

1. Grundsätzliches:

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 13.11.2017 stattgefunden.

Den umfangreichsten Anteil an der (Prüfungs-)Arbeit des Beratungs- und Prüfungsamtes hatten im Berichtszeitraum (Oktober 2017 bis September 2018)

- begleitende und abschließende Prüfungen der Jahresabschlüsse 2016 und 2017,
- Visaprüfungen und dauernde Überwachung der Finanzbuchhaltung,
- Prüfung von Vergaben inkl. der diesbezüglichen Beratungen,
- andere Beratungen (auch im Vorfeld von Vergaben),
- Fachprüfungen in den Fachämtern,
- Sitzungsdienst (Arbeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss, Kenntnisnahme der übrigen Sitzungsvorlagen, Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse),
- Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfungen (auch Prozessprüfungen),
- Prüfungs- und Beratungstätigkeiten für die externen Kunden,
- Begleitende Prüfung des Gesamtabschlusses.

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 werden jährlich erneut bewertet, was zu Kennziffern führt, die die Grundlage für die mehrjährige, risikoorientierte Prüfungsplanung bilden.

Mit der Umstellung auf eine neue Prüfsoftware Anfang 2018 wurden die bislang lokal definierten Prüffelder durch solche ersetzt, die dem an den für NRW vorgeschriebenen Produktplan angelehnt sind. Somit wurden für 2018 die Risikopotenziale erstmals für diese neu definierten 58 Prüffelder identifiziert. Die Anzahl der Prüffelder ist zwar geringer als zuvor; durch anderen (produktorientierten) Zuschnitt bleibt aber die Prüffeldlandkarte vollständig abgedeckt.

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.

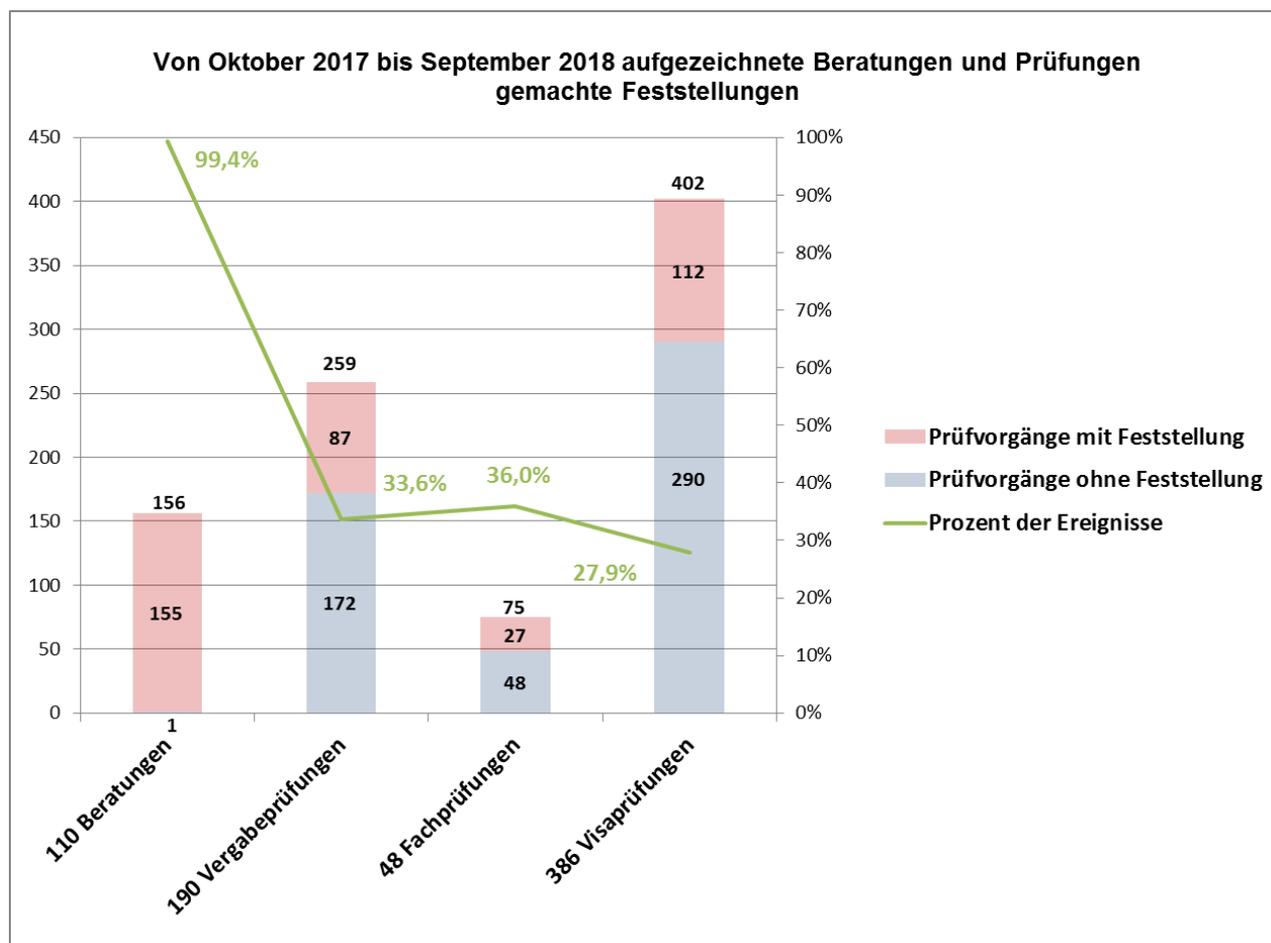
Es ist evident, dass das BPA nicht die Arbeit mehrerer hundert Kolleginnen und Kollegen in allen Einzelfällen begleitend prüfen oder diese beraten kann. Um ex ante arbeiten zu können, müssen Beratungen und Prüfungen im Wesentlichen einzelfallübergreifend und systemisch erfolgen.

