

Der Bürgermeister



Hilden, den 01.10.2010

AZ.: I/14-Wit

WP 09-14 SV 14/014

Hilden

Beschlussvorlage

öffentlich

Antrag der Fraktion Bürgeraktion Hilden "Übernahme der Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Mettmann prüfen!"

Beratungsfolge:	Sitzung am:	Abstimmungsergebnis(se) (für eigene Notizen)		
		ja	nein	Enthaltungen
Rechnungsprüfungsausschuss	15.11.2010			
Rat der Stadt Hilden	15.12.2010			

Beschlussvorschlag für den Rat:

Der Rat beschließt nach Vorberatung im Rechnungsprüfungsausschuss, dass die Stadt Hilden auch weiterhin die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung selbstständig wahrnimmt.

Sofern sich auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit mit anderen Städten ergeben, wird der Bürgermeister gebeten, diese zu prüfen dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Rat der Stadt zur Entscheidung vorzulegen.

Erläuterungen und Begründungen:

In der Sitzung des Rates vom 29.09.2010 hat Herr Weinrich für die Fraktion Bürgeraktion Hilden beantragt, der Rat der Stadt Hilden möge nach Vorberatung im Rechnungsprüfungsausschuss beschließen:

„Der Bürgermeister wird beauftragt zu prüfen, ob perspektivisch Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in Teilen oder vollständig durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Mettmann wahrgenommen werden könnten. Das Prüfergebnis ist dem Rechnungsprüfungsausschuss und dem Rat so rechtzeitig vorzulegen, dass es Eingang in die Haushaltsberatungen 2011 finden kann.“

Der Antrag, der dieser Sitzungsvorlage beigelegt ist, bezieht sich auf den seinerzeit in Vorbereitung befindlichen Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der Stadt Monheim am Rhein und dem Kreis Mettmann zur Übertragung der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Monheim am Rhein auf des Rechnungsprüfungsamt des Kreises.

Bei einer vergleichenden Betrachtung befindet sich die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Hilden jedoch in einer völlig anderen Situation als die Rechnungsprüfung der Stadt Monheim am Rhein.

RPA Monheim:

Das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Monheim hat aktuell drei Mitarbeiter, von denen einer Anfang nächsten Jahres in den aktiven Teil der Altersteilzeit gehen möchte. Mit dieser Personalausstattung konnte und kann das RPA Monheim bei weitem nicht alle Prüfungsaufgaben eigenständig wahrnehmen und hatte deshalb geplant, beispielsweise für die Prüfung der Eröffnungsbilanz, für die Prüfungen der Jahresabschlüsse im NKF und, wie man der Monheimer Sitzungsvorlage entnehmen kann, für die Prüfung der bevorstehenden Gesamtabschlüsse Wirtschaftsprüfer als Dritte zu beauftragen. Spezialisierte Software zu Prüfungszwecken wird nach hiesiger Kenntnis in Monheim bislang nicht eingesetzt.

RPA Hilden:

Die sechs Prüferinnen und Prüfer in Hilden sind sowohl qualitativ als auch quantitativ in der Lage, die ihnen gestellten Prüfaufgaben zu erledigen. Altersteilzeit ist zurzeit bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im RPA nicht relevant.

Das RPA Hilden hat sowohl die Eröffnungsbilanz als auch die Jahresabschlüsse 2007 und 2008 eigenhändig geprüft und beabsichtigt, dies auch so fortzusetzen. Dies gilt auch für die bereits (be-

gleitend) stattfindende Prüfung des Gesamtabchlusses 2010 und der folgenden Gesamtabchlüsse. Schon an der Erarbeitung der in Kürze vorzustellenden Prüfungscheckliste für den Gesamtabchluss in einer Arbeitsgruppe mehrerer RPÄ ist die Stadt Hilden mit einer Fachprüferin beteiligt.

