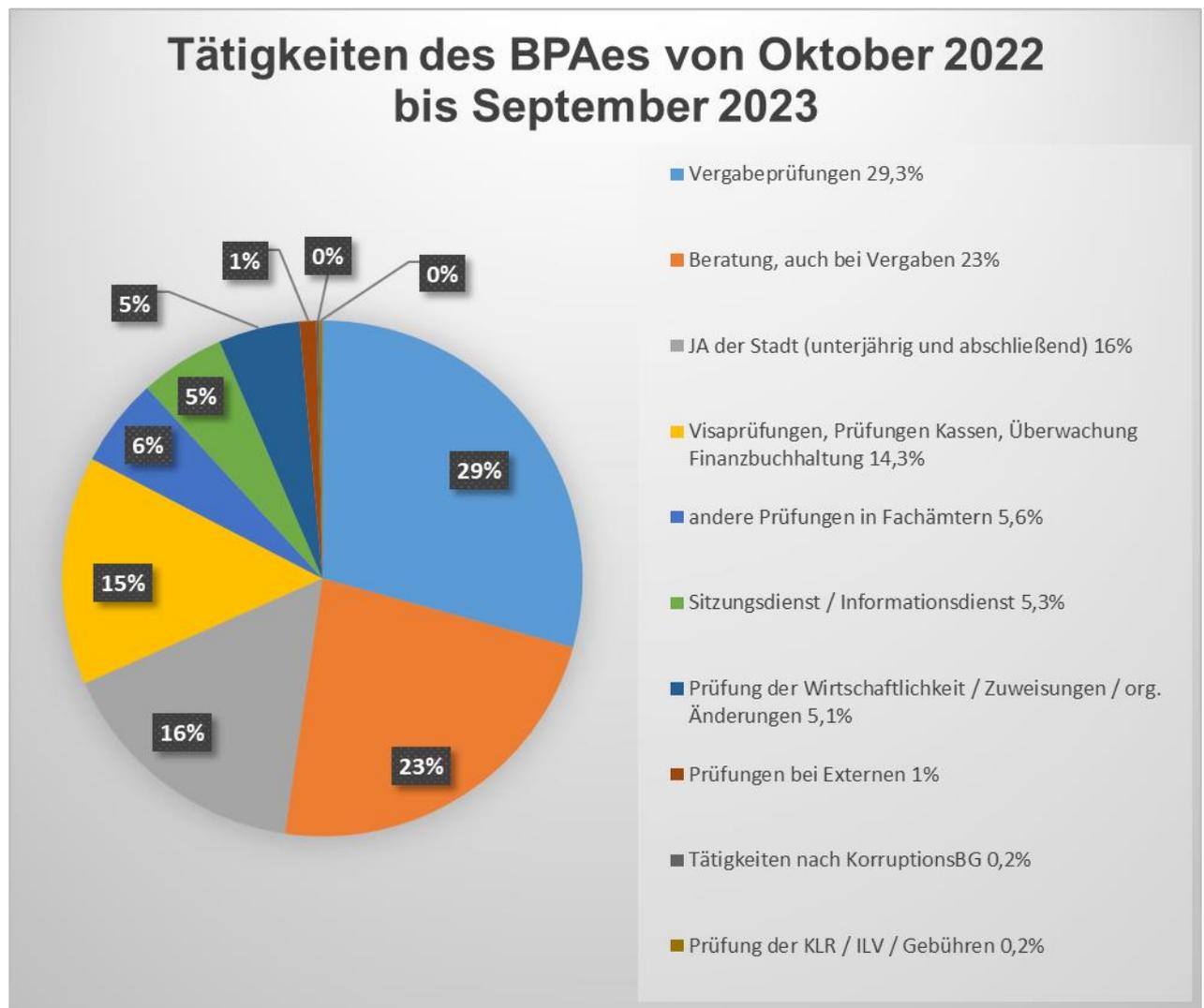
Dennoch ist es unzweifelhaft, dass Beratungen und begleitende Prüfungen auch wirtschaftlich sinnvoll sind, wahrscheinlich sogar die wirtschaftlichste aller Prüfmethode. Denn Fehler, die gar nicht erst geschehen, richten überhaupt keinen Schaden an. Dies betrifft auch und insbesondere Verstöße gegen die gebotene Rechtmäßigkeit. Selbst wenn solche Fälle „nach außen“ nicht offensichtlich werden sollten, ist die Aufrechterhaltung rechtmäßigen Handelns in unserem Rechtsstaat ein ganz wesentlicher, wenn nicht der wesentlichste Wert an sich.

Es ist evident, dass das BPA nicht die Arbeit mehrerer hundert Kolleginnen und Kollegen in

allen Einzelfällen begleitend prüfen oder diese beraten kann. Um ex-ante arbeiten zu können, erfolgen Beratungen und Prüfungen im Wesentlichen deshalb einzelfallübergreifend und systemisch.

