

Dieser Prüfbericht wird nach § 6 Abs. 3 der Rechnungsprüfungsordnung des Kreises Düren nach der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 15.12.2021 **veröffentlicht**. Personen- oder unternehmensbezogene Daten wurden, soweit vorhanden, anonymisiert.



**KREIS DÜREN**

Prüfung – Beratung – Revision

**RECHNUNGSPRÜFUNGSAMT**

# **BERICHT**

DES

**RECHNUNGSPRÜFUNGSAMTES**

## **Evaluierungsbericht Innenrevision**

**Drs. Nr. 424/21**

Kreis Düren

Rechnungsprüfungsamt

**BERICHT**

**Evaluierungsbericht Innenrevision**

Verfasser: Guido Kämmerling, Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung, November 2021

Bismarckstraße 16

52351 Düren, Haus A, Zimmer 192

Tel. 02421 – 22 1014001, Fax. 02421 - 22 182258

[www.kreis-dueren.de](http://www.kreis-dueren.de)

E-Mail: [amt14@kreis-dueren.de](mailto:amt14@kreis-dueren.de)

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	4
Innenrevision im RPA.....	4
Revisionsbeginn und Arbeitsergebnisse .....	6
Aufgabentableau .....	8
Fazit und Bewertung.....	9
Veröffentlichung.....	10

---

## Einleitung

Der Kreistag hat in seiner Sitzung am 19.12.2018 die Rechnungsprüfungsordnung dahingehend geändert, dass er die Aufgabe der *Allgemeinen Innenrevision* beim Rechnungsprüfungsamt verortet hat. In der Neufassung der Rechnungsprüfungsordnung vom 12.12.2019 wurde dies in § 4 Abs. 4 Nr. 5 RPO festgeschrieben.

Dieser Regelung waren eingehende Überlegungen vorausgegangen, wo und in welcher Ausgestaltung die Aufgabe einer *Allgemeinen Innenrevision* organisatorisch abgebildet werden sollte. Dies stand im Zusammenhang mit den Veruntreuungsfällen in der Leistungsverwaltung im Jahre 2016.

In der **Mitteilung „Die Innenrevision in der Rechnungsprüfung“ (Drs. Nr. 423/19)** wurden die politischen Gremien bereits eingehend über Aspekte der Rechnungsprüfung informiert. Es bestand Einvernehmen, dass die Rechnungsprüfung die Einrichtung und Tätigkeit der Innenrevision nach einem gewissen Zeitablauf nochmals untersucht und bewertet (**Evaluation**). Dem kommt das Rechnungsprüfungsamt mit diesem Bericht nach.

## Innenrevision im RPA

Mit der ausdrücklichen Übertragung der Aufgabe "Innenrevision" erwuchs für die örtliche Rechnungsprüfung *keine* neue Aufgabe. Kreistagsbeschluss und Rechnungsprüfungsordnung hatten daher *keine* konstitutive, sondern eher eine *deklaratorische* Wirkung, da die vorgenommene Verortung der Innenrevision in das RPA vollumfänglich der langjährig anerkannten Funktion kommunaler Rechnungsprüfungsämter als Institutionen der Finanzkontrolle, Prüfung und Revision entsprach (vgl. hierzu Drs. Nr. 388/17).

Flankiert und gestützt wurde diese Ausrichtung auch durch das 2. NKFVG NRW, das die Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamtes nunmehr ausdrücklich um die *Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems* erweitert hat (§ 104 Abs. 1 Nr. 6 GO neu), die eine klassische Aufgabe der Revision darstellt und die vom Rechnungsprüfungsamt bereits seit Jahren, u.a. in den Jahresabschlussprüfungen, wahrgenommen wird.

Die Grenzen zwischen klassischer Rechnungsprüfung (*Verwaltungsprüfung, Jahresabschluss etc.*) und Prüfung mit Schwerpunkt *Innenrevision* sind allerdings fließend und zeigen Überschneidungen und gemeinsame Schnittmengen. Die Ansatzpunkte von Überprüfung, Kontrolle, Überwachung und Revision sind bei beiden Prüfungsausrichtungen gleich. Lediglich die Schwerpunktsetzung und die Fragestellungen unterscheiden sich in Teilen voneinander.

Während die Rechnungsprüfung in der Jahresabschlussprüfung (§ 102 GO) oder in der Verwaltungsprüfung (§ 104 GO) weitgehend vergangenheitsbezogen ist und häufig die materiell-rechtliche Richtigkeit der Verwaltungsarbeit in den Blick nimmt, kommt der Allgemeinen Innenrevision eine *zeitnahe* und *aktuellere* Betrachtungsweise zu.

Die Innenrevision prüft vor allem die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltungsabläufe, organisatorische Regelungen, Befugnisse von Mitarbeitern und Vorgesetzten, Abläufe in der Buchhaltung sowie der Zahlungsabwicklung bzw. das gesamte Zahlungsgeschäft, insbesondere in (ausgabeseitig) finanzstarken Aufgabenbereichen.

