

Übersicht



Hilden

Der Bürgermeister
Hilden, den 12.11.2025
AZ.:

WP 25-30 SV 14/005

Mitteilungsvorlage

Laufende Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes seit dem 01.10.2024

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

öffentlich

Finanzielle Auswirkungen

Organisatorische Auswirkungen

☐ ja
☐ ja

☒ nein
☒ nein

☐ noch nicht zu übersehen
☐ noch nicht zu übersehen

Beratungsfolge:

Rechnungsprüfungsausschuss

24.11.2025

Kenntnisnahme

Beschlussvorschlag:

Der Rechnungsprüfungsausschuss nimmt den Bericht über die Tätigkeiten des Beratungs- und Prüfungsamtes von Oktober 2024 bis September 2025 zur Kenntnis.

Erläuterungen und Begründungen:**1. Grundsätzliches**

Nach § 7 Abs. 2 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Hilden (RPO) 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 09.12.2024 stattgefunden.

Die Jahresabschlussprüfung nach § 101 der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) wurde durchgeführt. Auch die weiteren gesetzlichen Pflicht-Prüfungsaufgaben nach § 104 Abs. 1 GO NRW, nämlich

- die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses (§ 104 Abs. 1 Nr. 1 GO NRW)
- die dauernde Überwachung der Zahlungsabwicklung (§ 104 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW)
- die Prüfung der Programme für die Durchführung der Finanzbuchhaltung vor ihrer Anwendung (§ 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW)
- die Prüfung von Vergaben (§ 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW)
- die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (§ 104 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW)

wurden - weitgehend begleitend - durchgeführt. Bestandteil dieser begleitenden Prüfungen ist eine laufende Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung (§ 104 Abs. 2 Nr. 1 GO NRW).

Den größten Anteil an der (Prüfungs-)Arbeit des Beratungs- und Prüfungsamtes haben im Berichtszeitraum (Oktober 2024 bis September 2025) jeweils inklusive der Prüfung des internen Kontrollsystems

- die Prüfung von Vergaben und Direktaufträgen
- laufende Visaprüfungen, Kassenprüfungen sowie die Überwachung der Finanzbuchhaltung,
- andere Beratungen (auch im Vorfeld von Vergaben)
- begleitende und abschließende Prüfungen des Jahresabschlusses 2024
- 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

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 sollen so vermieden werden. 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.