3. Arbeitszeitaufzeichnungen

Bereits seit 2003/2004 zeichnen die Prüferinnen und Prüfer des BPAes ihre Tätigkeiten zur Steuerung und zur Leistungsverrechnung auf. Um die Übersichtlichkeit zu erhalten, wurden die 58 Prüffelder für die folgende Grafik in 10 Prüfbereiche zusammengefasst:



4. Der risikoorientierte Prüfungsansatz

Wir prüfen seit dem Jahr 2007 unter Anwendung des risikoorientierten Prüfungsansatzes. Dieser bis in die einzelnen Prüfinhalte reichende Prüfungsansatz ist die Grundlage, um mit ausreichender Ergebnissicherheit und gleichzeitig möglichst wirtschaftlich prüfen zu können.

Die risikoorientierte Prüfung erfordert von den Prüferinnen und Prüfern die „Gewinnung des Verständnisses über die Geschäftsprozesse“, so die Prüfleitlinien des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) bzw. die Prüfstandards der Wirtschaftsprüfer (IDW). Natürlich verfügen die Prüferinnen und Prüfer aufgrund ihrer langjährigen Tätigkeiten über ein hohes Maß an Erfahrungswerten bzw. Beurteilungen zu bestimmten Verfahrensweisen oder IKS-Bestandteilen in der Verwaltung. Die Verwaltung ist aber nicht statisch, sondern verändert ihren Aufbau und auch ihre Ablauforganisation entsprechend der an sie gestellten Anforderungen. Mithin müs-

sen wir die einzelnen Prozesse der Verwaltung immer wieder erneut betrachten und beurteilen.

Diese Prüfungen wurden auch in dem hier betrachteten Aufzeichnungszeitraum bedauerlicherweise weiter von aktuell erforderlichen Einzelprüfungen verdrängt.

5. Diagnostizierte Risiken

Da seit Einführung des NKF die konkreten Prüfungsaufgaben und -bereiche mit Ausnahme der technischen und der speziellen IT-Prüfung mehrfach unterjährig allen einzelnen Prüfkraften je nach Risikoeinschätzung/Bedarf zugeordnet werden, zeigen die Risikoeinschätzungen des BPAes und die Prüfungsergebnisse seit einigen Jahren, dass ein erheblich gesteigener Prüfungsbedarf im (bau-)technischen Bereich vorliegt. Es ist zu erwarten, dass dieser Bedarf noch weiter ansteigen wird.

Im letzten Jahr hat sich wie schon in den Jahren zuvor ganz allgemein auch der Bereich der Vergaben und Direktaufträge (Direktaufträge bis 15.000 €) als erhöht prüfungsrelevant herausgestellt.¹ Ursächlich sind nach unserer Auffassung

- einerseits die Unzuständigkeit der Zentralen Vergabestelle in Zusammenhang mit der Anhebung der Grenzbeträge für freihändige Vergaben entsprechend der Kommunalen Vergabegrundsätze auf 75.000 € bzw. 125.000 € und
- andererseits haben auch die Vergaberechtskenntnisse in vielen Teilen der Verwaltung signifikant abgenommen, während zugleich die Zentrale Vergabestelle entsprechend der Vergabe-Dienstanweisung bei Verhandlungsvergaben / freihändigen Vergaben (auch bei Vergaben bis 75.000 € bzw. 125.000 €) nicht zu beteiligen ist.

Auch der Umfang der gesetzlichen Pflichtprüfung der Programme bei Durchführung der Finanzbuchhaltung mit Hilfe automatisierter Datenverarbeitung (DV-Buchführung) der Gemeinde (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW) hat zugenommen und wird weiter zunehmen. Die ab dem 01.01.2021 vorgeschriebene Zulassungsprüfung durch die Gemeindeprüfungsanstalt für haushaltswirksame Programme wird den örtlichen Prüfaufwand eher vergrößern, da nun örtlich die Umsetzung der Zulassungsvoraussetzungen geprüft werden muss.

Deshalb werden natürlich auch weiterhin Einzelprüfungen durchgeführt. Im Prüfungszeitraum wurden neben den Abschlussprüfungen und den Prüfaufträgen einige hundert Prüf- und Beratungsvorgänge zu mehreren hundert Themen (Fällen) aufgezeichnet. Seit Anfang 2017 zeichnen die Prüferinnen und Prüfer des BPAes ihre Prüfungen und Beratungen sowie etwaige Feststellungen (inklusive etwaiger Wiederholungsprüfungen bzw. Wiederholungsfeststellungen) soweit möglich auf.

