

Nach § 7 Abs. 2 Rechnungsprüfungsordnung ist der Leiter 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 18.04.2016 stattgefunden.

Den umfangreichsten Anteil an der (Prüfungs-)Arbeit des Beratungs- und Prüfungsamtes hatten im Berichtszeitraum (Mai 2016 bis September 2017)

- begleitende und abschließende Prüfungen des Jahresabschlusses 2015,
- Visaprüfungen und dauernde Überwachung der Finanzbuchhaltung,
- Prüfung von Vergaben inkl. der diesbezüglichen Beratungen,
- andere Beratungen (auch im Vorfeld von Vergaben),
- die Erledigung eines Prüfungsauftrages,
- Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen (auch Prozessprüfungen),
- Fachprüfungen in den Fachämtern inkl. der Prozessaufnahmen,
- Prüfungs- und Beratungstätigkeiten für die externen Kunden,
- Sitzungsdienst (Arbeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss, Kenntnisnahme der übrigen Sitzungsvorlagen, Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse),
- und Prüfung der Unbedenklichkeit von haushaltsrelevanten Softwareprodukten.

Zum Beginn des Jahres 2011 hatte das BPA zur Prüfungsplanung und zur Umsetzung des risikoorientierten Prüfungsansatzes zusätzlich zu den bereits seit dem Jahr 2003 verwendeten Kostenträgern und Kostenstellen 175 Prüffelder definiert, die alle Tätigkeiten der Verwaltung und der übrigen „BPA-Kunden“ abdecken sollten und die der Prüfung unterliegen. Diese Prüffelder sind im Jahr 2015 auf 148 reduziert bzw. zusammengefasst worden, von denen das BPA im benannten Zeitraum 74 Prüffelder während seiner Prüfungen berührt hat. In den vergangenen vier Jahren waren insgesamt 122 von 148 Prüffeldern von Prüfung oder Beratung betroffen. Im Rahmen der mehrjährigen Prüfungsplanung mittels des risikoorientierten Prüfungsansatzes wird angestrebt, in den kommenden Jahren auch alle übrigen 26 Felder mindestens einmal zu prüfen.

