

Übersicht



Hilden

Der Bürgermeister
Hilden, den 29.10.2024
AZ.:

WP 20-25 SV 14/020

Beschlussvorlage

Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.10.2023

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

öffentlich

Finanzielle Auswirkungen

Organisatorische Auswirkungen

☐ ja
☐ ja

☒ nein
☒ nein

☐ noch nicht zu übersehen
☐ noch nicht zu übersehen

Beratungsfolge:

Rechnungsprüfungsausschuss

09.12.2024

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt die Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes von Oktober 2023 bis September 2024 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 04.12.2023 stattgefunden.

Die sich etablierte erforderliche Arbeit aus dem Home-Office vieler Kolleginnen und Kollegen in der Verwaltung und auch der Prüferinnen und Prüfer selbst hatte vielfältige, nicht vermeidbare Auswirkungen auf die Prüfungsarbeit. Die Jahresabschlussprüfungen gemäß § 101 GO NRW konnten 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 Prüfkkräfte 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 größten Anteil an der (Prüfungs-)Arbeit des Beratungs- und Prüfungsamtes haben im Berichtszeitraum (Oktober 2023 bis September 2024) 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 2022 und 2023,
- Fach- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen in den Fachämtern,
- der Sitzungsdienst (Arbeiten für den Rechnungsprüfungsausschuss, Kenntnisnahme der übrigen Sitzungsvorlagen, Teilnahme an Sitzungen des Rates und seiner Ausschüsse)
- Prüfungen für externe Kunden entsprechend der Aufgabenübertragung in der Rechnungsprüfungsordnung und
- die Prüfaufträge des Bürgermeisters zur „Erweiterung Feuerwehr“ und „FZG“

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.

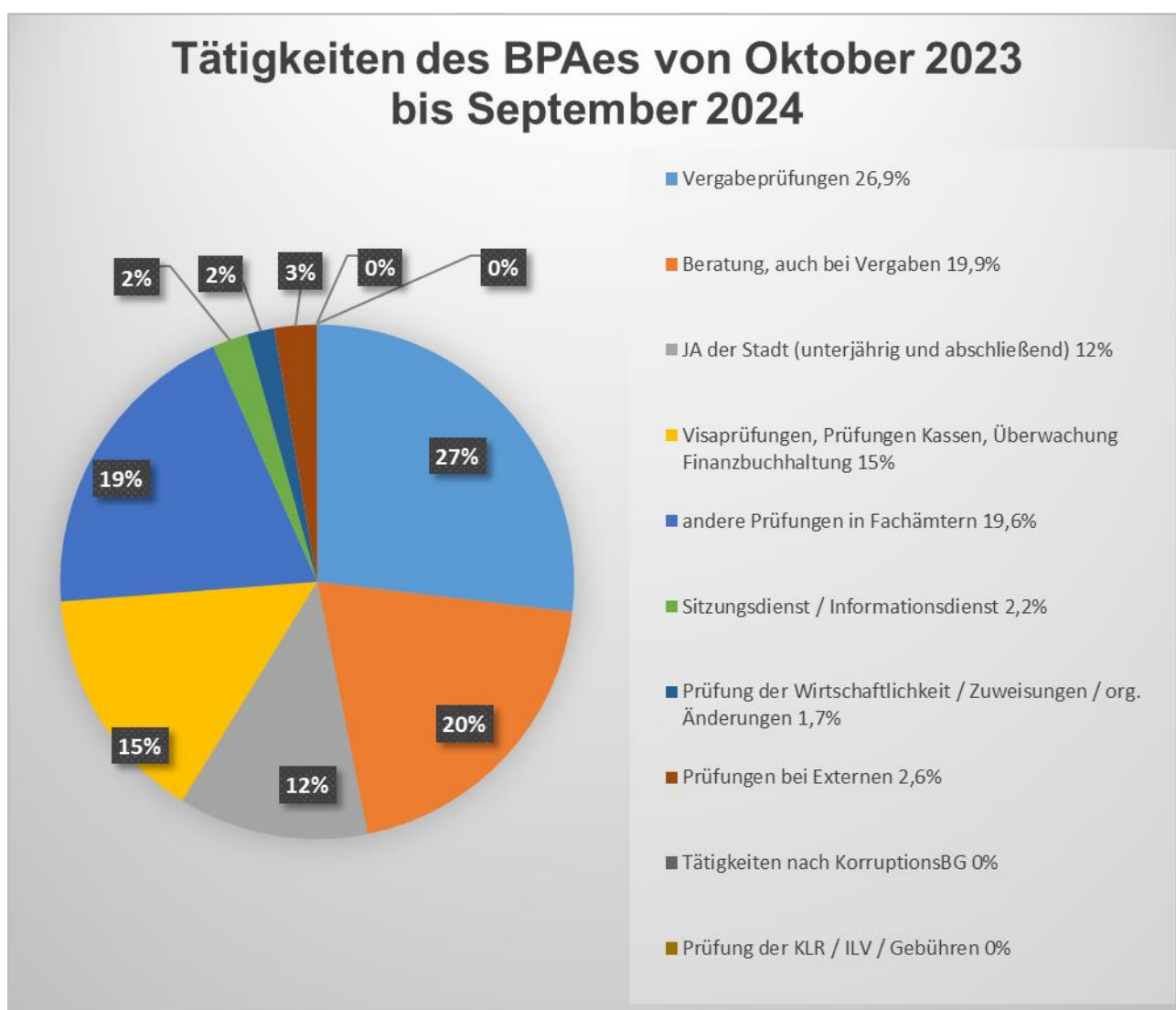
Dennoch ist es unzweifelhaft, dass Beratungen und begleitende Prüfungen auch wirtschaftlich sinnvoll sind, wahrscheinlich sogar die wirtschaftlichste aller Prüfmethoden. Denn Fehler, die gar nicht erst geschehen, richten überhaupt keinen Schaden an. Dies betrifft auch und insbesondere Verstöße gegen 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 müssen 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 erforderlich 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 wie schon in den Jahren zuvor ganz allgemein auch der Bereich der Vergaben und Direktaufträge (Direktaufträge bis 15.000 €) als erhöht prüfungsrelevant herausgestellt. 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 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 vergrößert eher den örtlichen Prüfaufwand, 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 Prüfungsaufzeichnungen des Berichtszeitraumes zeigen, 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. 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 geführt.

6. Fazit:

Insgesamt bleibt es daher bei den Aussagen, die bereits in den Sitzungsvorlagen des BPAes seit 20217 getroffen werden mussten:

Die Einzelfallprüfungen insbesondere im Zusammenhang mit den Vergabeprüfungen sowie 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 bzw. der Fach- und Dienstaufsicht der Führungskräfte, was aber nicht im Sinne der Sache ist.

Daher ist es notwendig, das BPA strategisch weiterzuentwickeln, um auch zukünftig eine effektive und effiziente Prüfung im Sinne einer Steuerungsunterstützung für den Rat und die Verwaltungsleitung sicherzustellen.

7. Festlegung der Vorprüfung von Vergaben und sonstigen Vorgängen und der Visakontrolle für die Haushaltsjahre ab 2022:

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

1.1.1 ... 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.

„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.

sen; 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 Rückstellungen³.

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.“

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.

gez.
Christine Kaiser
Leiterin des Beratungs- und Prüfungsamtes

Klimarelevanz:

Keine