Die Probleme in der technischen Sachbearbeitung der Verwaltung bzw. mit der Fremdvergabe von Ingenieurleistungen wurden bereits

- in der SV 14/032 „Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.08.2016“, beraten in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 13.11.2017
- im Einzelprüfungsbericht „Prüfung von VOB-Vergaben 2016 bis Sommer 2017“ vom 05.04.2018
- im Prüfungs- und Beratungsbericht „Organisationsmanagement und Personalservice Risiken und Chancen“ vom 15.10.2018

¹ Siehe 4. Einzelprüfungsbericht 2022 - Nachprüfung und statistische Auswertung von freihändigen Vergaben und Direktaufträgen

- in der SV 14/038 „Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.10.2017“, beraten in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 12.11.201
- im 4. Einzelprüfungsbericht 2022 „Nachprüfung und statistische Auswertung von freihändigen Vergaben und Direktaufträgen“ vom 14.11.2022

dargestellt.

Die Prüfungsaufzeichnungen des Berichtszeitraumes zeigen, dass

1. die Fachverwaltung ihre Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung von Ausschreibungen nicht auf Externe übertragen kann und
2. ein Outsourcing zu 100 Prozent deswegen eben nicht möglich ist. Die Kapazitäten für den internen Kontroll- und Steuerungsaufwand, die bis zu 30 Prozent der Gesamtleistung betragen können, müssen auf jeden Fall vom Fachamt erbracht werden können, und
3. bestimmte Bereiche in der Verwaltung mit Vergaben und dem dazugehörigen IKS scheinbar überfordert sind, andererseits aber
3. der faktische Ersatz der Verwaltungs-Kontrollaufgaben durch das Beratungs- und Prüfungsamt rechtlich nicht zulässig und darüber hinaus unwirtschaftlich ist.

Die gestiegene Bauinvestitions- oder -unterhaltungstätigkeit vergrößert aber die Kapazitätsprobleme in den technischen Bereichen weiter, womit erwartungsgemäß auch die Fehlerrisiken steigen (höhere Beträge, mehr Vergaben, mehr Maßnahmen, höherer Personalbedarf oder/und höherer Fremdvergabebedarf).

Wir, das BPA, müssen auf diese steigenden Risiken einerseits durch entsprechende Intensivierung unserer Prüfungen und andererseits durch das Anmahnen der notwendigen Konsequenzen reagieren. Die Prüftätigkeiten beginnen daher zu diesem Zweck schon vor den ersten Vergabehandlungen, nämlich bei den ersten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Kostenschätzungen - auch im Rahmen der Prüfung der Unterlagen gemäß § 13 KomHVO - und haben ebenfalls schon zu Feststellungen bzw. Stellungnahmen zu den uns vorgelegten § 13-Unterlagen und unserem 2. Einzelprüfbericht 2022 geführt.

6. Fazit

Insgesamt bleibt es daher bei den Aussagen, die bereits in den Sitzungsvorlagen des BPAes aus November 2017, 2018, 2020, 2021 und 2022 gemacht werden mussten:

Die Einzelfallprüfungen insbesondere im Zusammenhang mit den Wirtschaftlichkeits-, Kosten- und Folgekostenberechnungen gemäß § 13 KomHVO und die Prüfungen der vorlaufenden und später folgenden Vergabeverfahren verhindern, dass die eigentlich erforderlichen Systemprüfungen / Prozessprüfungen durchgeführt werden können. Die wären aber zur Feststellung von Fehlerursachen und Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen erheblich besser geeignet. Außerdem ersetzen die Prüfungen faktisch einen Teil der innenrevisionären Aufgaben in den Fachämtern, was aber nicht im Sinne der Sache ist.

7. Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle für die Haushaltsjahr 2022 / 2023:

Änderung der Visaprüfungen ab dem 01.01.2022 (werden rot dargestellt):

1.1.1 ... Die vollständige Vergabe- oder Auftragsdokumentation (Vergabe- oder Auftrags-

vermerk nebst ergänzenden Dokumenten) sind auf Anforderung dem BPA zur Prüfung vorzulegen.

1.1.2 Im Rahmen von Rahmenverträgen sind die Einzelaufträge

- im VOB-Bereich höher als 5.000 € netto und
- im UVGO-Bereich höher als 1.000 € netto

vor Auftragserteilung dem BPA vorzulegen.

1.1.3 Beim Auslaufen von Rahmenverträgen ist dem BPA eine Auflistung aller erteilten Einzelaufträge und die Summe aller Aufträge rechtzeitig vor der Vergabe eines neuen Rahmenvertrages vorzulegen.