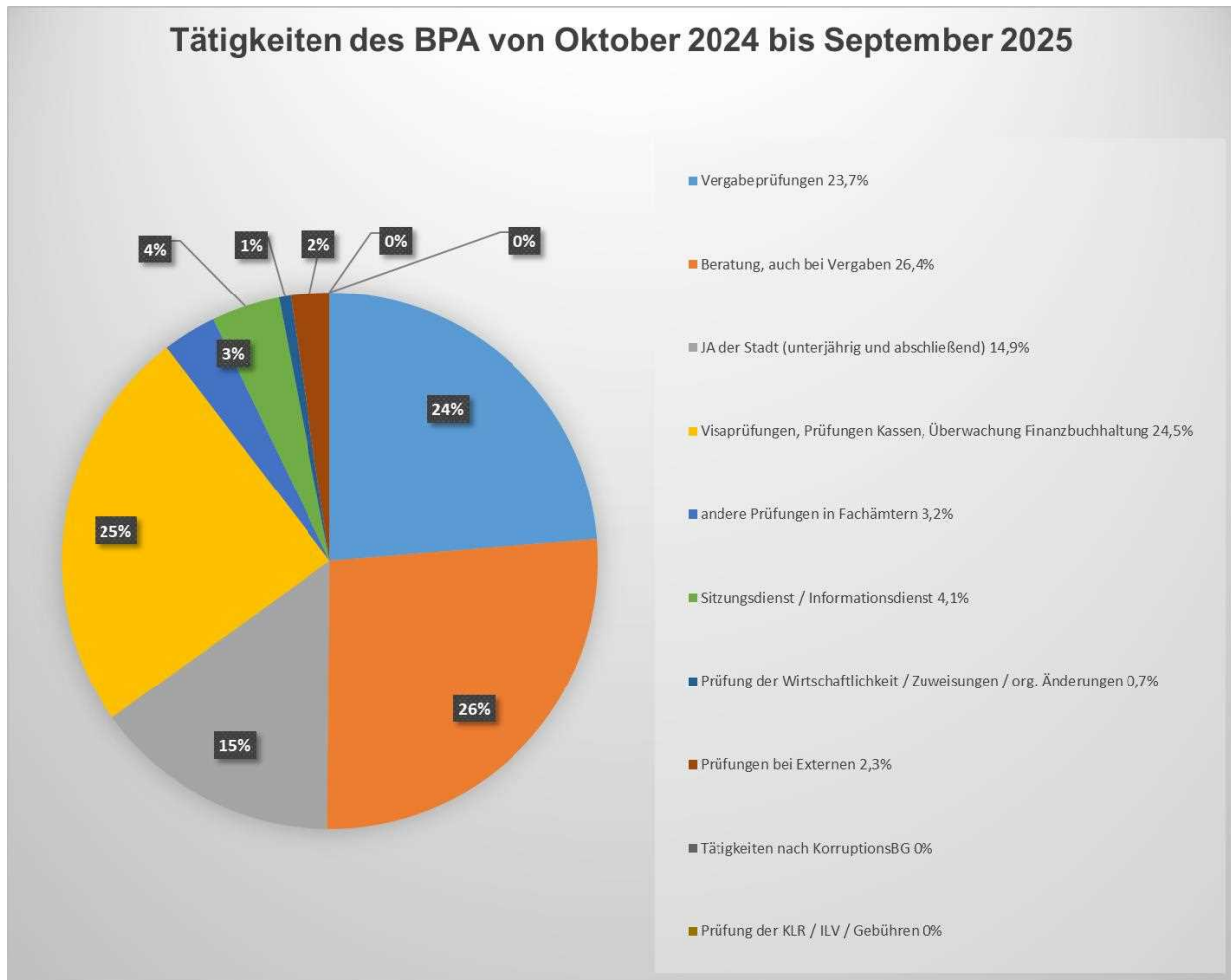
Da die örtliche Rechnungsprüfung in NRW nicht nur die Recht- und Ordnungsmäßigkeit sondern auch die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns prüft, gibt es natürlich bei Beratungen oder begleitenden Prüfungen bzw. Prüfungsfeststellungen bei nachgängigen Prüfungen eine ganze Reihe 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 wirtschaftlichsten 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 begleitend und im Vorfeld zukunftsorientiert (sog. 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 BPA 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 erforderlichen 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 BPA und die Prüfungsergebnisse seit einigen Jahren, dass weiterhin ein Prüfungsbedarf im (bau-)technischen Bereich vorliegt.

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 weiterhin prüfungsrelevant herausgestellt.

Eine Ursache liegt in der - unabhängig von der Auftragshöhe - immer noch fehlenden Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle für freihändige Vergaben und Verhandlungsvergaben.

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 seit 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

- die Fachverwaltung ihre Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung von Ausschreibungen nicht auf Externe übertragen kann,
- ein Outsourcing zu 100 Prozent deswegen eben nicht möglich ist. Die Kapazitäten für den internen Kontroll- und Steuerungsaufwand, die einen erheblichen Teil der Gesamtleistung betragen können, müssen auf jeden Fall vom Fachamt erbracht werden können, und
- einige Bereiche in der Verwaltung mit Auftragsvergaben und dem dazugehörigen IKS teilweise überfordert scheinen, andererseits aber
- der faktische Ersatz der Verwaltungs-Kontrollaufgaben durch das Beratungs- und Prüfungsamt ist rechtlich nicht zulässig und darüber hinaus unwirtschaftlich.

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). Daneben ist insgesamt ein zunehmender Zeit- und Erfolgsdruck wahrzunehmen, Maßnahmen schnellstmöglich umzusetzen bzw. umsetzen zu müssen, so dass für fachinterne Kontrollen im Rahmen des IKS die hierfür nötige Zeit und Kapazitäten weiter eingeschränkt werden.

Als BPA müssen wir 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 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 BPA in Vorjahren getroffen wurden:

Die Beratungen und 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, was aber nicht im Sinne der Sache ist.