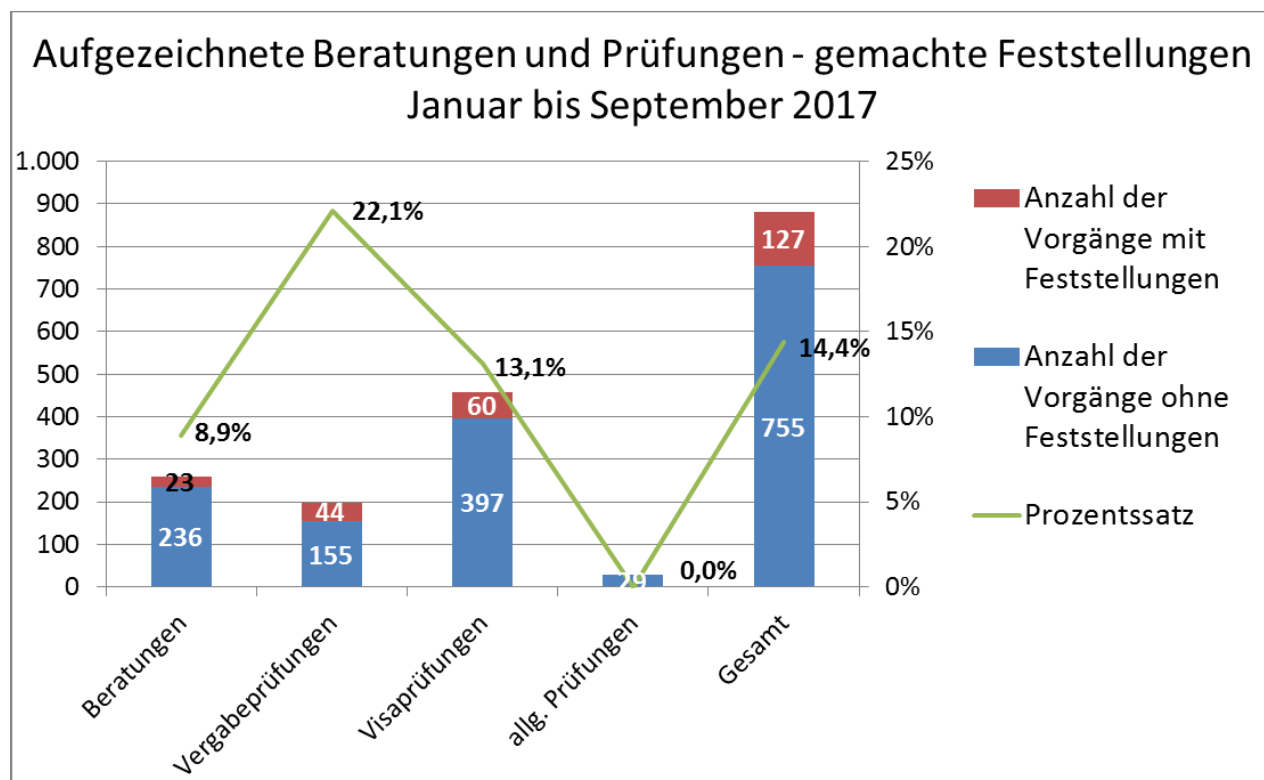
Seit Anfang 2011 wird das Risikopotenzial der einzelnen Prüffelder identifiziert. Da die örtliche Rechnungsprüfung in Nordrhein-Westfalen nicht nur die rechnerische Richtigkeit und die Wirtschaftlichkeit, sondern die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlich- und Zweckmäßigkeit sowie Rechtmäßigkeit des gesamten 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.

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, müssen Beratungen und Prüfungen im Wesentlichen einzelfallübergreifend und systemisch erfolgen.

Seit Anfang 2017 zeichnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechnungsprüfung ihre Prüfungen und Beratungen sowie etwaige Feststellungen soweit möglich auf. Um auch Beratungen berücksichtigen zu können, werden bei diesen Aufzeichnungen Beiträge der Rechnungsprüfung während Beratungen dann als „Feststellungen“ gewertet, wenn sie erheblich von einem „Vorschlag“ oder einer „Ansicht“ des/der Beratenen abweichen.

Die folgende Grafik zeigt das Verhältnis der geprüften und beratenen Vorgänge mit Feststellungen zu den Vorgängen ohne Feststellungen für die Zeit von Januar bis September 2017. Sie dient ausdrücklich nicht dazu, mit dem Finger auf die Verwaltung zu zeigen, sondern dazu, die Beratungs- und Prüfungsnotwendigkeit darzustellen. Aus diesem Grunde handelt es sich hier um eine statistische Auswertung ohne Nennung von Einzelfällen:



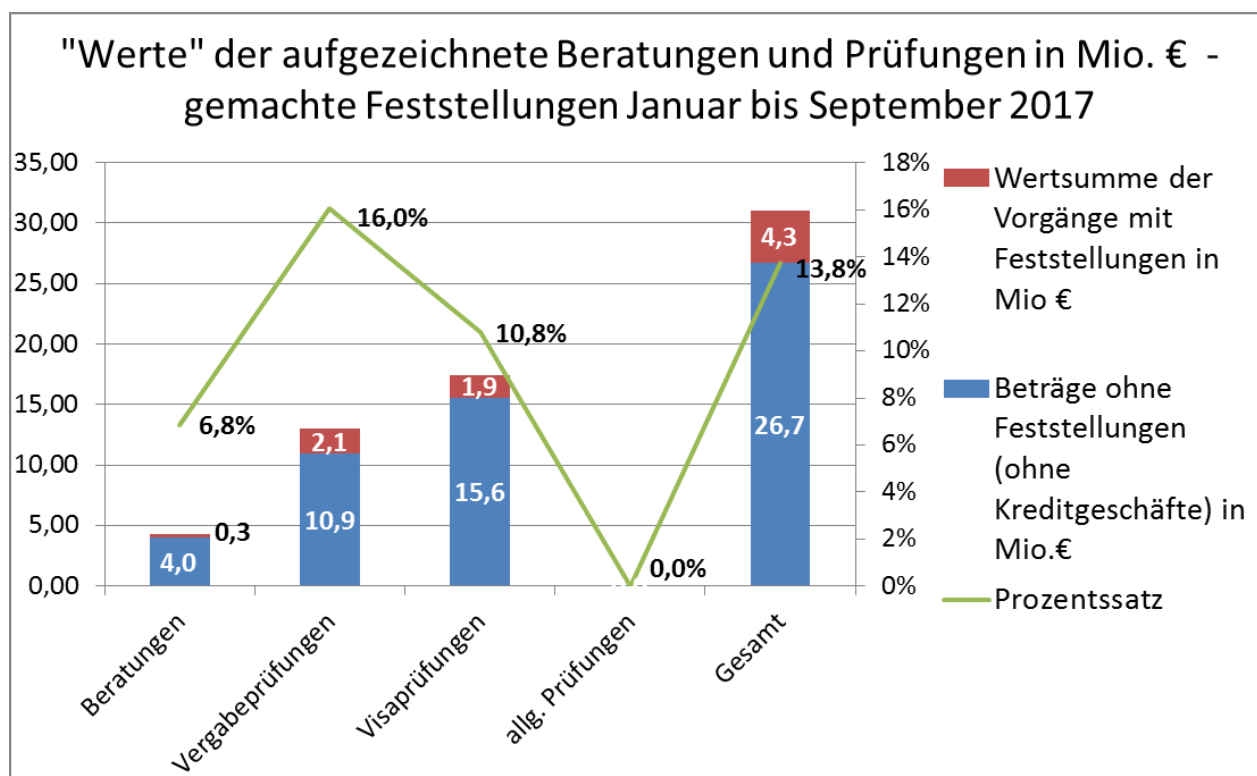
Bei insgesamt 882 im Aufzeichnungszeitraum durchgeführten Beratungen oder Prüfungen führten 127 Beratungen oder Prüfungen zu jeweils mindestens einer Feststellung. Das entspricht rund 14,4 Prozent.

Angesichts des relativ noch höheren Feststellungsanteils bei den Vergabeprüfungen (22,1%) führt das BPA aktuell eine Prüfung mit dem Ziel durch, die Gründe für die festgestellten Unzulänglichkeiten zu finden und der Verwaltung Maßnahmen zur Abhilfe vorzuschlagen. Leider gestalten sich diese Arbeiten erheblich umfangreich, weshalb die Berichtserstellung bis zu dieser Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses nicht abgeschlossen werden konnte. Der Bericht soll in der Frühjahrssitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vorgelegt werden.

Die bisherige Auswertung der Aufzeichnungen hat bereits gezeigt, dass die Prüferinnen und Prüfer bei den 44 zunächst fehlerhaften Vergabevorgängen insgesamt 92 Feststellungen gemacht haben. Diese 44 Vorgänge wurden bis zur Ausräumung der Feststellungen insgesamt 68-mal dem BPA vorgelegt; ein Vergabevorgang sogar mehr als 14-mal. Gleichzeitig gab es mehrere Vergabevorgänge mit mehr als 20 Feststellungen. Um als Prüfungsinstanz nicht unzulässig in das Verwaltungshandeln einzugreifen oder es sogar zu ersetzen, wurde die betreffende Prüfung spätestens nach 20 Feststellungen, meist jedoch schon früher grundsätzlich abgebrochen. Das Fachamt wurde dann gebeten, die Unterlagen in Gänze zu überarbeiten bzw. extern überarbeiten zu lassen. In der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses sollen noch einige ergänzende Erläuterungen gegeben werden.