Die Möglichkeit zur Prüfung der Abschlüsse ist durch die umfassende Qualifizierung der Prüferinnen und Prüfer gegeben. Die Ausstattung, die trotz des Aufgabenzuwachses durch das NKF der seit Jahren gleichbleibenden Bewertung von einer Prüferstelle pro angefangene 10.000 Einwohner entspricht, bot und bietet die Möglichkeit, übliche Ausfallzeiten (Urlaub, Krankheit etc.) intern aufzufangen. Die hiesigen Prüferinnen und Prüfer haben Qualifikationen als Diplomverwaltungswirtin und -wirte, Verwaltungsbetriebswirtin, EDV-Prüferin mit langjähriger Systemprogrammierungs- und Administrationserfahrung sowie einen Diplomingenieur der Fachrichtung konstruktiver Ingenieurbau, der aufgrund langjähriger Praxis sowohl hoch- als auch tiefbautechnisch prüft.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Rechnungsprüfungsamtes haben an aufwändigen Weiterbildungen für das NKF teilgenommen, so z. B. an den mehrmonatigen NKF-Qualifizierungslehrgängen der Verpa beim Düsseldorfer Studieninstitut, und diese auch, soweit dies angeboten wurde, mit einer Prüfung erfolgreich abgeschlossen. Wie schon in der Vergangenheit werden auch gegenwärtig und zukünftig die Qualifikationen aktualisiert, z. B. durch Teilnahmen

- an den Bad Honnefer Beitragstagen zum Erschließungs- und Beitragsrecht,
- an regelmäßig stattfindenden Workshops der Verpa zur Software der Firma Infoma
- an speziellen Seminaren zur Doppelten Buchführung im NKF
- am Seminar Kosten-/Leistungsrechnungsadministration im NKF
- am Verpa-Qualifizierungsprogramm - Haushalt im NKF
- an mehreren und ergänzenden Seminaren zum Vergaberecht
- an Seminaren zur Prüfung interner Kontrollsysteme im NKF
- an Controlling-Seminaren
- an Seminaren zum SGB X Verwaltungsverfahren
- an einem NKF-Kompaktseminar
- und Mitarbeit in der interkommunalen VLRG¹-Arbeitsgruppe Erstellung Prüfchecklisten für den Gesamtabchluss
- und Mitarbeit in der interkommunalen Verpa²-Arbeitsgruppe Korruptionsbekämpfung und Vergaberecht
- und Mitarbeit in der interkommunalen Verpa-Arbeitsgruppe IT-Prüfung
- und Mitarbeit in der interkommunalen IDR³-Arbeitsgruppe Checklisten für den Prüferarbeitsplatz - insbes. Beteiligungsprüfung

Der durch die Prüfungen im NKF entstandene Mehraufwand wurde und wird in Hilden unter anderem durch den Einsatz aktueller unterstützender Softwareprodukte aufgefangen.

Neben der Software Audicon CaseWare (Verpa Prüferarbeitsplatz) als elektronisches Verfahren für den Prüfungs-Workflow und die elektronische Prüfungsakte, der einzigen für die Prüfung von kommunalen Jahresabschlüssen umgearbeiteten Wirtschaftsprüfer-Software, wird auch das Programm IDEA eingesetzt. Hierbei handelt es sich um die Software, die deutschlandweit von allen Betriebsprüfern der Finanzbehörden verwendet wird. Darüber hinaus führt das RPA aktuell eine Software namens AuditPlan XP zur mehrjährigen, risikoorientierten Prüfungsplanung ein, die dann zukünftig auch die bislang eingesetzte Eigenlösung zur Erfassung der täglichen Arbeitsaufzeichnungen im RPA ersetzen soll und damit Soll-Ist-Vergleiche ermöglichen wird. Daneben wird im RPA Hilden ein Funktionsbestandteil der Software GroupWise als Basis für ein elektronisches

¹ Vereinigung der Leiterinnen und Leiter der Rechnungsprüfungsämter der Großstädte

² Vereinigung der Leiterinnen und Leiter der Rechnungsprüfungsämter in Nordrhein-Westfalen

³ Institut der deutschen Rechnungsprüfer

Wissensmanagement-System eingesetzt. Aktuell enthält dieses System (06.10.2010) über fünfeinhalbtausend Dokumente zu den verschiedensten Prüfungsthemen mit teilweise mehreren hundert bis mehreren tausend Seiten in etwas über 300 Verzeichnissen mit unterschiedlichsten Benutzerberechtigungen.