7. Ausblick

Mit der Neuregelung des § 75a GO NRW und der gleichzeitigen Aufhebung des § 26 KomHVO sowie der kommunalen Vergabegrundsätze steht das Vergabewesen in Nordrhein-Westfalen vor einem tiefgreifenden Wandel. Ab dem 1. Januar 2026 entfällt die landeseinheitliche Regelungsbasis für kommunale Unterschwellenvergaben – und damit auch die jahrzehntelang etablierte Systematik aus VOB/A, UVgO und ergänzenden Verwaltungsvorschriften.

Diese Deregulierung bringt neue Handlungsspielräume, zugleich aber auch erhebliche Unsicherheiten in der kommunalen Praxis mit sich. Während § 75a Abs. 1 GO NRW die zentralen Vergabegrundsätze auf Leitprinzipien – Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Sparsamkeit, Gleichbehandlung und Transparenz – reduziert, fehlt es an konkreten Kriterien, wie diese Grundsätze künftig auszulegen, zu dokumentieren, zu kontrollieren und auch im Rahmen unserer Prüfung zu prüfen sind.

Schließlich sind die in § 75a GO NRW genannten Prinzipien nicht neu, doch ihre rechtssystematische Bedeutung steigt erheblich. Sie sind keine bloßen Programmsätze, sondern verbindliche Ausprägungen des kommunalen Haushaltsrechts. Im Kontext der Vergabe öffentlicher Aufträge bedeutet dies, dass Kommunen ihre Beschaffungsentscheidungen so zu treffen haben, dass Haushaltsmittel wirtschaftlich eingesetzt werden, ohne dabei die Qualität, Nachhaltigkeit oder Transparenz der Verfahren zu gefährden.

Der Verwaltungsvorstand hat sich dafür entschieden, dem Rat vorzuschlagen eine Vergabesatzung nach § 75a Abs. 2 GO NRW zu erlassen. Mit dieser Satzung schafft die Stadt Hilden einen Rechtsrahmen für die Verwaltung und bietet zugleich ein Schutzgerüst für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung.

Der Erlass einer kommunalen Satzung nach § 75a Abs. 2 GO NRW ist daher nicht als Rückschritt in alte Bürokratien, sondern als Instrument zur Wahrung von Rechtssicherheit und Compliance zu verstehen. Schließlich führen fehlende Strukturen zu Verunsicherungen und einem erhöhten Beratungsaufwand, insbesondere bei unerfahrenem Personal. Dies kann zu Zeitverzögerungen, Qualitätsmängeln und zusätzlichen Kosten führen, etwa wenn externe Dienstleister zur Verfahrensdurchführung eingeschaltet werden müssen. Damit bietet die Vergabesatzung zugleich eine Prävention gegen Intransparenz und Korruptionsrisiken, da Prozesse dokumentiert, kontrolliert und prüfbar bleiben.

Für uns als Beratungs- und Prüfungsamt bedeutet dies: Wir müssen weiterhin die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Rechtmäßigkeit kommunaler Vergaben prüfen, obwohl verbindliche Vorgaben und Prüfkriterien entfallen.

In der Folge verschiebt sich die Prüfungslogik noch weiter zu einer funktionalen Wirksamkeitsprüfung kommunaler Vergabeprozesse. Prüferinnen und Prüfer müssen die Qualität und Wirkung der organisatorischen Vorkehrungen bewerten. Dies erfordert vertiefte Kompetenzen in den Bereichen Prozessanalyse, IKS-Design und Compliance.

Schließlich ist § 75a GO NRW keine Entnormierung, sondern eine Neukodifizierung auf Prinzipienebene. Die Kommunen gewinnen Freiheit, doch diese Freiheit verlangt nach funktionaler Organisation und starken Kontrollstrukturen. Wo Detailvorgaben entfallen, wächst die Bedeutung unserer materiellen Kontrolle auf Augenhöhe mit der Verwaltung – analytisch, risikoorientiert und verfahrensnah.

gez.
Christine Kaiser
Leiterin des Beratungs- und Prüfungsamtes

Klimarelevanz:

keine Auswirkungen

Inklusionsrelevanz:

keine Auswirkungen