Der dargestellte, teilweise wiederholte Beratungs- und Prüfaufwand ist kapazitätsmäßig vom BPA mit dem vorhandenen Personal nicht dauerhaft zu leisten, obwohl ohne diese Prüfungen die Gefahr bestünde, dass die Verwaltung erheblich fehlerhafte Ausschreibungen bzw. Vergaben durchführen würde, was dann sowohl rechtlich als auch finanziell negative Konsequenzen haben könnte. Die hier unternommenen Einzelfallprüfungen verhindern in dieser Intensität ein Stück weit die eigentlich erforderlichen Systemprüfungen / Prozessprüfungen.

Betrachtet man nicht die Anzahl, sondern die hinter den beratenen oder geprüften Vorgängen stehenden Euro-Werte, ist erkennbar, dass insgesamt Vorgänge mit einer Wertigkeit von 4,3 Mio. € von Feststellungen betroffen waren; alleine bei den Vergaben beträgt der Wert ca. 2,1 Mio. €<sup>1</sup>:



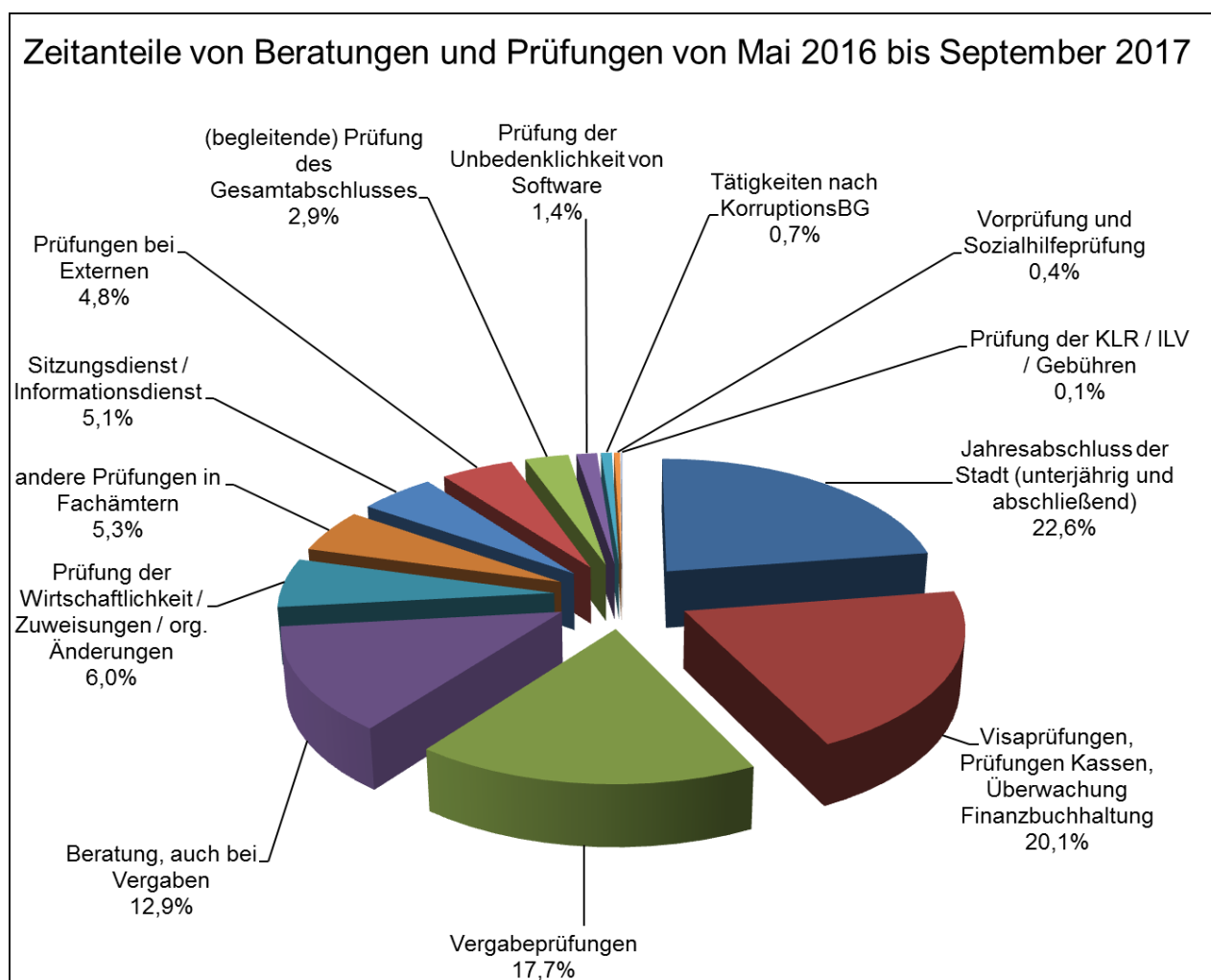
<sup>1</sup> Um das Bild nicht zu verzerren, wurden die (feststellungsfreien) Visaproofungen dreier Kreditaufnahmen/Umschuldungen mit ca. 11 Mio. € nicht in die Darstellung einbezogen.