Dennoch werden natürlich auch weiterhin Einzelprüfungen durchgeführt; im Prüfungszeitraum wurden neben den Abschlussprüfungen und den Prüfaufträgen 892 Prüf- und Beratungsvorgän-

ge zu 734 Themen (Fällen) aufgezeichnet. Denn seit Anfang 2017 zeichnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechnungsprüfung ihre Prüfungen und Beratungen sowie etwaige Feststellungen (inklusive etwaiger Wiederholungsprüfungen bzw. Wiederholungsfeststellungen) soweit möglich auf.

2. Beratungs- und Prüfergebnisse:

Die Grafik zeigt das Verhältnis der geprüften und beratenen Vorgänge mit Feststellungen zu den Vorgängen ohne Feststellungen für die Zeit von Oktober 2017 bis September 2018.



2.1 Beratungen:

Insgesamt wurden zu 110 Themen 156 Beratungen durchgeführt. Im Aufzeichnungszeitraum gab es dazu 155 „ergänzende oder korrigierende Aussagen“ des BPAes, was 99,4% entspricht. Zu einzelnen Themen fanden bis zu 14 Beratungen statt. Die Beratungen betrafen die gesamte Bandbreite des Verwaltungshandelns.

2.2 Vergabeprüfungen:

Die Prüfung von 190 Vergaben fand während 259 Prüfvorgängen statt; bei 87 dieser Prüfvorgänge ergaben sich Feststellungen, was einer Feststellungsquote von gut 33 % entspricht. Bei ein-

zelen Prüfungen waren bis zur vollständigen Ausräumung der Feststellungen bis zu 8 Prüfungsvorgänge erforderlich.

Würde sich die Anzahl der Feststellungen auf die Anzahl der Vergaben (nicht der Prüfungsvorgänge) beziehen, so betrüge die Feststellungsquote 46%. Die Feststellungen reichten von Form- oder Ablauffehlern (z. B. fehlende Unterschriften) über haushalterische Fehler (z. B. falsch angegebene Kostenträger oder Kostenstellen oder nicht nachvollziehbare Kalkulationen) bis hin zu Rechtsfehlern (z. B. fehlerhafte Leistungsverzeichnisse, Fehler in anderen Vergabedokumenten, falsche Vergabeart, falsche Verdingungsordnung, fehlende oder fehlerhafte Eignungsprüfung) und anderem.

2.3 Fachprüfungen:

Zu 48 Themen wurden die Fachprüfungen aufgezeichnet. Es fanden 75 Prüfungsvorgänge statt; bei 27 dieser Prüfungsvorgänge ergaben sich Feststellungen, was einer Feststellungsquote von 36 % entspricht. Bei einzelnen Prüfungen waren bis zur vollständigen Ausräumung aller Feststellungen bis zu 14 Prüfungsvorgänge erforderlich. Würden sich die Anzahl der Feststellungen auf die Anzahl der Fachprüfungen (nicht der Prüfungsvorgänge) beziehen, so betrüge die Feststellungsquote 56 %.

Die Feststellungen betrafen die gesamte Bandbreite des Verwaltungshandelns.

