

Übersicht



Hilden

Der Bürgermeister
Hilden, den 04.11.2021
AZ.: II/14-Wit

WP 20-25 SV 14/008

Mitteilungsvorlage

Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.10.2020

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

öffentlich

Finanzielle Auswirkungen

☐ ja

☒ nein

☐ noch nicht zu übersehen

Personelle Auswirkungen

☐ ja

☒ nein

☐ noch nicht zu übersehen

Beratungsfolge:

Rechnungsprüfungsausschuss

08.12.2021

Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes von Oktober 2020 bis September 2021 sowie die aktuelle Situation der örtlichen Rechnungsprüfung zur Kenntnis.

Erläuterungen und Begründungen:**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 11.01.2021 stattgefunden.

Die durch die Corona-Situation im Aufzeichnungszeitraum 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 genannten gesetzlichen Prüfungsaufgaben, nämlich

1. die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses,
2. die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung,
3. die Prüfung der Programme für die Durchführung der Finanzbuchhaltung vor ihrer Anwendung,
5. die Prüfung von Vergaben und
6. die (Prüfung der) Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems.
1. die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung und
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.

Erheblich problematischer waren die sogenannten „Produktprüfungen“ auf Basis des risikoorientierten Prüfungsansatzes.

Es musste angesichts der räumlich getrennten Arbeitsorte Rücksicht auf die Kolleginnen und Kollegen in den Fachämtern genommen werden, um deren durch die Bedingungen der Pandemie ohnehin gegebenen Aufwände nicht noch weiter zu vergrößern. Denn in sehr vielen Fällen befanden und befinden sich die zu prüfenden (Papier-)akten und Vorgänge der Fachämter eben im Rathaus. Um auf solche Unterlagen zugreifen zu können, hätten die Mitarbeiter*innen im Homeoffice ins Rathaus kommen müssen, was einen erheblichen Mehraufwand dargestellt hätte. Ein Zugriff der Prüfer*innen auf Unterlagen in der Verwaltung ohne Anwesenheit und Wissen der betroffenen Sachbearbeiter*innen fand selbstverständlich nicht statt.

Andererseits haben die Prüfer*innen ihre Beratungs- und Prüfungs-Workflows so weit wie möglich an die 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. Es war in Kauf zu nehmen, dass mangels eines verwaltungsweiten Dokumentenmanagementsystems die Unveränderlichkeit der geprüften, elektronischen Dokumente nicht gegeben war und ist.

Für die Prüfungen auf Basis nicht digitalisierbarer Papierunterlagen sind die Prüfkkräfte häufig mehrfach täglich zwischen ihrem Homeoffice und dem Rathaus gependelt, um die Unterlagen zu transportieren und einen zeitnahen Arbeitsfluss zu gewährleisten.

Die im Jahr 2020 zunächst halbe freie Stelle für eine technische Prüfkraft konnte trotz interner und wiederholter externer Ausschreibungen nicht besetzt werden. Erst zum 01.10.2021 gelang die Besetzung der - jetzt allerdings als Vollzeitstelle - ausgeschriebenen Stelle.

Den umfangreichsten Anteil an der (Prüfungs-)Arbeit des Beratungs- und Prüfungsamtes hatten im Berichtszeitraum (Oktober 2020 bis September 2021)

- Prüfung von Vergaben inkl. der diesbezüglichen Beratungen,
- Visaprüfungen und dauernde Überwachung der Finanzbuchhaltung,
- andere Beratungen (auch im Vorfeld von Vergaben),
- begleitende und abschließende Prüfungen der Jahresabschlüsse 2019 und 2020 und des Gesamtabchlusses 2018,
- Fach- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in den Fachämtern,
- Sitzungsdienst (Arbeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss, Kenntnisnahme der übrigen Sitzungsvorlagen, Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse),

eingenommen.

2. Die Prüffeld-Landkarte

Für seine Prüfungsplanung und zur Umsetzung des risikoorientierten Prüfungsansatzes hat das Beratungs- und Prüfungsamt Prüffelder definiert, die alle Tätigkeiten der Verwaltung und der übrigen „BPA-Kunden“ 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 nicht alle Prüffelder in jedem Jahr „bedient“ werden. Die Priorisierung erfolgt nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz und wird bei Bedarf auch unterjährig angepasst. 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 Prüfmethoden. Denn Fehler, die gar nicht erst geschehen, richten überhaupt keinen Schaden an.