Mit diesem Verständnis wurde die Innenrevision in der Rechnungsprüfung organisiert und für die kommende Aufgabenerfüllung vorbereitet.

## Revisionsbeginn und Arbeitsergebnisse

Die im Rechnungsprüfungsamt zusätzlich geschaffene Prüferstelle mit dem Schwerpunkt Innenrevision wurde im **November 2020** besetzt und nahm sodann ihre Arbeit auf. Hierbei wird die Innenrevision schwerpunktmäßig von dem zuständigen **Prüfer** und der **RPA-Leitung** wahrgenommen.

Der zuständige Prüfer arbeitete sich in den Folgemonaten intensiv in die Prüfgeschäfte ein, nahm umfassend an *Fachseminaren* über Rechnungsprüfung, NKF Haushaltsrecht, Prüfung und Revision u.a. teil und befasste sich bereits eingehend mit Aspekten der *Haushalts- und Finanzsoftware* (INFOMA, DMS, Prosoz, OPEN etc.). Dies umfasste auch Kontakte insbesondere zur Kämmerei sowie zur Kreiskasse (Zahlungsabwicklung) sowie die Einrichtung entsprechender *Zugriffsrechte* für Programme und Anwendungen.

Im Rahmen der *vorläufigen Haushaltsführung* wurden aus Sicht der Innenrevision zahlreiche Auszahlungen aus verschiedenen Ämtern (stichprobenweise) ausgewählt. Die jeweils betroffenen Ämter waren sodann aufgefordert, die Zahlungsgründe zu erläutern und die buchungsbegründenden Unterlagen vorzulegen.

Ergebnisse wurden im Prüfbericht „**Vorläufige Haushaltsführung**“ (Drs. Nr. 307/21) dokumentiert.

Ein weiterer Schwerpunkt wurde sodann in den Ämtern **50, 51** und **56** – Sozialamt, Jugendamt und Job-Com – gesetzt.

Ergebnisse wurden u.a. in den Prüfberichten „**Unterhaltungsvorschusskasse**“ (Drs. Nr. 356/21) und „**Delegationskommunen Sozialamt**“ (Drs. Nr. 394/21) niedergelegt. Weitere Prüfungen sind in Vorbereitung.

Amtsleitung und Prüfer (Innenrevision) stehen in engem Austausch zur Entwicklung von Prüfungsfeldern und von Konzepten, die eine effiziente Innenrevision ermöglichen.

In diesem Rahmen rückt auch das **Interne Kontrollsystem** in den Blick, für dessen Prüfung die örtliche Rechnungsprüfung seit dem 2. NKFVG NRW nun auch ausdrücklich zuständig ist (§ 104 Abs. 1 Nr. 6 GO).

Eine umfassende Beschreibung des **Internen Kontrollsystems** und seiner Prüfung enthält der **Prüfbericht** Drs. Nr. 131/21.

In diesem Rahmen wurden zahlreiche Aspekte mit Bezug zum **IKS** aufgegriffen und in dem vg. Prüfbericht aufgeführt:

- Zentrales Vertragsmanagement
- Finanzsoftware
- Prüfung von Zahlstellen
- Zahlungsabwicklung
- Datenschutz und Datensicherheit
- Prüfung von Vergaben und Zuwendungen
- IKS in der Leistungsverwaltung (hierzu bereits Drs. Nr.53/14)
- Steueraspekte (Umsatzsteuer)
- Finanzcontrolling
- Belegprüfung
- Wirtschaftlichkeit von Investitionsmaßnahmen
- Abgrenzungspraxis konsumtiver oder investiver Bewirtschaftung
- IT-Management (hierzu bereits Drs. Nrn. 284/12 sowie 236/20)

Ein weiteres Betätigungsfeld (Schwerpunkt) bildet die Einarbeitung in die Möglichkeiten der sog. **Prüfersoftware**, die seit langem in anderen Bereichen, der Revision, anderen Prüfungsämtern, Rechnungshöfen und Finanzämtern im Einsatz ist. Damit sind Analysen von Massendaten möglich, die anderweitig („manuell“) nicht mehr erfasst, analysiert oder geprüft werden könnten.

Die Innenrevision wird daher künftig die Möglichkeiten von **Massenanalyseverfahren** in den Blick nehmen. In diesem Rahmen wird sich die Innenrevision eingehend mit deren Prüfmöglichkeiten befassen, Risiken beurteilen, Risikofaktoren benennen und die organisatorischen, personellen und technischen Vorkehrungen zur Vermeidung möglicher doloser Handlungen betrachten.

Im Bereich der Innenrevision wurden im Jahre 2021 erwartungsgemäß Überschneidungen zur **Korruptionsprävention** bzw. zur Aufgabe der *Prüfeinrichtung* nach § 2 KorruptionsbG NRW erkennbar, welche ebenfalls vom Rechnungsprüfungsamt wahrgenommen werden.

In diesem Bereich wurde der Prüfbericht „**Rotationsprinzip**“ (Drs. Nr.306/21) fertiggestellt.