Übrigens ist das RPA Hilden - soweit hier bekannt ist - landesweit das einzige RPA, welches umfassend seine täglichen Arbeitszeiten konkret aufzeichnet und in einer nachhaltigen Kosten-/Leistungsrechnung verarbeitet. Die so gewonnenen Steuerungsinformationen unterstützen die anforderungsgerechte Steuerung durch die RPA-Leitung. Gerade jetzt werden die Kennzahlen für das RPA überarbeitet und sollen ab dem Haushalt 2012 nach geänderten Aufzeichnungen im ersten Jahr 2011 im Jahr 2012 verwendet werden.

Zum Vergleich der Wirtschaftlichkeit ist bereits eine Kennziffer aussagekräftig: Während der Kreis seine in Monheim zusätzlich zu erbringenden Leistungen mit einem Stundensatz von 67 € laut Verwaltungsgebührensatzung berechnen will - es handelt sich nach hiesiger Kenntnis hier nicht um den speziellen Satz des Rechnungsprüfungsamtes des Kreises, da dieser nicht ermittelt ist - beträgt der Ist-Stundensatz des RPAes Hilden 61,17 € (Berechnung auf Basis der Daten von Januar bis September 2010).

Mit den beschriebenen Ressourcen und Qualifikationen sieht sich das Rechnungsprüfungsamt Hilden selbst in der Lage, bei entsprechender Kapazitätsanpassung Prüfungsaufgaben für andere Städte kostengünstig wahrzunehmen. Die bei einer Kooperation zwangsläufig erfolgenden Know How Transfers können zusätzlich qualitätssteigernd wirken.

Die Begründung des Antrags der Bürgeraktion bezieht sich nicht nur auf die in der Stadt Monheim am Rhein geplante Verlagerung der Rechnungsprüfung vom städtischen RPA auf das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Mettmann, sondern in der Antragsbegründung wird aus der Monheimer Sitzungsvorlage unter anderem zitiert: „Im Zuge von Abstimmungsgesprächen mit dem Landrat und der Leitung der Rechnungsprüfung des Kreises Mettmann wurde deutlich, dass im Aufgabenbereich der Rechnungsprüfung bei steigender Qualität der Aufgabenwahrnehmung deutliche und jährlich wiederkehrende Einsparungen zu erzielen sind.“

Bei näherer Beschäftigung mit der öffentlichen Sitzungsvorlage der Stadt Monheim, welcher die Sitzungsvorlage des Kreises Mettmann zum selben Thema und die letztendlich zu unterzeichnende öffentlich-rechtliche Vereinbarung beigelegt waren, fällt jedoch auf, dass sich die in der Monheimer SV dargestellten wirtschaftlichen Vorteile in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht wiederfinden.

Zusammenfassend ist zunächst festzustellen, dass laut dem Text der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung alle Pflichten und Risiken bei der Stadt Monheim verbleiben. So obliegen der Stadt Monheim am Rhein nach der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung trotz zum Teil gegenteiliger Darstellung in der Monheimer Sitzungsvorlage

- die Besoldung sowie sämtliche Nebenaufwendungen (z. B. Beihilfen, Pensionsrückstellung) der beiden abgeordneten Prüfer
- die Kosten für die Herstellung und Aufrechterhaltung der Qualifikation der beiden abgeordneten Prüfer
- die Sachkosten für zwei Büroarbeitsplätze in Monheim
- das Ausfall- oder Minderqualifikationsrisiko der beiden abgeordneten Prüfer
- Kostenerstattungen für zusätzliche, von der Stadt Monheim gewünschte Prüfungen (oder zum Ausgleich die Reduktion der sonstigen Prüfungen in Monheim)
- Kostenerstattungen für den Ersatz der beiden abgeordneten, aber ggfls. ausgefallenen oder zurückgewiesenen Prüfer
- die Unterordnung unter die Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Mettmann