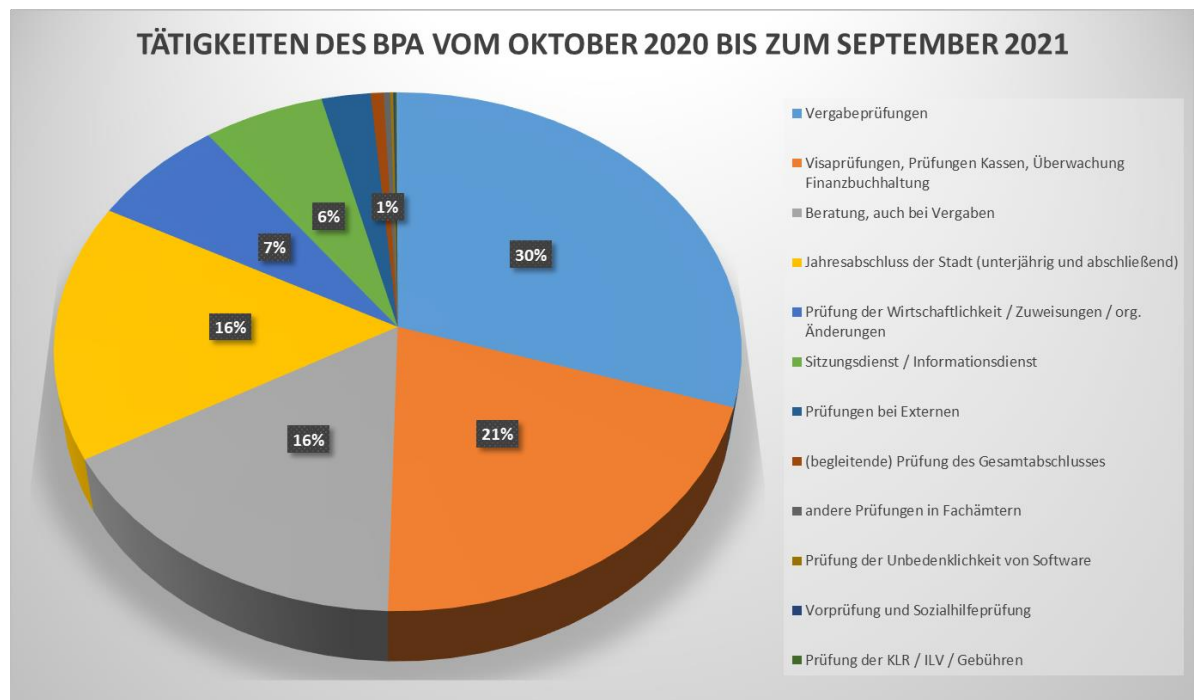
Es ist evident, dass das BPA nicht die Arbeit mehrerer hundert Kolleginnen und Kollegen in allen Einzelfällen begleitend prüfen oder diese beraten kann. Um ex ante arbeiten zu können, erfolgen Beratungen und Prüfungen im Wesentlichen deshalb einzelfallübergreifend und systemisch.

3. Arbeitszeitaufzeichnungen:

Bereits seit 2003/2004 zeichnen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BPAes ihre Tätigkeiten zur Steuerung und zur Leistungsverrechnung auf.

Leider mussten die Arbeitsaufzeichnungen im Berichtszeitraum vom 01.01.2021 bis zum 01.04.2021 unterbrochen werden, weil die nach der Umorganisation der Verwaltung zum 01.01.2021 erforderliche Umdefinition der Kostenstellen und Produkte erst zum 2. Quartal 2021 stattfinden konnte. Die für die übrigen Zeiten vorhandenen Aufzeichnungen wurden deshalb für die folgende Darstellung hochgerechnet.

Für die Grafik wurden die 58 Prüffelder in 12 Prüfbereiche zusammengefasst:



4. Der risikoorientierte Prüfungsansatz

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

Diese Prüfungen wurden auch in diesem hier betrachteten Aufzeichnungszeitraum bedauerlicherweise weiter von 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 gestiegener Prüfungsbedarf im (bau-)technischen Bereich vorliegt. Es ist zu erwarten, dass dieser Bedarf noch weiter ansteigen wird.

Im letzten Jahr hat sich ganz allgemein auch der Bereich der Vergaben als erhöht prüfungsrelevant herausgestellt. Ursächlich sind nach Auffassung des BPAes einerseits die temporär nicht besetzte Stelle in der zentralen Vergabestelle in Verbindung mit der Anhebung der Grenzbeträge für freihändige Vergaben entsprechend der Kommunalen Vergabegrundsätze auf 100.000 € bzw. 150.000 €. Andererseits haben auch die Vergaberechtskenntnisse in vielen Teilen der Verwaltung signifikant abgenommen, während die zentrale Vergabestelle entsprechend der Vergabe-Dienstanweisung bei freihändigen Vergaben (auch bei Vergaben bis 100.000 € bzw. 150.000 €) nicht zu beteiligen ist.

Als besonders signifikantes Risiko wurde die vollständige Durchführung von freihändigen Vergaben bis 100.000 € durch von der Stadt beauftragte Ingenieurbüros identifiziert. Seit dem 01.04.2021 wurden die Grenzen für diese freihändigen Vergaben im VOB-Bereich von 10.000 € auf 100.000 € angehoben. Nach Wahrnehmung des BPAes werden solche Vergabeverfahren häufig nicht oder nicht ausreichend durch die zuständigen Verwaltungsmitarbeitenden begleitet und kontrolliert. Wenn solche Vergaben außerdem nicht rechtzeitig in der Vergabedatenbank erfasst werden, ist auch eine (begleitende) Prüfung durch das BPA nicht möglich.