Auch wenn diese Werte prozentuell nicht hoch sind und schon gar nicht mit potenziellen Schadenswerten gleichgesetzt werden können, untermauern sie dennoch die Beratungs- und Prüfungsnotwendigkeit.

Neben diesen „neuen“ Aufzeichnungen der Arbeitsergebnisse zeichnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BPAes seit 2003/2004 ihre Tätigkeiten zur Steuerung und zur Leistungsverrechnung auf. Im Auswertungszeitraum Mai 2016 bis September 2017 wurden insgesamt 11.863 Arbeitsstunden von den Prüferinnen und Prüfern und der Amtsleitung aufgezeichnet.

Die Summe der Normalarbeitszeiten aller BPA-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter in Hilden beträgt nach KGSt ca. 9.539 Jahresstunden. Für Mai 2016 bis September 2017 ergeben sich also 17/12 entsprechend 13.508 Stunden. Gründe für die Differenz zwischen 11.863 aufgezeichneten und 13.508 Soll-Stunden sind die zeitweise Nichtbesetzung der Stellen des technischen Prüfers und eines Verwaltungsprüfers in 2016, die temporäre Arbeitszeitreduzierung (Elternzeit) im Jahr 2017 des Verwaltungsprüfers sowie die unvermeidbare Aufzeichnungsungenauigkeit bzw. Rundungsdifferenz, da die Aufzeichnungen auf minimal ¼-Stunden gerundet werden.

Für die folgende Grafik wurden die auf Seite 1 genannten 74 Prüffelder in 13 Prüfbereiche zusammengefasst:



### Der risikoorientierte Prüfungsansatz

Das Beratungs- und Prüfungsamt prüft seit dem Jahr 2007 unter Anwendung des risikoorientierten Prüfungsansatzes. Hierzu wurden bereits in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 05.11.2015 einige Erläuterungen gegeben, insbesondere auch zu dem Umstand, dass dieser Prüfungsansatz die Grundlage dafür ist, mit ausreichender Ergebnissicherheit und gleichzeitig möglichst wirtschaftlich zu prüfen.

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 ist es für das BPA erforderlich, die einzelnen Prozesse der Verwaltung immer wieder erneut zu betrachten und zu beurteilen.

Bislang existierten in der Verwaltung (in den Fachämtern) regelmäßig keine Beschreibungen der Prozesse. Es bestand daher die Notwendigkeit für die Rechnungsprüfung, vor den für die Risiko-beurteilung erforderlichen Prozessanalysen die wichtigsten Prozesse erst einmal zu identifizieren, zu erfassen und zu beschreiben.