- die Akzeptanz der Festlegung von Prüfungsfeldern durch die RPA-Leitung des Kreises Mettmann
- Sachkostenerstattung an den Kreis Mettmann in Höhe von 12.900 € /a (enthält auch Reisekosten zwischen Monheim und Mettmann)
- Die erhöhten Aufwendungen für den bisherigen, nun in Altersteilzeit befindlichen beamteten Prüfers von ca. 11.000 €/a. (In der Altersteilzeit entstehen für 50 % der Arbeitsleistung eines beamteten in A 11 eingruppierten Mitarbeiters 50% der bisherigen Personalkosten, aufgestockt⁴ um rund 11.000 €, um auf das Altersteilzeitentgelt von etwa 83 Prozent des letzten Nettogehalts (ca. 36.200 €) zu kommen. Basis für diese Werte bilden die von der KGSt genannten Personalkosten einer nichttechnischen A 11-Stelle von 60.600 €⁵.)

Insgesamt ergeben sich nach dem Wortlaut der Vereinbarung **Mehrkosten** von mindestens ca. 24.000 €/Jahr, die z.B. je nach zusätzlichen Prüfungswünschen der Stadt Monheim, Prüfungsfestlegungen durch das RPA des Kreises oder Ausfallzeiten des oder der abgeordneten Prüfer noch erheblich höher ausfallen können.

Gänzlich unberücksichtigt blieben auch die nicht näher bekannten Zeitverluste für Fahrten der Prüfer zwischen Mettmann und Monheim. Es ist nach hier vorliegenden Informationen nicht vorgesehen, denselben einen oder dieselben zwei Prüfer dauerhaft in Monheim einzusetzen, sondern es ist von wechselnden Prüfungsteams auszugehen. Abgesehen davon, dass so von einer dauerhaften, personalkonstanten Ansprechbarkeit in Monheim keine Rede sein kann und der Vorteil der Kenntnisse durch eine lokale Einbindung aufgegeben wird, werden die Netto-Arbeitszeiten der Prüfer durch diese Fahrten⁶ während der Arbeitszeit vermindert.

Auf diese Weise trägt die Stadt Monheim alle Kostenrisiken auch weiterhin, gibt allerdings ihre Einwirkungsmöglichkeiten nahezu vollständig auf, indem dem RPA des Kreises die völlige Entscheidungsfreiheit überlassen wird. Weder die Besetzung der Prüferstellen, noch die Bestellung des RPA-Leiters, erst recht nicht die Gestaltung der Rechnungsprüfungsordnung liegen noch im Einwirkungskreis der politischen Gremien der Stadt Monheim am Rhein.

Dennoch war in Monheim offensichtlich entscheidungserheblich, dass der Kreis Mettmann zugesagt hat, die Prüfungsaufgaben, die bisher von drei Prüfern erledigt wurden, von zwei Prüfern durchführen zu können. Diese Aussage ist jedoch höchst zweifelhaft, denn es müsste sich über die Kompensation der Zeitverluste durch die Fahrten zwischen Monheim und Mettmann hinaus ein weiterer Synergieeffekt von einem Drittel der bisherigen drei Stellen ergeben, insgesamt also die Verringerung der Nettoarbeitszeit von etwa 1,125 Stellen ausgeglichen werden, weil die Aufgaben vom Kreis-RPA wahrgenommen werden.

Das ist nicht glaubhaft, wenn man weiß, dass das RPA des Kreises Mettmann bei der Stadt Mettmann nur die gesetzlich vorgeschriebenen Prüfaufgaben⁷ mit einer Kapazität von zwei Vollzeitstellen wahrnimmt. Es ist nicht nachvollziehbar, dass es auch unter äußerster Ausschöpfung aller Synergieeffekte möglich sein sollte, bei der Stadt Monheim am Rhein aber nun zusätzlich zu den gesetzlichen Aufgaben die erhebliche Liste der übertragenen⁸ Aufgaben ebenfalls mit nur zwei Vollzeitstellen⁹ wahrzunehmen.

⁴ Der Aufstockungsbetrag ist nicht steuerpflichtig, unterliegt aber dem Progressionsvorbehalt, was netto zu einer Unterschreitung der 83 %-Grenze führen kann, sich auf Seiten der Stadt aber nicht auswirkt.