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 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechnungsprüfung 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 und
- in der SV 14/038 „Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.10.2017“, beraten in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 12.11.2018,

dargestellt.

Die letzte Auswertung der Aufzeichnungen des BPAes Mitte Juli 2019 - siehe nächste Seite - erhärtete die bereits zuvor gewonnenen Erkenntnisse, dass nämlich die Feststellungsquote alleine bei den technischen Vergaben seit 2016 von gut 22 % auf gut 38 % bis Mitte 2019 gestiegen ist.

Eine konkrete Auswertung konnte wegen der Sondersituation „Corona“ auch im Jahr 2021 nicht erfolgen. Die Prüfungsaufzeichnungen der vergangenen 12 Monate zeigen aber, dass einige der hausintern erstellten und durchgeführten, technischen Vergaben weniger auffällig waren. Für eine wirkungsvolle Kontrolle der Arbeitsergebnisse extern beauftragter Büros sind aber offensichtlich immer noch zu wenige Kapazitäten vorhanden, denn da bleiben noch zu viele Fehler unentdeckt. Es ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass

1. die Fachverwaltung ihre Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung von Ausschreibungen nicht auf Externe übertragen kann,
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. der faktische Ersatz dieser Kontrollaufgaben durch das Beratungs- und Prüfungsamt rechtlich nicht zulässig und darüber hinaus unwirtschaftlich ist.

Bedeutend für die Einschätzung des Risikos bei Bauvergaben sind die Aussagen der Kämmerin. Noch in ihren Lageberichten zu den Jahresabschlüssen 2018 und 2019 hat sie ausgeführt, dass „die Unterhaltungsaufwendungen für Gebäude und Infrastruktureinrichtungen hinter den Planwerten zurückgeblieben sind. ... Auch die Investitionen liegen deutlich unterhalb des geplanten Wertes ... mit der Folge eines ungeplanten Vermögensverzehr... die Ersatzbeschaffungen der in Festwerten zusammengefassten Vermögensgegenstände sind deutlich geringer als geplant bzw. (als) notwendig. Es ergibt sich in den Folgejahren daraus ein deutlich erhöhter Unterhaltungsbedarf in den Grünanlagen und Straßen oder eine Abwertung der Vermögenswerte.“ Im Lagebericht zum Jahresabschluss 2020 hat sich dieser Trend dann

erstmalig umgekehrt: „Der Trend des Substanzverzehr aus Vorjahren konnte gestoppt werden. Das Sachanlagevermögen hat um 2,0 Mio. € zugenommen.“

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).

Das BPA reagiert auf diese steigenden Risiken. Die Prüftätigkeiten werden zu diesem Zwecke zukünftig schon vor den ersten Vergabehandlungen, nämlich bei den ersten Wirtschaftlichkeitsüberlegungen und Kostenschätzungen - auch im Rahmen der Prüfung der Unterlagen gemäß § 13 KomHVO - beginnen.

6. Fazit:

Insgesamt bleibt es daher bei den Aussagen, die bereits in den Sitzungsvorlagen des BPAes aus November 2017 und 2018 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. Die Ausweitung der technischen Prüfkapazitäten soll dieser Entwicklung Rechnung tragen.

7. Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle für das Haushaltsjahr 2021:

Änderung der Visaprüfungen ab dem 01.04.2021:

1.1.3: Direktkäufe und Direktaufträge sind wie freihändige Vergaben in Hizev zu erfassen; über die Vorlage der Kauf- bzw. Auftragsunterlagen zur Prüfung entscheidet das BPA wie bei den freihändigen Vergaben üblich.

Inklusive der oben genannten Änderungen ergibt sich die folgende Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle ab dem 01.04.2021:

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.

1.1.2. 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.

1.1.3. Direktkäufe und Direktaufträge sind wie freihändige Vergaben 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 Vergabe-vermerks¹ 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)² oder Wertminderungen in der Anlagebuchhaltung, wenn der Restnutzungswert > 100 € ist,
- d) zur **Bildung, Auflösung, Verminderung oder Erhöhung von Rückstellungen**³.

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.

¹ Um den Buchungsbeleg der entsprechenden Vergabe zuordnen zu können, ist die Hizev-ID oder die Scan-Nr des Vergabevermerks auf den Buchungsbeleg anzugeben.

² Dazu gehören auch evtl. Aufwandsbuchungen auf die Konten 547120, 547130 oder 547140.

³ Dies ist immer dann der Fall, wenn bei der Buchung Konten angesprochen werden, die mit den Ziffern 25 bis 28 beginnen.

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.
Michael Witek
Leiter des Beratungs- und Prüfungsamtes

Klimarelevanz:
Keine.