2.4 Visaprüfungen:

Bei 386 Anordnungen fanden 402 Prüfungsvorgänge statt; bei 112 dieser Prüfungsvorgänge ergaben sich Feststellungen, was einer Feststellungsquote von knapp 28 % entspricht. Bei einzelnen Prüfungen waren bis zur vollständigen Ausräumung der Feststellungen bis zu 3 Prüfungsvorgänge erforderlich.

Würden sich die Anzahl der Feststellungen auf die Anzahl der Visaprüfungen (nicht der Prüfungsvorgänge) beziehen, so betrüge die Feststellungsquote 29 %.

Die Feststellungen reichten von fehlenden Unterschriften über falsche Beträge, Skontofehlern, falsch angegebenen Kostenträgern oder Kostenstellen bis zu falschen oder fehlerhaften begründenden Unterlagen und anderem.

3. Auswertung:

Gegenüber der diesbezüglichen Sitzungsvorlage des BPAes aus November 2017 ist die Feststellungsquote bei den Vergabeproofungen von 22,1 % auf 33,6 % angestiegen. Auch bei den Visaprüfungen (2017: 13,1% - 2018: 27,9%) und den allgemeinen Fachprüfungen (2017: 0%, 2018: 36,0%) ergaben sich Steigerungen der Feststellungsquote.

3.1 Vergaben:

Auch wenn tendenziell nach dem diesjährigen Einzelprüfungsbericht „VOB-Vergaben 2016 bis Sommer 2017“ die Qualität der extern bearbeiteten Vergaben hinsichtlich signifikanter Rechtsverstöße besser geworden zu sein scheint, ist die Fehlerquote insgesamt nicht hinnehmbar hoch. Hinzu kommt aktuell noch, dass mit dem Inkrafttreten der Unterschwellenvergabeordnung am

15.09.2018 erhebliche Änderungen des Vergaberechts eingetreten sind, die wegen ihrer „Neuheit erhebliche weitere Probleme verursachen dürfte.

Angesichts seiner Risikoeinschätzung und der bisher gemachten Feststellungen hat das BPA aktuell keine andere Möglichkeit, als verstärkt Einzelfallprüfungen durchführen, weil ohne diese Prüfungen die Gefahr bestünde, dass die Verwaltung fehlerhafte Ausschreibungen bzw. Vergaben durchführen würde, was dann sowohl rechtlich als auch finanziell negative Konsequenzen haben könnte.

3.2 Fachprüfungen:

Die Steigerung der Feststellungsquote im Bereich der Fachprüfungen resultierte auf der intensiven Risikoorientierung auf Basis der Vorerkenntnisse. Der Anspruch dabei war, durch das Auffinden von Fehlern in noch laufenden Vorgängen Verbesserungen zu erreichen. Demzufolge wurden die zu prüfenden Sachverhalte danach ausgewählt, wo hohe Risiken festgestellt oder erwartet wurden.

3.3 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. Diese Prüfungen wurden im Aufzeichnungszeitraum bedauerlicherweise von Einzelprüfungen verdrängt.