⁵ KGSt. Bericht 2/2009 - Kosten eines Arbeitsplatzes 2009/2010

⁶ Ca. 1 Stunde pro Prüfer und Arbeitstag bei einem Dienstort „Mettmann“ und Fahrten nach Monheim

⁷ Gemäß § 103 Abs. 1 GO NRW

⁸ Gemäß § 103 Abs. 2 GO NRW

⁹ Abzüglich der Fahrtzeiten

Resümee:

Der Beschlussvorschlag auf der 2. Seite dieser Hildener Sitzungsvorlage zeigt, dass die Verwaltungsführung und das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Hilden Kooperationen ebenfalls positiv sehen. Ob aber die örtliche Rechnungsprüfung durch Übertragung auf das RPA des Kreises vollständig aufgegeben sollte oder ob eine Kooperation mit dem RPA einer anderen Stadt gewählt wird, bei der die Aufgaben entweder aufgeteilt oder ganz übertragen werden, ist neben der Berücksichtigung der vorhandenen personellen und qualitativen Ausstattung - der Leistungsfähigkeit - des Rechnungsprüfungsamtes nicht zuletzt auch eine kommunalpolitische Entscheidung.

Denn es darf nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich beim Kreis Mettmann auch immer gleichzeitig um die Aufsichtsbehörde handelt und sich trefflich darüber diskutieren lässt, ob es sinnvoll ist, ausgerechnet die Rechnungsprüfung - also gemeinhin das Amt des Rates - auf die Aufsichtsbehörde zu übertragen und sich als Rat bzw. als Rechnungsprüfungsausschuss sämtlicher Einflussmöglichkeiten zu begeben.

Da das Gesetz für Kommunale Gemeinschaftsarbeit den Städten die Möglichkeit bietet, auch auf dem Gebiet der Rechnungsprüfung zusammenarbeiten, und zwar auf Augenhöhe, ist es angesichts der personellen und qualitativen Ausstattung des Hildener Rechnungsprüfungsamtes sinnvoller, Möglichkeiten zu Kooperationen mit anderen Städten zu verfolgen. Wie bereits weiter oben ausgeführt ist das RPA in Hilden ähnlich qualifiziert ausgestattet wie das RPA des Kreises, wenn auch die reine Anzahl der Stellen nur halb so groß ist. Es bleibt daher dabei, dass sich das RPA Hilden grundsätzlich durchaus in der Lage sieht, bei entsprechender Kapazitätsanpassung und entsprechenden Synergieeffekten Rechnungsprüfungsaufgaben für andere Städte ganz oder in Teilen wahrzunehmen.

Abschließend sei hier aus der aktuellen 4. Handreichung des Innenministeriums zum NKF ein Abschnitt zitiert, der ebenfalls zu berücksichtigen ist:

3. Sonstige Formen der Durchführung der örtlichen Rechnungsprüfung

3.1 Allgemeines

Die Vorschriften über die Ausübung und Ausgestaltung der Pflicht zur örtlichen Rechnungsprüfung durch die Gemeinde stehen einer Erledigung von Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung durch Dritte, z.B. die örtliche Rechnungsprüfung einer anderen Gemeinde oder Wirtschaftsprüfern als private Dritte nicht entgegen. Die Gemeinden, die zur Einrichtung einer örtlichen Rechnungsprüfung verpflichtet sind, dürfen sich bei der Ausgestaltung solcher Aufträge, z.B. im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, jedoch nicht aus ihrer Gesamtverantwortung für die örtliche Rechnungsprüfung selbst entlassen.

Eine Gemeinde, die örtliche Prüfungsaufgaben durch Dritte erledigen lässt, bleibt immer für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung der örtlichen Rechnungsprüfung verantwortlich. Dieses ist auch geboten, denn bei einer Zusammenarbeit mit Dritten kann die örtliche Rechnungsprüfung einer fremden Gemeinde nicht unmittelbar dem Rat der Gemeinde gegenüber verantwortlich und ihm in ihrer sachlichen Tätigkeit unmittelbar unterstellt sein (vgl. § 104 Abs. 1 GO NRW). Die gemeindeübergreifende Zusammenarbeit bei der örtlichen Rechnungsprüfung lässt sich trotzdem auf unterschiedliche Art und Weise gestalten.

gez. Horst Thiele
Bürgermeister