## Aufgabentableau

Das **Aufgabentableau** der seit Ende 2020 installierten Innenrevision umfasst somit im Wesentlichen folgende Schwerpunkte:

- Prüfungen, Kontrollen und Revisionstätigkeiten in sämtlichen Verwaltungsbereichen der Kreisverwaltung Düren nach Maßgabe der Prüfungsplanung durch den Leiter des Rechnungsprüfungsamtes
- Erarbeitung und Einführung wirksamer Kontrollmechanismen und Durchführung von Risikoanalysen, insbesondere in Verwaltungsbereichen mit hohem Finanzaufkommen bzw. hohem Auszahlungsvolumen
- Durchführung von Visa-Prüfungen im Anordnungs-, Buchungs- und Kassengeschäft sowie bei Rechnungen oder Verträgen
- Nutzung von Auswertemöglichkeiten und Datenvergleichen in Infoma, DMS, ProSoz oder Loga
- Künftige Nutzung von Massendatenanalysen
- Entwicklung von Revisionsmaßnahmen, Sichtung und Auswertung von Zahlungslisten oder Tagesprotokollen, insb. im Bereich der Zahlungsabwicklung sowie in der Sozialverwaltung
- Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems (§ 104 GO); insbesondere in korruptionsgefährdeten Bereichen
- Durchführung von Stichprobenprüfungen und Einzelfallkontrollen in den Fachämtern
- Entwicklung von Maßnahmen zur Vermeidung und Vorbeugung doloser Handlungen
- Bearbeitung von Prüfaufträgen des Landrats im Bereich der Revisionstätigkeiten



## Fazit und Bewertung

Das Rechnungsprüfungsamt bewertet die Einrichtung einer Innenrevision **positiv**. Die Verortung dieser Aufgabe in die *örtliche Rechnungsprüfung* war unter allen Aspekten richtig und bestätigte die im Vorfeld der Einrichtung vertretene Auffassung des Rechnungsprüfung umfassend.<sup>1</sup>

Amtsleitung und zuständiger Prüfer haben ein umfassendes **Portfolio** zur Durchführung revisionsbezogener Kontrollen, Prüfungen, Analysen und künftigen Betätigungsfeldern erarbeitet. Hierbei wird auch der enge Kontakt zu den Fachämtern gesucht (z.B. durch Hospitationen).

Die vorstehenden Ausführungen zeigen den großen Umfang, die Betätigungsfelder und die Breite revisionsbezogener Prüfungsthemen auf, die vom Rechnungsprüfungsamt im Rahmen der personellen Möglichkeiten eingehend aufgegriffen werden.

Die personelle Ausstattung mit einem **Stellenanteil von nur 1,0 Prüferstellen** ist hingegen im Hinblick auf die Größe und das Aufgabenspektrum einer Kreisverwaltung im Wesentlichen als *unterdimensioniert* zu bewerten. Hierauf hat die Rechnungsprüfung bereits in ihrem Bericht „Das interne Kontrollsystem“ (Drs. Nr. 131/21) hingewiesen.

Da eine *Innenrevision* nicht nur Aspekte der Rechnungsprüfung, sondern auch der Internen Kontrollsysteme umfasst, wirkt sich die Personalstärke auch stets auf die *Prüfungsrisiken* (Fehlerrisiko, Entdeckungsrisiko, Prüfrisiko) und das Sicherheitsniveau aus. Ob der **Kreistag** diesen Aufgabenbereichen durch personelle *Aufstockung* größere Bedeutung beimessen will, obliegt seiner politischen Bewertung, da ihm die Rechnungsprüfung direkt unterstellt ist und er über die Bestellung der Prüfer im RPA eigenverantwortlich entscheidet (§ 101 Abs. 4 GO).

Änderungen in der jetzigen Prüfungsausrichtung, dem Aufgabenportfolio oder der Prüfungsbreite der **Innenrevision** sind darüber hinaus aus Sicht des Rechnungsprüfungsamtes nicht erforderlich.

Dem **Kreistag** wird der Evaluierungsbericht *separat* im kommenden Jahresbericht für das Jahr 2021 zur Kenntnis gebracht.

<sup>1</sup> Vgl. hierzu RPA Gutachten "Rechnungsprüfung und Revision" (Drs. Nr. 388/17)

Mitteilung *Die Innenrevision in der Rechnungsprüfung* (Drs. Nr. 423/19)

*Kämmerling*: Rechnungsprüfung und Revision, in: *Verwaltungsrundschau* 2018, S. 264 ff.

*Kämmerling*: Testatspflichten der Rechnungsprüfungsämter – Zum Diskussionsstand über gesetzliche und fiktive Prüfständigkeiten, in: *der Gemeindehaushalt* 2014, S. 84 ff.

## Veröffentlichung

Dieser Prüfbericht wird zunächst in **nichtöffentlicher** Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses beraten. Er enthält indes keine Sachverhalte, die nichtöffentlicher Art wären.

Die Einzelprüfberichte können sodann **nach** ihrer Beratung im Rechnungsprüfungsausschuss vom Rechnungsprüfungsamt der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Hierbei sind personen- oder unternehmensbezogene Daten zu anonymisieren (§ 6 Abs. 3 RPO).