„Inklusive der oben genannten Änderungen ergibt sich die folgende Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle ab dem 01.01.2022:

1. Der Vorprüfung und Visakontrolle unterliegen grundsätzlich und dauernd die folgenden Vorgänge:

1.1 Vergaben, Direktkäufe und Direktaufträge

1.1.1 Es ist für die Vergaben entsprechend der Regelungen der DA für das Vergabewesen - Ordnungsziffer 10-01 - und der Rechnungsprüfungsordnung - Ordnungsziffer 14-00 zu verfahren. Die vollständige Vergabe- oder Auftragsdokumentation (Vergabe- oder Auftragsvermerk nebst ergänzenden Dokumenten) sind auf Anforderung dem BPA zur Prüfung vorzulegen.

1.1.2 Im Rahmen von Rahmenverträgen sind die Einzelaufträge

- im VOB-Bereich höher als 5.000 € netto und
- im UVGO-Bereich höher als 1.000 € netto

vor Auftragserteilung dem BPA vorzulegen.

1.1.3 Beim Auslaufen von Rahmenverträgen ist dem BPA eine Auflistung aller erteilten Einzelaufträge und die Summe aller Aufträge rechtzeitig vor der Vergabe eines neuen Rahmenvertrages vorzulegen.

1.1.4. **Nachtragsaufträge** inklusive aller zu der Gesamtmaßnahme gehörenden Angebote und begründenden Unterlagen, **wenn die Summe der Nachtragsaufträge einer Maßnahme 5.000,-- € übersteigt.** Sofern ein visapflichtiger Nachtragsauftrag vor der Prüfung durch das BPA erteilt werden musste, sind die Unterlagen umgehend nach Auftragserteilung mit einer Begründung für die vorgezogene Auftragserteilung vorzulegen.

1.1.5. **Direktkäufe und Direktaufträge** sind wie **Verhandlungsvergaben** in HiZEV zu erfassen; über die Vorlage der Kauf- bzw. Auftragsunterlagen zur Prüfung entscheidet das BPA wie bei den freihändigen Vergaben üblich.

1.2. Buchhaltung

1.2.1 Buchungsanordnungen

- a) unter Angabe der entsprechenden HiZEV-ID oder der Scan-Nr des Vergabevermerks² zu allen Vergaben, die laut Ziffer 1 vom BPA geprüft wurden, und zwar in jeder Höhe, jedoch ohne Abschlagszahlungen nach VOB-Vergaben,
- b) über Beträge ≥ 1 Mio. € außerhalb der Lohn- und Gehaltsbuchhaltung,
- c) bezüglich sonstiger Abgänge (Veräußerungen, Verlust, Verschrottung)³ oder Wertminderungen in der Anlagebuchhaltung, wenn der Restnutzungswert > 100 € ist,
- d) zur Bildung, Auflösung, Verminderung oder Erhöhung von Rückstellungen⁴.

1.2.2 Erlasse / Forderungsverzichte > 500 €

soweit vorhanden einschließlich der Buchungsanordnungen,

1.3 Sonstiges

1.3.1 Die Unterlagen und Erläuterungen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO

1.3.2 Aufnahmen von Investitionskrediten

1.3.3 Aufnahmen von Krediten zur Liquiditätssicherung wenn möglich vorab, sonst unmittelbar nachgängig.

1.3.4 Immobilienveräußerungen

auch im Rahmen von Umlegungsverfahren

Es wird gebeten, dem Beratungs- und Prüfungsamt die jeweiligen Vorgänge mit allen begründenden Unterlagen zuzuleiten. Alle Beträge sind Brutto-Beträge, also inkl. Umsatzsteuer! Änderungen und Ausnahmeregelungen für Einzelbereiche bleiben vorbehalten.

Im Übrigen behält sich das Beratungs- und Prüfungsamt vor, auch unabhängig vom Vorliegen der genannten Kriterien stichprobenartig zu prüfen.

2. Prozessbeschreibungen und -darstellungen

Dem BPA sind alle von der Verwaltung erstellten oder geänderten Prozessbeschreibungen und -darstellungen zeitnah und möglichst in elektronischer Form zu überlassen, soweit das BPA nicht ohnehin an der Erarbeitung beteiligt ist. Die Prozessdarstellungen werden zur gesetzlich vorgeschriebenen Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (§ 104 Abs. 1 Ziff. 6 GO) benötigt.“

gez.
Christine Kaiser
Leiterin des Beratungs- und Prüfungsamtes

Klimarelevanz:

Keine.

² Um den Buchungsbeleg der entsprechenden Vergabe zuordnen zu können, ist die HiZEV-ID oder die Scan-Nr des Vergabevermerks auf den Buchungsbeleg anzugeben.

³ Dazu gehören auch evtl. Aufwandsbuchungen auf die Konten 547120, 547130 oder 547140.

⁴ Dies ist immer dann der Fall, wenn bei der Buchung Konten angesprochen werden, die mit den Ziffern 25 bis 28 beginnen.