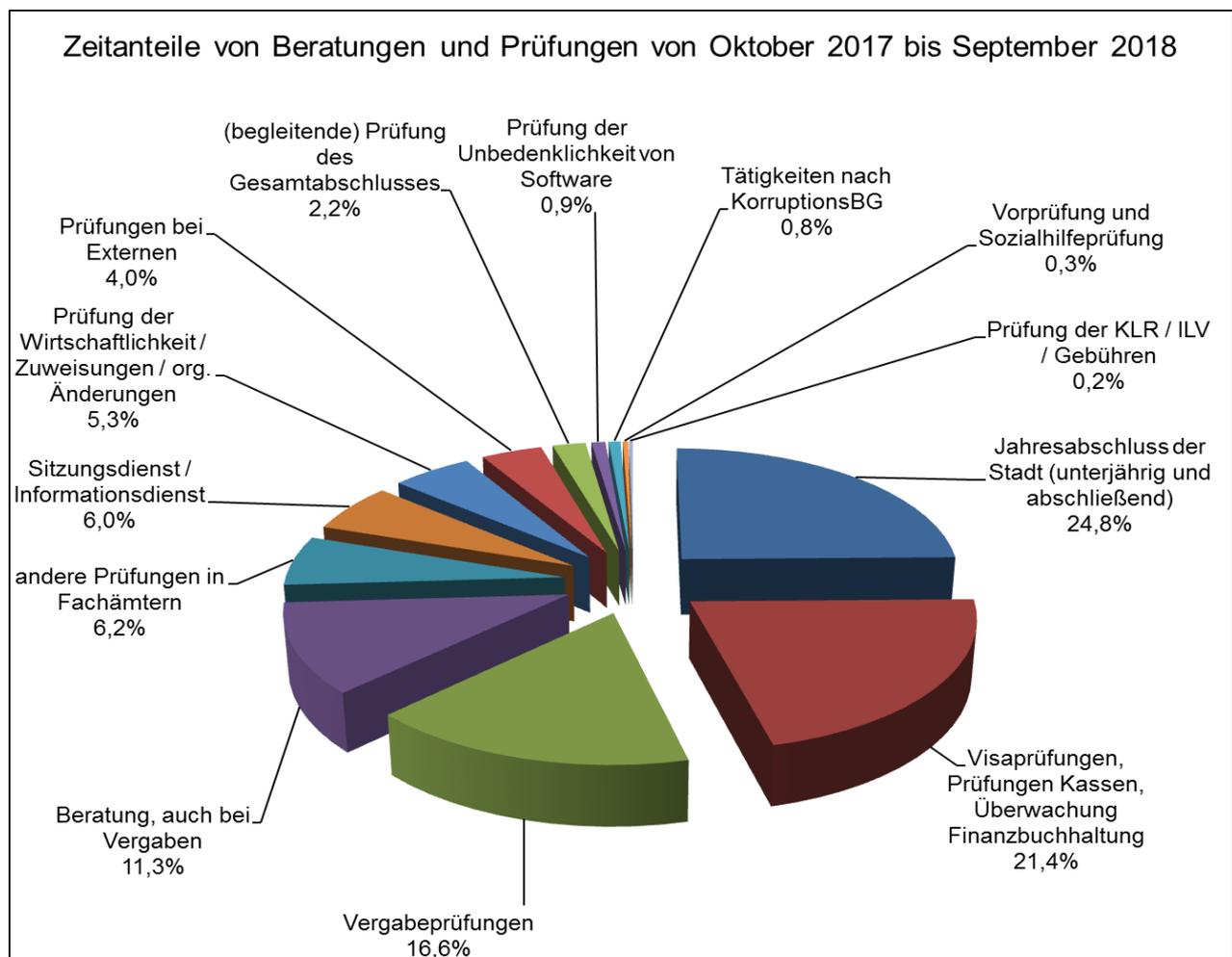
3.4 Fazit:

Insgesamt bleibt es daher bei der Aussage, die bereits in der SV des BPA aus November 2017 gemacht werden musste: Der geleistete, teilweise wiederholte Einzelfall-Prüfaufwand ist kapazitätsmäßig vom BPA mit dem vorhandenen Personal nicht dauerhaft zu erbringen, da diese Einzelfallprüfungen 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.

Betrachtet man die hinter den beratenen oder geprüften Vorgängen stehenden Euro-Werte, ist erkennbar, dass das BPA bei Vorgängen mit einer Wertigkeit von insgesamt gut 60 Mio. € beratend und/oder prüfend beteiligt war.

4. Arbeitszeitaufzeichnungen:

Neben den Arbeitsergebnissen zeichnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BPAes seit 2003/2004 ihre Tätigkeiten zur Steuerung und zur Leistungsverrechnung auf. Wie bereits weiter oben ausgeführt, wurden die bisher knapp 100 Prüffelder zu 58 Prüffeldern umorganisiert und zusammengefasst, um sich dem vom Land vorgegebenen Produktplan anzunähern. Für die folgende Grafik wurden die 58 Prüffelder in 13 Prüfbereiche zusammengefasst:



5. Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle für die Haushaltsjahre 2017 und 2018:

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 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.
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“¹ oder „Anlagen im Bau“. Dies betrifft auch eventuell zu aktivierende Eigenleistungen.
 - c) für Umbuchungen im Bereich des Anlagevermögens²,
 - d) bezüglich sonstiger Abgänge (Veräußerungen, Verlust, Verschrottung)³ oder Wertminderungen in der Anlagebuchhaltung, wenn der Restnutzungswert > 1 € ist,
 - e) zur Bildung, Auflösung, Verminderung oder Erhöhung von Rückstellungen⁴.
 - 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

¹ Konten 3795xx bis 3796xx

² Kontengruppen 01xxxx bis 09xxxx, 231xxx bis 2325xx (Sonderposten) und 239 xxx (sonstige Sonderposten)

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.