Die Prüfungstätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes waren also in den vergangenen Jahren auch dadurch gekennzeichnet, dass im Verlaufe mindestens der wesentlichen (System-)Prüfungen gleichzeitig die Kernprozesse aufgenommen und dokumentiert werden. Im August 2016 hat nunmehr die Organisationsabteilung damit begonnen, Geschäftsprozesse aufzunehmen und zu untersuchen. Diese Arbeiten werden wann immer möglich prüferisch begleitet.

Nach der im Jahr 2012 in der Sitzungsvorlage über die Tätigkeiten der Rechnungsprüfung dargestellten Selbstverpflichtung hat die Rechnungsprüfung die Aufnahme von Prozessen fortgesetzt. Das BPA hat im vorvergangenen Berichtszeitraum damit begonnen, einen Geschäftsprozess im Bereich der Baugenehmigungen aufzunehmen. Wegen der personellen Veränderung der Amtsleitung in der Bauaufsicht und der Stellenvakanzen im BPA im Jahr 2016 musste diese Tätigkeit unterbrochen werden; ein Fortsetzung ist geplant, sobald es die gesetzlich vorgeschrieben und die übertragenen Prüfungen erlauben.

### **Abschließend die Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle für die Haushaltsjahre 2016 und 2017:**

#### **1. Vergaben**

- 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.
- 1.2. Nachtragsaufträge** inklusive aller zu der Gesamtmaßnahme gehörenden Angebote und begründenden Unterlagen, wenn der Nachtragsauftrag einzeln 2.500,-- € übersteigt. Sofern ein Nachtragsauftrag vor der Prüfung durch das BPA erteilt werden musste, sind die Unterlagen umgehend nach Auftragserteilung mit einer Begründung für die vorgezogene Auftragserteilung vorzulegen.

## **2. Buchhaltung**

### **2.1 Buchungsanordnungen**

- a) zu allen Vergaben, die laut Ziffer 1 vom BPA geprüft wurden, und zwar in jeder Höhe, jedoch ohne Abschlagszahlungen nach VOB-Vergaben,
- b) zur Auflösung oder Umbuchung von Konten für „**erhaltene Anzahlungen**“<sup>2</sup> oder „**Anlagen im Bau**“. Dies betrifft auch eventuell zu aktivierende Eigenleistungen.
- c) für Umbuchungen **im Bereich des Anlagevermögens**<sup>3</sup>,
- d) bezüglich **sonstiger Abgänge** (Veräußerungen, Verlust, Verschrottung)<sup>4</sup> oder Wertminderungen in der Anlagebuchhaltung, wenn der Restnutzungswert > 1 € ist,
- e) zur **Bildung, Auflösung, Verminderung oder Erhöhung von Rückstellungen**<sup>5</sup>.

### **2.2 Erlasse / Forderungsverzichte**

soweit vorhanden einschließlich der Buchungsanordnungen,

## **3. Sonstiges**

### **3.1 § 14-Unterlagen (§ 14 Abs. 2 GemHVO)**

### **3.2 Aufnahmen von Investitionskrediten**

### **3.3 Aufnahmen von Krediten zur Liquiditätssicherung** wenn möglich vorab, sonst unmittelbar nachgängig.

### **3.4 Immobilienveräußerungen** auch im Rahmen von Umlegungsverfahren

---

<sup>2</sup> Konten 3795xx bis 3796xx

<sup>3</sup> Kontengruppen 01xxxx bis 09xxxx, 231xxx bis 2325xx (Sonderposten) und 239 xxx (sonstige Sonderposten)

<sup>4</sup> Dazu gehören auch evtl. Aufwandsbuchungen auf die Konten 547120, 547130 oder 547140.

<sup>5</sup> Dies ist immer dann der Fall, wenn bei der Buchung Konten angesprochen werden, die mit den Ziffern 25 bis 28 beginnen.